



Straffansvaret för gränsöverskridande människohandel

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel och fyra motioner som har väckts med anledning av propositionen. Förslagen i propositionen avser att förstärka det straffrättsliga skyddet mot sådan gränsöverskridande handel med människor som syftar till att de skall utnyttjas för sexuella ändamål. Det föreslås att det i brottsbalken införs ett nytt brott benämnt människohandel för sexuella ändamål. Förslaget utgör ett första steg i riktning mot att åstadkomma en utökad kriminalisering av alla former av människohandel. I motionerna framställs yrkanden om bl.a. slopat krav på dubbel straffbarhet för det nya brottet, att brott skall föreligga oavsett samtycke och att det nya brottet skall omfatta all handel med människor, även i äktenskapssyfte.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

Utskottet tillstyrker propositionen och avstyrker motionerna.

I ärendet finns en reservation.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden	6
Straffansvaret för gränsöverskridande människohandel	6
FN-protokollet mot människohandel	8
Reservation.....	10
1. Samtyckes straffrättsliga verkan (punkt 2)	10
<u>Bilagor</u>	
1. Förteckning över behandlade förslag.....	12
Propositionen.....	12
Följdmotioner	12
2. Regeringens lagförslag	13

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. All sorts människohandel

Riksdagen avslår motion 2001/02:Ju23 yrkandena 3 och 4.

2. Samtyckes straffrättsliga verkan

Riksdagen avslår motionerna 2001/02:Ju24 och 2001/02:Ju25.

Reservation 1 (mp)

3. Straffansvaret för gränsöverskridande människohandel

Riksdagen dels antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken, dels avslår motionerna 2001/02:Ju22 och 2001/02:Ju23 yrkande 2. Därmed bifaller riksdagen proposition 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel.

4. FN-protokollet mot människohandel

Riksdagen avslår motion 2001/02:Ju23 yrkande 1.

Stockholm den 16 maj 2002

På justitieutskottets vägnar

Ingvar Johnsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Ingvar Johnsson (s), Märta Johansson (s), Margareta Sandgren (s), Alice Åström (v), Ingemar Vänerlöv (kd), Maud Ekendahl (m), Jeppe Johnsson (m), Helena Zakariasén (s), Morgan Johansson (s), Ragnwi Marcelind (kd), Anita Sidén (m), Kia Andreasson (mp), Gunnel Wallin (c), Johan Pehrson (fp), Göran Norlander (s) och Lennart Bolander (m).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Efter beslut av regeringen den 4 juni 1998 tillsattes en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott samt av vissa angränsande frågor. Kommittén skulle, såvitt nu är av intresse, utreda om det finns ett behov av ett särskilt brott som tar sikte på handel med människor, främst kvinnor och barn, för sexuella ändamål (dir. 1998:48).

Kommittén, som antog namnet 1998 års Sexualbrottskommitté, avlämnade i mars 2001 sitt betänkande Sexualbrotten – Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor (SOU 2001:14). I betänkandet föreslås bl.a. att det skall införas två särskilda bestämmelser om straffansvar för människohandel för sexuella ändamål – ett brott för handel med vuxna med maximistraff åtta år och ett brott för handel med barn med maximistraff tio år. Betänkandet innehåller även förslag till en ny reglering av sexualbrotten i brottsbalken. I propositionen behandlas enbart förslagen om straffbestämmelser om människohandel för sexuella ändamål.

Betänkandet har remissbehandlats. En sammanställning över remissyttrandena rörande de i propositionen behandlade förslagen finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju 2001/1805/L5).

Lagrådet anför i sitt yttrande att övervägande skäl synes tala för att införandet av ett särskilt straffansvar för människohandel bör anstå till dess att ett beredningsunderlag som omfattar även frågan om anslutning till och genomförande av relevanta internationella instrument finns att tillgå. Regeringen gör i denna del en annan bedömning än Lagrådet.

