



RiR 2026:18

Arbetet mot människohandel för sexuella ändamål

– otillräckligt och med bristande styrning

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2026:18

ISBN 978-91-7086-757-6

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2026

Beslutad: 2026-09-10
Diarienummer: 2025/0805
RiR 2026:18

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Arbetet mot människohandel för sexuella ändamål

– otillräckligt och med bristande styrning

Riksrevisionen har granskat om Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten arbetar effektivt mot människohandel för sexuella ändamål. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Migrationsverket, Polismyndigheten, regeringen och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisorn Christina Gellerbrant Hagberg har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Linda Jönsson har varit föredragande. Revisorerna Elina Ekberg och Maria Westerlind samt enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Christina Gellerbrant Hagberg

Linda Jönsson

För kännedom

Regeringskansliet; Justitiedepartementet

Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	5
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	10
1.4 Metod och genomförande	13
2 Om människohandel för sexuella ändamål	16
2.1 Människohandel för sexuella ändamål innebär ett hänsynslöst utnyttjande av utsatta människor	16
2.2 Den svenska lagstiftningen om människohandel	16
2.3 Köp av sexuell handling och koppleri har nära koppling till människohandel för sexuella ändamål	18
2.4 De granskade myndigheternas arbete mot människohandel för sexuella ändamål	19
3 Migrationsverket kan förbättra sitt arbete med att upptäcka och rapportera människohandel	22
3.1 Migrationsverkets processer ger inte tillräckliga förutsättningar för att upptäcka misstänkt människohandel	22
3.2 Riktlinjer finns i alla processer, men är inte tillräckliga för att säkerställa tillämpning	28
3.3 Medarbetarna saknar tillräcklig kompetens och stöd i identifieringsarbetet	29
3.4 Migrationsverket samverkar med andra aktörer, men operativ verksamhet saknar återkoppling	31
3.5 Uppföljningar görs, men resultatet når inte handläggarna	33
4 Polismyndigheten arbetar inte effektivt för att förebygga, upptäcka och utreda människohandel	34
4.1 Polismyndigheten har inte en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet	34
4.2 Polismyndigheten arbetar inte kontinuerligt med att förebygga och upptäcka människohandel	37
4.3 Polismyndigheten har inte sett till att ansvarig personal har kompetens och stöd i arbetet mot människohandel	47
4.4 Polismyndighetens samverkan med Migrationsverket och Åklagarmyndigheten behöver stärkas	52
5 Åklagarmyndigheten kan förbättra sitt arbete med att utreda människohandel	56
5.1 Åklagarmyndigheten har delvis en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet	56
5.2 Åklagarmyndigheten har delvis sett till att det finns personal med kunskap om människohandel	58
5.3 Åklagarmyndighetens internationella samverkan underlättar arbetet, men samverkan med polisen behöver stärkas	62
5.4 Åklagarmyndighetens arbete för att tillvarata och sprida kunskap och erfarenheter kan stärkas	63

6	Slutsatser och rekommendationer	64
6.1	Slutsatser	64
6.2	Migrationsverket behöver förbättra sin kompetens och sin samverkan med Polismyndigheten	64
6.3	Polismyndigheten behöver skapa förutsättningar för ett effektivt arbete mot människohandel	65
6.4	Regeringen behöver se över regelverken avseende vissa sexualbrott, avvisning av utlänningar och beslut om betänketid	69
6.5	Rekommendationer	70
	Referenslista	72
	Bilaga 1. Bearbetning av statistik från Polismyndigheten	78

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot människohandel för sexuella ändamål. Den övergripande slutsatsen är att arbetet inte är effektivt.

Migrationsverket kan förbättra sitt arbete med att upptäcka och rapportera människohandel för sexuella ändamål

Migrationsverkets möjligheter att fånga upp indikationer på människohandel i många ärendeslag är begränsade, på grund av faktorer som är svåra för myndigheten att påverka. Men även i de ärendeslag där Migrationsverket har bättre möjligheter att upptäcka fall av misstänkt människohandel saknas tillräcklig kompetens och styrning, vilket leder till att arbetet inte utförs med tillräckligt hög kvalitet. Därmed behöver Migrationsverket höja kompetensen hos sina medarbetare, särskilt hos dem som har bäst förutsättningar att upptäcka indikationer på människohandel.

Myndigheten har skapat en struktur för att arbetet med att identifiera människohandel ska kunna genomföras av samtliga medarbetare, med stöd från ett nätverk av samordnare med särskild kunskap om människohandel, metodstöd och utbildning. Granskningen visar dock ett behov av ett närmare samarbete mellan nätverket och den operativa verksamheten. Migrationsverket behöver också fortsätta sitt arbete för att höja kvaliteten i sina polisanmälningar, och stärka sin samverkan med Polismyndigheten om detta.

Polismyndigheten arbetar inte effektivt mot människohandel för sexuella ändamål

Polismyndigheten har ingen nationell styrning avseende arbetet mot människohandel för sexuella ändamål, vilket innebär att regionerna har organiserat arbetet på olika sätt. Samtliga regioner har dock avsatt få resurser för arbetet mot människohandel, vilket tillsammans med de organisatoriska skillnaderna minskar förutsättningarna att arbeta effektivt. Polismyndigheten behöver säkerställa en långsiktig kapacitet för arbetet mot människohandel för att bidra till en ökad lagföring av människohandlare. Polismyndigheten behöver även stärka sin samverkan med Åklagarmyndigheten för att minska andelen anmälningar som läggs ner direkt.

Människohandel är ett upptäcktsbrott som förutsätter att polisen arbetar aktivt för att förebygga och upptäcka det. Det arbete som görs är begränsat till ett fåtal arenor och bedrivs inte kontinuerligt. Det förekommer att gränspolisen sätter personer i prostitution i förvar och avvisar dem, vilket försvårar möjligheten att identifiera människohandel och strider mot Sveriges internationella åtaganden. Möjligheten att identifiera offer för människohandel begränsas också av reglerna för beslut om betänketid. Regeringen behöver därmed se över dessa regleringar. Därutöver behöver

Polismyndigheten ta fram en strategi för hur gränspolisen ska arbeta för att identifiera och hantera potentiella offer för människohandel. Kunskapen om människohandel för sexuella ändamål är i många fall låg, vilket bland annat medför att brottsofferperspektivet förbises. Riksrevisionen konstaterar att Polismyndigheten avser att vidta kompetenshöjande åtgärder avseende människohandel inom myndigheten, och avstår därmed från att lämna en rekommendation i denna del.

Åklagarmyndigheten kan förbättra sitt arbete med att utreda människohandel för sexuella ändamål

Åklagarmyndigheten har vidtagit åtgärder för ett mer effektivt arbete mot människohandel för sexuella ändamål, genom att förlägga arbetet på Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet (RIO). Myndigheten har även tagit fram rättsliga vägledningar för att öka förmågan att identifiera människohandel. Det förekommer dock att människohandelsutredningar inte leds av åklagare med särskild kompetens om människohandel. Det gäller även koppleri, som ofta utgör andrahandsyrkande till människohandel, eftersom koppleri utreds på allmänna åklagarkammare. För att öka förutsättningarna att identifiera och väcka åtal för människohandel för sexuella ändamål bör Åklagarmyndigheten därför förlägga handläggningen av koppleri till RIO.

Om människohandel utreds som koppleri ökar dessutom risken för att den utsatta får status som vittne i stället för målsägande, vilket inte ger samma möjligheter till skydd och stöd. Även när det gäller köp av sexuell handling är det vanligt att den som säljer handlingen betraktas som vittne. I granskningen framkommer att detta riskerar att få flera negativa konsekvenser. Riksrevisionen ser därför att regeringen behöver utreda om det är möjligt att tydliggöra att säljare av sexuella handlingar som utgångspunkt ska ses som målsägande.

Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Till regeringen

- Utred om det är möjligt att tydliggöra att säljare av sexuella handlingar som utgångspunkt ska ses som målsägande, både vid köp av sexuella handlingar och vid koppleri.
- Utred om reglerna för avvísning av utlänningar enligt utlänningslagen kan anpassas för att öka möjligheterna att identifiera offer för människohandel.
- Se över regleringen om betänketid. Det behöver förtydligas att det är möjligt att besluta om betänketid utan koppling till en brottsutredning, om det finns anledning att anta att en person har utsatts för människohandel.

Till Migrationsverket

- Genomför kompetenshöjande insatser till medarbetare som arbetar med de ärendeslag där möjligheten att identifiera människohandel är störst.

Till Migrationsverket och Polismyndigheten

- Stärk formerna för samverkan och fortsätt arbeta för att höja kvaliteten på polisanmälningarna.

Till Polismyndigheten

- Säkerställ en långsiktig kapacitet i hela organisationen för att förebygga, upptäcka och utreda människohandel för sexuella ändamål.
- Ta fram en strategi för hur gränspolisen ska arbeta för att identifiera och hantera potentiella offer för människohandel. Se till att strategin implementeras i det dagliga arbetet, exempelvis genom att följa upp beslut om avvisning.

Till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

- Stärk samverkan i arbetet mot människohandel bland annat genom att säkerställa en likvärdig tillämpning av fördelningscirkuläret.

Till Åklagarmyndigheten

- Förlägg handläggningen av koppleri till Riksenheten mot internationell och organiserad brottslighet, i syfte att öka möjligheten att identifiera och väcka åtal för människohandel för sexuella ändamål.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Människohandel innebär att gärningspersoner, ofta genom falska löften eller hot, utnyttjar människor hänsynslöst. Människohandel är en del av den organiserade brottsligheten och utgör den tredje mest vinstbringande kriminella verksamheten i världen efter drog- och vapenhandel.¹ I Sverige är exploatering för tvångsarbete och sexuell exploatering de vanligaste formerna för människohandel.² Det finns dock en risk att arbetet mot sexuell exploatering prioriteras ner då alltmer resurser läggs på att bekämpa arbetskraftsexploatering. Sexuell exploatering är ofta kopplad till prostitution, och de brottsutsatta är vanligen kvinnor och flickor.³

I regeringens sjätte jämställdhetspolitiska mål framgår att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i människohandel och prostitution ska upphöra.⁴ Regeringen har under senare tid gett flera myndigheter i uppdrag att stärka bekämpningen av människohandel och öka stödet till dess offer.⁵ Det är dock ytterst få som åtalas och ännu färre som döms för människohandel i Sverige. Under perioden 2021–2025 inkom sammanlagt 422 anmälningar om människohandel för sexuella ändamål till Polismyndigheten.⁶ Endast två fall ledde till fällande dom.⁷ Samtidigt är mörkertalet stort.⁸

Sverige har fått återkommande kritik från Europarådets expertgrupp mot människohandel (GRETA) och från FN. Kritiken rör bland annat identifiering, kunskap om utsattheten och bemötande, det låga antalet åtal och domstolars bristande kompetens. Sverige har även kritiserats för att möjligheten att erbjuda tillfälliga uppehållstillstånd till brottsoffer inte används i större utsträckning och att brottsoffers rättigheter inte säkerställs.^{9 10}

Därmed är det angeläget för Riksrevisionen att granska om Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten arbetar effektivt mot människohandel för sexuella ändamål.

¹ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024 – Årsrapport från den nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) vid Jämställdhetsmyndigheten*, 2025.

² UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, 2024.

³ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024*, 2025.

⁴ Prop. 2025/26:1.

⁵ Regeringsbeslut, A2025/00637; regeringsbeslut Ju2025/01324.

⁶ Brå, *Anmällda brott årsvis (tabell 100)*.

⁷ Brå, Tabell 420. Lagföringsbeslut, efter huvudbrott och huvudpåföljd, 2024, 2023 och 2022; Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport för 2021, 2023*; Polismyndigheten, "Ung kvinna tvingades sälja sex - två döms för människohandel, hämtad 2026-04-07.

⁸ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024*, 2025.

⁹ Europarådet, *Evaluation report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2023.

¹⁰ FN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the tenth periodic report of Sweden*, 2021.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande frågan är om Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten arbetar effektivt mot människohandel för sexuella ändamål.

Frågan besvaras genom följande delfrågor:

1. Arbetar Migrationsverket effektivt för att upptäcka och rapportera misstänkta fall av människohandel för sexuella ändamål?
2. Arbetar Polismyndigheten effektivt för att förebygga, upptäcka och utreda misstänkt människohandel för sexuella ändamål?
3. Arbetar Åklagarmyndigheten effektivt med att utreda misstänkt människohandel för sexuella ändamål?

Migrationsverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och regeringen är granskningsobjekt.

1.2.1 Avgränsningar

Det finns en rad statliga myndigheter som har en roll i arbetet med att motverka människohandel för sexuella ändamål. För att komma på djupet i myndigheternas arbete har vi avgränsat granskningen till att huvudsakligen omfatta Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, som arbetar operativt med att identifiera, förebygga, upptäcka och utreda människohandel för sexuella ändamål. Migrationsverkets arbete med skydd och stöd för brottsoffer ingår inte i granskningen. Granskningen omfattar tidsperioden 2021 till och med 2025.

I delfråga två avgränsas Polismyndighetens förebyggande arbete till arbetet med att lagföra sexköpare. Vi har inte granskat myndighetens eventuella övriga insatser för att förebygga efterfrågan på köp av sexuell handling.

I denna rapport menar vi med begreppet människohandel enbart människohandel för sexuella ändamål, om inget annat anges.

1.3 Bedömningsgrunder

Sverige har ratificerat och åtagit sig att följa internationella överenskommelser samt implementerat EU-direktiv genom lagstiftning som förbinder oss att motverka människohandel för sexuella ändamål och att ge stöd åt dem som utsatts för detta (härefter används benämningen *internationella åtaganden* i rapporten).¹¹ Därutöver

¹¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (2011/36/EU) av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet); Rådets direktiv (2004/81/EG) av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna; Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197); Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp Lanzarote 25 oktober 2007; Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, det så kallade Palermo protokollet.

har regeringen vid flera tillfällen beslutat om handlingsplaner som berör arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.¹² Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska på olika sätt bidra till att Sverige uppnår vad vi har förbundit oss att göra i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.

För att uppnå regeringens målsättningar samt uppfylla de internationella åtagandena är det viktigt att berörda myndigheter arbetar på ett effektivt sätt inom ramen för sina respektive uppdrag. Enligt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel ska varje part bland annat förse sina behöriga myndigheter med personal som är utbildad i och kvalificerad för att förebygga och bekämpa människohandel och att identifiera och bistå brottsoffer.¹³

Enligt människohandelsdirektivet ska medlemsstaterna främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel. Det inbegriper till exempel poliser i fält, domstolspersonal, inspektörer av arbetsplatser och socialtjänst. Syftet är att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktimisering, samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Utbildningen ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv. Medlemsstaterna uppmanas vidare att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter med tillgång till lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet.¹⁴

Myndigheterna behöver också samarbeta i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.¹⁵ Dessutom är myndigheternas internationella samarbete¹⁶ och Polismyndighetens samarbete med socialtjänsten viktigt i detta sammanhang.¹⁷ Av myndighetsförordningen framgår att myndigheter fortlöpande ska utveckla verksamheten.¹⁸ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten ska dessutom tillsammans utveckla verksamheten med att utreda och lagföra brott.¹⁹

¹² Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1: *Handlingsplan mot prostitution och människohandel*, skr. 2016/17:10: *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*; Skr. 2007/08:167; *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Under granskningens gång togs ytterligare en handlingsplan fram: *Handlingsplan mot utnyttjande i prostitution och människohandel 2026–2028*, dnr A2026/00694, 2026.

¹³ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, CETS nr 197, 2005.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

¹⁵ Jämför 6 § myndighetsförordningen (2007:515). I 6 § polislagen anges därutöver att Polismyndigheten ska samarbeta med åklagarmyndigheterna och med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete.

¹⁶ Se 5 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 5 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

¹⁷ Se 6 § polislagen (1984:387) där det framgår att Polismyndigheten fortlöpande ska samarbeta med myndigheterna inom socialtjänsten och snarast underrätta dessa om förhållanden som bör föranleda någon åtgärd av dem.

¹⁸ 6 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁹ 12 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten; 20 § förordningen med instruktion för Polismyndigheten.

Med utgångspunkt i ovanstående har vi utformat bedömningsgrunder för var och en av våra delfrågor.

1.3.1 Delfråga ett

Av Migrationsverkets instruktion framgår att myndigheten ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.²⁰ Enligt Migrationsverket ingår i detta att upptäcka och rapportera misstänkt brottslighet till Polismyndigheten, informera utsatta om möjlighet till stöd och efter samtycke knyta kontakt med regionkoordinatorer.^{21 22}

För att vi ska bedöma att Migrationsverkets arbete med att upptäcka och rapportera misstänkta fall av människohandel för sexuella ändamål är effektivt ska Migrationsverket

- utforma sina processer så att det går att upptäcka och rapportera indikationer på misstänkt människohandel
- se till att det finns tydliga riktlinjer för hur handläggare ska hantera misstankar om människohandel; riktlinjerna ska vara kända och följas
- se till att medarbetarna har tillräcklig kompetens för att upptäcka och rapportera misstänkt människohandel för sexuella ändamål
- samverka med Polismyndigheten så att polisen får tillräckliga förutsättningar att utreda brott, samt med regionkoordinatorer så att de kan ge de utsatta stöd
- följa upp sitt arbete och utveckla metoder och arbetssätt utifrån vad som framkommer i uppföljningen.

1.3.2 Delfråga två

Polismyndigheten ska förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet samt utreda och beivra brott som hör under allmänt åtal.²³ Polisen ansvarar för att ingripa, ta emot anmälan om brott och vidta de utredningsåtgärder som är möjliga, även om förundersökning inte hunnit inledas.²⁴ Inom ramen för förundersökningen ska polisen utföra utredningsarbete under ledning av åklagare.²⁵

För att vi ska bedöma att Polismyndigheten arbetar effektivt med att förebygga, upptäcka och utreda människohandel för sexuella ändamål ska Polismyndigheten

²⁰ 5 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

²¹ Migrationsverket, "Om Migrationsverket. Uppdrag för att motverka brott", hämtad 2026-04-29.

²² Regionkoordinatorerna är regionala experter med spetskompetens inom prostitution och människohandel. De stödjer yrkesverksamma i ärenden samt ger stödinsatser direkt till utsatta. Se även avsnitt 2.4.4.

²³ 2 § polislagen (1984:387).

²⁴ Se 3 a § förundersökningskungörelsen (1947:948).

²⁵ När det gäller brott om misstänkt människohandel och koppleri är det som huvudregel åklagaren som är förundersökningsledare. Jämför 23 kap. 24 § rättegångsbalken (RB), 1 b § förundersökningskungörelsen (1947:948) samt Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9, senast ändrad genom ÅFS 2019:2), Att polisen ska biträda vid genomförandet av förundersökningen framgår av 23 kap. 3 § RB.

- ha en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet
- ta vara på kunskap och erfarenheter och sprida dessa i organisationen
- arbeta kontinuerligt för att förebygga och upptäcka människohandel för sexuella ändamål
- se till att det finns personal med kompetens för att arbeta mot människohandel för sexuella ändamål
- se till att det finns tydliga riktlinjer och stöd för hur arbetet ska bedrivas, och att dessa tillämpas i det praktiska arbetet
- samverka med socialtjänsten och andra berörda aktörer på ett sätt som underlättar arbetet.

1.3.3 Delfråga tre

Åklagarmyndigheten ska se till att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring.²⁶ Åklagare är ofta förundersökningsledare i ärenden som rör människohandel och har det övergripande ansvaret för brottsutredningarna.

För att vi ska bedöma att Åklagarmyndigheten arbetar effektivt för att utreda misstänkt människohandel för sexuella ändamål ska myndigheten

- ha en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet
- se till att det finns personal med kompetens för att leda utredningar om människohandel för sexuella ändamål
- se till att det finns tydliga riktlinjer och stöd för hur arbetet ska bedrivas, och att dessa tillämpas i det praktiska arbetet
- ta vara på kunskap och erfarenheter och sprida dessa i organisationen
- samverka med berörda aktörer på ett sätt som underlättar arbetet.

1.4 Metod och genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Linda Jönsson (projektledare), Elina Ekberg och Maria Westerlind. Heléne Berg har bidragit med underlag till den slutliga rapporten. Anna Skarhed, f.d. justitiekansler, har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport. Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet), Polismyndigheten, Migrationsverket och Åklagarmyndigheten har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

²⁶ 2 § förordningen (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

För att besvara den övergripande revisionsfrågan samt underliggande delfrågor har vi använt en kombination av dokumentstudier, fallstudie, intervjuer, observationer samt statistikbearbetning.

1.4.1 Dokumentstudier

Vi har tagit del av relevanta underlag från Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Det rör sig om riktlinjer, uppföljningsrapporter, styrdokument etc. som ligger till grund för arbetet mot människohandel.

1.4.2 Fallstudie

För att undersöka hur Polismyndigheten arbetar mot människohandel för sexuella ändamål genomförde vi under november 2025 till mars 2026 en fallstudie i polisregionerna Syd, Väst och Stockholm. Regionerna valdes för att de är befolkningstäta och har flera gränsövergångar. Vi intervjuade regionpolischefen i varje region, liksom chefer och medarbetare inom gränspolisen i region Syd och enheten för internationell grov organiserad brottslighet i region Väst och Stockholm. Därmed har vi intervjuat chefer för utredning och spaning samt för gränspolissektioner, gränspoliser, gränsbefäl, gränskontrollanter, beslutsfattare inom verkställighetssektionen, utredare, förundersökningsledare, underrättelseanalytiker, IOH-handläggare, API-handläggare, spaningsledare, spanare och regionala samordnare mot människohandel. Fallstudien inkluderar ett 40-tal intervjuer.

1.4.3 Intervjuer

Vid Polismyndigheten har vi även intervjuat två medarbetare på nationell nivå²⁷ angående myndighetens arbete i stort, samverkan med berörda aktörer samt uppföljning och utveckling av arbetet mot människohandel för sexuella ändamål. Vi har också intervjuat två medarbetare i region Bergslagens människohandelsgrupp.

På Åklagarmyndigheten har vi intervjuat flera personer på myndighetens utvecklingscentrum, ansvarig för regeringsuppdraget att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering²⁸, ämnesspecialist för människohandel, vice chefsåklagare med ansvar för fördjupningsgruppen om människohandel samt en vice chefsåklagare på allmän åklagarkammare. Totalt har vi genomfört 16 intervjuer.

Vid Migrationsverket har vi intervjuat den nationella samordnaren för människohandel samt tre regionala samordnare. Myndighetens arbete mot människohandel berör myndighetens samtliga processer, men av tidsmässiga skäl har vi fördjupat oss i några processer. Vi har intervjuat processledare, beslutsfattare och handläggare i delprocessen *Flytta till någon i Sverige* inom processen anknytning och delprocessen *Prövning* inom skyddsprocessen. Vi har också intervjuat

²⁷ Några funktioner inom ramen för fallstudien är också organiserade på nationell nivå.

²⁸ Regeringsbeslut Ju2025/01324.

processledare för processen *Uppsikt och förvar* liksom medarbetare på förvar. För de olika processerna har vi intervjuat personer som arbetar i olika regioner och på olika enheter. Totalt har vi genomfört 16 intervjuer med sammanlagt 35 personer.

Därutöver har vi genomfört 4 intervjuer med regionkoordinatorer i region Syd, Väst, Nord och Stockholm, samt 4 intervjuer med företrädare för några av civilsamhällets organisationer som arbetar mot människohandel för sexuella ändamål:

Frälsningsarmén, Talita, Asylbyrån och Civila plattformen mot människohandel.

Vi har även intervjuat två företrädare för Jämställdhetsmyndigheten.

1.4.4 Observationer

Vi har deltagit som observatörer vid det operativa genomförandet av insatser mot prostitution i två lokalpolisområden.

1.4.5 Statistikbearbetning

För att skapa en bild av hur polis och åklagare hanterar anmälningar om människohandel för sexuella ändamål har vi hämtat in, bearbetat och analyserat data avseende anmälda brott från Polismyndigheten samt analyserat data avseende inkomna och beslutade brottsmisstankar²⁹ samt lagförda personer från Åklagarmyndigheten. Analysen omfattar brotten köp av sexuell handling, koppleri och människohandel för sexuella ändamål (för mer information om bearbetningen av Polismyndighetens statistik, se bilaga 1).

I syfte att undersöka i vilken omfattning gränspolisen förvarstar och avvisar personer i prostitution har vi låtit Migrationsverkets nationella samordnare ange om det finns indikationer på prostitution i ett urval av förvarsärenden. Urvalet omfattar samtliga kvinnor med thailändskt, nigerianskt, ukrainskt, rumänskt och colombianskt medborgarskap som tagits i sannolikhetsförvar eller verkställighetsförvar³⁰ under åren 2024–2025. Medborgarskapen valdes eftersom de är vanligt förekommande i Migrationsverkets interna rapportering av misstänkt människohandel, samt i regionkoordinatorernas motsvarande rapportering.³¹ Urvalet omfattar 126 individer. Totalt skrevs 888 kvinnor in på förvar under den aktuella tidsperioden.

²⁹ En brottsmisstanke är en koppling mellan ett brott och en misstänkt person. Det betyder att en misstänkt person kan ha flera brottsmisstankar riktade mot sig.

³⁰ Enligt utlänningslagen kan en vuxen person få beslut om sannolikhetsförvar om det är sannolikt att personen kommer att av- eller utvisas. Sannolikhetsförvar får bara användas om det annars finns en risk för att utlänningsbedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller hindrar verkställigheten. Se 10 kap. 1 § andra stycket 2 samt tredje stycket 3 utlänningslagen. Verkställighetsförvar används för att förbereda eller genomföra ett avlägsnandebeslut. Verkställighetsförvar får bara användas om det annars finns en risk för att utlänningsbedriver brottslig verksamhet i Sverige, avviker, håller sig undan eller hindrar verkställigheten. Verkställighetsförvar omfattar även beslut om utvisning på grund av brott som har meddelats av allmän domstol. Det blir då möjligt att besluta om förvar när en allmän domstols dom eller beslut om utvisning ska verkställas. Se 10 kap. 1 § andra stycket och tredje stycket utlänningslagen, samt 8 a kap. utlänningslagen.

³¹ Underlag från Migrationsverket, 2026-02-12.

2 Om människohandel för sexuella ändamål

I detta kapitel ger vi en kortfattad bakgrund till brottet människohandel för sexuella ändamål. Vi beskriver också kort hur de granskade myndigheterna arbetar mot detta.

2.1 Människohandel för sexuella ändamål innebär ett hänsynslöst utnyttjande av utsatta människor

Människohandel för sexuella ändamål är ett allvarligt brott där utsatta människor utnyttjas och säljs som en vara, ofta gång på gång. De kommer ofta från svåra förhållanden och hotas eller luras under förespegling om arbete och bättre villkor. Europol beskriver att människohandelsbrottet ofta missförstås och omges av stereotypa föreställningar. Ett exempel är föreställningen att människohandel inte förekommer inom EU, trots att den är vanligt förekommande. En annan missuppfattning är att offer för människohandel blir kidnappade, inlåsta och utsatta för fysiskt våld. I verkligheten är det vanligare att offren blir vilseledda, att någon utnyttjar deras utsatta situation och använder psykiskt tvång snarare än fysiskt. Ytterligare en missuppfattning är att offret kommer att fly för att söka hjälp om det är möjligt. I stället är det vanligt att de inte ser sig själva som offer och dessutom inte vågar fly, exempelvis på grund av hot mot dem eller deras familjemedlemmar eller för att de befinner sig i ett starkt beroende av människohandlaren.³²

Offer för människohandel för sexuella ändamål passar ofta inte in i bilden av hur ett offer ska bete sig och agera.³³ Det är till exempel inte ovanligt att en kvinna som driver en bordell samtidigt är ett offer för sexuell exploatering.³⁴ Offer för människohandel har ofta starka incitament att inte berätta något om sin utsatthet för polisen eller andra myndigheter. Det tar tid för dessa personer att bli redo att berätta om vad de varit med om, och det kan behövas flera förhör. Att det kan vara svårt att uppfatta att en person är offer för människohandel gör att kunskapen hos den som möter ett potentiellt offer är viktig.

2.2 Den svenska lagstiftningen om människohandel

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel³⁵ bygger på definitionen av människohandel som den beskrivs i tilläggsprotokollet om människohandel till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, även kallat Palermoprotokollet, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om

³² Europol, *Trafficking in human beings: look beyond*, hämtad 2026-03-10.

³³ OSCE, *Applying Gender-sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*, 2021.

³⁴ Åklagarmyndigheten, *Människohandel och människoexploatering. Rättslig vägledning 2025:1*, 2025, s. 29.

³⁵ 4 kap. 1 a § brottsbalken.

ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF – det så kallade människohandelsdirektivet.^{36 37}

För människohandel döms den som genom ett otillbörligt medel (till exempel vilseledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ) rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att personen ska exploateras för olika ändamål, såsom för sexuella ändamål eller tvångsarbete.³⁸ Om offret är ett barn under 18 år krävs det inte att något otillbörligt medel har använts för att en person ska dömas för människohandel.³⁹ Exploateringen behöver inte ha ägt rum för att brottet ska vara fullbordat, eftersom det är avsikten att exploatera som är avgörande.⁴⁰ Det saknar betydelse för straffansvar om offret frivilligt gått med på utnyttjandet.⁴¹ Människohandel kan ske över landsgränser, men även inom ett land. Straffet för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år. Om brottet anses vara mindre grovt, döms till fängelse i minst sex månader och högst fyra år.⁴²

2.2.1 Få döms för människohandel för sexuella ändamål och lagstiftningen anses vara komplex

Trots att få döms för människohandel i Sverige finns ingenting som talar för att det skulle vara ovanligt med människohandel för sexuella ändamål. Enligt FN ökar antalet offer för människohandel för sexuella ändamål i västra och södra Europa, efter en nedgång under pandemin.⁴³ Det finns ingen heltäckande eller regelbundet insamlad statistik över antalet offer för människohandel i Sverige.⁴⁴ Däremot finns statistik över antalet anmälda brott. Tabell 1 visar att flest anmälningar om människohandel för sexuella ändamål görs i polisregionerna Stockholm, Väst och Syd.

³⁶ Se Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197); Palermoprotokollet.

³⁷ Den 15 juli 2026 ska ett ändrat direktiv vara genomfört i nationell rätt: Europaparlamentets och rådets direktiv (EU)2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer som trädde i kraft den 14 juli 2024. SOU 2025:119 har lämnat förslag på författningsändringar och andra åtgärder som krävs i syfte att anpassa svensk rätt till det nya direktivet.

³⁸ Se 4 kap. 1 a § brottsbalken.

³⁹ 4 kap. 1 a § andra stycket brottsbalken. Straffansvar gäller även vid oaksamhet om offrets ålder.

⁴⁰ Åklagarmyndigheten, *Människohandel och människoexploatering. Rättslig vägledning 2025:1*, 2025.

⁴¹ Se prop. 2017/18:123 s. 29 f. Se även Människohandelsdirektivet; Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197); Palermoprotokollet.

⁴² 4 kap. 1 a § brottsbalken.

⁴³ UNODC, *Global Report on trafficking in persons 2024*, 2024, s. 169.

⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *Jämställdheten i Sverige. Lägesrapport över de jämställdhetspolitiska målen, april 2025*, 2025; Jämställdhetsmyndigheten, *Varför döms så få för människohandel?*, 2024.

Tabell 1 Anmälningar om människohandel för sexuella ändamål, per region och totalt, 2021-2025

	Region Stockholm	Region Väst	Region Syd	Region Öst	Region Nord	Region Mitt	Region Bergslagen	Totalt
2025	22	18	15	3	4	3	1	66
2024	32	6	34	6	8	7	0	93
2023	35	20	29	11	9	4	2	110
2022	42	7	18	9	8	2	1	87
2021	26	8	14	5	7	6	0	66
Totalt	157	59	110	34	36	22	4	422

Källa: Brå, Anmällda brott årsvis (tabell 100).

Regionkoordinatorer⁴⁵ och civilsamhällets organisationer möter också offer för människohandel. Detta resulterar inte alltid i en polisanmälan. Utöver detta finns sannolikt personer som varken myndigheter eller civilsamhället träffar på. Polisanmälningarna säger därmed ingenting om antalet offer. Mörkertalet bedöms vara stort.⁴⁶

Lagstiftningen om människohandel har kritiserats för att vara onödigt komplex och att det är svårt att bevisa rekvisiten otillbörligt medel och exploateringssyfte. Därutöver finns det tolkningsproblem avseende vad som är en handelsåtgärd och vad en utsatt belägenhet innebär.⁴⁷ Lagstiftningen har ändrats vid ett flertal tillfällen, och nya ändringar bereds för närvarande inom Regeringskansliet.⁴⁸

2.3 Köp av sexuell handling och koppleri har nära koppling till människohandel för sexuella ändamål

Människohandel för sexuella ändamål har nära koppling till brottet köp av sexuell handling⁴⁹, eftersom det är vanligt att exploateringen sker just genom att offret förmås sälja sex. Ett sätt att upptäcka människohandel för sexuella ändamål är därför att arbeta uppsökande mot köp av sexuell handling, för att på så sätt lokalisera misstänkta offer och gärningspersoner.

Straffbestämmelsen om ett förbud mot köp av sexuella tjänster infördes i Sverige år 1999⁵⁰. Sverige var det första landet i världen att kriminalisera enbart köp och inte försäljning av sexuella handlingar, vilket skulle ge polisen verktyg att arbeta mot köparna samtidigt som den utsatta parten skulle få skydd och stöd. Regeringen betonade att prostitution medför allvarliga skador för såväl enskilda individer som samhället i stort, men det gjordes inga tydliga markeringar i frågan om

⁴⁵ Se avsnitt 2.4.4.

⁴⁶ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, 2025*.

⁴⁷ Jämställdhetsmyndigheten, *Människohandel för sexuella ändamål: om tolkning och tillämpning av 4 kap. 1a § Brottsbalken*, 2024.

⁴⁸ Sveriges riksdag, *Uppföljning av Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot människohandel*, 2026.

⁴⁹ 6 kap. 9 § brottsbalken.

⁵⁰ Lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster.

målsägandestatus för den som säljer sexuella handlingar.⁵¹ I 2010 års utvärdering av lagstiftningen konstaterade utredaren att frågan om huruvida personer som säljer sexuella handlingar ska betraktas som målsägande eller vittnen är oklar i såväl lagtext som i övrig juridisk litteratur.⁵²

Även koppleri har en nära koppling till människohandel, och det är vanligt att åklagare yrkar på ansvar för koppleri i andra hand vid åtal för människohandel för sexuella ändamål. Koppleri innebär bland annat att en gärningsperson främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en annan person förmås företa eller tåla sexuella handlingar mot ersättning. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om det avser en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.^{53 54} Straffet för koppleri är fängelse i högst fyra år. Vid grovt koppleri är straffet fängelse i lägst två och högst tio år, det vill säga samma straffskala som människohandel.⁵⁵

Människohandel är ett brott mot den enskilde vilket innebär att offret alltid ses som målsägande. Koppleri och grovt koppleri kan ses som brott mot person, men det kan samtidigt anses vara riktat mot allmänna intressen. I vissa situationer anses dock koppleri endast vara riktat mot allmänna intressen. Det gäller i regel när den som upplåter en lägenhet får kännedom om att lägenheten används för sexuella handlingar mot ersättning.⁵⁶ I de fall personen som utfört den sexuella handlingen inte ses som målsägande går denna miste om det stärkta rättsliga stöd som ges genom rätt till målsägandebiträde, rättshjälp och potentiellt skadestånd.

2.4 De granskade myndigheternas arbete mot människohandel för sexuella ändamål

Nedan beskriver vi hur de granskade myndigheterna arbetar mot människohandel.

2.4.1 Migrationsverket upptäcker och rapporterar misstänkt människohandel

Migrationsverket upptäcker misstänkta offer för människohandel och rapporterar till Polismyndigheten genom att skicka tips eller polisanmäla. Migrationsverket förmedlar även kontakt med regionkoordinatorer och prövar ansökningar om tillfälliga uppehållstillstånd för bevispersoner.

⁵¹ Prop. 1997/98:55.

⁵² SOU 2010:49.

⁵³ 6 kap. 12 § brottsbalken.

⁵⁴ Jämställdhetsmyndigheten, *Människohandel för sexuella ändamål: om tolkning och tillämpning av 4 kap. 1a § Brottsbalken*, 2024.

⁵⁵ 6 kap. 12 § brottsbalken.

⁵⁶ Se kommentaren till 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken, Norstedts Juridik, JUNO version 99, publicerad digitalt 2025-12-10.

I sitt arbete med att pröva ansökningar från personer som söker tillstånd att komma till Sverige är Migrationsverket ofta den första kontakt som tredjelandsmedborgare⁵⁷ har med svenska myndigheter. Migrationsverket kommer dock inte i kontakt med alla personer som kommer till Sverige. Stora undantagsgrupper utgörs av tredjelandsmedborgare som tar sig till Sverige illegalt utan att ta kontakt med svenska myndigheter, tredjelandsmedborgare⁵⁸ som har uppehållstillstånd i annat EU/EES-land och EU/EES-medborgare som åtnjuter fri rörlighet i och med Schengensamarbetet.⁵⁹

2.4.2 Polismyndigheten förebygger, upptäcker och utreder

Polismyndigheten arbetar förebyggande mot människohandel genom att utreda och lagföra köp av sexuell handling, som ett sätt att minska efterfrågan. Människohandel är ett upptäcktsbrott vilket innebär att polisen behöver arbeta aktivt för att upptäcka det. Det kan ske genom uppsökande arbete på massagesalonger eller webbplatser som marknadsför sexuella handlingar mot betalning. Polisen utreder människohandel under ledning av en åklagare.

Därutöver är Polismyndigheten nationell rapportör i frågor som rör människohandel. De ska också redovisa uppgifter till regeringen om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige, samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.⁶⁰

2.4.3 Åklagarmyndigheten leder förundersökningar om människohandel och väcker åtal

När Polismyndigheten inleder en förundersökning om människohandel för sexuella ändamål ska den lämna över ärendet till Åklagarmyndigheten. Även förundersökningar om koppleri ska ledas av åklagare. Förundersökningar om köp av sexuell handling leds däremot av Polismyndigheten och lämnas över till Åklagarmyndigheten inför åtal.⁶¹

2.4.4 De granskade myndigheterna samarbetar med regionkoordinatorer, andra myndigheter och civilsamhället

De granskade myndigheternas samverkan med andra myndigheter och civilsamhället är betydelsefull i arbetet mot människohandel. Jämställdhetsmyndigheten är en sådan myndighet, med ansvar för Nationella samordningen mot prostitution och människohandel (NSPM) och en formaliserad stödprocess till utsatta personer. I denna stödprocess är regionkoordinatorerna ett viktigt led. Regionkoordinatorerna ska fungera som ett stöd till Jämställdhetsmyndighetens nationella uppdrag.

⁵⁷ Medborgare utanför EU/EES. EES står för Europeiska ekonomiska samarbetsområdet där Europeiska unionens medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge ingår.

⁵⁸ Medborgare utanför EU/EES.

⁵⁹ Se Riksrevisionen, *Vem där - fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, 2024, för en rollbeskrivning av vilken myndighet som utgör första kontakt för olika grupper av utlänningar som kommer till Sverige.

⁶⁰ Bilaga till förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten och 14 § förordningen (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

⁶¹ Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9).

Regionkoordinatorerna är anställda av socialtjänsten och fungerar som en regional aktör med spetskompetens på området, som kan stötta andra yrkesverksamma. 2025 fanns 22 regionkoordinatorer fördelade över de sju polisregionerna.⁶²

⁶² Jämställdhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2025, 2026*; Jämställdhetsmyndigheten, *Regionkoordinatorernas statistik 2024*. Se Jämställdhetsmyndigheten ”Regionkoordinatorer – stöd i arbetet mot prostitution och människohandel”, hämtad 2026-05-12.

3 Migrationsverket kan förbättra sitt arbete med att upptäcka och rapportera människohandel

Migrationsverket arbetar inte tillräckligt effektivt för att upptäcka och rapportera misstänkta fall av människohandel för sexuella ändamål. I många ärendeslag är myndighetens möjligheter att fånga upp indikationer på människohandel begränsade, på grund av faktorer som är svåra för Migrationsverket att påverka. Men tillräcklig kompetens och styrning saknas även i ärendeslag med bättre möjligheter att upptäcka misstänkt människohandel.

Iakttagelserna som redovisas i detta kapitel gäller dels Migrationsverkets processer på ett övergripande plan, dels en extra fördjupning i ärendeslagen asyl, anknytning och förvar. Orsakerna till fördjupningen är att förekomsten av människohandel bedöms vara relativt hög i dessa ärenden och att vi bedömer att Migrationsverket har rimliga praktiska och juridiska möjligheter att upptäcka indikationer där.

3.1 Migrationsverkets processer ger inte tillräckliga förutsättningar för att upptäcka misstänkt människohandel

Vid Migrationsverket är arbetet mot människohandel organiserat så att varje medarbetare ansvarar för att fånga upp indikationer på människohandel inom sina ärenden. Centralt på myndigheten finns också ett nätverk mot människohandel, som följer upp och driver arbetet. Myndigheten hanterar en stor mängd ärendeslag⁶³, där förutsättningarna för att upptäcka människohandel varierar, bland annat beroende på graden av kontakt med den sökande. Sammantaget bedömer vi att Migrationsverkets processer inte är tillräckligt anpassade för att, inom de ramar myndigheten kan påverka, upptäcka och rapportera indikationer på misstänkt människohandel.

3.1.1 Migrationsverket är inte en brottsbekämpande myndighet, vilket begränsar förutsättningarna för djupa utredningar

Migrationsverket ska bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.⁶⁴ Om myndigheten i sin handläggning av ärenden om uppehållstillstånd eller medborgarskap (så kallade utlänningsärenden) eller övrig verksamhet får indikationer på människohandel, ska dessa anmälas till Polismyndigheten. Migrationsverket är dock inte någon brottsbekämpande myndighet med rätt att utreda brott eller spara underrättelseinformation. Därför ska myndigheten inte på eget initiativ utreda eller ta fram uppgifter som inte behövs för att avgöra utlänningsärendet.⁶⁵ Migrationsverket kan alltså inte utreda omständigheter enbart

⁶³ Exempelvis asyl, arbetstillstånd, anknytning, besöksviseringar, medborgarskap, återvändande och förvar.

⁶⁴ Se 5 § 4 förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

⁶⁵ Se Migrationsverket, *Utlämnande av information avseende brottsmisstankar och felaktigheter*, dnr 1.3.4-2024-3232, fastställd 2024-03-05.

för att undersöka om det finns indikationer på människohandel, om utredningen inte samtidigt kan ha betydelse för utlänningsärendets utgång.⁶⁶

Det innebär att Migrationsverket ansvarar för många ärendeslag där det saknas juridiska förutsättningar att på ett systematiskt vis utreda indikationer om misstänkt människohandel. Exempel på sådana ärendeslag är besöksviseringar och EES-ärenden (ärenden om fri rörlighet inom EU), där frågan om sexuell exploatering sällan aktualiseras i prövning av ärendena.⁶⁷

3.1.2 I många ärendeslag finns praktiska hinder för att upptäcka människohandel

I många ärendeslag har Migrationsverket även begränsade *praktiska* möjligheter att upptäcka indikationer på människohandel. I många fall skulle det kosta mycket tid och resurser att skapa bättre förutsättningar att upptäcka misstänkt människohandel. Ett exempel är arbetstillståndsärenden, där sökande lämnar in en skriftlig ansökan från sitt hemland och där hela prövningsprocessen i regel genomförs utan att Migrationsverket träffar vare sig sökande eller arbetsgivare. Att regelmässigt inkludera en muntlig intervju eller att samla in och utreda en större mängd uppgifter skulle ha stor påverkan på både handläggningstider och handläggningskostnader. Enligt vår bedömning vore det inte rimligt.⁶⁸

I vissa ärendeslag, som anknytningsärenden⁶⁹ och vissa studerandeärenden, inkluderar handläggningsprocessen en intervju med den sökande i dess hemland, som genomförs av lokalanställd personal vid en svensk utlandsmyndighet.⁷⁰ Även detta förfarande gör det svårare att upptäcka indikationer på människohandel. Riksrevisionen har i tidigare granskningar⁷¹ iakttagit bristande kompetens hos lokalanställda och bristande informationsöverföring mellan lokalanställda och Migrationsverkets handläggare⁷², vilket minskar kvaliteten och rättssäkerheten i handläggningen. Även i denna granskning beskriver intervjuade medarbetare att

⁶⁶ Se Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag att bidra till att utveckla det brottsförebyggande arbetet*, Ju2024/02612, dnr 1.3.4-2025-10531, fastställd 2025-08-26.

⁶⁷ Även i sådana ärendeslag kan indikationer dock framkomma, av att sökanden ändå bidrar med uppgifter som väcker misstankar.

⁶⁸ Riksrevisionen har dock i tidigare granskningar kritiserat att Migrationsverket inte gör muntliga utredningar i tillräcklig utsträckning ens i arbetstillståndsärenden där det finns indikationer på att arbetsgivaren är oseriös. Se Riksrevisionen, *Migrationsverkets kontroller av arbetstillstånd – stor risk för fel och missbruk*, RiR 2026:5.

⁶⁹ Anknytningsärenden innebär ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd för att återförenas med en nära anhörig, såsom make/maka, förälder eller minderårigt barn. Som huvudregel befinner sig den sökande i sitt hemland och den anhöriga i Sverige.

⁷⁰ Se Migrationsverket, 2025, *Redovisning av uppdrag om förbättrad informationsöverföring från Polismyndigheten och utlandsmyndigheter till Migrationsverket*, Ju2024/02530, dnr 1.1.1.2-2025-7357.

⁷¹ Se Riksrevisionen, *Att komma till Sverige som anhörig – rättssäkerheten i anknytningsärenden*, RiR 2021:9 och Riksrevisionen, *Tredjelandstudenter i högskolan – antagning, uppehållstillstånd och organisering av utbildning*, RiR 2024:21.

⁷² Handläggare vid Migrationsverket utreder och fattar beslut inom en mängd olika ärendeslag. För att få anställning som handläggare krävs akademisk utbildning.

bristande kvalitet i utlandsmyndigheternas intervjuer gör det svårt att upptäcka indikationer på människohandel.⁷³

Bäst förutsättningar att upptäcka indikationer på misstänkt människohandel finns i de ärendeslag där medarbetarna träffar den sökande fysiskt, som i asyl- och förvarsärenden. I asylärenden träffar den sökande Migrationsverket vid flera tillfällen och handläggaren genomför en lång muntlig utredning med den sökande. Att vara ett offer för människohandel kan direkt påverka rätten till asyl⁷⁴, varför det är centralt för medarbetarna att identifiera indikationer om människohandel och utreda dessa.

I förvarsärenden har Migrationsverkets medarbetare vid förvaren⁷⁵ löpande kontakt med de misstänkta brottsoffren, eftersom verksamheten pågår dygnet runt och personalen har ansvar för god miljö och förvarstagnas tillgång till sysselsättning. Det ger möjlighet till löpande samtal och dialog om personens eventuellt utsatta situation. Dessutom har medarbetare vid förvar möjlighet att söka igenom förvarstagnas baggage. Exempelvis kan utrustning som används vid prostitution vara en indikation på människohandel. Intervjuade medarbetare vid förvaren beskriver att det är relativt vanligt att det är så de får indikationer, eller genom att observera klädsel och beteende vid ankomst.⁷⁶

3.1.3 Migrationsverkets handläggningsprocesser har sällan något särskilt steg som aktualiserar frågan om människohandel

Migrationsverkets olika ärendeslag har sin egen handläggningsprocess och ofta var sitt ärendehanteringssystem som tekniskt verktyg. I de flesta ärendeslag ingår inte något specifikt steg i handläggningsprocessen där medarbetaren ska ta ställning till om indikationer på människohandel förekommer i ärendet. Snarare är det ett *perspektiv* som ska finnas med genom hela handläggningen, utan särskild påminnelse i ärendehanteringssystemet.

I asylprövningen⁷⁷ finns däremot ett steg i handläggningsprocessen som innebär att medarbetaren ska bedöma risken för re-trafficking⁷⁸ vid ett eventuellt avslagsbeslut och utvisning till hemlandet. Det innebär en explicit utredning om huruvida människohandel har ägt rum och riskerar att upprepas. Medarbetaren ska också utreda bland annat resväg och motiv för att ta sig till Sverige, vilket kan ge indikationer om människohandel.

⁷³ Gruppintervju 2026-01-08 med beslutsfattare i anknytningsärenden samt gruppintervju 2026-01-13 med handläggare i anknytningsärenden.

⁷⁴ Se kap. 4 kap. 1–2 §§ utlänningslagen (2005:716).

⁷⁵ Förvar är en typ av administrativt frihetsberövande där en person hålls i ett låst boende som drivs av Migrationsverket, i syfte att säkerställa att personen är tillgänglig för Polismyndigheten eller Migrationsverket i vissa fall där en person inte har rätt att vistas i Sverige.

⁷⁶ Gruppintervju 2026-01-12 med teamledare vid förvaret i Märsta samt gruppintervju 2026-01-14 med handläggare och handledare vid förvaren i Åstorp och Mölndal.