Lagrådet anför vidare att om det ändå bedöms som angeläget att snabbt införa en lagreglering på detta område, bör i vart fall de nu föreslagna bestämmelserna göras till föremål för ytterligare bearbetning med beaktande av de synpunkter som Lagrådet har framfört. Regeringen har i dessa delar övervägt Lagrådets synpunkter och i viss utsträckning tillgodosett dem.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder för att förstärka det straffrättsliga skyddet mot sådan handel med människor som syftar till att de skall utnyttjas för sexuella ändamål. Sålunda föreslås ett nytt brott i brottsbalken benämnt människohandel för sexuella ändamål. Brottet tar sikte på sådan gränsöverskridande handel med människor som syftar till att dessa skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål. Straffet föreslås vara fängelse, lägst två och högst tio år eller, om brottet är mindre grovt,

fängelse i högst fyra år. Vidare föreslås att försök, förberedelse och stämpling till människohandel för sexuella ändamål liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott kriminaliseras.

Förslaget utgör ett första steg i riktning mot att åstadkomma en utökad kriminalisering av alla former av människohandel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2002.

Utskottets överväganden

Straffansvaret för gränsöverskridande människohandel

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen dels bifaller propositionen, dels avslår motionsyrkanden om människohandelsbrottets omfattning, reducerat uppsåtskrav, samtyckes inverkan och dubbel straffbarhet. Angående frågan om samtycke, jämför reservation 1 (mp).

Regeringens förslag innebär att det införs ett nytt gränsöverskridande brott benämnt människohandel för sexuella ändamål i brottsbalkens 4 kapitel Om brott mot frihet och frid. Förslaget är ett första steg i riktning mot att åstadkomma en utökad kriminalisering av alla former av människohandel.

Det nya brottet innebär att den som med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land i syfte att han eller hon där skall utsättas för vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål skall dömas för människohandel för sexuella ändamål. Även den som tar emot, transporterar eller inhyser en person som kommit till ett land under ovan angivna förhållanden skall dömas för människohandel för sexuella ändamål, om det sker med användande av sådant otillbörligt medel och i sådant syfte som nyss sagts. Den som begår dessa gärningar mot ett barn skall dömas för människohandel för sexuella ändamål oberoende av om något otillbörligt medel har använts. Straffet skall vara fängelse, lägst två år och högst tio år. Om brottet är mindre grovt, skall straffet vara fängelse högst fyra år.

Försök, förberedelse eller stämpling till människohandel för sexuella ändamål liksom underlåtenhet att avslöja sådana brott kriminaliseras.

Människohandel för sexuella ändamål placeras efter kapitlets inledande paragraf om människorov och är subsidiärt till det brottet. Brotten olaga frihetsberövande i 4 kap. 2 § och försättande i nödläge i 4 kap. 3 § brottsbalken görs subsidiära till det nya brottet.

Genom propositionen tillgodoses delvis det lagstiftningsbehov som uppstår genom utkastet till Europeiska unionens rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel som riksdagen nyligen beslutade godkänna (se prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219).

Vad gäller frågorna om kriminalisering av övriga former av människohandel och om handel med människor inom Sveriges gränser avser regeringen att återkomma i ett senare sammanhang.

Mot den angivna bakgrunden är utskottet inte berett att tillstyrka motion Ju23 (m) i den del som avser ett önskemål om kriminalisering av alla former av människohandel, även i äktenskapssyfte. Utskottet avstyrker bifall till motion Ju23 i denna del.

Enligt förslaget i propositionen är en förutsättning för straffansvar när det gäller vuxna brottsoffer att den vuxne genom något *otillbörligt medel* förmåtts att resa till ett annat land. Den vuxnes vilja har alltså genom gärningsmannens åtgärder beskurits på sätt som närmare utvecklas i propositionen. För straffansvar krävs sålunda att gärningsmannen med användande av det otillbörliga medlet förmår offret att bege sig eller transporteras till ett annat land i syfte att där utnyttjas för sexuella ändamål. Orsakssamband mellan det otillbörliga medlet och åtgärden skall alltså föreligga. Detta innebär att offret skall ha underkastat sig åtgärden just på grund av det otillbörliga medlet. Om offret oberoende av det otillbörliga medlet skulle ha vidtagit åtgärden föreligger inte något orsakssamband och ansvar för människohandel kan då inte komma i fråga. När det gäller barn, med vilket i detta sammanhang avses personer under 18 år, uppställs inget krav på att något otillbörligt medel skall ha använts för att brott skall föreligga.