⁷⁷ Asylprövning är den del av ett asylärende som innebär att en handläggare prövar och tar ställning till den sökandes rätt att beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av asylskäl.

⁷⁸ Re-trafficking är när en person som utsatts för människohandel utsatts för detta på nytt.

I samband med inskrivning i förvar ska Migrationsverket genomföra en screening för att upptäcka risken för människohandel i det specifika ärendet. I screeningsens första steg har en medarbetare ett inskrivningssamtal med den förvarstagna, där flera ämnen och informationspunkter går igenom varav en del rör indikationer på människohandel. Det varierar mellan olika förvar vilka som utför detta samtal, vilket innebär att det kan göras av personer med olika befogenheter, utbildning och ansvar. Vanligtvis utförs det av en förvarshandledare, som är den yrkesroll som har lägst befogenhet och krav på formell utbildning.⁷⁹ I nästa steg går den förvarstagnas ärende igenom, i regel av en medarbetare med högre befogenheter, för att upptäcka uppgifter i själva ärendet som pekar på indikationer om människohandel. För screeningen finns en inbyggd åtgärd i systemstödet som ska guida genom processen. Om screeningen visar indikationer på människohandel ska medarbetaren boka in ett samtal om människohandel med den förvarstagna. Huruvida screening genomförs när de förvarstagna anländer till förvaret följs dock inte upp. Både processledare för förvarsprocessen och medarbetare vid förvar uppger att tidsbrist ibland gör att denna arbetsuppgift inte hinns med.

Eftersom Migrationsverket inte systematiskt följer upp om screening genomförs och färdigställs saknas tillförlitlig och heltäckande statistik. Samtidigt finns vissa registeruppgifter som kan ge en övergripande bild av hur arbetet genomförs. Dessa uppgifter redovisas nedan, men bör tolkas med försiktighet eftersom brister i datakvalitet och uppföljning begränsar möjligheten att dra tydliga slutsatser.

Tabell 2 Antal inskrivna kvinnor vid förvar samt genomförda screeningåtgärder för människohandel, 2023–2025

	2023	2024	2025
Antal kvinnor som skrevs in vid förvar	414	408	480
Antal påbörjade screeningar*	237	370	403
Antal avslutade screeningar**	195	316	334
Andel avslutade screeningar per inskriven kvinna	47 %	77 %	70 %

Anm.: * Variabeln visar antalet individer där någon av de 10 screeningfrågorna har besvarats, oavsett resultat.

** Variabeln visar antalet individer där frågan om huruvida screening har granskats är markerad som besvarad, oavsett resultat.

Källa: Sammanställning av registerdata från Migrationsverket.

Tabell 2 illustrerar hur screening för indikationer på människohandel genomförs för vissa, men inte alla, kvinnor som skrivs in i förvar. Antalet screeningåtgärder har ökat över tid, inte minst mellan 2023 och 2024. Detta kan enbart delvis förklaras av att fler kvinnor har skrivits in i förvar.

⁷⁹ I dagsläget innebär det avklarad gymnasieutbildning.

3.1.4 Migrationsverkets styrning uppmuntrar inte alltid arbetet mot människohandel

Granskningen visar att Migrationsverkets styrning i flera avseenden begränsar utrymmet att upptäcka och följa upp misstänkt människohandel för sexuella ändamål. Arbetet kräver ofta tidskrävande åtgärder, till exempel längre samtal, ytterligare muntlighet, intern rapportering och kontakt med andra aktörer. Dessa moment tar tid men syns i begränsad utsträckning i myndighetens produktionsmått och uppföljning. Medarbetare ställs därför inför en konkret avvägning mellan att avsluta ärenden enligt målsättningar om snabb handläggning å ena sidan, och att fördjupa utredningar för att avgöra om det finns indikationer på misstänkt människohandel å andra sidan.

Risken att indikationer missas i handläggningen är extra stor när förekomsten av människohandel inte bedöms påverka ärendets utgång. I anknytningsärenden förekommer det att ärenden avgörs trots uppgifter som kan tyda på sexuell exploatering, eftersom dessa inte anses nödvändiga för beslutet.⁸⁰ Det innebär att potentiella offer inte alltid identifieras och att brottet kan pågå obehindrat.

Styrningens konsekvenser varierar mellan ärendeslag. I asylprocessen finns moment som möjliggör att uppgifter om exploatering kan komma fram, även om utrymmet begränsas av krav på handläggningstakt. I anknytningsärenden är utrymmet än mer begränsat. Om ett ärende kan avgöras på befintligt underlag, exempelvis vid misstanke om skenförhållande, saknas incitament att ställa ytterligare frågor om exploatering. Indikationer som kräver fördjupning riskerar därför att inte följas upp. Konsekvensen kan då bli att ärendet avslås, men att förövaren går ostraffad och kan fortsätta brottsligheten med ett annat offer.

I förvarsverksamheten får styrningen tydliga konsekvenser eftersom verksamheten präglas av korta tidsförlopp⁸¹, fokus på verkställighet och krav kopplade till säkerhet och incidenthantering. Screening och uppföljande samtal om människohandel genomförs därför inte alltid. Intervjuade medarbetare beskriver att samtal kan ta lång tid, och att de konkurrerar med andra arbetsuppgifter i en verksamhet med högt tempo och ständig risk för säkerhetsincidenter. Följden blir att tydliga misstankar oftare hanteras, medan mer svårtolkade indikationer riskerar att falla bort.

Sammantaget kräver arbetet med att identifiera människohandel för sexuella ändamål aktiva prioriteringar i den operativa verksamheten. Enhetschefernas styrning blir därför avgörande. Där arbetet efterfrågas, följs upp och ges utrymme finns bättre förutsättningar att identifiera och utreda indikationer. Där fokus i stället ligger på produktion och handläggningstakt riskerar arbetet att nedprioriteras, särskilt i ärenden där indikationerna är otydliga eller inte direkt påverkar beslutet.

⁸⁰ Migrationsverket, *Uppföljning av Migrationsverkets arbete mot människohandel 2023*, dnr: 1.3.1-2024-3318, fastställelsedatum 2024-03-04.

⁸¹ År 2025 var den genomsnittliga vistelsetiden i förvar 38 dagar för kvinnor. Se Migrationsverket, *Årsredovisning 2025, 2026*.

3.1.5 Flest rapporter om misstänkt människohandel kommer från asylprocessen och förvaren

Tidigare avsnitt har analyserat förutsättningarna i de olika ärendeslagen för identifieringsarbetet vid Migrationsverket utan att redovisa utfall. Tabell 3 visar hur många interna rapporter om misstänkt människohandel för sexuella ändamål som Migrationsverket har upprättat under perioden 2023–2025, fördelat mellan olika ärendeslag.

Tabell 3 Antal upprättade interna rapporter om misstänkt människohandel för sexuella ändamål, uppdelade efter ärendeslag som upprättade rapporten, 2023–2025

Ärendeslag	2023	2024	2025	Totalt
Asyl	91	80	47	218
Förvar	18	13	18	49
Återkallelse och kontroll	7	4	8	19
Besök	2	7	10	19
Anknytning	6	7	5	18
Överprövning och verkställighetshinder	5	2	1	8
Kvot	-	-	5	5
EES	1	2	2	5
Massflykt	2	2	-	4
Arbetstillstånd	2	1	1	4
Medborgarskap	-	1	1	2
Viseringar	-	-	1	1
Summa	134	119	99	352

Källa: Sammanställning av registerdata från Migrationsverket.

Tabellen visar att merparten av de interna rapporterna upprättas inom ärendeslagen asyl och förvar, medan betydligt färre rapporter upprättas i övriga ärendeslag.

Skillnaderna kan delvis förstås mot bakgrund av vad som framkommit i tidigare avsnitt om att möjligheterna att uppmärksamma indikationer varierar mellan ärendeslagen. Samtidigt går det inte, utifrån dessa uppgifter, att dra slutsatser om i vilka ärendeslag identifieringsförmågan är störst eller var arbetet bedrivs mest effektivt. Det beror inte minst på att förekomsten av människohandel kan skilja sig åt mellan ärendeslagen, vilket påverkar hur många rapporter som upprättas.

Tabellen bör därför främst tolkas som en beskrivning av hur rapporteringen fördelar sig mellan olika delar av verksamheten, snarare än ett mått på omfattningen av människohandel eller kvaliteten i arbetet. Sammantaget illustrerar utfallet att arbetet med att identifiera misstänkt människohandel präglas av olika villkor, vilket bidrar till att rapporteringen koncentreras till vissa delar av verksamheten.

3.2 Riktlinjer finns i alla processer, men är inte tillräckliga för att säkerställa tillämpning

Migrationsverket har tagit fram riktlinjer i form av ett omfattande metodstöd, som ska vägleda handläggarna i att identifiera och utreda indikationer på misstänkt människohandel. Granskningen visar dock att stödet inte är tillräckligt anpassat till handläggarnas behov och att det inte heller används konsekvent i handläggningen.

3.2.1 Migrationsverket har tagit fram ett metodstöd som regelbundet ses över

Migrationsverket har en rutin för att hantera ärenden om misstänkt människohandel, som gäller för alla ärendeslag. Rutinen beskriver myndighetens ansvar och vad som kännetecknar brottet människohandel samt förklarar vad medarbetaren ska göra vid misstanke. För flera ärendeslag finns även stödmaterial inkluderat i respektive ärendeslags handläggarsöd. De innehåller exempelvis indikatorlistor och riktlinjer, som syftar till att vara mer specifika och nära de aktuella handläggningsstegen.

Tillsammans utgör rutinen och handläggarsöden myndighetens metodstöd. Metodstödet ska säkerställa att Migrationsverket identifierar misstänkta fall av människohandel i enlighet med internationella åtaganden och myndighetens instruktion samt ge stöd till medarbetare i att uppmärksamma indikationer, agera vid misstanke och vidta rätt åtgärder. Metodstödet ses regelbundet över av nätverket mot människohandel och uppdateras vid behov.

3.2.2 Medarbetare upplever inte alltid tillräcklig vägledning från metodstödet och tillämpar det inte alltid

Intervjupersonerna i de olika ärendeslagen beskriver samstämmigt att de känner till myndighetens metodstöd, och flera beskriver det som tydligt och tillräckligt utförligt. Några beskriver det dock som alltför generellt och inte tillräckligt anpassat till det specifika ärendeslaget eller den praktiska utredningssituationen. Exempelvis lyfter vissa fram att indikatorlistorna träffar nästan alla deras ärenden och därmed inte ger tillräckligt stöd. Dessutom efterfrågas instruktioner om hur man går vidare för att utreda indikationer och exempel på konkreta frågor som bör ställas vid utredningar. Vissa intervjupersoner lyfter att när misstanke uppstår i en intervjusituation upplevs det svårt att konsultera metodstödet vid sittande bord.

Migrationsverkets uppföljning av metodstödet tillämpning inom asylprocessen har även pekat på att stödet inte alltid används i handläggningen. Uppföljningen visade också att identifierade indikationer sällan följdes upp med relevanta följdfrågor och att utredningarna därmed inte anpassas till den enskildes utsatthet. Migrationsverket

bedömer att bristerna i första hand beror på tillämpningen av stödet snarare än på dess utformning.⁸²

3.3 Medarbetarna saknar tillräcklig kompetens och stöd i identifieringsarbetet

Migrationsverket har infört utbildningar och ett stödjande nätverk för att stärka medarbetarnas kompetens i arbetet mot människohandel. Granskningen visar dock att kompetensutvecklingen inte är tillräckligt omfattande eller kontinuerlig, och att stödet inte i tillräcklig utsträckning möter verksamhetens behov. Därmed saknar medarbetarna i vissa delar de förutsättningar som krävs för att upptäcka och rapportera misstänkt människohandel.

3.3.1 Utvärderingar visar på brister i medarbetarnas kompetens

Nätverkets uppföljningar visar på låg förmåga att fånga indikationer på människohandel hos handläggarna i flera ärendeslag, som medborgarskap, överprövning, vidarebosättning, studerandeärenden, EES-ärenden, viseringar och Dublinärenden.⁸³ Europarådets expertgrupp GRETA har kritiserat Sverige för att Dublinärenden avgörs, och personer överförs till andra EU-länder, utan att identifieringsarbetet färdigställts. Brotts soffren går därmed miste om sin rätt till stöd och utredning av brottsmisstankarna omöjliggörs. GRETA pekar på att kompetensen behöver stärkas på handläggarnivå.⁸⁴

Migrationsverkets egna uppföljningar av arbetet mot människohandel inom asylprövningen visar på okunskap om att människohandel utgör skyddsgrundande behandling som ska utredas, och otillräcklig förmåga att fånga upp, tolka och följa upp indikatorer på misstänkt människohandel. Migrationsverket drar slutsatsen att riktade kunskapshöjande åtgärder behövs.⁸⁵

3.3.2 Utbildning ges, men inte tillräckligt ofta

Migrationsverkets centrala utbildningsverktyg innehåller en 30 minuter lång webbutbildning om människohandel, som är obligatorisk för alla medarbetare. Utbildningen ger en grundläggande beskrivning av människohandel, hur det kan upptäckas och Migrationsverkets ansvar. Utbildningen är densamma för alla typer av ärendeslag och är tänkt att kompletteras genom att handläggarna studerar respektive handläggarstöd för just sitt ärendeslag. Att alla tar del av utbildningen följs dock inte upp. Enhetschefer har huvudansvar för att medarbetarna har rätt kompetens, vilket innebär både ansvar för introduktion och löpande kompetensutveckling. Däremot

⁸² Se Migrationsverket, *Skyddsprocessens tillämpning av metodstödet för identifiering av misstänkt människohandel*, dnr 1.3.4-2022-3303, fastställd 2022-02-23.

⁸³ Migrationsverket, *Uppföljning av Migrationsverkets arbete mot människohandel*, 2023.

⁸⁴ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA), *Evaluation report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2023.

⁸⁵ Migrationsverket, *Skyddsprocessens tillämpning av metodstödet för identifiering av misstänkt människohandel*, dnr 1.3.4-2022-3303, fastställd 2022-02-23; Underlag från Migrationsverket, 2025-09-23.

finns inga centrala mål om vad kompetensutvecklingen ska innehålla, hur lång den ska vara eller när i anställningstid som den ska ges. Frågan om människohandel ska omhändertas och hållas vid liv genom ärendegenomgångar, praxismöten och genomgång av befintligt stöd inom respektive enhet.

Vid intervjuer framkommer att medarbetare inom ärendeslagen asyl och anknytning har gått webbutbildningen, men att inte alla intervjuade vid förvaren har det. Processledaren som ansvarar för förvarsprocessen uppger att alla förvarsmedarbetare ska gå den, men att den kan framstå som frivillig eftersom den ges vid sidan av den obligatoriska grundutbildningen. Vissa förvar har haft lokala utbildningsinitiativ, men överlag beskriver medarbetarna vid förvaren kompetensutvecklingen som otillräcklig i förhållande till uppgiftens komplexitet. Vid förvaren är majoriteten av medarbetarna förvarshandledare, en yrkesroll med låga krav på formell utbildning.⁸⁶ Brister i kompetensförsörjning och kompetensutveckling av förvarsanställda har länge lyfts fram i Migrationsverkets uppföljningar⁸⁷ och även av Riksrevisionen.⁸⁸ Bristerna innebär att identifieringsarbetet riskerar att bli särskilt sårbart just i den verksamhet där förutsättningarna att upptäcka misstänkt människohandel är som bäst.

Vid sidan av den korta webbutbildningen ger myndighetens nätverk mot människohandel mer specialiserade och fördjupade utbildningar till vissa av de enheter som efterfrågar det, samt planerade insatser utifrån uppföljningar av arbetet. Under 2023 genomförde nätverket utbildningsinsatser för förvaren och tillståndprocessen, vilket resulterade i utbildning av flera hundra medarbetare.⁸⁹ Representanter för nätverket beskriver dock att efterfrågan är långt större än vad de har möjlighet att tillgodose. En representant beskriver att det i hennes region finns över 80 enheter som kan efterfråga utbildningsinsatser och att hon ofta tvingas tacka nej till förfrågan att föreläsa, eftersom tid och resurser inte räcker till.⁹⁰

Några av de medarbetare vi intervjuat beskriver att deras enhet har tagit del av nätverkets utbildningsinsats någon gång under deras anställningstid och att det varit positivt för arbetet, men att det överlag skulle behövas fler sådana insatser vid fler upprepade tidpunkter. Flera intervjuade uppger dock att de inte känner till några utbildningar utöver webbutbildningen och beskriver ett behov av fördjupad utbildning som är anpassad till deras ärendeslag. Även beslutsfattare⁹¹, som är handläggarnas närmaste rådgivare, uppger att de skulle behöva bli påminda om hur frågan om människohandel ska behandlas och få uppdaterade kunskaper om aktuella tillvägagångssätt. Snarare än att få utbildning vid ett tillfälle under sin anställningstid beskriver flera hur det skulle vara värdefullt att få uppdatering en gång i halvåret.

⁸⁶ I dagsläget avklarad gymnasieutbildning.

⁸⁷ Se till exempel Migrationsverkets årsredovisning för 2023, 2024 och 2025.

⁸⁸ Riksrevisionen, *Förvar i migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning*, RiR 2025:32.

⁸⁹ Underlag från Migrationsverket, 2025-09-23.

⁹⁰ Grupptintervju 2025-12-12 med regionala samordnare i nätverket mot människohandel.

⁹¹ Beslutsfattare vid Migrationsverket coachar och utbildar handläggare samt fattar, tillsammans med handläggaren, beslut i de ärenden som kräver tvåmansbeslut.

Eftersom det är relativt sällan som medarbetare stöter på indikationer på misstänkt människohandel är det svårt att bygga upp kompetens genom egen erfarenhet, och det finns stor risk för att blinda fläckar förblir blinda.

3.3.3 Stödfunktioner har centraliserats, vilket har haft både positiva och negativa effekter

Centralt på myndigheten finns ett nätverk mot människohandel som består av en nationell samordnare och ett antal regionala representanter. För närvarande arbetar den nationella samordnaren heltid med denna uppgift och de 6 regionala representanterna arbetar upp till 50 procent av heltid. Totalt finns därmed 4 årsarbetskrafter avsatta för att samordna och ge stöd i arbetet mot människohandel. Nätverket ska bland annat stödja enheter i handläggningen av enskilda ärenden, samverka med externa aktörer samt utbilda och främja lärande i vardagen genom dialog, stöd och återkoppling. Till sin hjälp har nätverket ett frågeformulär som medarbetare i första hand ska använda när de har frågor. Svaren ska kunna användas för lärande i vardagen på enheterna, och nätverket använder även frågorna som underlag för att utveckla verksamheten.⁹²

Före 2021 hade varje prövningsenhet i stället utsedda kontaktpersoner som skulle ge stöd i frågor om människohandel. Syftet med att göra om strukturen var att minska personberoendet samt att förtydliga att ansvaret för det operativa arbetet ligger hos varje medarbetare och att ansvaret för kompetensfrågorna ligger på enhetschefen.

I intervjuer beskriver medarbetare på olika sätt hur nöjda de är med nätverkets stöd. Flera upplever att de regionala samordnarna finns för långt ifrån den operativa verksamheten och att formuläret inte uppmuntrar till kontakt och bollande av frågor. Vissa uppger att de som svar på sin fråga uppmanats att läsa handlägningsstödet, vilket de inte har upplevt som hjälpsamt. Några uppger att det var enklare att diskutera specifika ärenden och relevanta åtgärder när det fanns kontaktpersoner på enheterna. Flera lyfter att det viktigaste stödet nu i stället utgörs av kollegor, beslutsfattare och teamledare⁹³ på enheten, som de kan diskutera sina ärenden med.

3.4 Migrationsverket samverkar med andra aktörer, men operativ verksamhet saknar återkoppling

Migrationsverket samverkar med både Polismyndigheten och regionkoordinatorer i arbetet mot människohandel. Granskningen visar dock att den operativa verksamheten saknar återkoppling, vilket försvårar för handläggarna och begränsar effekten av samverkan.

⁹² E-post från Migrationsverket, 2026-05-25 och 2026-07-30.

⁹³ Medarbetare vid Migrationsverket som leder och planerar arbetet, samt coachar handläggare/handledare och fattar vissa typer av beslut.

3.4.1 Migrationsverket kontaktar regionkoordinatorerna när den berörda samtycker

När Migrationsverket uppmärksammar indikationer på människohandel ska medarbetaren informera det potentiella brottsoffret om misstankarna och be om samtycke till att kontakta regionkoordinatorer⁹⁴. Om samtycke ges tar regionkoordinatorerna över det fortsatta stödarbetet, och intervjupersonerna beskriver att Migrationsverkets arbete i praktiken "tar slut" där. Handläggarna är tydliga gentemot den utsatta med att det inte är Migrationsverket som ansvarar för stödinsatserna.

Intervjuade medarbetare beskriver att det är ovanligt att den berörda samtycker, ofta på grund av rädsla, skam eller att de inte vill kännas vid utsattheten och att Migrationsverket därför i de flesta fall inte kan koppla in regionkoordinatorerna. Anledningen är att det inte finns någon sekretessbrytande bestämmelse som tillåter Migrationsverket att kontakta regionkoordinatorerna utan samtycke, när ärendet rör en vuxen.

Ärendestatistik visar dock att handläggare inte informerar den sökande om regionkoordinatorerna i alla ärenden. År 2025 skedde detta i 63 av 99 ärenden där misstankar om människohandel fanns. I dessa 63 ärenden samtyckte den sökande till kontakt med regionkoordinator i 38 fall och avböjde i 25 fall.⁹⁵

3.4.2 Migrationsverket anmäler brott och tipsar Polismyndigheten, men handläggare saknar återkoppling

På central nivå samverkar Migrationsverkets nätverk mot människohandel och Polismyndighetens nationella operativa avdelning tätt kring bland annat metodutveckling, kompetenshöjning och gränsdragningen mellan myndigheternas ansvar. En viktig del av samverkan utförs dock av den operativa verksamheten i form av anmälningar och tips till polisen. Migrationsverket står för störst andel polisanmälningar för människohandel.⁹⁶

När en medarbetare har identifierat indikationer på människohandel ska hen ta ställning till om information ska lämnas till Polismyndigheten i form av en anmälan eller ett tips. I uppföljningar bedömer nätverket mot människohandel att många av Migrationsverkets polisanmälningar håller låg kvalitet och att misstankarna om människohandel inte redovisas tillräckligt tydligt. I flera fall bedömer nätverket att anmälningar i stället skulle ha lämnats som tips.⁹⁷

⁹⁴ För beskrivning av regionkoordinatorerna, se avsnitt 2.4.4.

⁹⁵ Underlag från Migrationsverket, 2025-12-30. I 97 procent av fallen hade handläggaren motiverat varför hen inte informerat om regionkoordinatorerna.

⁹⁶ Underlag från Migrationsverket, 2025-09-23.

⁹⁷ Underlag från Migrationsverket, 2025-09-23.

Som en möjlig förklaring till de brister som identifierats i uppföljningarna beskriver intervjuade handläggare att det är otydligt vad som ska inkluderas i en anmälan och hur utförlig den ska vara. På grund av sekretess och mängden känsliga uppgifter i många migrationsärenden ska uppgifter inte lämnas i onödan. Vissa intervjupersoner beskriver att den begränsade mängden information leder till att polisen ofta begär ut hela asylutredningen, vilket leder till merarbete när sekretess behöver bedömas och uppgifter behöver maskas. Andra beskriver att de inte fått någon återkoppling på sin anmälan och därför inte vet om den varit användbar. Intervjupersoner vid Migrationsverkets förvar, som träffar de misstänkta brottsoffren dagligen, beskriver hur de kan se i praktiken att ingenting händer med deras polisanmälningar eftersom personerna utvisas. De upplever därför att Migrationsverkets roll i arbetet mot människohandel är att föra statistik mer än att bidra till att fall upptäcks och utreds eller att brott klaras upp.

I intervjuer framkommer att de tidigare kontaktpersonerna vid varje enhet hade dialog med Polismyndigheten och också spred information från Polismyndigheten till sin enhet. Med dagens system upplever många att kontakt, dialog och återkoppling från Polismyndigheten saknas och att de därför inte vet vad Polismyndigheten efterfrågar i en polisanmälan.

3.5 Uppföljningar görs, men resultatet når inte handläggarna

Migrationsverkets nätverk mot människohandel följer upp myndighetens arbete mot människohandel och använder resultatet vid verksamhetsutveckling.⁹⁸ Fokus i uppföljningen ligger på identifiering av ärenden, om brottsoffer har informerats om misstankar samt på kontakter med externa aktörer. Nätverket gör också analyser av utvalda ämnen och av vilka frågor som kommer till nätverket.

Uppföljningen sker dock på central nivå och återkopplingen till den operativa verksamheten är svag. I intervjuer uppger handläggare och beslutsfattare att de inte får reda på hur arbetet mot människohandel går vid deras enhet eller i deras ärendeslag. Inte heller processledare för respektive ärendeslag, som ansvarar för att förvalta och stödja processernas utformning och se till att de är förenliga med gällande regelverk, beskriver att de får någon regelbunden återkoppling. Nätverkets uppföljning tycks därmed ha begränsat genomslag i den operativa verksamheten.

⁹⁸ Underlag från Migrationsverket, 2025-09-23.

4 Polismyndigheten arbetar inte effektivt för att förebygga, upptäcka och utreda människohandel

Polismyndigheten arbetar inte effektivt mot människohandel för sexuella ändamål. Regionerna har organiserat arbetet på olika sätt och de tidigare människohandelsgrupperna har i stor utsträckning avvecklats. Det medför konsekvenser för polisens arbete i alla delar. Det saknas en nationell styrning av arbetet mot människohandel vilket försvårar möjligheten att tillvarata och sprida kunskap. Det förebyggande och uppsökande arbetet är begränsat och sker inte kontinuerligt. Utredningsarbetet försvåras av brist på kunskap, nyckelkompetenser och stöd, vilket medför att många anmälningar läggs ner. Det faktum att gränspolisens förvarstar och avvisar personer i prostitution begränsar arbetet ytterligare, och strider mot Sveriges internationella åtaganden. Reglerna om betänketid är otydliga och tillämpas på ett sätt som försvårar identifieringen av människohandel. Bristande kunskap och missuppfattningar om brottet bidrar till att brottsofferperspektivet ofta förbises. Polisens samverkan med regionkoordinatorer och civilsamhället underlättar arbetet i hög grad, men samverkan med Åklagarmyndigheten och Migrationsverket behöver stärkas.

4.1 Polismyndigheten har inte en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet

Polismyndigheten har ingen nationell styrning avseende arbetet mot människohandel för sexuella ändamål, och regionerna har organiserat och resurssatt arbetet på olika sätt. I flera regioner konkurrerar arbetet mot människohandel med andra prioriterade brottsområden och saknar fredade resurser. Polismyndighetens verksamhetsutvecklare mot prostitution och människohandel har en samordnande och stödjande roll, men möjligheten att utveckla arbetet från nationell nivå samt att omhänderta och sprida kunskap och erfarenheter begränsas av regionernas olika organisation.

4.1.1 Regionerna har organiserat arbetet mot människohandel på olika sätt

Regionerna kan själva besluta om hur arbetet mot människohandel ska organiseras, och har valt att organisera det på olika sätt. Det innebär skillnader i resurssättning och förutsättningar att arbeta långsiktigt mot människohandel. Människohandel kan förekomma i olika typer av brott, som koppleri och köp av sexuell handling, vilka i de flesta fall hanteras på olika organisatoriska nivåer inom regionerna. Det ställer högre krav på samarbete dem emellan, för att minska risken för att människohandelsbrottet inte identifieras. Granskningen visar dock att den utredande delen av

Polismyndigheten endast i begränsad utsträckning drar nytta av den lokalkännedom som lokalpolisområdena har på området.

Under åren 2018–2022 fanns särskilda människohandelsgrupper i alla regioner förutom i region Nord. Grupperna bestod av utpekade resurser, som utredare och spanare, som skulle arbeta särskilt med människohandelsärenden. Endast en sådan grupp finns kvar idag, i region Bergslagen. I övriga regioner har grupperna upplösts för att få större flexibilitet och resurser har i många fall fördelats till andra typer av brottsutredningar.⁹⁹ Inom ramen för vår fallstudie har vi närmare granskat regionerna Syd, Väst och Stockholm, vilkas organisation beskrivs kortfattat i nästkommande avsnitt.

Region Syd är den enda region som sedan i januari 2025 har valt att lägga allt arbete mot människohandel och människoexploatering¹⁰⁰ på gränspolisen. Dessa brott är i och med straffvärdet gränspolisenhetens allvarligaste brott, som därmed inte behöver konkurrera med annan grov brottslighet.¹⁰¹ Enligt regionpolischefen i Syd genomfördes denna omorganisation bland annat på grund av ett ökat fokus på kriminell ekonomi.¹⁰² Koppleri hanteras dock på polisområdesnivå, och arbetet mot köp av sexuell handling på lokalpolisområdesnivå. Regionens resursfördelningsplan innehåller ett fastställt antal ”stolar” per verksamhet, för att satsningar ska bestå över tid. I samband med omorganisationen förstärktes gränspolisen med specialistkompetenser som finansiella utredare, spaningsledare och flera spaningsgrupper.¹⁰³

I region Väst hanteras människohandel och koppleri på regionens enhet för internationell organiserad brottslighet (IGOB), medan lokalpolisområdena har ansvaret för människoexploatering och köp av sexuell handling. Endast två utredare arbetar med detta inom regionen, men de är inte fredade. Tillgången till specialistkompetens är begränsad.¹⁰⁴ Den regionala samordnaren mot människohandel har äskat fler resurser, men regionpolischefen beslutade i stället att offer för människohandel ska kategoriseras som särskilt utsatta brottsoffer¹⁰⁵. Det innebär att de ingår i ett av de fem mest prioriterade områdena inom regionen.¹⁰⁶ I praktiken innebär beslutet inte att området människohandel tillförs några nya resurser.¹⁰⁷ Region Väst har dock åtta respektive fyra utredare som utreder fotbollshuliganer och sadelstölder, vilket enligt flera intervjupersoner illustrerar vilken prioritet människohandel har.

⁹⁹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-09-16.

¹⁰⁰ Straffansvar för människoexploatering regleras i 4 kap. 1 b § brottsbalken och omfattar exploatering av en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, men inte exploatering för sexuella ändamål (där ”motsvarande” straffansvar finns genom bestämmelsen om koppleri).

¹⁰¹ Intervju med verksamhetsutvecklare, 2025-09-16; Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁰² Se regeringsbeslut A2022/00333 och A2024/01109.

¹⁰³ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁰⁴ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁰⁵ Se beskrivning i Polismyndigheten, *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Tillsynsrapport 2023:1*, 2023.

¹⁰⁶ Övriga är våld, kriminell ekonomi, internationella brottsnätverk samt ordning och säkerhet.

¹⁰⁷ Se även avsnitt 4.5.2.

I region Stockholm hanteras människohandel, människoexploatering, koppleri och köp av sexuell handling på IGOB. De har fler resurser jämfört med region Väst, men arbetet mot människohandel har kraftigt fått stå tillbaka under de senaste åren, eftersom resurser har prioriterats till utredningar om skjutningar och sprängningar. IGOB ansvarar också för arbetsplatsinspektioner på massagesalonger, vilket utförs av gränspolisens rörliga kontrollgrupp (RÖK) i flera andra regioner. IGOB har viss tillgång till specialistkompetens såsom ingripandespanare (NIGS), men flera intervjupersoner beskriver att hög arbetsbelastning och hög personalomsättning försvårar arbetet.¹⁰⁸

4.1.2 Förutsättningarna att tillvarata och sprida kunskap och erfarenheter är begränsade

Polismyndigheten har ingen nationell styrning av arbetet mot människohandel. Däremot har myndigheten en verksamhetsutvecklare för arbetet mot prostitution och människohandel på den nationella operativa avdelningen (Noa). Verksamhetsutvecklaren beskriver sin funktion som samordnande, likriktande och stöttande för arbetet i regionerna. I uppdraget ingår att årligen föreslå åtgärder för arbetet till regeringen, och att fungera som en kontaktväg in i Polismyndigheten i frågor som rör människohandel.¹⁰⁹ Det faktum att regionerna själva kan besluta om hur arbetet mot människohandel ska organiseras försvårar verksamhetsutvecklarens möjligheter att utveckla detta arbete från nationell nivå. Det minskar även förutsättningarna att tillvarata och sprida kunskap och erfarenheter.

Polismyndigheten har en plan för människohandel som beslutades 2018, men som för närvarande är under revidering. Verksamhetsutvecklarens möjlighet att utveckla arbetet mot människohandel begränsas av att regionerna själva styr över hur arbetet organiseras och resurssätts. Verksamhetsutvecklaren saknar mandat att styra resurser till arbetet mot människohandel och kan därför inte utgå från ett nationellt helhetsgrepp. I dagsläget bistår hon regionerna med kunskap och material, bland annat via ett kompetensnätverk där regionala samordnare i vissa regioner deltar. Spridningen av kunskap om metoder och erfarenheter fungerar dock inte optimalt, och sker i vissa fall genom att eldsjälarna kontakter varandra snarare än genom formella nätverk.¹¹⁰

Verksamhetsutvecklaren ansvarar också för uppdraget som nationell rapportör, som innebär att övervaka, samordna och rapportera om hur samhället arbetar för att förebygga och bekämpa människohandel. I uppdraget ingår även att lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas till regeringen. Sverige har dock fått kritik för att Polismyndigheten har detta uppdrag, och vikten av att separera

¹⁰⁸ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-09-16; se § 14 förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

¹¹⁰ Se avsnitt 4.2.2; Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

övervakande och verkställande funktioner har betonats.¹¹¹ Verksamhetsutvecklaren instämmer i kritiken och menar att Polismyndigheten inte granskar och kontrollerar efterlevnad så som det är tänkt, dels av resursskäl, dels för att det är svårt att göra inifrån.¹¹² Tidigare fanns två verksamhetsutvecklare för prostitution och människohandel, men ingen ersättare tillsattes när en av dem slutade. Utifrån vad granskningen visar bedömer vi att verksamhetsutvecklaren har begränsade förutsättningar att fullgöra uppdraget.

4.2 Polismyndigheten arbetar inte kontinuerligt med att förebygga och upptäcka människohandel

Polismyndighetens arbete för att förebygga människohandel för sexuella ändamål utgörs i huvudsak av punktinsatser, och dessa görs enbart i vissa lokalpolisområden. Det uppsökande arbetet sker inte heller kontinuerligt och är avgränsat till ett fåtal arenor. Det arbete som görs drivs i huvudsak av eldsjälare. Gränspolisen uppger att de har svårt att upptäcka människohandel, vilket medför att de i stället förvarstar och avvisar personer i prostitution. Det försvårar möjligheten att utreda brottet och strider mot Sveriges internationella åtaganden.

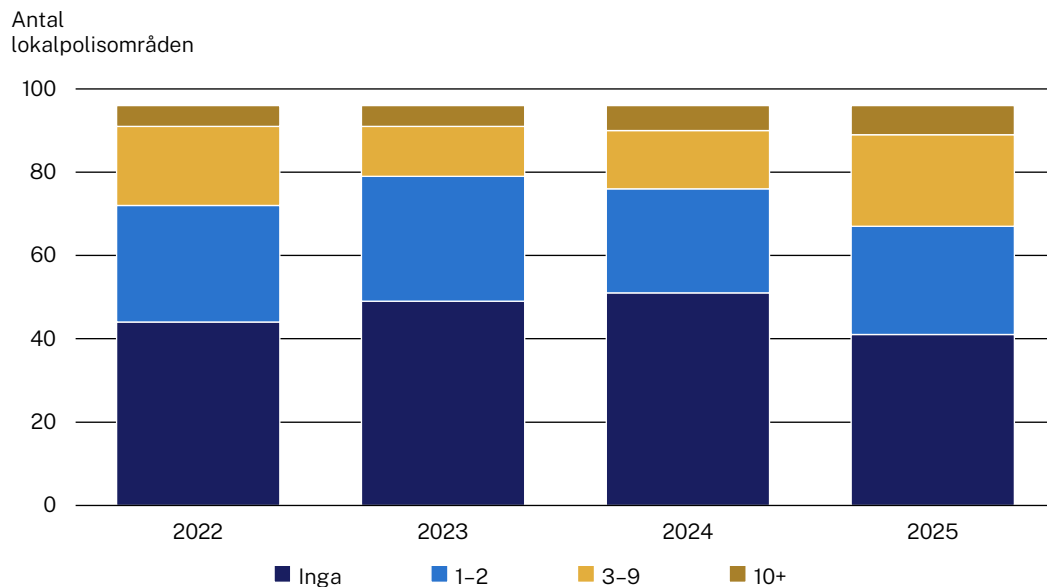
4.2.1 Det förebyggande arbetet sker huvudsakligen genom punktinsatser, och enbart i vissa lokalpolisområden

För att beskriva i vilken utsträckning lokalpolisområdena arbetar mot köp av sexuell handling har vi bearbetat statistik baserad på brott anmällda av polisman i tjänst, där den upptagande enheten är ett lokalpolisområde. Diagram 1 visar att det finns vissa lokalpolisområden som aldrig eller mycket sällan anmäler köp av sexuell handling, medan det finns andra som anmäler betydligt fler. Som framgår av samma diagram var det mellan 41 och 51 lokalpolisområden som mellan 2022 och 2025 inte anmälde något sådant brott. Under 2022–2025 anmälde omkring hälften av alla lokalpolisområden inte något sådant brott, medan ett fåtal anmälde 10 brott eller fler, vilket tyder på ett mer aktivt arbete.

¹¹¹ Europarådet, GRETA, *Evaluation report Sweden, Third evaluation round*, 2023. Se SOU 2025:119 för förslag om förändring av uppdraget.

¹¹² Intervju med verksamhetsutvecklare, 2025-09-16.

Diagram 1 Antal lokalpolisområden som anmält noll, 1–2, 3–9 respektive 10 eller fler köp av sexuell handling, 2022–2025

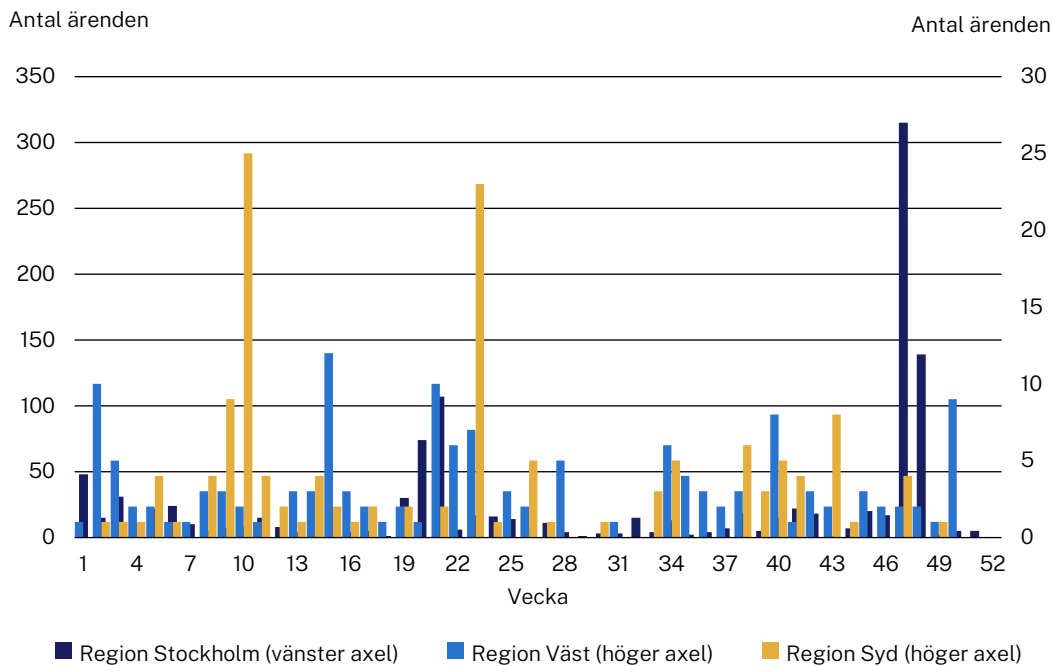


Anm.: I diagrammet redovisas anmälningar av polisman i tjänst där köp av sexuell handling är huvudbrott. Detta anmälningssätt rör ca 90 procent av alla anmälningar av köp av sexuell handling i vår statistik. Källa: Polismyndighetens statistik, Riksrevisionens bearbetning. Lokalpolisområdena har förändrats något under perioden, men har här räknats utifrån 2022 års indelning och summerar därför till 96 under hela perioden. Statistiken avser anmälningar som gjorts av polisman i tjänst, där köp av sexuell handling är noterat som huvudbrott.

Statistiken visar dock att det också görs anmälningar av köp av sexuell handling från polisman i tjänst på polisområdesnivå och regionnivå. Att ett lokalpolisområde inte anmäler köp av sexuell handling behöver därmed inte betyda att det inte förekommer något sådant arbete i det geografiska området. Sammantaget visar dock statistiken att arbetet mot köp av sexuell handling inte genomförs kontinuerligt över hela landet.

I stället ser vi tydliga tecken på att ärenden om köp av sexuell handling, i regioner med totalt sett många sådana ärenden, har uppdagats via riktade insatser, snarare än ett kontinuerligt arbete över året. Diagram 2 nedan illustrerar detta för regionerna Syd, Väst och Stockholm år 2025. Speciellt Syd sticker ut med två tydliga toppar, medan Väst har flera lite lägre toppar under året. Stockholm har en tydlig topp mot slutet av året.

Diagram 2 Antal upptagna ärenden om köp av sexuell handling i regionerna Stockholm, Väst och Syd, 2025



Källa: Polismyndighetens statistik, Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 2 visar antalet ärenden i regionerna Stockholm, Väst och Syd år 2025. Vår statistikbearbetning visar att mönstret är detsamma för dessa regioner tidigare år. Inte heller i övriga regioner, där antalet sexköpsärenden totalt sett är lägre, ser vi några stora skillnader över tid. Men eftersom antalet sexköpsärenden totalt sett är lägre där är även topparna lägre, och behöver inte nödvändigtvis vara resultatet av riktade insatser.

Det finns bara en prostitutionsgrupp i hela landet, som i huvudsak får arbeta fredat. Gruppen omfattar cirka fyra medarbetare som arbetar över hela region Stockholm. Vår statistikbearbetning visar att prostitutionsgruppen står för 52 procent av anmälningarna om köp av sexuell handling i hela regionen under 2025.¹¹³ Även om antalet anmälningar ökar tydligt över tidsperioden, vilket är mycket positivt, visar statistiken att det finns möjligheter att skala upp arbetet, och att ett fåtal resurser som får möjlighet att arbeta fredat kan åstadkomma mycket. Fallstudien visar att det arbete som görs i vissa lokalpolisområden ofta drivs av eldsjälar, snarare än att det kommer särskilda styrsignaler om det.¹¹⁴

¹¹³ Anmälningar av polisman i tjänst där köp av sexuell handling är huvudbrott.

¹¹⁴ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; Intervjuer med regionkoordinatorer, 2025-10-13, 2025-10-23, 2025-10-24 och 2026-02-05; Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-12-17.

4.2.2 Polismyndighetens arbete med att upptäcka människohandel riktas mot ett fåtal arenor

Trots att det finns en mängd webbplatser som marknadsför sexuella handlingar mot betalning i Sverige, visar granskningen att Polismyndighetens uppsökande arbete i huvudsak fokuserar på vissa arenor, som thaimassagealonger och enskilda webbsidor. Thaimassagealonger används ofta för sexhandel och omsätter stora summor, men är särskilt svåra för polisen att arbeta mot. Liksom det förebyggande arbetet begränsas det uppsökande arbetet av brist på resurser.

Jämställdhetsmyndigheten har identifierat 46 webbplatser som marknadsför fysiska sexuella handlingar mot betalning i Sverige. De mest besökta sidorna uppskattas ha mellan 30 000 och 150 000 unika svenska besökare per månad.¹¹⁵ Fallstudien visar att polisens uppsökande arbete i huvudsak omfattar en eller ett par av dessa webbsidor. Flera vi intervjuat har kännedom om att det finns fler webbsidor men att de inte har möjlighet att arbeta mot dem på grund av begränsade resurser.¹¹⁶

Vidare framgår att Polismyndighetens uppsökande arbete inte riktar sig mot webbplatser där det sker sexuellt utnyttjande av barn och unga, exempelvis sidor där så kallad sugardejting marknadsförs.¹¹⁷ Endast i Malmö och Stockholm finns ett sådant pågående arbete. Arbetet har lett till att barn som exploaterats sexuellt har hittats och erbjudits hjälp och till att arbete för att hitta gärningspersonerna har inletts.¹¹⁸ Angående arbetet mot sugardejting uppger flera intervjuade inom Polismyndigheten att de valt att inte arbeta mot denna arena i väntan på ett metodstöd som tidigare dragits in för översyn, av juridiska skäl.¹¹⁹ Metodstödet visade sig dock vara uppdaterat vid tiden för våra intervjuer, men information om det hade uppenbarligen inte nått ut inom myndigheten.

Thaimassagealonger är enligt Jämställdhetsmyndigheten en av de vanligast förekommande miljöerna för sexuell exploatering i Sverige idag. Där är det även vanligt med multipel exploatering, som innebär att offer utsätts för sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering samtidigt.¹²⁰ Detta bekräftas i vår granskning, där polisen bland annat kan upptäcka människohandel på dessa salonger inom ramen för det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet. Polismyndigheten uppger att sexhandel förekommer på 8 av 10 massagealonger i Sverige.¹²¹ Det finns cirka 2 000 massagealonger i Sverige och Polismyndigheten uppskattar att en salong omsätter i snitt en miljon kronor per år, där stora

¹¹⁵ Jämställdhetsmyndigheten, *”Hon vill bara att tiden ska gå” – en kartläggning av profiler och webbplatser som marknadsför sexuella handlingar mot betalning*, 2025:5, 2025.

¹¹⁶ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; deltagande observation.

¹¹⁷ Intervjuer med regionkoordinatorer, 2025-10-13, 2025-10-24 och 2026-02-05; deltagande observation; SVT nyheter, ”Jämtlandspolisen om sugardejting: ”Vi behöver göra betydligt mer””, hämtad 2026-03-17.

¹¹⁸ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; SVT nyheter, ”Så hittar Skånepolisen barn som riskerar sexuell exploatering”, hämtad 2026-05-04.

¹¹⁹ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹²⁰ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel* 2025, 2026.

¹²¹ Polismyndigheten, *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!*, 2023.

obeskattade summor förs ut ur landet.¹²² Det innebär att thaimassagealongerna tillsammans omsätter drygt 1,5 miljarder per år.¹²³ Enbart i region Väst uppskattas omsättningen för köp av sexuell handling på thaimassagealonger samt via eskortannonser uppgå till mellan 116 och 255 miljoner kronor per år. Flera respondenter uppger dock att den uppskattade kostnaden är lågt räknad.¹²⁴

Fallstudien visar att det ofta är särskilt svårt för polisen att upptäcka människohandel i thaimassagealonger. Salongerna är ofta låsta och förutsätter ett bokat besök, och polisen kan inte sätta upp kameror eftersom straffvärdet för köp av sexuell handling är för lågt. Vidare kan det vara svårt att avgöra vem eller vilka i salongen som eventuellt organiserar verksamheten, och det är vanligt att dessa personer berättar ännu mindre om sin utsatthet än förmodade offer för människohandel i andra sammanhang gör. På grund av svårigheterna att upptäcka människohandel i messagesalonger använder polisen i vissa fall en metod som innebär att tipsa fastighetsägaren om att misstänkt koppleri förekommer i fastigheten. Det leder ofta till att salongsägarna blir vräkta och verksamheten stängs ner. I våra intervjuer framgår dock att det i praktiken bara innebär att salongen etablerar sig i en ny lokal. Metoden innebär också att det blir svårare att fånga upp potentiella brottsoffer.¹²⁵

Sedan 2008¹²⁶ finns det inga krav på tillstånd eller anmälningsplikt för att öppna och driva massageverksamheter i Sverige. Det gör det svårt för kommuner att hålla koll på antalet messagesalonger, var de är belägna och vem som är den faktiska ägaren. Tillsynen försvåras ytterligare av att oseriösa verksamheter ofta byter ägare eller flyttar, samt av fastighetsägares bristande samarbetsvilja eller okunskap om vilka skyldigheter de har när de hyr ut lokaler till messagesalonger som sedan visar sig vara oseriösa. Polismyndigheten har därför föreslagit att ett tillståndsförfarande för etablering och drift av messagesalonger ska införas.¹²⁷ Hittills har dock inget sådant införts. Företrädare för Regeringskansliet uppger att det pågår en ständig dialog med Polismyndigheten angående människohandel, och att denna fråga fortfarande är aktuell att följa upp.¹²⁸

4.2.3 Gränspolisen har svårt att upptäcka människohandel, vilket leder till att de förvarstar och avvisar personer i prostitution

Att en person från ett annat land som befinner sig i prostitution, reser in i eller befinner sig i Sverige är en stark indikation på människohandel. Gränspolisens personal har därmed flera möjligheter att upptäcka misstänkt människohandel för

¹²² Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹²³ I kostnaden ingår inte köp av sexuell handling via andra sociala medier.