För straffbarhet krävs vidare ett direkt uppsåt att brottsoffret i destinationslandet skall utnyttjas för sexuella ändamål. Det är däremot inte erforderligt att ett sådant utnyttjande faktiskt har kommit till stånd.

I motionerna Ju24 (fp) och Ju25 (mp) föreslås att kravet på otillbörlig påverkan på vuxna brottsoffer tas bort. Härigenom skulle samtycke inte få ansvarsbefriande verkan. I motion Ju22 (m) yrkas att gärningsmannen skall anses ha agerat uppsåtligt när det med hänsyn till dennes koppling till och samröre med övriga led i människohandeln samt till de faktiska omständigheterna i övrigt är rimligt att anta att gärningsmannen vid tiden för gärningen kände till att syftet med förfarandet var att offret skulle utnyttjas sexuellt.

Regeringens förslag överensstämmer i stort med Sexualbrottskommitténs förslag i här aktuella delar. Förslaget uppfyller också de krav som ställs i det av riksdagen godkända utkastet till rambeslut om människohandel i den del som behandlas här.

Lagrådet har ställt sig tveksamt till rekvisitetet ”otillbörligt” och anser att rekvisitetet står i mindre god överensstämmelse med en klar och tydlig strafflag. Regeringen uttrycker i propositionen förståelse härför men konstaterar samtidigt att motsvarande rekvisit används på andra ställen i den straffrättsliga lagstiftningen. Enligt regeringen avser begreppet att fånga upp olika slag av missbruk av personer som befinner sig i olika utsatta positioner. I sammanhanget bör påpekas att Lagrådet inte ifrågasätter den begränsning av det straffbara området som rekvisitetet innebär.

Utskottet börjar med att konstatera att avsikten med rambeslutet om människohandel är att sätta en viss gemensam miniminivå. Det är således fullt möjligt att gå längre än vad rambeslutet kräver och än vad Sexualbrottskommittén föreslagit. Frågan är emellertid om det är lämpligt. I den delen gör utskottet samma bedömning som regeringen.

Vad gäller frågan om det skall uppställas krav på att tvång eller annat otillbörligt medel har använts för att straffansvar skall inträda anser utskottet att såväl legalitetsaspekter som behovet av tydliga gränsdragningar mot andra brott talar för detta. Särskilt bör, som regeringen anmärkt, beaktas det förhål-

landet att det nya brottet även omfattar förfaranden som syftar till att brotts-offret skall delta i aktiviteter som i sig inte är straffbara i dagsläget. Att i lagtext räkna upp samtliga otillbörliga medel låter sig knappast göras. I fall som detta måste överlämnas åt rättstillämpningen att med beaktande av legalitetsprincipen närmare tolka rekvisitet. Utskottet anser i likhet med regeringen att det bör uppställas krav på direkt uppsåt hos gärningsmannen för att denne skall fällas till ansvar för det nya brottet. Ett reducerat uppsåtskrav skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannansvar. Motion Ju22 bör därför avslås.

Vad gäller frågan om samtyckes straffrättsliga verkan vill utskottet erinra om att det i rambeslutet om åtgärder mot människohandel finns bestämmelser om att samtycke från vuxna brottsoffer till avsedd eller faktisk exploatering saknar betydelse när vissa angivna medel har använts (se bl.a. bet. 2001/02:JuU28 s. 7–8). Som det föreslagna brottet är konstruerat saknar också frågan om ett brottsoffers samtycke till avsedd exploatering relevans för frågan om brott föreligger, under förutsättning att något otillbörligt medel har använts. Om människohandelsbrott skulle anses föreligga oavsett samtycke, eller annorlunda uttryckt utan att något otillbörligt medel har använts, skulle det kunna innebära att en tilltalad, som organiserat en resa för en person som avser att frivilligt delta i framställning av pornografiskt alster, fälls till ansvar och döms till ett förhållandevis långvarigt fängelsestraff. Utskottet delar regeringens uppfattning att detta vore att utsträcka det straffbara området för långt. Motionerna Ju24 och Ju25 bör avslås.