¹²⁴ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹²⁵ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹²⁶ Kravet på tillstånd i 38 § förordning om miljöfarlig verksamhet och hälsoskydd (1998:899) ändrades den 1 januari 2008, vilket innebar att verksamheter som tidigare var tillståndspliktiga inte längre behövde ansöka om tillstånd.

¹²⁷ Polismyndigheten, *Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!*, 2023.

¹²⁸ E-post från Regeringskansliet, 2026-06-25.

sexuella ändamål i sitt arbete med yttre och inre utlänningskontroll. Granskningen visar dock att gränspolisén sällan upptäcker misstänkt människohandel så till vida att de upprättar en anmälan om det. Däremot förekommer det att gränspolisén förvarstar och avvisar personer i prostitution. Vår sammanställning av polisens förvarsbeslut tyder på att gränspolisén inte ser personer i prostitution som potentiella offer för människohandel.

Flera intervjuade inom gränspolisén uppger att det är svårt att upptäcka misstänkt människohandel, bland annat för att potentiella offer sällan berättar om sin utsatthet. Information om kända modus för människohandel samt information från tullen om att innehållet i personens väska tyder på prostitution kan i vissa fall underlätta. Granskningen visar dock att gränspolisén i vissa fall inte uppmärksammar att det finns en koppling mellan prostitution och människohandel. Det förekommer till exempel att gränspolisén använder underrättelser om prostitution som tips för att hitta kvinnor att förvarsta och avvisa.¹²⁹

Vi har låtit Migrationsverkets nationella samordnare mot människohandel ange om det finns indikationer på prostitution i ett urval av Polismyndighetens beslut om förvarstagningar under åren 2024–2025. Urvalet omfattar samtliga förvarstagningar av kvinnor från fem länder som är kända för att förekomma i sammanhang med människohandel för sexuella ändamål. Totalt ingår 126 individer, och i drygt en tredjedel av dessa ärenden finns det tydliga indikationer på prostitution i ärendet. Förvarstagningarna har skett i alla regioner utom region Mitt.¹³⁰ Enligt Migrationsverkets nationella samordnare har det i flera av besluten funnits andra skäl för avvisning, där gränspolisén ändå har angett prostitution som anledning.¹³¹

Flera av polisens beslut motiveras med att kvinnan ”försörjer sig på ett sätt som gynnar kriminell verksamhet”, att kvinnan ”försörjer sig genom prostitution och anses därmed utgöra hot mot allmän ordning och säkerhet” eller att kvinnan ”inte försörjt sig på ett ärligt sätt genom att försörja sig genom prostitution”. Vidare uppger polisen i flera beslut att kvinnan ”arbetar som prostituerad trots att hon saknar arbetstillstånd”, trots att det inte är möjligt att söka arbetstillstånd för prostitution. I besluten ingår även återreseförbud inom Schengen på i snitt tre år. I nio fall uppgår återreseförbudet till fem år.¹³² Detta är högt, då ett återreseförbud enligt Migrationsverket i normalfallet bör vara två år. Ett återreseförbud får vara högst fem år, men kan bestämmas till en längre period om utlänningsen utgör en risk för allmän ordning och säkerhet.¹³³

¹²⁹ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹³⁰ Underlag från Migrationsverket, 2026-02-27.

¹³¹ Möte med Migrationsverket, 2026-02-27.

¹³² Underlag från Migrationsverket, 2026-02-27.

¹³³ Migrationsverket, *Överväganden vid bestämmande av längden på ett återreseförbud*, RS/057/2021. Senast reviderad 2025-04-01.

Vi kan konstatera att Polismyndigheten under 2025 och 2026 har fått återrapporteringskrav i regleringsbrevet som innebär att utveckla och effektivisera sitt arbete med inre utlänningskontroller.¹³⁴ Därutöver visar både fallstudien och sammanställningen ovan att gränspoliserna i vissa fall kopplar prostitution till kriminell ekonomi, vilket har varit ett tydligt fokusområde för Polismyndigheten under de senaste åren¹³⁵. Vi bedömer att det inte kan uteslutas att dessa parallella prioriteringar kan ha bidragit till att gränspoliserna väljer att avvisa personer i prostitution i stället för att se dem som potentiella offer för människohandel.

4.2.4 Förvarstagningar och avvisningar av personer i prostitution omöjliggör identifiering av människohandel

Gränspolisens förvarstagningar och avvisningar av personer i prostitution innebär att potentiella bevispersoner avvisas. Det omöjliggör identifiering av människohandel och medför att människohandlare inte kan lagföras. Förvarstagning medför även höga kostnader och att offren i lägre utsträckning vill medverka i utredningar.

Regeringen har vid flera tillfällen konstaterat att den som är i prostitution befinner sig i en utsatt position och ska ges skydd och stöd.¹³⁶ I en proposition från 2026 om skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd adresseras frågan om huruvida prostitution ska ses som dålig vandel. Regeringen konstaterar att den som försörjer sig genom prostitution är i en utsatt situation och kan vara offer för människohandel för sexuella ändamål eller andra former av sexuell exploatering. Mot den bakgrunden uppfattar de att prostitution inte utgör sådan oärlig försörjning som ska beaktas i vandelsprövningen.¹³⁷

Riksrevisionen konstaterar att gränspolisens avvisningar av personer i prostitution med motiveringen att de utgör ett hot mot allmän ordning och säkerhet eller utgör en oärlig försörjning, inte är förenliga med den syn på personer i prostitution som uttryckts av regeringen. När det handlar om EES-medborgare med fri rörlighet ställer sig Riksrevisionen tveksam till om det ens är möjligt att avvisa, annat än i undantagsfall.¹³⁸ Samtidigt ger utlänningslagen ett utrymme för gränspoliserna att avvisa personer i prostitution från framför allt tredje länder bland annat med motiveringen att prostitution utgör oärlig försörjning. Även genom EU:s gränskodex finns i och för sig ett visst stöd för att avvisa personer från tredjeländer som befinner

¹³⁴ Regeringsbeslut Ju2025/01348 och Ju2025/00542.

¹³⁵ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹³⁶ Prop. 1997/98:55; s. 100 f.; Prop. 2021/22:231.

¹³⁷ Prop. 2025/26:264, *Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd*. I författningskommentaren uttrycks följande: "Prostitution innebär typiskt sett att en person befinner sig i en utsatt situation och är offer för ett utnyttjande. Prostitution utgör därför inte i sig en vandelsbrist enligt förevarande paragraf."

¹³⁸ Det är främst bestämmelserna i 8 kap. 11–12 §§ utlänningslagen som åberopas i dessa fall. Det ställs dock enligt lagtext och EU-regler krav på att det är på grund av allmän ordning och säkerhet och endast i det fall utlänningsens eget beteende utgör ett verkligt, faktiskt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse. Tidigare domar i brottmål får inte i sig utgöra skäl för ett sådant beslut. Se till exempel Migrationsdomstolens dom den 4 juli 2024 med målnummer UM10595-23.

sig i prostitution med motiveringen att det inte kan anses vara ett legitimt syfte att besöka Sverige för att prostituera sig.¹³⁹

Gränssektionen i Stockholm hänvisar till en dom från Migrationsöverdomstolen som domstolspraxis för att kunna avvisa och förvarsta personer i prostitution. Domen avser ett ärende där en tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd i Grekland har arbetat på en bilverkstad i Sverige utan arbetstillstånd. I domen konstateras bland annat att anställningar av utlänningar som inte har tillstånd att arbeta bidrar till en osund konkurrens på arbetsmarknaden och bedöms kunna utgöra ett hot mot den allmänna ordningen i samhället, men att en bedömning dock måste göras i det enskilda fallet.¹⁴⁰ Riksrevisionen ställer sig dock frågande till om denna situation kan jämföras med ärenden som gäller prostitution, eftersom domen handlar om arbete som kräver arbetstillstånd.

Därutöver har Sverige internationella åtaganden som förbinder oss att förebygga och bekämpa människohandel för sexuella ändamål och att ge stöd åt dem som utsatts för detta. Enligt Europarådets konvention artikel 10 följer att anslutna stater ska vidta åtgärder för att identifiera offer för människohandel och att potentiella offer inte ska avlägsnas från den statens territorium förrän identifieringsförfarandet avslutats. Denna skyldighet gäller så snart det finns skälig anledning anta att en person är offer för människohandel¹⁴¹. Att hantera personer i prostitution och misstänkta offer för människohandel på det sätt som framkommit i granskningen är enligt Riksrevisionens mening inte förenligt med Sveriges internationella åtaganden, eftersom snabba avvisningar av personerna omöjliggör ett seriöst identifieringsförfarande. Avvisningarna innebär också att ett potentiellt brottsoffer inte får möjlighet att återhämta sig och överväga samarbete med polisen.

Riksrevisionen kan även konstatera att de svenska reglerna om avvisning av både EES-medborgare och tredjelandsmedborgare i många delar är fakultativa. I dessa fall innebär det att utlänningarna inte nödvändigtvis måste avvisas, åtminstone inte omedelbart. Av EU:s gränskodex framgår dessutom att tredjelandsmedborgare som inte uppfyller ett eller flera av villkoren för inresa ändå får beviljas tillstånd till inresa av en medlemsstat av humanitära skäl, av nationellt intresse eller på grund av internationella förpliktelser.¹⁴²

Förutom att förvarstaganden och avvisningar strider mot Sveriges internationella åtaganden, medför de fler konsekvenser. Regionkoordinatorer och polisens utredare

¹³⁹ Artikel 6.1 c Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna), se dock undantag nedan.

¹⁴⁰ Migrationsöverdomstolens dom den 4 juli 2024 med målnummer UM10595-23.

¹⁴¹ Därutöver ska det finnas en period på minst 30 dagar för återhämtning och eftertanke för att ett potentiellt brottsoffer ska kunna återhämta sig och göra sig fri från människohandlarnas inflytande och/eller fatta ett välinformerat beslut om samarbete med de behöriga myndigheterna. En uttrycklig rätt till uppehållstillstånd för sådan betänketid framgår också av utlänningslagen.

¹⁴² Artikel 6.5 c Europaparlamentets och Rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

beskriver i våra intervjuer att när personer väl har satts i förvar får de ofta ännu svårare att berätta om sin situation. Förvaret kan uppfattas som ett fängelse och det blir svårare för polisen att ingjuta tillräckligt förtroende hos förvarstagna personer för att de ska våga prata och vittna.¹⁴³ Ryktet om att polisen förvarstar och avvisar personer i prostitution uppges ha spridit sig, och medför att ännu färre utsatta personer vågar prata med polisen.¹⁴⁴

Dygnskostnaden för en plats i Migrationsverkets förvar uppgår till 5 500 kr¹⁴⁵, vilket är cirka 40 procent dyrare jämfört med dygnskostnaden för en intagen i svenskt häkte¹⁴⁶. I våra intervjuer framgår att det förekommer att personer utsätts för sexuell exploatering i förvarets lokaler. Besökare på förvaren behöver inte legitimera sig, vilket kan sänka tröskeln för personer som kommer dit för att köpa sexuella handlingar.¹⁴⁷ I det fall Migrationsverkets personal inte lyckas identifiera misstänkt människohandel eller prostitution kan brottsligheten därmed fortgå i statligt finansierad verksamhet. Riksrevisionen bedömer sammantaget att det finns flera skäl för Polismyndigheten att arbeta för att förvarsplatserna ska användas för rätt ändamål.

4.2.5 Reglerna för beslut om betänketid är otydliga och begränsar möjligheten att upptäcka människohandel

Mot bakgrund av att offer för människohandel ofta behöver tid för att berätta om sin utsatthet är betänketiden viktig för att kunna identifiera människohandel.

Granskningen visar dock att flera intervjupersoner anser att polisen enbart kan ansöka om betänketid i de fall då det har inletts en förundersökning. Det finns också andra tillämpningsproblem kopplat till hur reglerna om betänketid är utformade.

Betänketid är ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under en period om 30 dagar, som förundersökningsledare eller socialnämnden kan ansöka om.¹⁴⁸ Betänketiden syftar till att ett potentiellt brottsoffer, som annars saknar vistelserätt i Sverige, ska kunna återhämta sig och ta ställning till om hen vill samarbeta med brottsutredande myndigheter. En ytterligare förutsättning för betänketid, enligt den svenska regleringen, är dock att uppehållstillståndet också behövs för att en förundersökning eller huvudförhandling i brottmål ska kunna genomföras. Betänketiden är en viktig del i stöd- och skyddsprocessen som även kan få stor betydelse för genomförandet av en eventuell förundersökning. Men det är också ett verktyg som underlättar

¹⁴³ Intervju med regionkoordinatorer, 2025-10-24; Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; Intervju med företrädare för Talita, 2026-01-13.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Asylbyrån, 2026-04-13.

¹⁴⁵ Riksrevisionen, *Förvar i migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning*, RiR 2025:32, 2025.

¹⁴⁶ Kriminalvården, *Åtgärder för att dämpa kostnadsutvecklingen och minska dygnskostnaden i anstalt och häkte*, 2025.

¹⁴⁷ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁴⁸ 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen. Vidare krävs att den allmänna ordningen och säkerheten inte talar emot att uppehållstillstånd beviljas. Betänketiden får förlängas om det, av särskilda skäl, finns behov av en längre betänketid och förutsättningarna för betänketid i övrigt är uppfyllda.

identifiering av människohandel, eftersom det är vanligt att offer behöver tid för att berätta om sin utsatthet. Migrationsverket beslutar om betänketid.¹⁴⁹

Sverige har fått återkommande internationell kritik om att möjligheten att besluta om betänketid nyttjas i för få fall.¹⁵⁰ Granskningen visar att det delvis beror på att gränspolisen sätter personer i prostitution i förvar och avvisar dem, vilket innebär att identifieringsförfarandet uteblir. Flera respondenter i granskningen uppger dessutom att beslut om betänketid i praktiken är villkorat av att det har inletts en förundersökning. Detta är inte förenligt med Sveriges internationella åtaganden, där det framgår att medlemsstaterna ska tillåta berörda personer att vistas inom deras territorium för återhämtning och eftertanke och inte verkställa beslut om utvisning om det finns skälig anledning att tro att de är brottsoffer, oavsett om det pågår förundersökning eller ej.¹⁵¹

Granskningen visar även att det är oklart vilka skyldigheter Sverige har när personer misstänks ha, eller uppger att de har, utsatts för människohandel i ett annat land. Några respondenter uppger att de tolkar lagstiftningen som att det inte är möjligt att ansöka om tillfälligt uppehållstillstånd om det gäller ett brott som inte har någon anknytning till Sverige. Samtidigt är skyldigheten att erbjuda det förmodade brottsoffret skydd och stöd enligt konventionen om människohandel inte begränsad till om det misstänkta brottet ska utredas av svenska myndigheter.¹⁵²

Konventionen ställer också krav på att länderna ska samarbeta för att skydda och stödja brottsoffer samt för att utreda och bekämpa människohandel. Här kan det dock uppstå problem om polisen tar kontakt med myndigheter i ett annat land, men svaret dröjer och betänketiden löper ut. Det innebär enligt nuvarande lagstiftning att polisen kan komma att avvisa det förmodade brottsoffret. Fallstudien visar att det är vanligt att Migrationsverket polisanmäler eller skickar tips även om fall som rör misstänkt människohandel begånget utomlands, eftersom det ingår i deras process när de upptäcker indikationer. Polisen uppger dock att de enbart kan utreda brott i de fall åtal kan väckas i Sverige, vilket medför att dessa anmälningar inte utreds.¹⁵³

Socialnämnden har också möjlighet att ansöka om betänketid, om det finns anledning att anta att personen har utsatts för människohandel. Detta innebär att socialtjänstens personal hamnar i en situation där de behöver ta ställning till om det är fråga om människohandel, och om betänketiden behövs för att en förundersökning ska kunna genomföras. Granskningen visar dock att vissa

¹⁴⁹ Jämställdhetsmyndigheten, "Betänketid för offer för människohandel", hämtad 2026-05-07.

¹⁵⁰ Europarådet, *Evaluation report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2023.

¹⁵¹ Se artikel 13 och 14 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och artikel 6 i Rådets direktiv (2004/81/EG) av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna.

¹⁵² Se artikel 32 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

¹⁵³ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

kommuner tolkar kraven snävt eller hänvisar tillbaka till polisen, vilket gör att brottsoffer kan falla mellan stolarna.¹⁵⁴

4.3 Polismyndigheten har inte sett till att ansvarig personal har kompetens och stöd i arbetet mot människohandel

Många inom Polismyndigheten kan komma i kontakt med människohandel, men utan särskild kunskap är det ofta svårt att identifiera brottet. Polismyndigheten har inte tagit fram några särskilda riktlinjer för hur utredningar om människohandel ska bedrivas, men det finns vissa lokala initiativ och interna checklistor. Människohandel ingår endast översiktligt i många utbildning, och kunskapen är i många fall låg.

4.3.1 Polismyndigheten saknar riktlinjer för utredning av människohandel för sexuella ändamål

Utredningar av människohandel för sexuella ändamål är stora och komplexa, men Polismyndigheten har inte tagit fram några särskilda riktlinjer för hur de ska genomföras¹⁵⁵. I dagsläget bygger utredningsarbetet enligt fallstudien mycket på erfarenhet och kollegialt lärande. I februari 2026 publicerade Östersjöstaternas råd (CBSS)¹⁵⁶ ett stödmaterial som ska stärka brottsbekämpande myndigheters utredningar av människohandel. Stödmaterialet kom till efter diskussioner mellan representanter för Östersjöstaternas råd och Polismyndigheten.¹⁵⁷ Polismyndighetens verksamhetsutvecklare mot prostitution och människohandel planerar att sprida materialet inom Polismyndigheten.

Det finns även vissa lokala initiativ i form av riktlinjer och checklistor för hur arbetet mot människohandel ska bedrivas, till exempel i region Syd, där arbetssätt har utvecklats i samverkan med polisens regionala samordnare och Tryggare Malmö¹⁵⁸. Gränspolisens personal har viss tillgång till checklistor och lathundar med riskindikatorer, exempelvis i mobilappen Samla. Granskningen visar dock att tillämpningen av de lokala initiativen är ojämn. Stöden används på olika sätt, är ibland personberoende och inte alltid kända.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Jfr dock prop. 2021/22:224 s. 96 f. och SOU 2025:119 s. 286, där det uttalas att socialnämnden som regel bör kunna utgå ifrån att den som identifierats som ett potentiellt offer för människohandel eller människoexploatering också har betydelse för utredningen av brottet.

¹⁵⁴ Intervju Civila plattformen, 2026-01-29; Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁵⁵ Jämställdhetsmyndigheten har dock tagit fram en manual vid misstanke om människohandel.

¹⁵⁶ Council of the Baltic Sea States är ett mellanstatligt samarbete mellan 10 länder runt Östersjön och Europeiska unionen.

¹⁵⁷ CBSS, *Investigating Trafficking in Human Beings: An Investigation Protocol for Law Enforcement in the Baltic Sea Region*, 2026. Sverige har avsatt 1,5 miljon SEK som huvudsakligen ska finansiera implementeringen av metodstödet i regionen kring Östersjön och i Ukraina. Se CBSS, "Sweden supports CBSS work against human trafficking with new funding", hämtad 2026-04-20.

¹⁵⁸ Tryggare Malmö är brottsförebyggande initiativ där kommunen samarbetar med myndigheter som Polismyndigheten, Kronofogden och Skatteverket.

¹⁵⁹ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

Region Syd har även tagit fram en promemoria som syftar till att harmonisera Polismyndighetens brottsutredande och gränsförvaltande uppdrag.¹⁶⁰ Det är positivt att myndigheterna arbetar för att minska förvarstagningar och avvisningar, men vi bedömer att promemorian saknar vägledning om hur olika funktioner inom gränspoliserna bör bemöta ett förmodat offer för människohandel. Vidare ingår exempel i promemorian som fokuserar på personens villighet att samarbeta med polisen, vilket enligt Europarådets konvention om människohandel inte ska villkoras¹⁶¹. Vi bedömer därmed att det är tveksamt om denna promemoria kommer att leda till någon större förändring.

4.3.2 Kunskapen om människohandel är låg hos personal i yttre tjänst, och utredare får inte möjlighet att specialisera sig

Polismyndigheten tillhandahåller viss utbildning om människohandel, men möjligheterna att specialisera sig är få. Kunskapen om människohandel beskrivs vara låg på många håll, till exempel hos personal i yttre tjänst och polisiära förundersökningsledare. Utredare beskrivs ha bättre kunskap, men de lånas ofta ut till andra brottsutredningar.

Flera respondenter uppger att kunskapen om människohandel generellt är låg hos personal i yttre tjänst.¹⁶² Regionkoordinatorer beskriver i våra intervjuer att polisers kunskap om människohandel och om hur man på ett bra sätt kan prata med brottsoffer ofta brister. I vissa fall får regionkoordinatorerna göra anmälan om människohandel vid arbetsplatsinspektioner, trots att polisen är närvarande.¹⁶³ Regionkoordinatorerna uppger att kunskapen är högre där det pågår ett regelbundet arbete mot köp av sexuell handling, men att den ofta är personberoende snarare än kopplad till en specifik funktion, vilket gör den sårbar.¹⁶⁴

Flera respondenter uppger även att kunskapen om människohandel hos polisiära förundersökningsledare ofta brister, inte minst bland dem som hanterar jouren utanför kontorstid. Förundersökningsledaren har en central funktion när en anmälan ska rubriceras korrekt och lottas till rätt utredande instans. Kompetensen är också viktig för att kunna ge rätt stöd åt en patrull som har påträffat ett förmodat offer för människohandel. Situationer där misstänkt människohandel kan aktualiseras uppstår inte sällan utanför kontorstid, vilket innebär sämre möjligheter till stöd och beslut om fortsatta åtgärder.¹⁶⁵

¹⁶⁰ Polismyndigheten, *Målsägande i människohandelsärenden kopplat mot tvångsåtgärder inom utlänningslagstiftningen m.m.*, 2026-01-23.

¹⁶¹ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS 197).

¹⁶² Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-12-17.

¹⁶³ Intervjuer med regionkoordinatorer, 2025-10-13, 2025-10-24. Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-02-19.

¹⁶⁴ Intervju med regionkoordinatorer, 2025-10-13.

¹⁶⁵ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-12-17.

Polismyndigheten genomför årligen en intern utbildning om människohandel under tre veckor, där cirka 20–30 personer deltar. Det finns också en modul om människohandel i brottsutredningsprogrammet.¹⁶⁶ Utöver detta förekommer viss utbildning om människohandel inför insatser mot köp av sexuell handling inom ramen för EMPACT¹⁶⁷-samarbetet. Gränspoliser och andra polisanställda som arbetar vid gränsövergångar får också viss översiktlig utbildning om människohandel i sin grundutbildning.¹⁶⁸

Majoriteten av de utredare vi har intervjuat har gått den fördjupande interna utbildning om människohandel som Polismyndigheten årligen genomför. Utöver utbildningen beskriver utredare att de bygger upp kunskaper över tid, tillsammans med kollegor. Få utredargrupper har dock under längre tid kunnat fördjupa sin kunskap, bland annat på grund av att de inte är fredade för arbete mot människohandel och närliggande brott utan lånas ut till annat. Polismyndigheten har ingen nationell utredningsenhet för människohandel, till skillnad från andra brott där Sverige har ett konventionsenligt åtagande såsom krigsbrott, korruptionsbrott och immaterialrättsbrott.¹⁶⁹

Behovet av kunskapshöjande åtgärder för gränspoliser och deras beslutsfattare, hos förundersökningsledare, liksom generellt bland inre och yttre personal, beskrivs också av Polismyndigheten i delredovisningen av regeringsuppdraget om att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. I delredovisningen framgår att Polismyndigheten avser att vidta kompetenshöjande åtgärder för flera funktioner inom myndigheten, till exempel gränspolisens beslutsfattare. Vidare framgår att man avser att ge en grundutbildning på området i samband med aspirantutbildningen.¹⁷⁰

4.3.3 Nyckelfunktioner saknas i utredningar om människohandel och utredningsåtgärder är ovanliga

Polismyndigheten avsätter inte tillräckliga resurser för människohandelsutredningar i form av nyckelfunktioner med specialistkompetens och tillgång till tekniska hjälpmedel. Det påverkar möjligheten att genomföra utredningar av god kvalitet och med tillräcklig bevisning.

Utredningar om människohandel behöver specifik kompetens i form av nyckelfunktioner, som exempelvis finansiella utredare, spanare, tekniska hjälpmedel och olika typer av hemliga tvångsmedel. Flera åklagare beskriver vikten av att bygga upp utredningen med exempelvis spaning för att få tillräcklig bevisning. Det beskrivs också i

¹⁶⁶ Intervju med verksamhetsutvecklare, 2025-10-05.

¹⁶⁷ EMPACT är en samarbetsform som antogs av EU 2010 för ett gemensamt arbete mot de främsta brottstyperna och hoten mot EU. Processen består av fyraåriga cykler, där medlemsländerna bidrar med underrättelseinformation om vilken typ av organiserad brottslighet som anses vara det största hotet.

¹⁶⁸ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁶⁹ Faktagranskning från Åklagarmyndigheten, 2026-07-31.

¹⁷⁰ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. Delredovisning av Ju2025/01324*, 2026.

stödmaterial från Östersjöstaternas råd.¹⁷¹ En särskild utmaning för polisen är att människohandel kan ingå i flera brottsområden, som utifrån straffvärdet ger tillgång till olika typer av verktyg som exempelvis tvångsmedel. Om polisen enbart fokuserar på att lagföra sexköpare utifrån brottet köp av sexuell handling får de inte tillgång till hemliga tvångsmedel som kan vara nödvändiga för att styrka koppleri eller människohandel. Genom att säkra annan bevisning än offrens eller vittnenas berättelser, minskar risken för att åtalet vilar alltför mycket på detta. Sverige har fått kritik av GRETA för att åtalen gör just det, och uppmanas att i högre utsträckning använda särskilda utredningsåtgärder och finansiell och digital bevisning.¹⁷² Utredningarna har dock inte alltid tillgång till de resurser som behövs för att arbeta på det sättet.

Vår bearbetning av Polismyndighetens statistik visar att utredningsåtgärder överlag är ovanliga. Bland de människohandelsärenden där förundersökning inleddes hölls förhör med vittne och/eller målsägande i 15 procent av fallen. Beslut om husrannsakan finns i 5 procent av fallen, och en eller flera beslagspunkter i 10 procent av fallen. I tre fall kan vi se att det antingen inkom dokument från Nationellt forensiskt centrum eller att Rättsmedicinalverket gjorde någon analys eller inkom med intyg.

Telefontömningar är mycket viktiga för att få bra bevisning i koppleri- och människohandelsmål. De kan genomföras på mycket kort tid om de har hög prioritet, men kan annars ta veckor eller månader. Flera respondenter uppger att telefontömningar sällan får hög prioritet i utredningar om människohandel, vilket kan medföra att potentiella brottsoffers förtroende och vilja att samarbeta med polisen kan minska. I våra intervjuer framgår även att det finns tekniska hjälpmedel som används i andra typer av brottsutredningar, men som människohandelsutredningarna inte får tillgång till.¹⁷³

4.3.4 Missuppfattningar om människohandel försvagar brottsofferperspektivet och ökar risken för att brottet inte upptäcks

En person som befinner sig i prostitution behöver inte vara utsatt för människohandel, men det är en stark indikation. Granskningen visar att vissa poliser ser personer i prostitution som frivilliga i den meningen att de inte är styrda av någon, och därmed inte utgör potentiella brottsoffer. Det innebär en risk för att människohandelsbrottet inte identifieras.

Som framgår av avsnitt 2.1 beskriver Europol att det finns missuppfattningar om människohandel som begränsar möjligheten att identifiera potentiella brottsoffer. Motsvarande missuppfattningar framgår även inom ramen för vår granskning. Några intervjupersoner uppger till exempel att personer som befinner sig i prostitution inte

¹⁷¹ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-16; Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-05; Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2025-12-17; CBSS, *Investigating Trafficking in Human Beings: An Investigation Protocol for Law Enforcement in the Baltic Sea Region*, 2026.

¹⁷² Europarådet, *Evaluation report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2023.

¹⁷³ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

är utsatta brottsoffer utan entreprenörer som inte är styrda av någon. I sådana fall anser man att det inte handlar om människohandel, eftersom offret initialt gått med på något frivilligt. Av internationella överenskommelser och av svenska förarbeten framgår dock att frivillighet inte har betydelse för straffansvar.¹⁷⁴

Flera respondenter uppger att dessa personer ofta förnekar att de är utsatta för brott. Det tar tid för dem att bli redo att berätta om vad de varit med om, och det kan behövas flera förhör.¹⁷⁵ Företrädare för Talita uppger att det kan ta veckor innan personer som kommit till dem släpper masken och berättar om sin utsatthet. Enligt Talita är det osannolikt att dessa personer skulle berätta om sin situation under ett kort förhör med polisen. Mot denna bakgrund är det enligt Talita viktigt att de som möter potentiella offer för människohandel utgår från att personen är utsatt för brott, och att de har kunskap om traumamedvetet bemötande.¹⁷⁶

Flera av dem vi har intervjuat uppger att människohandelslagstiftningen är komplex och menar att den behöver ses över. Samtidigt uppger många att brottet går att utreda om det finns tillgång till resurser med tillräcklig kompetens och att arbetet fungerade bättre innan människohandelsgrupperna avvecklades. En åklagare menar att det fortfarande finns så få domar att man inte bör dra alltför skarpa slutsatser utifrån dem. I stället behöver fler åtal väckas, så att mer bevisning kan läggas fram och bidra till att höja kunskapen hos domstolarna.¹⁷⁷

Några intervjuade inom Polismyndigheten menar att det låga antalet fällande domar avseende människohandel för sexuella ändamål visar att det inte är människohandel enligt lagens mening som förekommer i Sverige. De menar att det i stället handlar om koppleri och prostitution i egen regi, och anser att det är mer effektivt att försöka störa ut prostitutionen i stället för att inleda förundersökningar om människohandel. Att avvisa personer i prostitution som reser in i Sverige, eller som påträffas i prostitution inne i landet, kan medföra att kopplare undviker Sverige.¹⁷⁸

Jämställdhetsmyndigheten lyfter att synen på utsatta i prostitution förändrats och att brottsofferperspektivet urholkas, bland annat för att människohandlare använder sig av "affärsmässiga avtal". Det innebär att exploateringen inledningsvis framstår som en ömsesidig affärsmässig uppgörelse, där den utsatta lockas in i till synes riktiga "affärsavtal". Den utsatta kan få behålla en del av pengarna som exploateringen genererar. Det kan även handla om koppleri i form av "agenturer" som ordnar annonsering, resa och boende. Kvinnorna kan veta om att de ska exploateras i prostitution, men de har blivit lurade och vilseledda gällande villkoren. I detta tillvägagångssätt luras brottsoffren ofta att tro att de står i skuld till förövaren för visum, transport eller levnadsomkostnader som sedan måste betalas av.

¹⁷⁴ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-15. Se också avsnitt 2.2.

¹⁷⁵ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁷⁶ Intervju med Talita, 2026-01-13.

¹⁷⁷ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-16.

¹⁷⁸ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

Detta genererar stora summor pengar till den organiserade brottsligheten, samtidigt som det försvagar brottsofferperspektivet i arbetet mot människohandel.¹⁷⁹

Flera intervjupersoner framhåller att brottsofferperspektivet behöver tydliggöras och att prioriteringen av brottet behöver höjas. Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att räkna målsägande i utredningar om människohandel som särskilt utsatta brottsoffer.¹⁸⁰ Även om det i teorin innebär en prioritering av brottet, visar granskningen dock att det inte är helt tydligt vad det innebär i praktiken.¹⁸¹

4.4 Polismyndighetens samverkan med Migrationsverket och Åklagarmyndigheten behöver stärkas

Polisen samverkar med flera aktörer i arbetet mot människohandel. Granskningen visar att samverkan med regionkoordinatorer och civilsamhällets organisationer underlättar arbetet mot människohandel i hög grad, medan samverkan med Migrationsverket (se avsnitt 3.4.2) och Åklagarmyndigheten behöver stärkas. Vidare framgår att Polismyndighetens internationella samverkan underlättar arbetet, men att den i begränsad utsträckning omfattar människohandel för sexuella ändamål.

4.4.1 Polisen lägger ner anmälningar om koppleri och människohandel, trots att åklagare ska förundersökningsleda

Polisen lägger ner en stor andel av alla anmälningar om människohandel för sexuella ändamål, ofta utan att några utredningsåtgärder genomförts. I våra intervjuer framgår att detta i vissa fall är ett sätt för polisen att reglera sin arbetsbörda, vilket är problematiskt eftersom det innebär att dessa ärenden aldrig kommer till åklagares kännedom. Det beror även på att det finns en uppfattning hos flera poliser vi har intervjuat om att polisen endast ska överlämna ärenden till Åklagarmyndigheten om det finns en skäligen misstänkt. Granskningen visar även att det förekommer att polisen lägger ner anmälningar efter avstämning med åklagare, trots att det ingår i förundersökningsledarens roll att besluta om att lägga ner anmälan.

Av det så kallade fördelningscirkuläret¹⁸² framgår vilken myndighet som ska vara förundersökningsledare för olika brott. Det är förundersökningsledaren som ska besluta om huruvida anmälan ska läggas ner eller inte. Av våra intervjuer framgår att Åklagarmyndigheten anser att utredningar om människohandel alltid ska vara åklagarledda. Vår statistikbearbetning visar dock att även Polismyndigheten lägger ner förundersökningar. Förundersökning inleddes i cirka 80 procent av människohandelsärendena, varav Åklagarmyndigheten ledde en tredjedel. Liksom för koppleriärendena lades dock förundersökningen ner utan att åtal väcktes

¹⁷⁹ Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, 2025*.

¹⁸⁰ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026; Intervju med företrädare för Polismyndigheten, 2026-04-20.

¹⁸¹ Tjänsteanteckning, 2026-05-12.

¹⁸² Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9).

i nästan alla fall. Mediantiden mellan inskrivning och nedläggning var 35 dagar, och en fjärdedel lades ner inom en vecka. Förundersökning inleddes i drygt 90 procent av koppleriärendena i vår statistik, varav Åklagarmyndigheten ledde 40 procent. Mediantiden mellan inskrivning och nedläggning var 51 dagar, och en fjärdedel lades ner inom en vecka.

Det framgår av våra intervjuer med polisiära förundersökningsledare att deras uppfattning är att de kan leda och lägga ner förundersökningar *när det inte finns någon skäligen misstänkt*. Det innebär att de lägger ner många ärenden utan att de når Åklagarmyndigheten. Detta beskrivs hända ofta med Migrationsverkets anmälningar, för att de saknar tillräckligt med information för att man ska kunna inleda en förundersökning, eller för att informationen indikerar att inget brott har begåtts.¹⁸³ Resurser påverkar också nedläggningen av ärenden, eftersom det i vissa fall skulle kunnat vara möjligt att undersöka om mer information gick att få fram. Några respondenter uppger att detta är ett sätt för polisen att kontrollera sin arbetsbörda.¹⁸⁴ Företrädare för Polismyndigheten uppger att det även förekommer att åklagare låter polisen lägga ner ärenden efter muntlig avstämning per telefon, i stället för att själva lägga ner ärendet.¹⁸⁵

4.4.2 Samverkan med regionkoordinatorer, socialtjänsten och civilsamhället underlättar polisens arbete i hög grad

Polisens samverkan med socialtjänsten är viktig för att kunna ge skydd och stöd till offer för människohandel och andra som befinner sig i prostitution. Socialtjänsten, som också arbetar uppsökande, är i många fall beroende av polisen för att komma i kontakt med de utsatta.¹⁸⁶ Samverkan med socialtjänsten och civilsamhällets organisationer har även stor betydelse för polisens utredningsarbete.

Samtliga poliser och utredare vi har intervjuat uppger att regionkoordinatorerna som arbetar inom socialtjänsten gör ett mycket viktigt arbete. De beskrivs fylla en viktig funktion genom att ge skydd och stöd till brottsoffer på ett sätt som polisen inte själva kan stå för, men som är avgörande för att målsägande ska kunna bidra i förundersökningen. Poliser som deltar vid arbetsplatsinspektioner beskriver att regionkoordinatorerna har mycket god kompetens i att bemöta och omhänderta brottsoffer på ett bra sätt.¹⁸⁷ Företrädare för Jämställdhetsmyndigheten uppger dock att det är viktigt att polisen inte enbart förlitar sig på regionkoordinatorerna, eftersom de är få till antalet.¹⁸⁸

Några respondenter inom ramen för fallstudien uppger att socialjouren i vissa fall har bristande kompetens om människohandel och att det kan vara svårt att få den lokala

¹⁸³ Se avsnitt 3.4.2.

¹⁸⁴ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27.

¹⁸⁵ Tjänsteanteckning, 2026-08-18.

¹⁸⁶ Intervju med regionkoordinatorer, 2026-02-05.

¹⁸⁷ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁸⁸ Intervju med företrädare för Jämställdhetsmyndigheten, 2025-10-17.

socialtjänsten att stå för mer än initialt stöd. Även det initiala stödet kan brista när socialtjänsten inte vill placera kvinnor i prostitution på skyddade boenden eftersom den inte vill stå för kostnaden. Även om staten står för kostnaden när personen har fått beslut om betänketid eller tillfälligt uppehållstillstånd, krävs handläggning och beslut inom socialtjänsten.¹⁸⁹

Det finns ett stort antal organisationer inom civilsamhället som arbetar mot människohandel för sexuella och andra ändamål. Granskningen visar att deras arbete underlättar polisens arbete mot människohandel genom att tillhandahålla skydd och stöd till brottsoffer, vilket ökar chanserna att brottsoffret vill delta i en brottsutredning. Det förekommer också att de finansierar boenden för brottsoffer.

I fallstudien beskrivs civilsamhällesaktörer som mycket värdefulla för polisens arbete. Flera av dem har ett eget uppsökande arbete och i vissa fall egen kartläggning av exempelvis thaimassagesalonger som fungerar som bordeller. De fungerar även som "ögon" när polisen inte är där och de skickar in tips, till exempel om observationer och annonser på eskortsidor. Eftersom offer för detta brott ofta har svårt att lita på myndigheter kan det vara helt avgörande att det finns andra organisationer som kan ge skydd och stöd, och som också kan bidra till att offer kan delta i brottsutredningar.

Det är inte ovanligt att kvinnor i prostitution flyttas mellan kommuner, vilket kan innebära svårigheter att få hjälp av socialtjänsten med placering på skyddat boende. Socialtjänsten kan i vissa fall uppge att det är fel vistelsekommun om en kvinna befann sig i en annan kommun dagen innan. Därför förekommer det att civilsamhällets organisationer, som Talita och Frälsningsarmén, finansierar boenden för brottsoffer.¹⁹⁰

4.4.3 Polismyndighetens internationella samverkan underlättar arbetet, men deltagandet på lokal nivå är begränsat

Polismyndighetens samverkan med Europol och Interpol fungerar bra och underlättar arbetet, medan samverkan med tredjeland i vissa fall är en utmaning. Det faktum att Polismyndigheten inte arbetar kontinuerligt mot människohandel på lokal nivå minskar möjligheten att bidra i det internationella samarbetet.

Polismyndighetens verksamhetsutvecklare mot prostitution och människohandel uppger att myndigheten har ett bra utbyte med Europol och deltar i olika samarbeten angående brottsoffer från flera länder.¹⁹¹ Inom ramen för EMPACT-samarbetet deltar Polismyndigheten i en rad aktiviteter som helt eller delvis riktas mot sexuell exploatering. De handlar om utbildning och utveckling av arbetet, samt att dela information och samla in underrättelser för att skapa gemensamma lägesbilder.¹⁹²

¹⁸⁹ Intervju med Frälsningsarmén, 25-10-13; Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

¹⁹⁰ Intervju med Talita, 2026-01-13.

¹⁹¹ Intervju med verksamhetsutvecklare, 2026-09-16.

¹⁹² Underlag från Polismyndigheten, 2026-05-04.

På lokal nivå deltar Sverige dock endast i begränsad utsträckning i EMPACT-samarbetet. Deltagandet utgörs främst av den årliga EMPACT-veckan, där alla länder deltar. Som framgår av avsnitt 4.1 respektive 4.2 har regionerna själva möjlighet att avgöra hur stora resurser som ska avsättas, och arbetet sker inte kontinuerligt. EMPACT-arbetet förutsätter ett kontinuerligt arbete i linjeverksamheten, och det faktum att Sverige inte avsätter tillräckliga resurser minskar möjligheten att få önskad effekt.¹⁹³ Därutöver har Noas underrättelseresurs för människohandel minskat med 50 procent under de senaste åren. Endast en anställd bevakar frågorna på nationell och internationell nivå, vilket enligt företrädare för Polismyndigheten inte är tillräckligt.¹⁹⁴

Polismyndighetens nationella samordningscentral (NCC) och regionala samordningscentrum (RCC) förser gränspolisen med information om situationsbilder, modus och trender. Företrädare för NCC uppger dock att deras arbete inom EMPACT inte inkluderar människohandel för sexuella ändamål. Deras arbete mot människohandel är inriktat mot arbetskraftsexploatering genom missbruk av utstationeringslagstiftningen.¹⁹⁵

På regional nivå hanteras det internationella samarbetet via internationella operativa handläggare, som utgör en decentraliserad del av den internationella enheten på Noa. Av våra intervjuer framgår att samarbetet med Europol fungerar bra och att information delas dagligen mellan länderna. Även samverkan med Interpol beskrivs fungera bra, medan samarbetet med tredjeländer kan vara svårare eftersom förutsättningarna påverkas av landets demokratiska förmåga. Tredjeländer har inte heller samma tillgång till kanaler för att kommunicera och dela information, vilket försvårar samarbetet.¹⁹⁶

¹⁹³ Tjänsteanteckning, 2026-05-04.

¹⁹⁴ E-post från Polismyndigheten, 2026-08-21.

¹⁹⁵ Underlag från Polismyndigheten, 2026-05-04.

¹⁹⁶ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

5 Åklagarmyndigheten kan förbättra sitt arbete med att utreda människohandel

Åklagarmyndigheten arbetar delvis effektivt med att utreda människohandel för sexuella ändamål, eftersom de har förlagt handläggningen av dessa ärenden på Riksenheten för internationell och organiserad brottslighet (RIO). Det förekommer dock att människohandel ändå handläggs på allmänna åklagarkammare, liksom de närliggande brotten koppleri och grovt koppleri. I sådana fall handläggs dessa brott inte av åklagare med särskild kompetens om människohandel, vilket ökar risken för att människohandelsbrottet inte identifieras. Om utredningen begränsas till koppleri kan det även innebära att brottsoffer får status som vittne i stället för målsägande, vilket inte ger samma möjligheter till skydd och stöd till den som utsatts för brott. Åklagarmyndigheten arbetar för att höja kompetensen om människohandel genom att ta fram och sprida rättsliga vägledningar. De har dock inte genomfört någon fördjupad granskning av åklagares handläggning av brottet sedan 2015.

5.1 Åklagarmyndigheten har delvis en ändamålsenlig organisation som möjliggör ett likvärdigt arbete över landet

Åklagarmyndigheten har förlagt handläggningen av människohandelsärenden på RIO, för att säkerställa att dessa ärenden handläggs av åklagare med särskild kompetens om människohandel. Granskningen visar dock att sådana ärenden ändå ibland handläggs på allmänna åklagarkammare, som i många fall har sämre förutsättningar att driva ärendet. Även koppleri och grovt koppleri som ofta har en nära koppling till människohandel handläggs på allmänna åklagarkammare, vilket innebär en risk för att människohandel inte identifieras.

5.1.1 Det förekommer att människohandel för sexuella ändamål handläggs på allmänna åklagarkammare

Trots att människohandel enligt Åklagarmyndighetens arbetsordning ska handläggas på RIO, visar granskningen att det förekommer att det ändå handläggs på allmänna åklagarkammare. Det kan bero på att myndigheten har bedömt att det är för ärendets bästa, men också på att ärendena fördelas fel.

Åklagarmyndigheten har en fördjupningsgrupp om människohandel på RIO, med särskilt utsedda åklagare som primärt ska leda dessa utredningar. Fördjupningsgruppen består av fem åklagare och en revisor, fördelade på RIO:s kontor i Stockholm, Göteborg och Malmö. För att människohandelsärenden ska ledas av RIO krävs i första ledet att Polismyndigheten rubricerar ärendet som människohandel, så att ärendet når Åklagarmyndigheten med den rubriceringen. I andra ledet krävs att den som fördelar ärendet på Åklagarmyndigheten känner till att sådana ärenden ska handläggas vid RIO. Kompetensen hos den som fördelar ärenden har därmed stor betydelse för var ärendet handläggs. I det fall ärendet

felaktigt är rubricerat som exempelvis koppleri, krävs det även att den som fördelar ärendet har tillräcklig kunskap om människohandel för att kunna identifiera att det rör sig om ett sådant brott.¹⁹⁷ Kompetens att identifiera människohandel i andra brott är viktigt även då det förekommer multipel exploatering, där personer som exploateras exempelvis i tiggeri även utnyttjas i prostitution eller arbete.¹⁹⁸

RIO har en så kallad "lottningstelefon" som bemannas av avdelningens chefer. Det innebär att ärenden som lottas in till RIO i de flesta fall går via en chef. De 32 allmänna åklagarkammarna har dock olika system för hur ärenden fördelas, i vissa fall är det administratörer som tar emot ärenden och avgör var de ska handläggas. Företrädare för Åklagarmyndigheten uppger att det finns checklistor som ska utgöra stöd avseende fördelning av ärenden, men att kunskapen om att människohandelsärenden ska handläggas på RIO i vissa fall brister.¹⁹⁹

Åklagarmyndigheten för statistik över brottsmisstankar, det vill säga kopplingen mellan ett brott och en misstänkt person. En misstänkt person kan ha flera brottsmisstankar riktade mot sig. Vår bearbetning av Åklagarmyndighetens statistik i tabell 4 nedan visar fördelningen av inkomna och handlagda brottsmisstankar under perioden 2021–2025. Under perioden inkom 31 brottsmisstankar om människohandel för sexuella ändamål till allmänna åklagarkammare och 83 brottsmisstankar till RIO. I snitt handlades knappt 30 procent av brottsmisstankarna vid allmänna åklagarkammare. Under samma period beslutade allmänna åklagarkammare att lägga ner förundersökningen (FU) för 27 brottsmisstankar. RIO lade ner förundersökningen för 66 brottsmisstankar. Allmänna åklagarkammare väckte åtal för 1 brottsmisstanke och RIO väckte åtal för 12 brottsmisstankar. Detta resulterade i totalt 10 lagförda personer.²⁰⁰

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-16.

¹⁹⁸ Jämställdhetsmyndigheten, "Människohandel", hämtad 2026-08-21.

¹⁹⁹ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-05.

²⁰⁰ Lagförda personer är antalet personer med lagföringsbeslut inom ramen för ett ärende. Samma person räknas på nytt om ett nytt lagföringsbeslut fattas i ett annat ärende. Ett lagföringsbeslut är brottsmisstankar med beslut om åtal, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse eller företagsbot.

Tabell 4 Inkomna och beslutade brottsmisstankar om människohandel för sexuella ändamål, samt lagförda personer, på allmänna åklagarkammare och RIO, 2021–2025

	2021		2022		2023		2024		2025		2021–2025	
	Allmän kammare	RIO	Allmän kammare	RIO	Allmän kammare	RIO	Allmän kammare	RIO	Allmän kammare	RIO	Allmän kammare	RIO
Inkomna brottsmisstankar	6	20	7	5	6	7	9	26	3	25	31	83
Brottsmisstankar med beslut om att FU läggs ner	5	22	8	6	4	7	7	10	3	21	27	66
Brottsmisstankar där FU ej inleds	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
Brottsmisstankar med beslut om åtal	0	10	0	0	1	0	0	0	0	2	1	12
Lagförda personer	0	7	0	0	1	0	0	0	0	2	1	9

Källa: Åklagarmyndigheten.

Ett skäl till att människohandel handläggs på allmän åklagarkammare kan vara att ärendet kommer in till Åklagarmyndigheten med en annan rubricering än människohandel och därför lottas till allmän åklagarkammare.²⁰¹ Det framgår inte av statistiken om brottsrubriceringen har ändrats efter att Åklagarmyndigheten tagit emot ärendet.²⁰² I vissa fall kan Åklagarmyndigheten bestämma att ärendet fortsatt ska handläggas vid allmän åklagarkammare även när det visar sig handla om människohandel, eftersom den ansvariga åklagaren redan är insatt i ärendet. Den ansvariga åklagaren kan då få stöd av RIO. Myndigheten har inget underlag som beskriver hur vanligt det är, men i våra intervjuer framgår att det är ganska ovanligt att allmänna åklagarkammare kontakter RIO.²⁰³

5.2 Åklagarmyndigheten har delvis sett till att det finns personal med kunskap om människohandel

Det faktum att människohandel ska handläggas av en mindre grupp åklagare vid RIO innebär möjligheter för specialisering. Även funktionen ämnesspecialist för människohandel bidrar till myndighetens samlade kompetens på området, liksom myndighetens rättsliga vägledningar. Det faktum att koppleri handläggs på allmänna åklagarkammare ökar dock risken för att människohandel inte identifieras, eftersom allmänna åklagarkammare inte har samma kompetens om människohandel. Om förundersökningen begränsas till koppleri i stället för människohandel kan det medföra att ett brottsoffer inte får status som målsägande utan som vittne. Detta innebär att den som utsatts för brott går miste om det stärkta rättsliga stöd som ges genom rätt till målsägandebiträde, rättshjälp och potentiellt skadestånd.