I motion Ju23 (m) föreslås att det enligt huvudregeln gällande kravet på dubbel straffbarhet vid här aktuell brottslighet skall tas bort.

Sexualbrottskommittén lägger i sitt betänkande fram ett längre gående förslag och förespråkar att kravet på dubbel straffbarhet avskaffas vid alla grova sexualbrott mot barn. Förslaget har mött kritik och regeringen anför i propositionen att frågan är komplicerad och bör övervägas i annat sammanhang än det nu aktuella. Utskottet delar denna uppfattning och konstaterar att regeringen avser att återkomma i frågan. Motion Ju23 i berörd del avstyrks.

Sammanfattningsvis innebär vad som nu anförts att utskottet avstyrker bifall till här behandlade motionsyrkanden.

Utskottet tillstyrker bifall till propositionen.

FN-protokollet mot människohandel

Utskottets förslag i korthet

Utskottet föreslår att riksdagen avslår ett motionsyrkande om att Sverige skall verka för att ett FN-protokoll ratificeras av så många länder som möjligt, med hänvisning till det arbete som Sverige redan bedriver i den frågan.

I motion Ju23 (m) yrkas att Sverige skall driva en aktiv kampanj för att så många länder som möjligt undertecknar FN-protokollet om förebyggande,

bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.

I december 2000 öppnades FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, för undertecknande. Till dem som har undertecknat konventionen och protokollet hör samtliga EU:s medlemsstater och, för gemenskapens räkning, EU-kommissionen liksom även Norge och Island.

För att kunna ratificera tilläggsprotokollet måste en stat först ha ratificerat huvudkonventionen. Protokollet träder i kraft när 40 stater har ratificerat det. Det förväntas få stor betydelse för världssamfundets möjligheter att bekämpa människohandel.

Ett arbete med inriktning på att ratificera konventionen har påbörjats inom Regeringskansliet. Det pågår också ett arbete som syftar till att Sverige skall kunna tillträda det nämnda tilläggsprotokollet. Vidare framgår av propositionen att Utrikesdepartementet kommer att utarbeta en strategi för bekämpning av människohandel inom ramen för Sveriges utvecklingssamarbete. Slutligen redovisade utrikesministern sin inställning i den här aktuella frågan vid en interpellationsdebatt i november 2001 (ip. 2001/02:66). Hon underströk därvid att frågorna om ratifikation av konventionen och dess tilläggsprotokoll för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Att sträva efter att andra länder tillträder konventionen och tilläggsprotokollet ingår givetvis som en del av Sveriges internationella engagemang i frågan, och hon redovisade att det svenska aktiva agerandet, inte minst inom EU och OSSE, på ett positivt sätt medfört en ökad uppmärksamhet på dessa frågor.

Utskottet delar motionärens uppfattning att Sverige bör verka för att så många länder som möjligt ratificerar det aktuella FN-protokollet. Mot bakgrund av det arbete som pågår behövs dock inte något särskilt uttalande från riksdagens sida. Motion Ju23 i denna del bör avslås.

Reservation

1. Samtyckes straffrättsliga verkan (punkt 2)

av Kia Andreasson (mp).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att utskottets förslag under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservation 1. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2001/02:Ju24 och 2001/02:Ju25.

Ställningstagande

Jag anser att ett människohandelsbrott skall föreligga även om en kvinna frivilligt, exempelvis i syfte att förbättra sina ekonomiska villkor, i en människohandlares regi reser till ett annat land för att där prostituera sig eller på annat sätt bli sexuellt exploaterad. Fokus måste sättas på handlarna och inte på de drabbade kvinnorna. Samtycke skall sålunda inte i något fall frita en handlare från straffrättsligt ansvar.

I Sverige och övriga Europa omfattar handeln främst kvinnor från Östeuropa. Kvinnorna kan vara medvetna om vad som krävs av dem samt om villkoren i övrigt, men dessa kvinnor har dock små reella valmöjligheter och de befinner sig i underläge. Just på grund av dessa omständigheter kan de komma att utnyttjas av cyniska personer.

Att vara prostituerad eller arbeta inom övrig sexindustri i ett annat land utan uppehållstillstånd, där både språk och förhållandena i övrigt kan vara okända, medför att den personen befinner sig i en synnerligen utsatt situation. Vidgas inte den föreslagna paragrafen till att även omfatta fall där samtycke föreligger, finns det i förlängningen risk för att handel med prostituerade över gränserna legaliseras. Kvinnokroppar blir då en handelsvara. Det föreligger också en uppenbar risk att handlare eller agenter på olika sätt påverkar dessa kvinnor att ge sken av att de frivilligt rest till destinationslandet. Kvinnorna kan till och med själva anamma frivillighetsperspektivet på grund av möjligheten att tjäna stora och snabba pengar. Detta val är dock betingat av omständigheterna.

Genomförda studier om prostituerade kvinnors bakgrund visar att de i egentlig mening inte prostituerar sig av "fri vilja". Oavsett om de berörda kvinnorna är införstådda med att de skall arbeta som prostituerade, eller på annat sätt utnyttjas sexuellt, är det gemensamt för kvinnor som varit föremål för denna handel att de i slutändan blir tvingade, utnyttjade eller lurade samt att de är isolerade och manipulerade. Kvinnornas grundläggande mänskliga rättigheter åsidosätts och de riskerar att bli föremål för ett cyniskt utnyttjande.

Att jämföra människohandel för sexuella ändamål med modern slavhandel är ingen överdrift.

Flera tunga remissinstanser, framför allt de kvinnoorganisationer som har direkt kännedom om utnyttjade kvinnors situation, har riktat kritik mot Sexualbrottskommitténs förslag. Dessa remissinstanser motsatte sig kravet på att åtgärder skall ha skett med "olaga tvång, vilseledande eller på något annat otillbörligt sätt". Remissinstanserna förordade att brott skulle anses föreligga oavsett om kvinnan samtyckt eller ej. Dessutom ansåg ett antal remissinstanser att de uppställda rekvisiten var vaga och tvetydiga, varför tillämpningsproblem kan uppstå. Jag ser problem förknippade med att över huvud taget få kännedom om begångna gärningar och att få dessa kvinnor att vittna om brotten.

Det får ankomma på regeringen att återkomma med lagförslag i enlighet med vad jag nu har anförut. Detta bör ske i samband med de ytterligare lagstiftningsåtgärder beträffande människohandelsbrottet som kommer att bli erforderliga.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

I proposition 2001/02:124 har regeringen (Justitiedepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Följdmotioner

2001/02:Ju22 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen beslutar i enlighet med vad som anförs i motionen att det subjektiva rekvisitet direkt uppsåt i 4 kap. 1 a § första stycket brottsbalken också skall anses föreligga när det med hänsyn till gärningsmannens faktiska koppling till och samröre med övriga led i människohandeln och till de faktiska omständigheterna i övrigt är rimligt att anta att gärningsmannen vid brottstillfället hade kunskap om att syftet med gärningen var att offret skulle utnyttjas för sexuella ändamål.

2001/02:Ju23 av Anne-Katrine Dunker och Berit Adolfsson (m):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om ratificering av FN-protokollet.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om dubbel straffbarhet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att lagförslaget också skall omfatta övrig handel med människor.
4. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om flickor som säljs på äktenskapsmarknaden.

2001/02:Ju24 av Helena Bargholtz (fp):

Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag till ändrad utformning av brottet människohandel för sexuella ändamål enligt vad i motionen anförs.

2001/02:Ju25 av Kia Andreasson m.fl. (mp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att kriminalisera människohandel för sexuella ändamål oavsett om samtycke föreligger.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