²⁰¹ Samtal med Åklagarmyndigheten, 2026-03-24.

²⁰² E-post från Åklagarmyndigheten, 2026-04-30.

²⁰³ Intervju med Åklagarmyndigheten, 2026-01-27.

5.2.1 Åklagare på RIO kan specialisera sig på människohandel

Åklagarmyndighetens beslut att människohandel och människoexploatering ska handläggas av en mindre grupp med åklagare på RIO gör det möjligt för dem att fördjupa sig och bygga kunskap och erfarenhet över tid. Sammanfattande för fördjupningsgruppen för människohandel framhåller dock att de har kapacitet att leda fler människohandelsutredningar än de gör idag, och att det skulle vara positivt för kunskapsutvecklingen och specialiseringen hos åklagarna med fler ärenden.²⁰⁴

En av åklagarna i fördjupningsgruppen är ämnesspecialist, och svarar på frågor om människohandel från exempelvis kollegor, Justitiedepartementet och GRETA, samt föreläser och deltar i interna och externa grupper där människohandel berörs. Det finns även en kammaråklagare och en överåklagare som har huvudansvaret för ämnet människohandel och människoexploatering vid myndighetens utvecklingscentrum.

5.2.2 Att koppleribrott handläggs på allmän åklagarkammare försvårar möjligheten att upptäcka människohandel

Koppleri, och framför allt grovt koppleri, är ofta andrahandsyrkande i åtal för människohandel för sexuella ändamål. Andrahandsyrkandet för människohandel för tvångsarbete är människoexploatering, vilket ska handläggas av RIO. Koppleri och grovt koppleri handläggs dock på allmänna åklagarkammare.

Vad som avgör om ett ärende utreds som människohandel eller koppleri kan handla om subtila gränsdragningar. Så är det i synnerhet när det handlar om grovt koppleri och verksamhet som har bedrivits under människohandelsliknande förhållanden, gett betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande.²⁰⁵ Därför är det viktigt att förundersökningsledare i koppleriutredningar har god kunskap om människohandel. Flera intervjupersoner inom polisen uppger att åklagare på allmänna åklagarkammare inte har tillräcklig kunskap om människohandel, vilket gör det svårare att utreda brottet. I likhet med kapitel 4 framstår kompetensen under jourtid som särskilt bristande, enligt både poliser och regionkoordinatorer.^{206 207} I delredovisningen av regeringsuppdraget om att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering framgår att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten avser att tillsammans se över handläggningskedjan.²⁰⁸ Vi bedömer att det är en relevant åtgärd som kan bidra till att människohandelsärenden handläggs på bästa sätt.

²⁰⁴ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-16.

²⁰⁵ Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 2024*, 2023.

²⁰⁶ Riksrevisionens fallstudie november 2025–mars 2026.

²⁰⁷ Intervju med regionkoordinatorer, 2025-10-13.

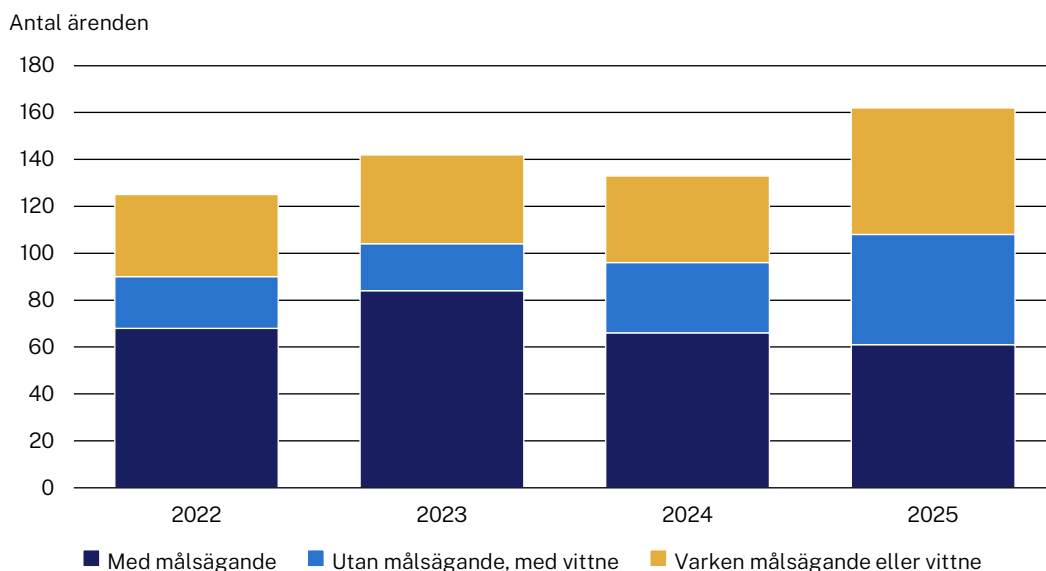
²⁰⁸ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. Delredovisning av Ju2025/01324*, 2026.

I våra intervjuer framgår att det är vanligt att åklagare gör bedömningen att människohandel för sexuella ändamål inte kommer att kunna styrkas, och därför stannar vid grovt koppleri. Det handlar dels om svårigheter att uppfylla rekvisiten, dels om att åklagare inte har tillräcklig kunskap om människohandel.²⁰⁹ Vi bedömer att det faktum att koppleri utreds på allmänna åklagarkammare kan begränsa förutsättningarna att driva ärendet till människohandel för sexuella ändamål.

5.2.3 Ett människohandelsbrott som utreds som koppleri kan innebära att den som utsatts för brott får status som vittne

För den som blivit utsatt för människohandel för sexuella ändamål kan det ha stor betydelse om brottet utreds som koppleri eller människohandel, eftersom det påverkar om personen får status som målsägande eller inte. När utsatta inte får målsägandestatus utan endast hörs som vittnen ökar risken att de går miste om det stärkta rättsliga stöd som ges genom rätt till målsägandebiträde, rättshjälp och potentiellt skadestånd. Flera av de utredare vi har intervjuat inom polisen uppger att den som sålt sexuella handlingar i kopplerimål bör få status som målsägande, framför allt när det gäller grovt koppleri. Samtidigt uppger flera att detta inte är en självklarhet eftersom koppleri främst ses som ett brott som riktas mot allmänna intressen. Vår sammanställning av Polismyndighetens statistik visar att det saknades en målsägande i snitt i 50 procent av koppleriutredningarna under åren 2022–2025²¹⁰.

Diagram 3 Antal koppleriärenden per år, 2022–2025



Anm.: Avser endast huvudbrott, direktnedlagda ärenden exkluderade.

Källa: Åklagarmyndigheten.

²⁰⁹ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27.

²¹⁰ Det framgår inte av statistiken om det är den utsatta som har haft rollen som vittne, endast att det har hållits minst ett förhör med ett vittne.

En åklagare uppger att det varierar om den som säljer sexuella handlingar får status som vittne eller målsägande eftersom det inte finns någon praxis att utgå från, och att det i sig är ett problem. Åklagarens uppfattning av om brottet utgör ett brott mot staten eller ett brott mot en enskild blir avgörande. Om polisen valt att se personen som vittne eller målsägande kan också påverka. Det är viktigt att förundersökningsledaren har god kunskap om koppleri och närheten till människohandelsbrottet, för att målsäganden ska få status som målsägande och därmed få rätt till stöd och ersättning.^{211 212}

Brå konstaterar i en fördjupad uppföljning av sexualbrottslagstiftningen att den som säljer sexuella handlingar i regel får status som vittne snarare än målsägande. I uppföljningen var det endast en av tio personer i fullbordade brott och försöksbrott som hade fått målsägandestatus, och då förekom i regel andra brott i anslutning till sexköpet. På uppdrag av regeringen har Brå även analyserat vad det skulle innebära om säljare av sexuella handlingar rutinmässigt sågs som målsägande, och konstaterar bland annat att det skulle innebära att den som säljer sexuella handlingar får ett stärkt rättsligt stöd genom rätt till målsägandebiträde, rättshjälp och potentiellt skadestånd. Samtidigt skulle det enligt Brå sannolikt även innebära bland annat en ökad administrativ börda för rättsväsendets myndigheter och ökade utgifter för målsägandebiträden, samt andra straffrättsliga aspekter som skulle behöva utredas vidare.²¹³ Frågan om rutinmässig målsägandestatus i sexköpsbrott har även lyfts bland annat av Jämställdhetsmyndigheten som har anfört att regeringen bör klargöra att de som säljer sexuella handlingar alltid ska betraktas som målsägande.^{214 215}

5.2.4 Åklagarmyndigheten har tagit fram rättsliga vägledningar för att höja kompetensen om människohandel

Åklagarmyndigheten har tagit fram en rättslig vägledning om människohandel och människoexploatering i syfte att höja kompetensen om människohandel. Ytterligare en rättslig vägledning om koppleri, köp av sexuell handling och brottens koppling till människohandel för sexuella ändamål är under utveckling.

Människohandel och människoexploatering ingår inte i åklagares grundutbildning och det finns inte heller någon vidareutbildning om detta. Åklagarmyndighetens rättsliga vägledning om människohandel och människoexploatering publicerades i februari 2025. Skälet till att den togs fram var det låga antalet fällande domar.²¹⁶ Myndighetens utvecklingscentrum såg även att åklagare inte identifierade

²¹¹ Tjänsteanteckning, 2026-04-28.

²¹² Det finns koppleribrott där det inte är givet att det finns en målsägande, till exempel när den som upplåter en lägenhet får kännedom om att lägenheten används för sexuella handlingar mot ersättning.

²¹³ Brå, *Köp av sexuella tjänster – en uppföljning av lagens tillämpning*, 2022.

²¹⁴ Bet. 2025/26:JuU12, s. 67.

²¹⁵ Prop. 2024/25:124, s. 29, 35. Regeringen konstaterade att detta inte ingått i regeringens uppdrag och regeringen har därför inte haft möjlighet att inom ramen för detta lagstiftningsärendet ta ställning till det. Frågan om en person som utfört en sexuell handling mot betalning har ställning som målsägande eller vittne fick därmed, enligt regeringen, prövas i varje enskilt fall liksom tidigare.

²¹⁶ Åklagarmyndigheten, *Människohandel och människoexploatering – rättslig vägledning 2025:1*, 2025.

människohandel och människoexploatering inom ramen för andra förundersökningar där brottet kan förekomma, exempelvis misshandel och koppleri.²¹⁷ En viktig funktion för den rättsliga vägledningen var därför att öka den generella kunskapen om människohandel och människoexploatering och därmed åklagares förmåga att identifiera brotten. Våra respondenter uppger att det också är ett problem att domstolarna inte har tillräcklig kunskap om detta. Förhoppningen är därför att även de ska läsa den rättsliga vägledningen och få en större förståelse för dessa brott.²¹⁸

Företrädare för Åklagarmyndigheten konstaterar dock att det är svårt att nå ut med informationen till dem som behöver den, eftersom okunskapen gör att de inte själva vet att de är i behov av den och därmed inte söker den. Myndigheten har vidtagit flera åtgärder för att sprida information om vägledningen. Arbetet med att sprida kunskap fortsätter, då en åklagare ska arbeta heltid med människohandel och relaterade brott på utvecklingscentrum fram till slutet av 2026.²¹⁹

Utvecklingscentrum håller även på att ta fram ytterligare en rättslig vägledning som ska höja kunskapen om människohandel för sexuella ändamål och tydliggöra kopplingen till sexköp och koppleri. Vägledningen ska färdigställas under våren 2027. Köp av sexuell handling hanteras av polisiära förundersökningsledare och när ärendet redovisas till Åklagarmyndigheten landar det ofta på unga och oerfarna åklagare som hanterar mängdbrott.²²⁰ I samband med framtagandet av vägledningen har Åklagarmyndigheten och Polismyndigheten i Stockholm arbetat tillsammans för att se om det går att använda straffskalan för sexköp på ett annat sätt än i dagsläget, eftersom den straffskärpning som genomfördes 2022 inte har fått avsedd effekt.²²¹

5.3 Åklagarmyndighetens internationella samverkan underlättar arbetet, men samverkan med polisen behöver stärkas

Åklagarmyndighetens internationella samverkan underlättar arbetet och i de flesta fall fungerar väl. Däremot är åklagare i egenskap av förundersökningsledare beroende av att polisen redovisar ärenden samt bistår med utredningsresurser för att det ska vara möjligt att väcka åtal för människohandel (se avsnitt 4.4.1).

5.3.1 Åklagarmyndighetens samverkan med internationella aktörer fungerar i huvudsak väl

Att människohandel ofta är gränsöverskridande innebär behov av internationell samverkan. Åklagarmyndigheten samarbetar exempelvis med Eurojust, vars svenska enhet samverkar tätt med de åklagare som har förundersökningar som involverar

²¹⁷ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27; Åklagarmyndigheten, *Människohandel och människoexploatering. Rättslig vägledning 2025:1*, 2025.

²¹⁸ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27.

²¹⁹ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27; Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-03-05.

²²⁰ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2026-01-27.

²²¹ Brå, "Ovanligt att dömas till fängelse för sexköp", hämtad 2026-04-27.

andra länder.²²² Åklagarmyndigheten samlar också löpande in uppgifter till internationella rapporteringar såsom TIP (Trafficking in Persons Report).²²³

I många fall behövs också internationell rättslig hjälp.²²⁴ Granskningen visar att det varierar hur väl begäran om internationell rättslig hjälp fungerar. En åklagare uppger att European Investigation Order (EIO), där begäran skickas direkt till andra åklagarmyndigheter, fungerar bra. Samverkan med företag i förundersökningar om människohandel är ofta svårare, då många företag har placerat sig på Irland eller i USA som har höga skyddsbarriärer för integritet. Begäran om internationell rättslig hjälp ska då skickas via Justitiedepartementet till centralmyndigheten i det aktuella landet, som i sin tur fördelar ärendet till åklagare. Det tar ofta tid och kan innebära att det andra landet vill ha kompletteringar. Tidsaspekten är den främsta utmaningen i arbetet med internationell rättslig hjälp, snarare än formella hinder.²²⁵

I likhet med Polismyndigheten deltar även Åklagarmyndigheten i EMPACT-samarbetet. I januari 2026 inledde myndigheten ett tvåårigt samarbete med Nederländerna, i syfte att förbättra det rättsliga samarbetet mot människohandel. I arbetet ingår bland annat att genom komparativa analyser av ländernas lagstiftning söka svar på varför lagstiftning som utgår från samma EU-direktiv får så olika utfall.²²⁶ Fler än 20 länder både inom och utanför EU har anslutit sig till aktiviteten. Nederländerna kommer att ha huvudansvaret för människohandel för sexuella ändamål medan Sverige har huvudansvaret för arbetskraftsexploatering.

5.4 Åklagarmyndighetens arbete för att tillvarata och sprida kunskap och erfarenheter kan stärkas

Åklagarmyndigheten har inte genomfört någon fördjupad uppföljning av åklagares handläggning av människohandelsärenden och grovt koppleri sedan 2015, när myndigheten publicerade en tillsynsrapport angående detta. Rapporten bygger på handläggningen av totalt 62 ärenden under åren 2012–2013. I rapporten framgår att antalet ärenden är för litet för att myndigheten skulle ha möjlighet att identifiera goda utredningsrutiner eller andra framgångsfaktorer än redan kända. Två slutsatser beskrivs dock som säkra. Den första är att framställan om att förordna målsägandebiträde har avgivits i för få ärenden och den andra är att fler ärenden borde ha handlagts vid RIO i stället för allmänna åklagarkammare. Av våra intervjuer framgår att Åklagarmyndigheten inte har genomfört någon motsvarande uppföljning sedan ovan nämnda tillsyn, även om viss uppföljning av ärendena sker vid RIO.²²⁷

²²² Underlag från Åklagarmyndigheten, 2026-05-06.

²²³ Intervju med företrädare för Åklagarmyndigheten, 2025-09-30.

²²⁴ Åklagare kan begära internationell rättslig hjälp i brottsutredningar när åklagare och domstolar under förundersökning behöver bistånd med en viss åtgärd från en annan stat. Se Åklagarmyndigheten, "Rättslig hjälp", hämtad 2026-05-06.

²²⁵ Intervju med ämnesspecialist vid Åklagarmyndigheten, 2025-10-28.

²²⁶ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. Delredovisning av Ju2025/01324*, 2026.

²²⁷ Intervju med ämnesspecialist vid Åklagarmyndigheten, 2025-10-28.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om arbetet mot människohandel för sexuella ändamål är effektivt. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen de bedömningar och slutsatser som har dragits av granskningen och de rekommendationer som lämnas till regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

6.1 Slutsatser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att arbetet mot människohandel för sexuella ändamål inte är effektivt. Granskningen visar att alla tre myndigheter behöver stärka sitt arbete och samverkan sinsemellan för ett mer kontinuerligt, kompetent och likvärdigt arbete. Riksrevisionen bedömer att Polismyndigheten behöver förstärka både organisation och resurssättning samt höja kompetensen. Migrationsverket och Åklagarmyndigheten har vissa strukturer på plats, men även där finns det ett behov av att utveckla arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.

Regeringen har på flera sätt betonat vikten av arbetet mot människohandel och sexuell exploatering. Polismyndigheten har mot den bakgrunden upprepade gånger fått återrapporteringskrav om arbetet mot köp av sexuell handling och människohandel. Riksrevisionen bedömer att uppdragen inte har omhändertagits av myndigheten i tillräcklig utsträckning och inte heller har bidragit till att arbetet stärkts. Delvis kan det förklaras av otydligheter i regelverken som regeringen bör se över.

6.2 Migrationsverket behöver förbättra sin kompetens och sin samverkan med Polismyndigheten

I många ärendeslag är Migrationsverkets möjligheter att fånga upp indikationer på människohandel begränsade, på grund av faktorer som är svåra för myndigheten att påverka. Det finns dock ärendeslag där myndigheten har bättre möjligheter att upptäcka fall av misstänkt människohandel, där kompetensen behöver stärkas för att arbetet ska kunna utföras effektivt.

6.2.1 Migrationsverket behöver höja kompetensen för att upptäcka indikationer på människohandel

Möjligheterna för Migrationsverket att identifiera misstänkt människohandel varierar mellan de olika ärendeslagen. Bäst förutsättningar finns framför allt i ärendeslagen asyl och förvar. Även i dessa ärendeslag missar dock medarbetare tydliga indikationer på misstänkt människohandel, bland annat eftersom asylhandläggarna relativt sällan stöter på människohandel för sexuella ändamål och att personalen på förvaren inte alltid har utbildning om människohandel. Det är vanligt att offer för människohandel inte betar sig som ett brottsoffer och har starka incitament att inte berätta om sin utsatthet.

Det är därför av stor vikt att medarbetarna har kunskap om detta och att de rustas för att uppmärksamma indikationer på människohandel.

Riksrevisionen bedömer att kompetensen behöver höjas hos myndighetens medarbetare. För att åstadkomma detta behöver Migrationsverket erbjuda mer utbildning och stöd, och anpassa detta till respektive ärendeslag. Kompetensen behöver även öka i aktualitet genom fler uppdateringar om aktuella modus och tillvägagångssätt i ärenden med människohandel.

6.2.2 Migrationsverket behöver samverka bättre med Polismyndigheten för att förbättra kvaliteten i polisanmälningar

Migrationsverket står för en stor andel av de anmälningar som kommer in till Polismyndigheten. Det är dock mycket vanligt att polisen lägger ner dessa ärenden direkt, för att de enligt polisen innehåller alltför lite information för att det ska vara möjligt att inleda en förundersökning. Riksrevisionen bedömer att det är viktigt att både Migrationsverket och Polismyndigheten utvecklar sin dialog för hur Migrationsverkets polisanmälningar och tips kan förbättras, inom ramen för det handlingsutrymme som finns. Annars resulterar Migrationsverkets arbete med att identifiera misstänkt människohandel främst i en administrativ börda för båda myndigheter, medan potentiella gärningspersoner inte lagförs.

6.3 Polismyndigheten behöver skapa förutsättningar för ett effektivt arbete mot människohandel

Polismyndigheten har varken skapat en ändamålsenlig organisation för arbetet mot människohandel eller avsatt tillräckliga resurser med relevant kompetens som kan bemanna den. Riksrevisionens bedömning är därmed att det saknas förutsättningar för att bedriva ett effektivt arbete mot människohandel.

6.3.1 Polismyndigheten behöver skapa en organisation med tillgång till resurser som kan arbeta kontinuerligt mot människohandel

För att Polismyndigheten ska kunna arbeta effektivt mot människohandel för sexuella ändamål bedömer Riksrevisionen att myndigheten behöver säkerställa att det finns en tydlig organisation med resurser som har möjlighet att arbeta kontinuerligt med att förebygga, upptäcka och utreda människohandel. Granskningen visar att myndigheten i stort har avsatt få resurser för arbetet mot människohandel och att dessa inte är fredade. Samtidigt framgår att ett begränsat antal resurser kan åstadkomma mycket, som prostitutiongruppen i Stockholm. Riksrevisionen bedömer därför att det är viktigt att Polismyndigheten avsätter åtminstone ett minimum av resurser som får möjlighet att arbeta fredat och kontinuerligt över tid. Riksrevisionen bedömer att regionerna bör ta hänsyn till Polismyndighetens lägesbild om människohandel för sexuella och övriga ändamål, i samband med resurssättning för detta arbete. Exempel på resurser som är betydelsefulla för att åstadkomma en

långsiktig kapacitet i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål är underrättelsesamordnare och samordnare på regional nivå, samt prostitutionsgrupper på lokalpolisområdesnivå.

Vidare visar granskningen att människohandel kan förekomma vid brott som koppleri och köp av sexuell handling, vilket i de flesta fall hanteras på olika organisatoriska nivåer inom regionerna. Det ställer högre krav på samarbete dem emellan, för att minska risken för att människohandelsbrottet inte identifieras. Granskningen visar till exempel att den utredande delen av Polismyndigheten endast i begränsad utsträckning drar nytta av den lokalkännedom som lokalpolisområdena har på området. Riksrevisionen bedömer därmed att detta arbete behöver stärkas.

Det faktum att Polismyndigheten saknar en nationell styrning av arbetet mot människohandel begränsar förutsättningarna för ett likriktat arbete samt inhämtning och spridning av kunskap och erfarenheter. Människohandel är ett komplicerat brott, som rör sig över såväl polisregionernas gränser som över landsgränser. Det kräver ett internationellt perspektiv, underrättelsearbete och en förmåga att agera på den information som erhålls genom det. Riksrevisionen bedömer därför att det finns ett behov av att myndigheten tar ett övergripande perspektiv på brottet och myndighetens arbete mot det, för att kunna samordna och utveckla arbetet. I utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet ingår ett förslag om att det borde finnas en nationell utredningsenhet vid Polismyndigheten, som kan utreda människohandelsbrott på nationell nivå. Riksrevisionen bedömer att detta förslag är relevant i sammanhanget.

6.3.2 Förutsättningarna för att upptäcka och förebygga människohandel för sexuella ändamål behöver stärkas

Eftersom människohandel är ett så kallat upptäcktsbrott är det nödvändigt att polisen arbetar aktivt för att upptäcka det. Granskningen visar dock att Polismyndigheten inte arbetar kontinuerligt med att vare sig förebygga eller upptäcka människohandel för sexuella ändamål. Omkring hälften av alla lokalpolisområden anmälde inte ett enda köp av sexuell handling under åren 2022–2025, och arbetet med att upptäcka brottet är begränsat till ett fåtal arenor. Riksrevisionen bedömer att det innebär en risk för att människohandel går under radarn.

Gränspolisen uppger att de har svårt att identifiera potentiella offer för människohandel, och det leder till att de sätter personer i prostitution i förvar och avvisar dem. Riksrevisionen bedömer att detta omöjliggör identifiering av människohandel och strider mot Sveriges internationella åtaganden. Det innebär att potentiella bevispersoner avvisas, och att gränspolisen därigenom försvårar den egna organisationens möjlighet att utreda människohandel. Det innebär också att potentiella brottsoffer för människohandelsbrott förlorar sina rättigheter. Riksrevisionen bedömer därmed att Polismyndigheten behöver ta fram en strategi för hur gränspolisen ska arbeta för att identifiera människohandel. Syftet är att skapa

förutsättningar för ett enhetligt arbetssätt och bemötande som ligger i linje med Sveriges internationella åtaganden. Riksrevisionen bedömer även att Polismyndigheten bör säkerställa att strategin implementeras i det dagliga arbetet, genom att följa upp beslut om avvisning.

Polismyndigheten har inom ramen för det pågående regeringsuppdraget om människohandel beskrivit att myndigheten avser att vidta en rad kompetenshöjande åtgärder om människohandel, riktade till flera funktioner inom myndigheten, exempelvis gränspolisens beslutsfattare. Riksrevisionen bedömer att det är av stor betydelse att de kompetenshöjande åtgärder som Polismyndigheten beskriver i delredovisningen av regeringsuppdraget genomförs. Eftersom Polismyndigheten avser att vidta kompetenshöjande åtgärder avstår Riksrevisionen från att lämna några rekommendationer i denna del.

6.3.3 Polismyndigheten behöver utveckla sin samverkan med berörda aktörer för att förbättra arbetet mot människohandel för sexuella ändamål

Att Polismyndigheten har en fungerande samverkan med berörda aktörer är viktigt för att lyckas i arbetet mot människohandel. En sådan aktör är Migrationsverket, där granskningen visar att samverkan behöver stärkas (se avsnitt 6.2.2). Granskningen visar också att samverkan med socialtjänsten är mycket viktig för att lyckas i arbetet mot människohandel för sexuella ändamål. Regionkoordinatorerna är dock få till antalet, och Riksrevisionen bedömer därmed att det är viktigt att den lokala socialtjänsten och Polismyndigheten utökar sitt samarbete, till exempel i arbetet mot köp av sexuell handling.

En fungerande samverkan med Åklagarmyndigheten är också viktig för att arbetet mot människohandel ska lyckas. En stor del av de ärenden som rör människohandel och koppleri läggs i dagsläget ner av Polismyndigheten, trots att åklagare ska vara förundersökningsledare i dessa ärenden och besluta om de ska läggas ner eller inte. Flera poliser uppger att det enligt fördelningscirkuläret är Polismyndigheten som ska vara förundersökningsledare i fall där det saknas en skäligen misstänkt. Det förekommer även att åklagare låter polisen lägga ner förundersökningen efter muntlig avstämning per telefon. Riksrevisionen bedömer därmed att det finns ett behov av att tydliggöra i vilka situationer polisen ska lämna över ärenden till Åklagarmyndigheten och hur ärendena ska hanteras. Det ökar förutsättningarna för att en åklagare ska kunna ta ställning till om ärendet ska läggas ner eller inte samt bidrar till en enhetlig tillämpning av fördelningscirkuläret.

6.3.4 Åklagarmyndigheten behöver fortsätta att stärka sitt arbete mot människohandel för sexuella ändamål

Åklagarmyndigheten har delvis skapat en ändamålsenlig organisation för att handlägga människohandel för sexuella ändamål. Riksrevisionen bedömer dock att det kvarstår arbete för att öka förutsättningarna att identifiera människohandelsbrottet och säkerställa att brotten handläggs av åklagare med särskild kompetens om människohandel.

6.3.5 Åklagarmyndigheten har delvis samlat arbetet mot människohandel för sexuella ändamål

För att kunna identifiera om ett brott som rubricerats som koppleri skulle kunna vara människohandel krävs särskild kunskap om människohandelsbrottet.

Åklagarmyndigheten har organiserat verksamheten så att människohandel och människoexploatering ska handläggas på RIO, som ett sätt att samla den särskilda kompetens som krävs för att utreda brotten. Granskningen visar dock att det fortfarande förekommer att människohandelsärenden handläggs på allmänna åklagarkammare, som inte har samma kompetens om människohandel.

Riksrevisionen bedömer att det därmed finns en risk att människohandelsbrottet inte identifieras utan utreds som koppleri, och att offret får status som vittne i stället för målsägande. Riksrevisionen bedömer därmed att Åklagarmyndigheten behöver säkerställa att koppleri handläggs av åklagare med särskild kompetens om människohandel. Granskningen visar att det finns ett utrymme för RIO att handlägga fler ärenden om misstänkt människohandel, och Riksrevisionen bedömer att det är rimligt att förlägga handläggningen av koppleri på RIO för att öka möjligheten att identifiera människohandel.

En konsekvens av att misstänkt människohandel i stället utreds och går till åtal som koppleri är att den utsatta i vissa fall får status som vittne i stället för målsägande, och går miste om möjlighet till stöd från ett målsägandebiträde och ersättning som brottsoffer. I dagsläget är det i praktiken upp till ansvarig åklagare att avgöra om brottsoffret ska ses som målsägande i kopplerimål, och granskningen visar att åklagares hantering spretar. Genom att förlägga handläggningen av koppleribrott på RIO bedömer Riksrevisionen att förutsättningarna för att skapa en enhetlig hantering ökar. Det ökar också förutsättningarna för fler väckta åtal avseende människohandel för sexuella ändamål, vilket är viktigt för att öka domstolarnas kunskap om brottet.

Mot bakgrund av att människohandelsbrottet även kan dölja sig bakom andra typer av brott och det faktum att det förekommer multipel exploatering, bedömer Riksrevisionen även att det är viktigt att Åklagarmyndigheten fortsätter att sprida de rättsliga vägledningarna inom myndigheten.

6.3.6 Åklagarmyndigheten behöver följa upp åklagares handläggning av människohandel för sexuella ändamål

Åklagarmyndigheten har inte genomfört någon fördjupad uppföljning av åklagares handläggning av människohandelsärenden sedan 2015, vilket innebär att det saknas aktuell information om åklagarnas operativa arbete med dessa ärenden.

Granskningen visar att det hos vissa åklagare och poliser finns en uppfattning om att människohandelslagstiftningen är för komplex, och att det inte är möjligt att utreda och styrka de omständigheter som krävs för straffansvar. Andra delar inte den bilden, men framhåller att det behöver finnas tillgång till utredningsresurser och relevanta verktyg. Sverige har fått internationell kritik för att domstolarnas kompetens om människohandel är för låg, vilket är ännu en anledning till att det är viktigt att utreda fler brott och väcka fler åtal. Åklagarmyndigheten är dock beroende av att polisen bistår med utredningsresurser, vilket granskningen visar att de inte alltid gör. Detta påverkar Åklagarmyndighetens möjligheter att driva utredningar och samverka med polisen. Riksrevisionen kan konstatera att det tidigare fanns fler åtal och fällande domar, under en period när polisens människohandelsgrupper fortfarande existerade. Åklagarmyndigheten har inlett ett samarbete med Nederländerna inom EMPACT, i syfte att öka antalet åtal och domar. Riksrevisionen bedömer att detta samarbete kan ge värdefull information, både om effektiva arbetsmetoder och om lagstiftningens praktiska tillämpning.

6.4 Regeringen behöver se över regelverken avseende vissa sexualbrott, avvisning av utlänningar och beslut om betänketid

Den som säljer sexuella handlingar får som regel status som vittne snarare än målsägande i utredningar om köp av sexuell handling, och ofta i utredningar om koppleri. Flera intervjupersoner lyfter fram detta som ett problem som begränsar förutsättningarna att arbeta effektivt mot människohandel och påverkar de utsattas möjligheter till skydd och stöd. Det förekommer också missuppfattningar och fördomar om personer i prostitution som försvagar brottsofferperspektivet och minskar möjligheten att identifiera potentiella offer för människohandel. Regeringen har konstaterat att den som försörjer sig genom prostitution är i en utsatt situation och kan vara offer för människohandel för sexuella ändamål eller andra former av sexuell exploatering. Däremot har regeringen inte gjort någon tydlig markering i frågan om målsägandestatus för den som säljer sexuella handlingar. För att minska rådande missuppfattningar om människohandel, öka förutsättningarna att utreda brottet samt stärka brottsofferperspektivet bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver utreda frågan om det är möjligt att tydliggöra att säljare av sexuella handlingar som utgångspunkt ska ses som målsägande, vid både köp av sexuell handling och koppleri.

Regeringen har prioriterat arbetet mot människohandel under senare år genom att ge uppdrag till berörda myndigheter. Samtidigt har regeringen också riktat flera styrsignaler om att antalet utvisningar av utländska medborgare som begått brott ska öka, vilket berörda myndigheter behöver förhålla sig till. Granskningen visar att nuvarande lagstiftning ger ett visst utrymme för gränspolisen att avvisa personer i prostitution, trots att prostitution är en stark indikation om människohandel. Det strider även mot Sveriges internationella åtaganden, som ställer krav på att identifiera och hjälpa brottsoffer. Därmed bedömer Riksrevisionen att regeringen behöver se över om reglerna för avvisning av utlänningar enligt utlänningslagen kan anpassas för att öka möjligheterna att identifiera offer för människohandel.

Beslut om betänketid är ett viktigt verktyg för att underlätta identifiering av människohandel. Det är vanligt att offer för människohandel behöver tid för att berätta om sin utsatthet, varför betänketiden fyller en viktig funktion. Granskningen visar att beslut om betänketid i dagsläget i praktiken förutsätter en inledd förundersökning, vilket minskar möjligheten att identifiera människohandel och strider mot Sveriges internationella åtaganden. Vidare är det inte helt tydligt i den svenska lagstiftningen att polisen inte ska besluta om avvisning förrän det finns en kontakt med myndigheterna i det land som det förmodade brottsoffret kommer ifrån eller det land där brottet ska utredas. Det framgår inte heller klart hur länge betänketiden kan förlängas på denna grund. Riksrevisionen bedömer därmed att regeringen behöver se över regleringen om betänketid.

6.5 Rekommendationer

Med utgångspunkt i granskningens resultat lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till regeringen, Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.

Till regeringen

- Utred om det är möjligt att tydliggöra att säljare av sexuella handlingar som utgångspunkt ska ses som målsägande, både vid köp av sexuella handlingar och vid koppleri.
- Utred om reglerna för avvisning av utlänningar enligt utlänningslagen kan anpassas för att öka möjligheterna att identifiera offer för människohandel.
- Se över regleringen om betänketid. Det behöver förtydligas att det är möjligt att besluta om betänketid utan koppling till en brottsutredning om det finns anledning att anta att en person har utsatts för människohandel.

Till Migrationsverket

- Genomför kompetenshöjande insatser till medarbetare som arbetar med de ärendeslag där möjligheten att identifiera människohandel är störst.

Till Migrationsverket och Polismyndigheten

- Stärk formerna för samverkan och fortsätt arbeta för att höja kvaliteten på polisanmälningarna.

Till Polismyndigheten

- Säkerställ en långsiktig kapacitet för att förebygga, upptäcka och utreda människohandel för sexuella ändamål.
- Ta fram en strategi för hur gränspolisen ska arbeta för att identifiera och hantera potentiella offer för människohandel. Se till att strategin implementeras i det dagliga arbetet, exempelvis genom att följa upp beslut om avvisning.

Till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten

- Stärk samverkan i arbetet mot människohandel bland annat genom att säkerställa en likvärdig tillämpning av fördelningscirkuläret.

Till Åklagarmyndigheten

- Förlägg handläggningen av koppleri på Riksenheten för internationell och organiserad brottslighet, i syfte att öka möjligheten att identifiera och väcka åtal för människohandel för sexuella ändamål.

Referenslista

Författningar med mera

Brottsbalk (1962:700).

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1896 av den 13 november 2019 om den europeiska gräns- och kustbevakningen och om upphävande av förordningarna (EU) nr 1052/2013 och (EU) 2016/1624.

Förordning (2022:1718) med instruktion för Polismyndigheten.

Förordning (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2015:743) med instruktion för Åklagarmyndigheten.

Förundersökningskungörelsen (1947:948).

Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster.

Myndighetsförordningen (2007:515).

Polislag (1984:387).

Rättegångsbalk (1942:70).

Åklagarmyndighetens föreskrifter och allmänna råd om ledning av förundersökning i brottmål (ÅFS 2005:9).

Regeringsbeslut

Bilaga till regeringsbeslut 2018-02-08 nr II:1: *Handlingsplan mot prostitution och människohandel.*

Regeringsbeslut Ju2025/01324, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering.*

Regeringsbeslut, A2024/01109, *Ändring av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

Regeringsbeslut A2022/00333, *Uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan.*

Utredningar, rapporter med mera

Brottsförebyggande rådet, *Köp av sexuella tjänster*, 2022:3, 2022.

CBSS, *Investigating Trafficking in Human Beings: An Investigation Protocol for Law Enforcement in the Baltic Sea Region*, 2026.

Europarådet, *Evaluation report Sweden, Third evaluation round, Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings*, 2023.

FN, Committee on the Elimination of Discrimination against Women, *Concluding observations on the tenth periodic report of Sweden*, 2021.

Jämställdhetsmyndigheten, *Årsredovisning 2025*, 2026.

Jämställdhetsmyndigheten, *Regionkoordinatorernas statistik om människohandel och människoexploatering*, 2025.

Jämställdhetsmyndigheten, *“Hon vill bara att tiden ska gå” – en kartläggning av profiler och webbplatser som marknadsför sexuella handlingar mot betalning*, 2025:5, 2025.

Jämställdhetsmyndigheten, *Jämställdheten i Sverige. Lägesrapport över de jämställdhetspolitiska målen, april 2025*, 2025.

Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2025*, 2026.

Jämställdhetsmyndigheten, *Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024*, 2025.

Jämställdhetsmyndigheten, *Varför döms så få för människohandel?*, 2024.

Jämställdhetsmyndigheten, *Människohandel för sexuella ändamål: om tolkning och tillämpning av 4 kap. 1 a § brottsbalken*, 2024.

Migrationsverket, *Överväganden vid bestämmande av längden på ett återreseförbud*, RS/057/2021. Senast reviderad 2025-04-01.

Myndigheter mot arbetslivskriminalitet, *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*, Arbetsmiljöverket, 2026.

Myndigheter mot arbetslivskriminalitet, *Redovisning av uppdraget att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan*, Arbetsmiljöverket, 2025.

OSCE, *Applying Gender-sensitive Approaches in Combating Trafficking in Human Beings*, 2021.

Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten, *Uppdrag till Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering. Delredovisning av Ju2025/01324*, 2026.

Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 25*, 2024.

Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport för 2021, 2023*.

Polismyndigheten, *Brott mot särskilt utsatta brottsoffer. Tillsynsrapport 2023:1*, 2023.

Polismyndigheten, *Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 24*, 2023.

Polismyndigheten, *"Varför tog ni just oss? Alla håller ju på med det!" Slutrapport från Projekt Människohandel*, 2023.

Regeringskansliet, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel 2026–2028, dnr A2026/00694*, 2026.

Riksrevisionen, *Förvar i migrationsprocessen – ett kostsamt verktyg utan tydlig styrning*, RiR 2025:32, 2025.

Riksrevisionen, *Polisreformen 2015 – intentionerna ännu inte nådda*, RiR 2025:26, 2025.

Riksrevisionen, *Vem där – fastställande av identitet vid statliga myndigheter*, 2024:12, 2024.

SOU 2025:119, *Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel*.

SOU 2023:97, *Ut ur utsatthet*.

SOU 2016:70, *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer*.

SOU 2008:41, *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd*.

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2024*, 2024.

Åklagarmyndigheten, *Människohandel och människoexploatering. Rättslig vägledning 2025:1*. 2025.

Riksdagstryck

Prop. 2025/26:1, *Budgetpropositionen för 2026*.

Prop. 2021/22:231, *Skärpt syn på våldtäkt och andra sexuella kränkningar*.

Prop. 2001/02:99, *Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel*, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219.

Prop. 1997/98:55, *Kvinnofrid*, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250.

Riksdagens protokoll 2024/25:27.

Skr. 2007/08:167, *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

Skr. 2016/17:10, *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*.

SÖ 2004:22, Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention den 15 november 2000 mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

SÖ 2013:16, *Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp Lanzarote 25 oktober 2007*.

SÖ 2010:8, *Europarådets konvention om bekämpande av människohandel*.

Rättsfall

Migrationsöverdomstolens dom den 4 juli med målnummer UM10595-23.

Webbsidor

Aftonbladet, "Polisen låser in prostituerade: 'Utgör hot mot allmän ordning'",
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/Rzw6nW/polisen-laser-in-prostituerade-utgor-hot-mot-allman-ordning>, hämtad 2026-05-11.

Aftonbladet, "Ett enda åtal om trafficking – på tre år",
<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/AvqW73/ett-enda-atal-om-trafficking-pa-tre-ar>, hämtad 2026-05-11.

Brå, "Ovanligt att dömas till fängelse för sexköp", <https://bra.se/nyheter/arkiv/2025-05-02-ovanligt-att-domas-till-fangelse-for-sexkop>, hämtad 2026-04-27.

CBSS, "Sweden supports CBSS work against human trafficking with new funding",
<https://cbss.org/2026/03/10/sweden-supports-cbss-work-against-human-trafficking-with-new-funding/>, hämtad 2026-04-20.

Dagens juridik, "Man tvingade kvinna att tigga – döms för människohandel",
<https://www.dagensjuridik.se/nyheter/man-tvingade-kvinna-att-tigga-doms-for-manniskohandel/>, hämtad 2026-04-07.

Dagens Nyheter, "Åklagarens utbrott mot polisen: 'Respektlöst mot målsägandena i Thailand'",
<https://www.dn.se/varlden/aklagarens-utbrott-mot-polisen-respektlost-mot-malsagandena-i-thailand>, hämtad 2026-05-06.

Europol, "Trafficking in human beings: look beyond",
<https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/public-awareness-and-prevention-guides/trafficking-in-human-beings-look-beyond>, hämtad 2026-03-10.

FN, "Organized crime and human trafficking",
<https://www.unodc.org/corruption/en/learn/thematic-areas/organized-crime-and-human-trafficking.html>, hämtad 2026-04-30.

Jämställdhetsmyndigheten, "Betänketid för offer för människohandel"
<https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/betanketid/>, hämtad 2026-05-07.

Jämställdhetsmyndigheten, "Prostitution och människohandel",
<https://jamstalldhetsmyndigheten.se/mans-vald-mot-kvinnor/prostitution-och-manniskohandel/>, hämtad 2026-04-22.

Jämställdhetsmyndigheten, "Regionkoordinatorer – stöd i arbetet mot prostitution och människohandel" <https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/regionkoordinatorer/>, hämtad 2026-05-12.

Jämställdhetsmyndigheten, "Betänketid för offer för människohandel",
<https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/stod-i-ditt-arbete/betanketid/>, hämtad 2026-05-07.

Jämställdhetsmyndigheten, "<https://nspm.jamstalldhetsmyndigheten.se/prostitution-och-manniskohandel/manniskohandel/>", hämtad 2026-08-21.

Migrationsverket, "Om Migrationsverket. Uppdrag för att motverka brott."
https://www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/det-har-gor-migrationsverket/uppdrag-for-att-motverka-brott.html#svid12_2cd2e409193b84c506a2fad1, hämtad 2026-04-29.

Polismyndigheten, "Europeiskt samarbete mot organiserad brottslighet (EMPACT)"
<https://polisen.se/om-polisen/internationell-verksamhet/verksamhet-inom-eu/europeiskt-samarbete-mot-organiserad-och-grov-brottslighet/>, hämtad 2026-05-13.

Polismyndigheten, "Ung kvinna tvingades sälja sex – två döms för människohandel",
<https://polisen.se/aktuellt/nyheter/vast/2025/augusti/ung-kvinna-tvingades-salja-sex-tva-doms-for-manniskohandel/>, hämtad 2026-04-07.

Regeringen, "Jämställdhetsministrar återbekräftar partnerskap för att bekämpa människohandel för sexuell exploatering."
<https://www.regeringen.se/artiklar/2026/04/the-french-and-swedish-ministers-for-gender-equality-reaffirm-partnership/>, hämtad 2026-05-05.

SVT, "Jämtlandspolisen om sugardejting: 'Vi behöver göra betydligt mer'",
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/jamtlandspolisen-om-sugardejting-vi-behoover-gora-betydligt-mer>, hämtad 2026-03-17.

SVT, "Så hittar Skånepolisen barn som riskerar sexuell exploatering",
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/sa-hittar-skanepolisen-barn-som-riskerar-sexuell-exploatering>, hämtad 2026-05-04.

SVT, "Skånsk byggföretagare döms till fängelse för människohandel",
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/skanssk-byggforetagare-doms-till-fangelse-for-manniskohandel>, hämtad 2026-04-07.

UNODC, "Organized crime and human trafficking",
<https://www.unodc.org/corruption/en/learn/thematic-areas/organized-crime-and-human-trafficking.html>, hämtad 2026-04-30.

Åklagarmyndigheten, "Rättslig hjälp", <https://www.aklagare.se/aklagarens-roll/internationellt-rattsligt-samarbete/rattslig-hjalp>, hämtad 2026-05-06.

Bilaga 1. Bearbetning av statistik från Polismyndigheten

Vi har hämtat in och bearbetat statistik från Polismyndigheten över alla ärenden som omfattar någon av de tre brottsrubriceringarna människohandel, koppleri inklusive grovt koppleri och köp av sexuell handling. Databeställningen begränsades till ärenden som avslutats/registrerats under perioden 2018–2025. Detta resulterade i ärenden med inskrivningsdatum mellan september 2018 och januari 2026, och redovisningsdatum mellan april 2022 och oktober 2025 (plus några som ej avslutats/redovisats). Ett ärende identifieras via ett så kallat k-nummer, och materialet omfattar 7 348 unika k-nummer.

Huvudsakliga ärendedata innehåller information som huvudbrottskod, inskrivnings- och redovisningsdatum, vilken region och enhet som har upptagit respektive handlagt ärendet, anmälningssätt, ärendets status, huruvida förundersökning inletts och i så fall under vilken ledning, antalet målsägande och misstänkta.

Baserat på k-nummer har vi därutöver matchat information om vilka utredningsåtgärder som gjorts (exempelvis förhör, beslag, husrannsakan), samt om ärendet lades ner direkt eller efter att förundersökning inletts.

Urval och begränsningar

Vi begränsar analysen till ärenden där någon av de tre brottsrubriceringarna människohandel, koppleri inklusive grovt och köp av sexuell handling är registrerade som *huvudbrott*. Vi har också inhämtat statistik från Åklagarmyndigheten och Domstolsverket som omfattar ytterligare brottsmisstankar än den som registrerats för huvudbrottet i ärendet. Där finns ytterligare några ärenden med misstankar om de tre brottsrubriceringarna. Frågetecken kring hur denna information hänger ihop med huvudsakliga ärendedata har dock gjort att vi inte kunnat inkludera den i våra analyser.

Vår analysperiod fokuseras till 2022–2025. När vi analyserar anmälningssätt och upptagande enhet daterar vi ärendet baserat på inskrivningsdatum. När vi analyserar utredningsåtgärder och ärendets tidsåtgång begränsar vi oss till avslutade ärenden och daterar ärendet baserat på redovisningsdatum.

Med dessa begränsningar omfattar materialet 310 avslutade ärenden med människohandel, 614 avslutade ärenden med koppleri och 4 724 avslutade ärenden med köp av sexuell handling under perioden 2022–2025. När vi i stället daterar ärendet baserat på inskrivningsdatum har vi 311 ärenden med människohandel, 668 ärenden med koppleri och 5 380 ärenden med köp av sexuell handling.

Arbetet mot människohandel för sexuella ändamål – otillräckligt och med bristande styrning (RiR 2026:18)

Människohandel för sexuella ändamål innebär ett stort mänskligt lidande och stora kostnader för samhället. Sverige har fått återkommande internationell kritik angående identifiering av människohandel, kunskap om utsattheten och bemötande, det låga antalet åtal samt att brottsoffers rättigheter inte säkerställs.

Riksrevisionens granskning visar att Migrationsverkets, Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete mot människohandel för sexuella ändamål inte är effektivt. Det beror på att Polismyndigheten inte har byggt upp den organisation och kompetens som krävs för att upptäcka, förebygga och utreda människohandel. Det förekommer även att gränspolisen sätter personer i prostitution i förvar och avvisar dem, vilket motverkar arbetet mot människohandel och strider mot Sveriges internationella åtaganden. Migrationsverket och Åklagarmyndigheten har vissa strukturer på plats, men även där finns det ett behov av att utveckla arbetet mot människohandel för sexuella ändamål.

Riksrevisionen rekommenderar att regeringen utreder om det är möjligt att tydliggöra att säljare av sexuella handlingar som utgångspunkt ska ses som målsägande. Regeringen bör också se över reglerna för avvisningar och betänketid, så att möjligheterna att identifiera offer för människohandel förbättras. Riksrevisionen riktar även rekommendationer till Migrationsverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten.