

Lagrådsremiss

Skärpt straff för köp av sexuell tjänst

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 27 januari 2011

Beatrice Ask

Gunilla Berglund
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Syftet med skärpningen är att skapa ytterligare utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst.

I lagrådsremissen redovisas också utvecklingsinsatser av olika slag som vidtagits för att bl.a. förebygga och bekämpa prostitution.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

Innehållsförteckning

1	Beslut.....	3
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	4
3	Ärendet och dess beredning.....	5
4	Skärpt straff för köp av sexuell tjänst.....	5
4.1	Behovet av en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst.....	5
4.2	Straffmaximum höjs till ett år.....	8
4.3	Kravet på dubbel straffbarhet.....	10
4.4	Frågan om målsägandestatus i brottmålsprocessen.....	12
5	Utvecklingsinsatser.....	14
5.1	Ett fortsatt och uthålligt socialt arbete.....	14
5.2	Nationell samordning och samverkan.....	16
6	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	19
7	Ekonomiska konsekvenser.....	19
8	Författningskommentar.....	20
Bilaga 1	Sammanfattning av SOU 2010:49.....	22
Bilaga 2	Utredningens lagförslag.....	33
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser.....	34

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs att 6 kap. 11 § brottsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

11 §¹

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst *ett år*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

¹ Senaste lydelse 2005:90.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 24 april 2008 att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Syftet med utvärderingen var att undersöka hur bestämmelsen har fungerat i praktiken och vilka effekter förbudet haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. I uppdraget ingick också att överväga ett eventuellt behov och lämpligheten av en skärpning av straffskalan och en gradindelning av brottet. En utgångspunkt för utredningens arbete har varit att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat (dir. 2008:44).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst, lämnade i juli 2010 betänkandet *Förbud mot köp av sexuell tjänst En utvärdering 1999–2008* (SOU 2010:49). En sammanfattning av betänkandet och utredningens lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju2010/5583/L5).

4 Skärpt straff för köp av sexuell tjänst

4.1 Behovet av en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst

Regeringens bedömning: Det finns ett behov av att skapa ytterligare utrymme för att vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst kunna göra en mer nyanserad bedömning av straffvärdet än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser delar eller har inte något att erinra mot utredningens bedömning att det finns ett behov av att i vissa fall kunna göra en mer nyanserad bedömning av straffvärdet än vad som är möjligt med nuvarande straffskala. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* ifrågasätter dock om inte de hänsynstaganden till försvarande omständigheter som efterlyses redan tillgodosetts genom de ändringar i 29 kap. 2 § brottsbalken som genomfördes den 1 juli 2010. *Malmö tingsrätt* anser inte att det förhållandet att domstolarna inte tar tillräcklig hänsyn till försvarande omständigheter vid påföljdsbestämningen är något som är särskilt utmärkande för just detta brott. *Norrköpings tingsrätt* och *Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet* anser att den nuvarande straffbestämmelsen lämnar tillräckligt med utrymme för en sådan nyanserad bedömning i mer allvarliga fall som efterfrågas. *Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet* anser att utredningen inte närmare motiverat varför straffen i vissa fall av köp av sexuell tjänst bör skärpas. Enligt institutionen undviker utredningen också frågan om

hur de av utredningen åberopade försvårande omständigheterna ska bevisas. *Institutionen för genus, kultur och historia vid Södertörns högskola* menar att de allvarligaste fallen av köp av sexuell tjänst rimligen i stället borde bedömas som andra allvarigare sexualbrott. *Hovrätten för Västra Sverige* och *Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet* ifrågasätter att det särskilt bör ses som försvårande att det sexuella umgänget varit av viss karaktär, t.ex. att flera köpare haft sexuell umgänge med samma person samtidigt eller direkt efter varandra eller att det varit fråga om ett långvarigt förlopp. Enligt hovrätten finns det risk för att en sådan ordning kan uppfattas som en moralisk värdering av en viss typ av sexuell beteende. Hovrätten anser vidare att även om den omständigheten att en tredje person varit inblandad i ett köp av sexuell tjänst talar för att det varit fråga om en organiserad verksamhet, bör den inte som enda omständighet ses som försvårande.

Skälen för regeringens bedömning: Prostitution är en i vårt samhälle oacceptabel företeelse som medför skador både för den enskilde individen och för samhället i stort. Att förebygga och bekämpa prostitution är därför ett angeläget samhällsintresse. I det arbetet utgör straffbestämmelsen om förbud mot köp av sexuell tjänst ett viktigt instrument. Det finns därför skäl att fortlöpande följa och vara uppmärksam på om lagstiftningen är ändamålsenlig och tillräcklig.

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera tillämpningen av straffbestämmelsen om förbud mot köp av sexuell tjänst och undersöka hur bestämmelsen har fungerat i praktiken. Enligt utredningen visar undersökningen att polis och åklagare, efter en inledande period med viss osäkerhet, numera anser att tillämpningen av bestämmelsen fungerar i huvudsak väl och att de i dag inte ser några tillämpningsproblem direkt knutna till straffbestämmelsen. Mot bakgrund av den praxisgenomgång som utredningen genomfört har utredningen dock gjort vissa iakttagelser i fråga om straffvärdebedömningen för brottet.

Av genomgången av de domar och strafförelägganden som meddelats under de första tio åren som straffbestämmelsen om förbud mot köp av sexuell tjänst varit i kraft framgår att det finns en stor likformighet när det gäller bedömning av straffvärde och påföljdsval. Sedan Högsta domstolen år 2001 prövade frågan om straffmätning vid köp av sexuell tjänst (NJA 2001 s. 527) har mer än 85 procent av alla lagföringar för brottet medfört påföljden 50 dagsböter. Endast i ett fåtal fall har utredningen funnit att försvårande omständigheter redovisats och beaktats och annan påföljd än böter dömts ut. I andra fall där liknande omständigheter framkommit har dessa inte lyfts fram särskilt och inte heller påverkat straffvärdebedömningen. Praxis har vidare, enligt utredningen, visat på andra exempel av köp av sexuell tjänst där omständigheterna varit av ett sådant slag att de rimligen borde ha påverkat bedömningen av gärningens straffvärde, men där så inte skett.

Det är en grundläggande princip att allvarigare brott ska bedömas strängare än mindre allvarliga brott och att lika allvarliga brott ska bedömas lika strängt. Även inom en och samma brottstyp ska olika gärningar bedömas olika strängt när det funnits försvårande eller förmildrande omständigheter i det enskilda fallet. Av den genomgång av praxis som utredningen redogjort för framgår med tydlighet att de närmare omständigheterna vid enskilda brott mot förbudet mot köp av sexuell

tjänst kan variera, ibland mycket. Det är mot den bakgrunden inte tillfredsställande att det många gånger är så att omständigheter som rör det enskilda brottet inte får något eller endast litet genomslag vid straffvärdebedömningen. Enligt regeringens bedömning bör därför straffvärdet vid brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst i större utsträckning än i dag bedömas på ett mer nyanserat sätt med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet.

Som framkommit genom utredningens genomgång av praxis kan ett brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst avse gärningar av mer allvarligt slag. Det kan t.ex. handla om att den som utför en sexuell tjänst befinner sig i en skyddslös eller annars utsatt situation, t.ex. på grund av en beroendeställning, ett psykiskt funktionshinder, märkbar alkohol- eller annan drogpåverkan eller att hon eller han är ett offer för människohandel eller annan liknande organiserad brottslighet. Även att själva det sexuella umgänget haft tvångsliknande eller förnedrande inslag kan nämnas som exempel på omständigheter som kan vara sådana att de bör bedömas som försvårande.

Även om den nuvarande straffskalan för köp av sexuell tjänst – böter eller fängelse i högst sex månader – får anses ge ett tillräckligt utrymme för att i de flesta fall göra en nyanserad bedömning av straffvärdet, kan den i likhet med vad utredningen ansett i vissa fall framstå som otillräcklig. Enligt regeringens mening finns det i flera av de ovan nämnda exemplen anledning att se allvarigare på brotten än vad som hittills varit fallet. Många gånger måste straffvärdet för dessa brott anses ligga över bötesnivån. I vissa fall kan straffvärdet dessutom vara så högt att det närmar sig nuvarande straffmaximum eller rent av bör vara högre än detta. Så kan t.ex. vara fallet i situationer där det enskilda köpet av en sexuell tjänst bär tydliga likheter med sexualbrott av mera allvarligt slag, t.ex. sexuellt tvång (6 kap. 2 § brottsbalken) eller sexuellt utnyttjande av person i beroendeställning (6 kap. 3 § brottsbalken). Här kan det exempelvis handla om en situation där den som utför den sexuella tjänsten på grund av omständigheterna befinner sig i ett sådant underläge att hon eller han – även om några direkta hotelser inte uttalats – uppfattar situationen så att det är i det närmaste omöjligt att vägra samlag och annat sexuellt umgänge eller att i övrigt påverka situationen, vilket gärningsmannen inser och utnyttjar. Mot bakgrund härav anser regeringen att den nuvarande straffskalan inte framstår som tillräckligt vid för att kunna bedöma straffvärdet i fall av det angivna slaget på ett tillräckligt differentierat sätt. Enligt regeringens mening finns det därför ett behov av att skapa ytterligare utrymme för att vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst kunna göra en mer nyanserad bedömning av straffvärdet än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan.

4.2 Straffmaximum höjs till ett år

Regeringens förslag: Straffmaximum för köp av sexuell tjänst ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i eller lämnar förslaget utan erinran, däribland *Riksdagens ombudsmän*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Domstolsverket*, *Åklagarmyndigheten*, *Rikspolisstyrelsen*, *Kriminalvården*, *Brottsförebyggande rådet*, *Brottsoffermyndigheten*, *Migrationsverket*, *Försvarmakten*, *Statens folkhälsoinstitut*, *Barnombudsmannen*, *Länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands, Västerbottens och Norrbottens län*, *Centrum för genusvetenskap vid Uppsala universitet*, *Juridiska institutionen vid Umeå universitet*, *Institutionen för klinisk och experimentell medicin vid Linköpings universitet*, *Ungdomsstyrelsen*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Stockholms stad*, *Malmö stad*, *Göteborgs stad*, *Luleå kommun*, *Advokatsamfundet*, *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige*, *Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund*, *Sveriges Kvinnolobby* och *Kvinnofronten*. *Prostituerades Revansch I Samhället (Nätverket PRIS)* välkomnar straffskärpningen men anser att straffsatsen kunde ligga ännu högre. Även *Ecpat* är positiv till en höjning men förordar att ett nytt brott, sexuell exploatering, med en ännu strängare straffskala införs. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* anser dock inte att ett höjt straffmaximum är en realistisk metod för att åstadkomma en sådan mer nyanserad bedömning av straffvärdet som efterfrågas. Enligt fakulteten bör lagstiftaren i stället överväga att i lagtexten införa brottsinterna försvårande omständigheter eller eventuellt införa en gradindelning inom brottet. Även *Centrum för genusvetenskap vid Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att en gradindelning av brottet i stället bör övervägas. Enligt fakultetsstyrelsen bör det därvid klart ur lagtexten framgå vilka fall av köp av sexuell tjänst som ska anses vara de allvarligaste då det först därigenom är möjligt att på ett rättssäkert sätt uppnå en mer nyanserad bedömning av straffvärdet för dessa fall. *Åklagarmyndigheten* och *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* ställer sig – mot bakgrund av utredningens uttalanden om att det ofta bör finnas anledning att överväga skyddstillsyn för att låta gärningsmannen delta i behandling när påföljden för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst inte kan stanna vid böter – tveksamma till vilket utrymme det finns att knyta behovet av behandling till en viss brottstyp. *Ecpat* anser att böter bör tas bort ur straffskalan samt att behandling bör vara obligatorisk för alla som döms för köp av sexuell tjänst.

Skälen för regeringens förslag

Straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs till ett år

Regeringen har som framgått funnit att det finns ett behov av att skapa ytterligare utrymme för att vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst kunna göra en mer nyanserad bedömning av straffvärdet än vad som är

möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan. För att åstadkomma detta anser regeringen, i likhet med utredningen, att brottets straffmaximum bör höjas. En majoritet av remissinstanserna har också instämt i eller inte haft något att erinra mot en sådan lösning.

Några remissinstanser, bl.a. *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet* och *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet*, har dock ansett att det för att åstadkomma en sådan mer nyanserad bedömning av straffvärdet som efterfrågas i stället bör övervägas att införa en gradindelning av brottet. Enligt fakultetsstyrelsen bör det därvid klart ur lagtexten framgå vilka fall av köp av sexuell tjänst som ska anses vara de allvarligaste.

Regeringen gör i denna del följande bedömning. Det finns flera nackdelar med en sådan av remissinstanserna förordad gradindelning av brottet. Enligt uppgift från poliser som utredningen varit i kontakt med skulle det med en sådan lösning finnas risk för att resurser enbart skulle satsas på mer straffvärda fall och att polisens närvaro och insatser i gatuprostitutionen därmed skulle kunna komma att minska. Eftersom en stor del av de brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som lagförs i dag, vilket praxis visar, har anknytning till gatuprostitutionen skulle en eventuell minskad närvaro av polisen i denna miljö också riskera att leda till att färre brott totalt sett beivras och på sikt att den attitydpåverkande effekten minskar. En gradindelning av det aktuella brottet skulle också förutsätta överväganden om motsvarande eller liknande ändringar i andra näraliggande brott i 6 kap. brottsbalken, i första hand köp av sexuell handling av barn men även koppleri. Så har t.ex. köp av sexuell handling av barn generellt sett ansetts ha ett högre straffvärde än en motsvarande gärning som riktat sig mot en vuxen person. Brottet köp av sexuell handling av barn har i dag en straffskala som sträcker sig från böter till fängelse i högst två år och saknar gradindelning. Därtill kommer att brottet köp av sexuell tjänst är subsidiärt till bl.a. brottet köp av sexuell handling av barn. En ordning där straffminimum för det senare brottet skulle ligga lägre än för vissa fall av köp av sexuell tjänst förefaller inte lämplig. Förslaget om en gradindelning väcker således ett antal frågor av såväl allmän som systematisk och lagteknisk karaktär. Mot denna bakgrund anser regeringen därför att nackdelarna sammantaget är sådana att det inte framstår som lämpligt att införa en gradindelning av brottet.

Vad därefter gäller frågan om straffskalans närmare utformning gör regeringen följande överväganden. Utredningen har föreslagit att straffmaximum för köp av sexuell tjänst ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Vid en jämförelse med andra brott kan konstateras att exempelvis köp av sexuell handling av barn har ett straffmaximum på fängelse i högst två år. Köp av sexuell tjänst bör även fortsättningsvis generellt sett anses ha ett lägre straffvärde än motsvarande gärningar som riktar sig mot barn. Straffskalan för koppleri är fängelse i högst fyra år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Också detta är ett brott som normalt har ett betydligt högre straffvärde än köp av sexuell tjänst, men där det samtidigt framstår som rimligt att skillnaden mellan straffskalorna inte bör vara fullt så stor som den är i dag. Den av utredningen föreslagna förändringen av straffskalan framstår därför enligt regeringen som väl avvägd. Något skäl att därutöver, som en re-

missinstans föreslagit, även höja straffminimum för brottet anser regeringen inte föreligga.

Regeringen föreslår följaktligen att straffmaximum för köp av sexuell tjänst ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Därmed lämnas ett tillräckligt utrymme för att även vid mer allvarliga fall av köp av sexuell tjänst ta hänsyn till omständigheter som talar i skärpande riktning.

Särskilt om valet av påföljd

Den föreslagna höjningen av straffmaximum är inte avsedd att åstadkomma någon generell höjning av straffvärdet för köp av sexuell tjänst. Påföljden kommer därför även fortsättningsvis ofta att stanna vid böter. När brottet har ett så högt straffvärde att böter inte kan anses som en tillräcklig påföljd ska påföljden bestämmas enligt bestämmelserna om val av påföljd i 30 kap. brottsbalken. Därvid ska särskilt avseende fästas vid omständigheter som talar för en icke frihetsberövande påföljd. För vuxna lagöverträdare kan det i dessa fall beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och den tilltalades personliga förhållanden bli fråga om villkorlig dom eller skyddstillsyn.

4.3 Kravet på dubbel straffbarhet

Regeringens bedömning: Brottet köp av sexuell tjänst bör inte undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet remissinstanser instämmer i eller har inte något att erinra mot utredningens bedömning, däribland *Hovrätten över Skåne och Blekinge*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Göteborgs tingsrätt*, *Kriminalvården* och *Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet*. Även *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* delar bedömningen att kravet på dubbel straffbarhet måste upprätthållas och anser att detta är givet eftersom köp av sexuell tjänst enligt fakultetsstyrelsen är territoriellt begränsat. *Försvarsmakten* anser att bestämmelsen i 2 kap. 3 § brottsbalken bör gälla för alla anställda som representerar Sverige internationellt oavsett vid vilken myndighet personen är anställd samt att straffbarhet bör gälla även för brott som begås under den anställdes fritid. Också *Juridiska institutionen vid Umeå universitet* menar att den som köper en sexuell tjänst utomlands och där uppfattas som företrädare för Sverige i mer officiella sammanhang alltid bör kunna lagföras i Sverige. Institutionen anser vidare, när det gäller köp av sexuella tjänster i andra länder av svenskar som inte officiellt företräder Sverige, att det förhållandet att gärningarna i många fall inte kan lagföras och bestraffas här kan få förbudet att framstå som mindre trovärdigt. *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* anser att effekterna av att det norska förbudet mot köp av sexuell tjänst omfattar gärningar som begås utomlands av norska medborgare eller utländska medborgare bosatta i Norge bör bevakas och

möjligheterna till avsteg från kravet på dubbel straffbarhet i Sverige ses över på nytt. *Brottsoffermyndigheten, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, Sveriges Kvinnolobby* och *Kvinnofronten* anser att köp av sexuell tjänst bör undantas från kravet på dubbel straffbarhet.

Bakgrund: Frågan om svensk domstols behörighet regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Av 1 § framgår att svenska domstolar alltid är behöriga att döma över brott som är begångna i Sverige. Därutöver finns en vidsträckt behörighet att döma också över brott som har begåtts utomlands. Så omfattar den svenska domsrätten t.ex. i princip alla brott som i utlandet har begåtts av svenska medborgare eller av utlänningar med hemvist i Sverige (2 § första stycket). Vissa begränsningar uppställs dock i denna s.k. extraterritoriella behörighet. En sådan begränsning följer av 2 § andra stycket och innebär bl.a. att gärningen ska vara straffbar enligt såväl svensk lag som lagen på gärningsorten. Det ska alltså föreligga dubbel straffbarhet.

Som yttersta skäl för kravet på dubbel straffbarhet åberopas traditionellt den folkrättsliga principen att stater inte ska gripa in i varandras inre angelägenheter. Det brukar också ifrågasättas om det inte strider mot den straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är straffri enligt lagen på gärningsorten.

Från kravet på dubbel straffbarhet har det i 2 § fjärde stycket gjorts undantag såvitt gäller vissa utomlands begångna sexualbrott mot barn (prop. 2004/05:45). Genom ändringar av bestämmelsen som trädde i kraft den 1 juli 2010 undantas numera även människohandel (prop. 2009/10:152) samt vissa barnpornografibrott (prop. 2009/10:70). Dessa brott kan alltså bestraffas i Sverige även om de skulle vara straffria i det land där de begicks.

Enligt 3 § kompletteras bestämmelserna i 2 § beträffande brott som begåtts utomlands med bestämmelser som utsträcker behörigheten beträffande bl.a. sådana fall där brottet har begåtts av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där en avdelning av Försvarsmakten befann sig (3 § 2), vid tjänstgöring utom riket av någon som är anställd i Försvarsmakten och tjänstgör i en internationell militär insats eller som tillhör Polisens utlandsstyrka (3 § 3) eller i tjänsten utom riket av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbetsuppgifter enligt en internationell överenskommelse som Sverige har tillträtt (3 § 3 a). Något krav på dubbel straffbarhet gäller inte för dessa fall.

Skälen för regeringens bedömning: En förutsättning för att frågan om undantag från kravet på dubbel straffbarhet överhuvudtaget ska bli aktuell är att det är fråga om ett brott som är universellt tillämpligt, dvs. är ett brott mot svensk lag även när det begås utanför svenskt territorium.

Utredningen har funnit att förbudet mot köp av sexuell tjänst är att anse som universellt tillämpligt och att det således inte finns några nationella eller territoriella begränsningar för dess tillämplighet. Mot detta har *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* invänt och menat att brottet som en konsekvens av dess karaktär som ett brott mot allmän ordning är begränsat till att gälla enbart inom svenskt territorium. Regeringen delar inte denna bedömning. Det får redan av motiven bakom förbudet anses framgå att kriminaliseringen avser att skydda såväl enskilda som allmän-

na intressen (prop. 1997/98:55 s. 104). Det innebär således att brott mot förbudet kan utgöra brott mot person såväl som brott mot allmän ordning. Mot denna bakgrund och då det inte heller i övrigt framkommit något som talar i motsatt riktning anser regeringen, i likhet med utredningen, att straffstadgandet rimligen bör anses vara universellt tillämpligt. En majoritet av remissinstanserna har vidare instämt i eller inte haft något att erinra mot den bedömningen.

Vad därefter gäller frågan om att undanta brottet från kravet på dubbel straffbarhet gör regeringen följande bedömning. De brott som i dag enligt svensk rätt är undantagna från kravet på dubbel straffbarhet avser i stor utsträckning brott som är straffbelagda även utomlands och kring vilka det råder en internationell samsyn. Vad däremot gäller det svenska förbudet mot köp av sexuell tjänst kan konstateras att de flesta länder inte har något sådant motsvarande förbud. Det finns inte heller någon internationell samsyn när det gäller frågan om på vilket sätt prostitution bäst bör bekämpas. Dessa omständigheter talar starkt emot ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet. Till detta ska också läggas att en lagföring av sådana brott begångna utomlands kan, beroende bl.a. på vilket land brottet är begånget i, vara förenad med svårigheter. Sammanfattningsvis anser regeringen därför, i likhet med utredningen och flertalet remissinstanser, att tillräckliga skäl saknas för att undanta brottet från kravet på dubbel straffbarhet.

Utredningen har även tagit upp frågan om behovet av att genom ändringar i bestämmelsen i 2 kap. 3 § brottsbalken utvidga möjligheterna att i Sverige kunna lagföra brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som begåtts utomlands av någon som företräder offentliga svenska intressen. Något förslag har inte lämnats i denna del. *Försvarsmakten* har varit kritisk mot detta och ansett att bestämmelsen i 3 § bör utvidgas till att gälla för alla anställda som representerar Sverige internationellt, oavsett vid vilken myndighet personalen är anställd samt även för brott som begås under den anställdes fritid. Som utredningen konstaterat har frågan om straffrättslig jurisdiktion för brott som begåtts i en funktion som är av officiell karaktär eller av personal utsänd på internationella uppdrag under senare år behandlats i olika sammanhang. Så innehåller t.ex. betänkandet *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag*, m.m. (SOU 2009:76) bl.a. förslag om att den straffrättsliga jurisdiktionen generellt ska utvidgas för brott som begåtts utomlands av personer som deltar i internationella uppdrag, vari Sverige tar del. Betänkandet är för närvarande föremål för beredning inom Regeringskansliet. Mot den bakgrunden ser regeringen ingen anledning att nu och i detta ärende ta ställning i denna fråga.

4.4 Frågan om målsägandestatus i brottmålsprocessen

<p>Regeringens bedömning: Det finns inte behov av att ändra reglerna om målsägande eller vittnen i rättegångsbalken.</p>

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Flertalet av remissinstanserna instämmer i eller lämnar utredningens bedömning utan erinran. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anför dock att varken reglerna som berör vittnen eller målsägande tycks vara anpassade till den roll som den prostituerade intar i förfarandet och att frågeställningen därför bör uppmärksammas vidare. *Åklagarmyndigheten* anser det otillfredsställande att bedömningen av om den som utnyttjas i prostitution är att anse som målsägande måste avgöras från fall till fall och att utgångspunkten i stället bör vara att köp av sexuell tjänst betraktas som ett brott riktat mot person. Enligt myndigheten måste de olika parternas processuella ställning under alla förhållanden göras tydligare. *Kriminalvården* anser att det vore önskvärt med ett förtydligande av målsägandebegreppet i 20 kap. 8 § rättegångsbalken för att ytterligare klargöra under vilka förutsättningar som prostituerade eller andra ska vara att betrakta som målsägande. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anför att köp av sexuell tjänst har bedömts vara ett brott mot allmän ordning och att vad utredningen anför om att den som utnyttjas i prostitution kan vara målsägande i de fall då denna av särskilda skäl är så direkt berörd av brottet att hon eller han blivit förnärad av det, är både oklart och dubiöst. Enligt fakultetsstyrelsen finns det inte någon hållbar rättslig grund för att uppdelna de personer som säljer sexuella tjänster i sådana som är mer berörda och mindre berörda. Några remissinstanser pekar också på att med rollen som målsägande kan följa bl.a. en negativ fokusering på den som utfört den sexuella tjänsten.

Skälen för regeringens bedömning: I betänkandet behandlas som en del av utvärderingen av förbudet mot köp av sexuell tjänst frågan om den som utför en sexuell tjänst bör anses vara målsägande eller vittne i ett mål om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Något förslag till lagändring lämnas inte i denna del. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* har dock framhållit att varken reglerna som berör vittnen eller målsägande tycks vara anpassade till den roll som den prostituerade intar i förfarandet och att frågeställningen därför bör uppmärksammas vidare. Även *Åklagarmyndigheten* och *Kriminalvården* har efterfrågat vissa förtydliganden bl.a. i fråga om målsägandebegreppet i 20 kap. 8 § rättegångsbalken.

Placeringen av ett brott i ett visst kapitel i brottsbalken avgör inte frågan om en person har ställning som målsägande eller inte. Som konstaterats i föregående avsnitt kan köp av sexuell tjänst utgöra såväl ett brott mot person som ett brott mot allmän ordning. Därmed kan, såsom också utredningen funnit, den som utfört en sexuell tjänst vara att anse som målsägande i ett mål om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Avgörande för om så är fallet är enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken om brottet begåtts mot den personen eller om hon eller han blivit förnärad eller lidit skada av brottet. Som några remissinstanser pekat på kan en prövning utifrån dessa förutsättningar vara besvärlig. Problematiken är emellertid inte unik för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst utan uppkommer även vid andra brottstyper, t.ex. koppleri. Eftersom definitionen av målsägandebegreppet i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken gäller för alla brottstyper skulle en ändring av begreppet vid köp av sexuell tjänst kräva en allmän översyn av denna bestämelse. Någon sådan översyn är dock inte påkallad och inte heller möjlig inom ramen för detta lagstiftningsärende. Regeringen delar där-

med utredningens bedömning att frågan om en person som utfört en sexuell tjänst har ställning som målsägande eller vittne vid köp av sexuell tjänst måste prövas och avgöras i varje enskilt fall. Regeringen finner därför inte skäl att göra några ändringar när det gäller frågor om målsägande och vittnen.

5 Utvecklingsinsatser

5.1 Ett fortsatt och uthålligt socialt arbete

Regeringens bedömning: Ett fortsatt och uthålligt socialt arbete är angeläget för att nå framgång med att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Utredningens bedömning överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig instämmer i utredningens bedömning. *Sveriges Kvinnolobby* och *Kvinnofronten* har dock synpunkter på att några konkreta förslag inte ges i denna del. Några remissinstanser, däribland *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Länsstyrelsen i Västra Götalands län* och *Luleå kommun*, lyfter fram behovet av ökade resurser, bl.a. till kommunernas socialtjänst, för att säkerställa önskad effekt i det sociala arbetet. *Barnombudsmannen* anser att det är angeläget att stärka skolhälsovården – en av de viktigaste aktörerna för att fånga upp barn och ungdomar som befinner sig i eller riskerar att hamna i en utsatt situation – så att det förutom skolläkare och skolsköterska också ska finnas skolkurator och skolpsykolog vid varje skolenhet. *Smittskyddsinstitutet* betonar vikten av stärkta kunskaper om smittrisk och risktagande hos köpare och säljare av sex, medan *Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter* framhåller behovet av hiv-preventiva insatser för män som har sex med män och MtF (man till kvinna)-transpersoner.

Skälen för regeringens bedömning: Det sociala arbetet utgör sedan länge ett viktigt led i arbetet med att förebygga och bekämpa prostitution. I samband med att förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes framhölls också att en kriminalisering inte kan utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och inte på något vis kan ersätta de sociala insatserna. Detta gäller givetvis än i dag. Enligt regeringens mening måste det sociala arbetet utgå från de utsattas behov och situation, men också syfta till att verka förebyggande, både med avseende på dem som riskerar att hamna i prostitution och dem som köper eller skulle kunna tänka sig att köpa sexuella tjänster. Ett tydligt fokus på barns och ungdomars behov av särskilda insatser måste finnas.

I juli 2008 fattade regeringen beslut om en handlingsplan för att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål (skr. 2007/08:167). Genom handlingsplanen, som omfattat perioden 2008–2010, har regeringen satsat över 215 miljoner kronor på ett trettiotal åtgärder. Dessa har varit inriktade på fem insatsområden: ökat skydd och stöd till utsatta, stärkt förebyggande arbete, stärkt kvalitet och effektivitet

i rättsväsendet, ökad nationell och internationell samverkan samt ökad kunskap. Åtgärderna har utvecklats och preciserats i uppdrag som regeringen har gett till bl.a. berörda myndigheter. Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag att följa upp och utvärdera handlingsplanen. En delrapport med en första uppföljning av handlingsplanen överlämnades till regeringen i februari 2010 (Rapport 2010:5). En slutrapport ska lämnas senast i november 2011.

Handlingsplanen har bl.a. syftat till att stärka insatser inom uppsökande verksamhet, skyddat boende, behandlingshem och andra former av skydd och stöd samt att öka kunskapen hos yrkesgrupper som kommer i kontakt med personer som befinner sig i prostitution samt bland allmänheten. Av de åtgärder som finns i handlingsplanen kan bl.a. nämnas Socialstyrelsens uppdrag att utvärdera dels arbetet inom kommunerna som rör insatser riktade till köpare av sexuella tjänster, de s.k. KAST-programmen (Köpare Av Sexuella Tjänster), dels arbetet vid socialtjänstens prostitutionsgrupper som riktar sig till dem som befinner sig i prostitution, de s.k. FAST-programmen (Försäljning Av Sexuella Tjänster). I uppdraget ingår också att sprida resultaten av utvärderingen. Uppdraget ska vara avslutat i december 2011 och slutrapporteras senast i mars 2012. Därutöver har Socialstyrelsen också haft i uppdrag att ta fram ett utbildningsmaterial riktat till personer som arbetar i verksamheter inom t.ex. sjukvården, socialtjänsten, skyddade boenden och på ungdomsmottagningar. Utbildningsmaterialet ska belysa och öka kunskapen om och förståelsen för den problematik som personer som befinner sig i prostitution har. Syftet är att ge berörda yrkesgrupper tillräckliga kunskaper att kunna uppmärksamma dem som har varit i, befinner sig i eller riskerar att hamna i prostitution. Uppdraget har nyligen slutförts och en slutredovisning ska lämnas till regeringen senast i mars 2011.

Vidare kan i sammanhanget nämnas Ungdomsstyrelsens uppdrag att anordna utbildning för bl.a. anställda i kommuner som har en samordnande och utvecklande roll för fritidsverksamhet, socialtjänst, skola och andra relevanta kommunala verksamheter i syfte att öka kompetensen om sexuell exploatering och prostitution bland ungdomar. Ungdomsstyrelsen har även haft i uppdrag att – i samråd med Medierådet och Myndigheten för skolutveckling, numera Skolverket, – utarbeta ett metodmaterial om sexuell exploatering av barn och ungdomar genom interaktiva medier att användas av lärare i grundskolans högre årskurser och gymnasiet samt av andra aktörer som arbetar med ungdomar. Uppdragen har nyligen avrapporterats till regeringen. I december 2010 beslutade regeringen att ge Ungdomsstyrelsen ett fortsatt uppdrag att genomföra utbildningsinsatser i syfte att förebygga att ungdomar blir utsatta för sexuell exploatering via Internet och andra interaktiva medier. Uppdraget ska redovisas senast i februari 2012.

Slutligen kan också nämnas att Länsstyrelsen i Stockholms län haft i uppdrag att fördela medel till frivilligorganisationer för att stödja deras arbete med att motverka efterfrågan av prostitution genom olika informations- och utbildningsinsatser. Länsstyrelsen har valt att särskilt prioritera ansökningar från frivilligorganisationer som avser informationsinsatser till barn och ungdomar samt allmänheten. Sammantaget har länsstyrelsen under 2009 fördelat medel till sju olika projekt. Under 2010 har länsstyrelsen satsat på informationsinsatser riktade till allmänheten och som

utförts i det offentliga rummet. Uppdraget ska slutredovisas senast i mars 2011. I sammanhanget kan också nämnas att även Brottsoffermyndigheten haft i uppdrag att under 2009 och 2010 fördela medel till forskning och andra studier, systematisk metodutveckling och andra liknande insatser som syftar till att öka kunskapen om prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Under 2009 delades medel ut till sex projekt för studier bl.a. om Internetprostitution och om kvinnors erfarenheter och upplevelser av prostitution i skilda kontexter.

Genom de uppdrag som regeringen gett inom ramen för handlingsplanen har inte minst det sociala arbetet med att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål intensifierats och förstärkts på olika sätt. Även om flera av uppdragen nu har avslutats, pågår andra fortfarande. Enligt regeringens mening kräver arbetet med att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål en fortsatt hög ambitionsnivå. I det arbetet kommer resultatet från och de erfarenheter som gjorts genom handlingsplanen att vara av central betydelse och utgöra en viktig grund. Utan att föregå Brå:s utvärdering av handlingsplanen kan dock redan nu konstateras att de vidtagna åtgärderna på många plan har bidragit till bl.a. ökad kunskap när det gäller frågor med anknytning till prostitution och människohandel för sexuella ändamål och därigenom också förbättrat förutsättningarna för ett fortsatt framgångsrikt arbete med att förebygga och bekämpa dessa fenomen.

5.2 Nationell samordning och samverkan

Regeringens bedömning: En ökad och stärkt nationell samordning och samverkan är strategiskt viktigt för det fortsatta arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det saknas dock för närvarande anledning att vidta åtgärder för att inrätta ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, bland annat eftersom Länsstyrelsen i Stockholms län har fått ett fortsatt uppdrag att nationellt samordna myndigheternas arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och verka för stärkt samverkan på området.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att ett nationellt centrum med uppgift att leda arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas. En viktig uppgift för ett sådant centrum ska vara att kontinuerligt och systematiskt samla in och sammanställa kunskap om prostitutionens och människohandelns förekomst och förändring. En annan viktig uppgift ska vara att utifrån denna kunskap utveckla metoderna i det sociala arbetet och att skapa bestående strukturer för samverkan och kunskapsöverföring. Enligt utredningen bör frågan om det nationella centrumets uppbyggnad och om det ska vara fristående eller placeras inom ramen för någon befintlig myndighet eller organisation utredas i särskild ordning.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget. *Åklagarmyndigheten* anser dock att ett kunskapscentrum bör ha en bredare inriktning och omfatta olika former av människohandel. *Soci-*

alstyrelsen avstyrker förslaget och menar att förutsättningar och möjliga åtgärder för att uppnå syftena bakom förslaget behöver utredas i sig, utan att ett tvärsektorielt centrum betraktas som en på förhand given lösning. *Statskontoret*, som i och för sig inte har några invändningar i sak mot förslaget, konstaterar att det grundläggande problemet som utredningen anför – splittring och bristfällig styrning – kan lösas på flera alternativa sätt och att utredningen inte motiverat varför ett nationellt centrum är ett alternativ att föredra framför andra organisatoriska lösningar i syfte att förbättra styrningen på området. *Luleå kommun* anser att frågor om prostitution och människohandel i stället bör inrymmas i det redan befintliga nationella centrumet för kvinnofrid (NCK). Flera remissinstanser framför också synpunkter på frågor om den närmare utformningen av uppdraget för centrumet och var centrumet bör vara placerat.

Skälen för regeringens bedömning: Kunskap är en viktig grund för arbetet med att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är enligt regeringen därför angeläget att kunskapsinhämtning sker kontinuerligt och att en uppdaterad och över tid jämförbar bild finns tillgänglig. Detta inte minst för att kunna följa prostitutionens och människohandelns utveckling och mot den bakgrunden överväga lämpliga åtgärder för att förebygga och bekämpa dessa fenomen.

Redan i samband med att förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes fick Socialstyrelsen i uppdrag att fortlöpande följa och samla kunskap om prostitutionens omfattning och utveckling, sammanställa kunskap om de sociala insatser som bedrivs på lokal nivå samt att vid behov ge stöd till utveckling och förbättring av det lokala arbetet. I uppdraget ingick också att följa den internationella utvecklingen i frågor som rör prostitution. Uppdraget har hittills resulterat i tre rapporter (Kännedom om prostitution 1998–1999, 2003 och 2007). En fjärde rapport är planerad till 2012.

Samtidigt med uppdraget till Socialstyrelsen fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Uppdraget upphörde formellt 2002 men funktionen som nationell rapportör har sedan dess funnits kvar inom polisen. Som en av åtgärderna i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål har Rikspolisstyrelsen nu fått ett uttryckligt mandat att fortsätta att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I den nationella rapportörens uppgift ligger bl.a. att samla uppgifter om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige, analysera situationen, ge rekommendationer om hur handeln kan förebyggas och bekämpas samt att årligen redovisa dessa resultat till regeringen. Arbetet har hittills resulterat i elva rapporter. Den senaste överlämnades till regeringen i september 2010.

Genom regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål har ett flertal åtgärder vidtagits i syfte att åstadkomma en ökad och stärkt samverkan på området prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Som ett sådant exempel kan särskilt nämnas att Länsstyrelsen i Stockholms län haft i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet för en fortsatt och utvecklad samverkan mellan framför allt myndigheter men även frivilligorganisationer där dessa kan komplettera myndigheternas arbete mot prostitution och människohan-

del. I uppdraget har också ingått att utveckla en operativ modell för samverkan. Som exempel på vad uppdraget hittills inneburit kan nämnas att länsstyrelsen bildat en nationell arbetsgrupp för samverkan där samtliga länsstyrelser med ett undantag ingår. Syftet med arbetsgruppen är bl.a. att stärka den regionala samverkan mellan myndigheter och frivilligorganisationer samt samordna gemensamma aktiviteter inom landet. Därutöver har länsstyrelsen tillsammans med aktörer såsom olika polismyndigheter, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och prostitutionsenheter inom socialtjänsten också inrättat ett nationellt metodstödsteam (NMT), som bl.a. ska delta i utbildningsinsatser samt bistå med råd och stöd i ärendehantering. Målgrupper för metodstödet varierar men kan utgöras av t.ex. enskilda myndigheter, handläggare och kommuner. Länsstyrelsen har vidare inom ramen för uppdraget genomfört ett flertal olika informationssatsningar samt etablerat en webbportal, Nationellt metodstöd mot prostitution och människohandel – www.nmtsverige.se, där myndigheter och organisationer har möjlighet att presentera sitt arbete och relevant information inom området. Syftet med webbportalen är att dela den kunskap som finns och på så sätt effektivisera arbetet mot prostitution och människohandel. Uppdraget ska slutredovisas senast i mars 2011.

Regeringen har den 16 december 2010 beslutat att ge Länsstyrelsen i Stockholms län i fortsatt uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet som bedrivs av myndigheter mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och verka för stärkt samverkan mellan myndigheter, frivilligorganisationer och andra aktörer på området. I uppdraget ingår bl.a. att fortsatt bedriva operativt metodstöd och kompetensutvecklingsinsatser riktat mot myndigheter, frivilligorganisationer och andra relevanta målgrupper. Nationell kunskapsutveckling ska ligga till grund för de åtgärder som länsstyrelsen vidtar på området och samverkan ska ske med berörda myndigheter. Länsstyrelsen ska även inom ramen för uppdraget fördela medel till utvecklingsprojekt som bedrivs av myndigheter eller frivilligorganisationer mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Medlen ska stödja projekt som bidrar till att arbetet mot prostitution och människohandel på sikt ska ingå i ordinarie strukturer och processer bland de aktörer som medverkar i projektet. För uppdraget, som omfattar perioden 2011–2014, har länsstyrelsen erhållit totalt 26 miljoner kronor.

Mot denna bakgrund samt med hänsyn till att Brottsförebyggande rådets (Brå) samlade uppföljning och utvärdering av handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål kommer att slutredovisas i november 2011 ser regeringen för närvarande ingen anledning att vidta åtgärder för att inrätta ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Resultatet från Brå:s uppföljning och utvärdering av handlingsplanen kommer att utgöra en viktig grund för hur det fortsatta arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör bedrivas.

6 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2011.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inga invändningar mot utredningens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2011. Av 5 § brottbalkens promulgationslag följer att bestämmelsen i dess nya lydelse inte får ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel. Det behövs därför inte någon särskild övergångsbestämmelse.

7 Ekonomiska konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslaget bedöms inte medföra annat än marginellt ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter. Kostnaderna bedöms i nuläget rymmas inom ram.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna har inga invändningar när det gäller finansieringen av förslaget om höjt straffmaximum.

Skälen för regeringens bedömning: Den föreslagna lagändringen innebär att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Förslaget syftar till att skapa ytterligare utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst. Det är rimligt att anta att förslaget kommer att leda till att påföljden i något större utsträckning än i dag blir en annan än böter. Lagändringen kan således komma att leda till marginellt ökade kostnader för kriminalvården. Regeringens bedömning är i nuläget att de kostnadsökningar som föranleds av lagändringarna bör kunna finansieras inom ramen för befintliga anslag.

8 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

6 kap.

11 §

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för *köp av sexuell tjänst* till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

I paragrafen föreskrivs straffansvar för den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att straffmaximum höjts från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. De allmänna övervägandena finns i avsnitt 4.

Enligt första stycket döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst ett år. Avsikten med höjningen är inte att generellt höja straffvärdet för köp av sexuell tjänst utan att skapa ytterligare utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall. Köp av sexuell tjänst ska fortfarande i normalfallet anses ha ett lägre straffvärde än köp av sexuell handling av barn.

Enligt 29 kap. 1 § första stycket ska straff, med beaktande av intresset av en enhetlig rättstillämpning, bestämmas inom ramen för den tillämpliga straffskalan efter brottets eller den samlade brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska, enligt andra stycket första meningen samma paragraf, beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft. Försvårande eller förmildrande omständigheter som avses i 29 kap. 2 och 3 §§ och som kan ha förelegat ska beaktas. Vidare ska hänsyn tas till övriga föreliggande omständigheter relevanta för straffmätningen.

Omständigheter som vid straffvärdebedömningen av köp av sexuell tjänst bör tala i skärpande riktning är t.ex. att den som utför en sexuell tjänst befinner sig i en skyddslös eller annars utsatt situation, t.ex. på grund av en beroendeställning, ett psykiskt funktionshinder eller märkbar alkohol- eller annan drogpåverkan. Andra exempel kan vara att den person som utför en sexuell tjänst är utländsk, inte kan göra sig förstådd och befinner sig på en okänd plats, eller är utlämnad till en tredje person som avtalar om detaljerna för köpet samt ofta även tar emot betalningen och står för arrangemangen kring köpet såsom lokal och/eller transport. Sådana omständigheter torde inte sällan förekomma vid köp av sexuella tjänster som har anknytning till människohandel eller annan liknande organiserad brottslighet. I skärpande riktning kan också tala att själva det sexuella umgänget haft tvångsliknande eller förnedrande inslag. Det kan t.ex. handla om situationer där den som utför en sexuell tjänst på grund av omständigheterna befinner sig i ett sådant underläge att hon eller han – även om några direkta hotelser inte uttalats – uppfattar situationen så

att det är i det närmaste omöjligt att vägra samlag och annat sexuellt umgänge eller att i övrigt påverka situationen, vilket gärningsmannen inser och utnyttjar.

Även andra omständigheter än de nu nämnda kan tala i skärpande riktning. Omständigheter som talar i mildrande riktning kan också förekomma. Domstolen ska göra en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En förutsättning för att omständigheterna ska beaktas är att de är täckta av den tilltalades uppsåt.

Utredningens uppdrag och arbete (kap. 1)

Den 1 januari 1999 införde Sverige, som första land i världen, en lagstiftning som kriminaliserade köp, men inte försäljning, av sexuella tjänster. Straffbestämmelsen – förbud mot köp av sexuell tjänst – finns numera i 6 kap. 11 § brottsbalken.

Förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes eftersom det ansågs vara ett angeläget samhällsligt intresse att bekämpa prostitution. Kriminaliseringen var till skillnad från tidigare åtgärder och insatser riktad mot efterfrågan av sexuella tjänster, dvs. mot sexköpare och presumtiva sexköpare. Med stöd av förbudet skulle prostitutionen och dess skadeverkningar kunna bekämpas på ett effektivare sätt än vad de tidigare åtgärderna mot prostitutionen hade möjliggjort. Det anfördes i lagstiftningsärendet att det i ett jämställt samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning och att Sverige genom att införa ett förbud mot sexköp också gjorde en viktig markering gentemot andra länder för att visa vår inställning till sexköp och prostitution. Det framhölls att prostitution medför allvarliga skador såväl för individen som för samhället. Kriminaliseringen antogs kunna få en avskräckande effekt på presumtiva sexköpare samt kunna minska intresset från olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige vilket skulle ha en hämmande effekt på prostitutionens utbredning här.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har nu varit i kraft i drygt tio år. Det har framförts olika uppfattningar om vilka konsekvenser kriminaliseringen har fått. I riksdagen har frågan om en utvärdering av förbudet aktualiserats vid flera tillfällen. Också internationellt har lagstiftningen om förbud mot köp av sexuell tjänst uppmärksammats och det finns ett stort intresse av att få veta vilken effekt förbudet haft. Bland annat har ökande problem med människohandel för sexuella ändamål och prostitution inneburit att många länder funnit skäl att överväga nya metoder för att bekämpa köp av sexuella tjänster och människohandel.

Vårt uppdrag har varit att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Vi har undersökt hur bestämmelsen fungerat i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. En utgångspunkt för vårt arbete har varit att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat.

Några allmänna utgångspunkter (kap. 2)

Förslaget om att kriminalisera sexköp ingick som en del i regeringens proposition *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55). I *Kvinnofrids*propositionen föreslogs ett stort antal olika åtgärder inom olika samhällssektorer för att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet. En fråga som enligt *Kvinnofrids*propositionen var nära besläk-

tad med den om våld mot kvinnor och bristande jämställdhet var frågan om män som köper sexuella tjänster, oftast av kvinnor, dvs. prostitutionsfrågan.

Den viktigaste insikten när det gäller prostitutionsfrågan som presenterades med Kvinnofredspropositionen var att uppmärksamheten måste riktas mot köparna. Det handlade om en perspektivförskjutning som kan sammanfattas i en självklarhet. Om det inte fanns någon efterfrågan skulle det inte heller finnas någon prostitution.

Regeringen presenterade den 10 juli 2008 en *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (skr. 2007/08:167). Med handlingsplanen markerar regeringen ånyo att prostitution och människohandel är något oacceptabelt i vårt samhälle och att det behövs vittomfattande insatser för att motverka dem. I handlingsplanen konstateras också att de bakomliggande orsakerna till att personer befinner sig i prostitution varierar men att det som primärt upprätthåller såväl människohandeln som prostitutionen är efterfrågan, dvs. att människor, främst män, köper sex. Människohandel för sexuella ändamål drabbar i första hand unga kvinnor och flickor. Den exakta omfattningen av människohandeln i världen är inte känd eftersom mörkertalen är höga, men det är allmänt erkänt att människohandel utgör en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet.

Det finns således ett tydligt samband mellan förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har allt sedan det tillkom orsakat debatt både i Sverige och internationellt. Den officiella inställningen till trots finns det i Sverige alltjämt en pågående diskussion när det gäller synen på prostitution. Försvare av prostitution menar att man kan göra skillnad mellan frivillig och icke frivillig prostitution, att vuxna människor bör ha rätt att fritt sälja och köpa sex och att förbudet mot köp av sexuell tjänst utgör ett otidsenligt sexualmoraliskt ställningstagande. Med utgångspunkt i ett jämställdhets- och människorättsperspektiv och med fokus flyttat från utbudet, dvs. de som utnyttjas i prostitution, till efterfrågan, dvs. människohandlarna, kopplarna och sexköparna, blir uppdelningen i frivillig och ofrivillig prostitution emellertid inte relevant.

Bakgrund och gällande rätt m.m. (kap. 3)

Frågan om prostitution skulle kriminaliseras aktualiserades i Sverige på 1970-talet. Detta hade samband med sociala förändringar och en förändrad syn på sexualitet.

1977 års prostitutionsutredning kom att göra den mest omfattande kartläggningen av prostitution som finns tillgänglig än i dag. För att markera att prostitutionen inte är någon kvinnofråga, utan snarare ett mänskligt problem, valde utredningen att försöka vidga begreppet och kom att definiera prostitution på följande sätt. Prostitution föreligger när minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster mot (vanligen) ekonomisk ersättning, som utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten. Utredaren ansåg att prostitutionen var oförenlig med de idéer om individens frihet och jämställdhet mellan män och kvinnor som sedan länge varit rådande i Sverige. I betänkandet *Prostitution i Sverige, bakgrund*

och åtgärder (SOU 1981:71) föreslog utredaren att prostitutionen alltså skulle vara straffri, men lyfte fram andra sociala och juridiska lösningar för att minska prostitutionen.

1993 års prostitutionsutredning använde begreppet ”könshandel” för att beskriva den verksamhet där minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster och som går ut på att tillfredsställa köparens sexualdrift. I betänkandet *Könshandeln* (SOU 1995:15) föreslog utredningen att prostitution skulle kriminaliseras genom införandet av ett förbud mot både köp och försäljning av sexuella tjänster. Utredningen ansåg att en kriminalisering av prostitutionen var ett nödvändigt steg för att göra helt klart att prostitution som företeelse inte accepteras av samhället. Utredningens förslag, särskilt tanken att också kriminalisera den som utnyttjas i prostitution, möttes av en omfattande kritik och genomfördes inte.

Det förslag som kom att leda fram till införandet av den s.k. sexköpslagen – lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster – utgjorde som ovan beskrivits en del i Kvinnofridspropositionen. Förslaget byggde på 1993 års prostitutionsutrednings betänkande och på Kvinnovaldskommisionens slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1995:60).

Brottet *köp av sexuell tjänst* – som numera finns i 6 kap. 11 § brottsbalken – begår den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Det är tillräckligt för straffansvar att någon köper en sexuell tjänst vid ett enskilt tillfälle. Ersättningen kan utges i pengar men betalning kan också ske med t.ex. alkohol eller narkotika. För ansvar är det tillräckligt att ersättning utlovats så att betalningen är en förutsättning för tjänsten. Ett brott är begånget även om en annan person än den som utnyttjar den sexuella tjänsten har lämnat eller utlovat ersättningen. Även försök är straffbelagt. Straffskalan för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst är liksom människohandelsbrottet viktiga instrument för att förebygga och bekämpa handel med människor och för att skydda de människor som är eller riskerar att bli indragna i prostitution och andra former av sexuellt utnyttjande. Eftersom människohandel är ett gränsöverskridande brott krävs det internationellt samarbete för att bekämpa den. Det finns en rad internationella konventioner på området. Inom Förenta nationerna, Europarådet och EU har ett flertal instrument som behandlar prostitution och människohandel antagits.

Arbetet mot prostitutionen har sedan lång tid varit inriktat på sociala insatser och båda de tidigare prostitutionsutredningarna har betonat värdet av sådana insatser. Insatserna riktade mot prostitutionen i Sverige syftar, till skillnad från i många andra länder där man arbetar med skadereducering, främst till att bekämpa prostitutionen genom att hjälpa personer att komma ur prostitution eller att sluta köpa sex.

I Stockholm, Göteborg och Malmö bedrivs ett omfattande arbete som riktar sig direkt till personer som utnyttjas i prostitution. Personer med erfarenhet av prostitution har komplexa hjälpbehov och insatser riktade till dessa personer ställer krav på särskild kunskap och kompetens. Arbetet i prostitutionsgrupperna innehåller flera olika komponenter. Det inrymmer både uppsökande insatser, motivationssamtal, olika former av terapier och psykosocialt stöd. I vilken utsträckning personer i prostitution och offer för människohandel blir uppmärksammade och hjälpta på

andra orter är mindre känt. Kunskapen om vilka metoder för att hjälpa de utsatta som är mest effektiva är också begränsad.

I handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål betonar regeringen att insatser för att motverka efterfrågan på sexuella tjänster är avgörande för att komma till rätta med problemen. Sedan ett tiotal år bedriver socialtjänsten i Stockholm, Göteborg och Malmö s.k. KAST-grupper (Köpare Av Sexuella Tjänster) för att motivera potentiella och aktiva sexköpare att ändra sitt beteende.

För att kunna motverka att människor hamnar i prostitution behövs olika förebyggande insatser. Särskilt viktiga är sådana insatser som riktar sig till de som är särskilt utsatta nämligen barn och unga. Det gäller för de yrkesgrupper som möter ungdomar som riskerar att hamna i prostitution att utveckla förmågan att se signaler och att förbättra sin kompetens för att på bästa sätt kunna arbeta med dessa frågor.

Prostitution i Sverige 1999–2008 och en jämförelse med situationen i några andra länder (kap. 4 och 5)

Det har visat sig vara en svår uppgift att utvärdera effekterna av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är komplexa och mångfacetterade samhällsfenomen som delvis försiggår i det fördolda. Den ökade internationaliseringen och Internet som en ny arena för prostitution gör det också svårt att överblicka utbredningen. Trots att det finns ett stort antal rapporter, artiklar och uppsatser som behandlar dessa företeelser är kunskapen om omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål således begränsad. Detta gäller särskilt kunskapen om personer som är verksamma som prostituerade på andra arenor än i gatumiljön och på Internet liksom kunskapen om förekomsten av prostitution utanför storstadsområdena.

Traditionellt har med prostitution i huvudsak avsetts heterosexuell prostitution med kvinnor som tillhandahåller den sexuella tjänsten och män som köpare av den. De insatser som genomförs och den kunskap som finns utgår också i stor utsträckning från denna gängse syn. Vi vet således inte så mycket om män som tillhandahåller sexuella tjänster och om ungdomar som utnyttjas i prostitution. När det gäller köparna av sexuella tjänster är de, trots den uttalade politiska viljan att byta fokus, fortfarande ganska osynliga.

De empiriska undersökningar som genomförts har i vissa fall haft begränsad omfattning och det förekommer olika arbetssätt, metoder och syften. Bland annat mot den bakgrunden kan det ibland finnas skäl att tolka resultaten med försiktighet.

Med dessa reservationer gjorda anser vi emellertid att det ändå är möjligt att dra slutsatser utifrån det material vi haft tillgång till och de resultat vi presenterar utifrån detta underlag är enligt vår uppfattning en så tydlig bild som det i dag är möjligt att åstadkomma.

När det gäller gatuprostitutionen bedöms de uppgifter som finns om omfattning och utbredning beskriva de verkliga förhållandena. Sedan förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes har gatuprostitutionen i Sverige halverats. Denna minskning får anses vara en direkt följd av kriminaliseringen av sexköp.

Vid en jämförelse har vi kunnat konstatera att det förekom ungefär lika mycket gatuprostitution i de tre huvudstäderna i Danmark, Norge och Sverige innan förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes här, men att det därefter skett en kraftig ökning av antalet kvinnor i gatuprostitutionen i både Danmark och Norge. Personerna i gatuprostitutionen uppskattades år 2008 vara tre gånger så många i både Danmark och Norge som i Sverige. Mot bakgrund av de stora likheter som i många avseenden finns mellan dessa tre länder, ekonomiskt och socialt, är det rimligt att anta att den minskade gatuprostitutionen i Sverige är en direkt följd av kriminaliseringen. Detta antagande stöds av det faktum att det, enligt en studie från Bergens kommun, omedelbart skedde en kraftig minskning av gatuprostitutionen där när Norge, som andra land efter Sverige, den 1 januari 2009 införde ett generellt förbud mot köp av sexuell tjänst.

Antalet utländska kvinnor i gatuprostitutionen har ökat i samtliga nordiska länder, även i Sverige. Vid en jämförelse kan dock konstateras att den kraftiga ökningen av antalet utländska kvinnor i gatuprostitutionen som rapporteras från både Danmark och Norge saknar motsvarighet i Sverige.

Internet – en ny arena

Prostitution där den inledande kontakten tas via Internet är en viktig och växande prostitutionsarena som på senare år alltmer kommit att uppmärksammas. Jämfört med gatuprostitutionen är omfattningen av Internetprostitutionen svårare att verifiera och bedöma, men kunskapen om denna prostitutionsform ökar successivt.

Internetprostitutionen har de senaste fem åren ökat i Sverige liksom i Danmark och Norge. Omfattningen av denna prostitutionsform är dock större i våra grannländer och det finns ingenting som tyder på att det skulle ha skett en större ökning av prostitutionen på Internet i Sverige än i dessa jämförbara länder. Detta talar mot att förbudet skulle ha medfört att gatuprostitutionen i Sverige bytt arena till Internet. Mot den här bakgrunden bör man kunna dra slutsatsen att den halvering av gatuprostitutionen som skett i Sverige utgör en reell minskning av prostitutionen här och att denna minskning också i huvudsak är en effekt av kriminaliseringen av sexköp.

Särskilt när det gäller ungdomar i prostitution spelar Internet en viktig roll. Ungdomsstyrelsen drar slutsatsen att de flesta ungdomar som utnyttjats sexuellt mot betalning fått kontakt med köpare via Internet. Denna slutsats stöds av resultaten från andra enkätundersökningar som genomförts angående ungdomars erfarenheter av att sälja sexuella tjänster. Exponeringen av unga på Internet har utvecklats oavsett förbudet mot köp av sexuell tjänst. De risker för sexuellt utnyttjande och övergrepp

som denna exponering innebär ökar emellertid behovet av att skydda ungdomar från att hamna i prostitution. Bilaga 1

Ingen ökning av prostitutionen totalt sett i Sverige

Ingenenting tyder på att omfattningen av sådan inomhusprostitution som inte marknadsförs genom annonser i tidningar och på Internet, t.ex. prostitution på massagesalonger, sexklubbar och hotell samt i restaurang- och nattklubbsmiljöer skulle ha ökat under senare år. Det finns inte heller några uppgifter som tyder på att prostituerade som tidigare utnyttjats i gatumiljön numera finns i inomhusprostitution.

Personer som arbetar på fältet anser att det inte har skett någon ökning av prostitutionen sedan förbudet infördes. Eftersom prostitutionsverksamhet typiskt sett är beroende av att exponera sig för att komma i kontakt med kunderna är det osannolikt att det skulle finnas någon omfattande prostitution som är helt okänd.

Den samlade bild vi fått fram är att medan det under den senaste tioårsperioden skett en ökning av prostitutionen i våra nordiska grannländer så har prostitutionen, såvitt känt, i vart fall inte ökat i Sverige. Det kan kanske finnas flera förklaringar till detta men med hänsyn till de stora likheter som i övriga avseenden föreligger mellan de nordiska länderna är det rimligt att anta att prostitutionen skulle ha ökat också i Sverige om vi inte hade haft ett förbud mot köp av sexuell tjänst. Kriminaliseringen har därmed bidragit till att bekämpa prostitutionen.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har motverkat etableringen av organiserad kriminalitet

Människohandel för sexuella ändamål är en växande form av allvarlig ekonomisk brottslighet i stora delar av världen. Även om det är svårt att bedöma den exakta omfattningen av människohandel för sexuella ändamål i Sverige anses etableringen av denna typ av kriminalitet ha betydligt mindre omfattning här än i andra jämförbara länder. Enligt Rikskriminalpolisen är det uppenbart att förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär för människohandlare och kopplare som överväger att etablera sig i Sverige.

Ett ökat stöd för förbudet bland allmänheten

Förbudet mot köp av sexuella tjänster avsåg att markera samhällets inställning att prostitution inte är en önskvärd företeelse. När det gäller svenska folkets inställning till sexköp har det genomförts attitydundersökningar såväl före som efter det att kriminaliseringen infördes. Att döma av de resultat som framkommit i fyra befolkningsbaserade attitydundersökningar som genomförts har det skett en förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Den påtagliga attitydförändring som har skett här – och som inte har någon motsvarighet i Danmark och Norge – måste tolkas som att förbudet i sig har haft en betydande normativ effekt vilken,

med hänsyn till att stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, kan förväntas komma att bestå. I samtliga de tre undersökningar som genomförts efter det att förbudet infördes har mer än 70 procent av de tillfrågade varit positiva till förbudet.

Hur förbudet har påverkat personerna i prostitutionen

När förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes framfördes olika farhågor, bl.a. att en kriminalisering skulle riskera att driva prostitutionen under jorden vilket skulle medföra att det blev svårare att nå de utsatta personerna med sociala insatser och att förbudet skulle medföra ökad risk för fysiska övergrepp och allmänt försämrade livsvillkor för de prostituerade. Såvitt vi kan bedöma utifrån det skriftliga material och de kontakter som vi haft med myndighetspersoner och personer med erfarenhet av prostitution har dessa farhågor inte besannats.

Poliser och socialarbetare uppger att köparna av sexuella tjänster blivit försiktigare och att förbudet gjort att efterfrågan, i vart fall i gatuprostitutionen, har minskat som en följd av kriminaliseringen. Enligt polisen är köparna rädda för att avslöjas men de är mer oroliga för att den gärning de misstänks ha gjort sig skyldiga till ska bli känd för familj och bekanta än för det straff de riskerar. Uppfattningen att köparna blivit mera försiktiga delas av vissa av de prostituerade och tidigare prostituerade som besvarat utredningens frågor, medan andra har uppgett att kriminaliseringen inte påverkat köparna eftersom så få åker fast och påföljden är så mild.

Enligt undersökningar som gjorts i Sverige i tiden efter kriminaliseringen har andelen män som uppger att de vid något tillfälle köpt sex minskat och färre män verkar köpa sex i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Ett antal av de tillfrågade i en undersökning från 2008 uppgav också att förbudet hade påverkat deras handlande så att de slutat köpa sex. Det nu redovisade måste sammantaget tolkas som att förbudet har en avskräckande effekt på presumtiva köpare av sexuella tjänster.

Det är tydligt, och framstår som logiskt, att de personer som tagit sig ur prostitutionen är positiva till kriminaliseringen medan de som alltjämt utnyttjas i prostitutionen är kritiska mot förbudet. Detta mönster återfinns i många olika rapporter och bekräftas också av de kontakter utredningen haft med kvinnor med erfarenhet av prostitution.

Tillämpningen av förbudet 1999–2008 (kap. 6)

Polisen har sedan förbudets tillkomst vid många tillfällen riktat särskilda insatser mot prostitutionen. Huvuddelen av spaningen och insatserna mot brottslighet relaterad till prostitution har utförts och utförs av de olika specialgrupper som under perioder funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikskriminalpolisen. Insatserna har i huvudsak inriktats mot gatuprostitutionen och mer organiserade former av prostitution som har samband med koppleri eller människohandel. Polisen har vanligen inte prioriterat eller haft resurser att ingripa mot sexköp i andra former av prostitution.

Gatuprostitutionen anses av polisen ha ett stort symbolvärde i allmänhetens ögon och gatumiljön används också för att marknadsföra andra former av prostitution. De poliser som utredningen har varit i kontakt med bedömer att insatser mot gatuprostitutionen har en omedelbar effekt när det gäller att avskräcka presumtiva sexköpare, men att sådana insatser även har en mer långsiktig effekt när det gäller att avskräcka och hålla nere antalet övriga främjare och organisatörer i prostitutionen.

De flesta ärenden där någon lagförts för brott mot förbudet avser sexköp där sexköparen tagit den inledande kontakten i gatumiljön. En ny straffbestämmelse, människohandel för sexuella ändamål, trädde i kraft den 1 juli 2002 och från år 2003 och framåt har det varit en kraftig ökning av antalet lagförda brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som har sitt ursprung i koppleri- och människohandelsärenden. Omfattningen av dessa ärenden varierar kraftigt mellan olika år beroende på vilka resurser som satsats och vilka prioriteringar som främst polisen gjort.

Det står klart att kontrollen av efterlevnaden av förbudet i stor utsträckning beror på de prioriteringar polisen gör och de resurser de har till sitt förfogande. Enligt både poliser och åklagare som utredningen har talat med skulle betydligt fler sexköpare kunna lagföras om detta brott prioriterades i den dagliga verksamheten. Ett skäl till att man inte prioriterar sexköpsbrott är brottets låga straffvärde.

I de fall där sexköpare lagförs för brott handlar det i åtta fall av tio om erkända brott. Det gäller såväl i gatuprostitutionen som i andra former av prostitution. Om brottet är erkänt väcker åklagaren i regel inte åtal utan det utfärdas i stället ett strafföreläggande för den misstänkte sexköparen. Majoriteten av de brott som lagförts har begåtts i de tre storstadsområdena. Samtliga lagförda personer under perioden 1999–2008 har varit män och medianåldern har varit 43 år. Ersättningen för den sexuella tjänsten har oftast varit kontanter.

Vår genomgång av de domar och strafförelägganden som meddelats under den undersökta perioden visar en stor likformighet när det gäller bedömning av straffvärde och påföljdsval. Efter det att Högsta domstolen prövade frågan om straffmätning för ett sexköp år 2001 (NJA 2001 s. 527) har mer än 85 procent av alla lagföringar för ett enstaka sexköp lett till påföljden 50 dagsböter. Gärningen redovisas i regel tämligen summariskt och i domarna redovisas sällan några förmildrande eller försvårande omständigheter i samband med gärningen.

Det fanns när förbudet infördes farhågor om att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet samt att definiera och bevisa den brottsliga gärningen. Vår undersökning av hur förbudet har tillämpats visar emellertid att polis och åklagare, efter en inledande period med viss osäkerhet, numera anser att tillämpningen av bestämmelsen fungerar i huvudsak väl. De åklagare som utredningen har talat med har uppgett att de i dag inte ser några tillämpningsproblem direkt knutna till straffbestämmelsen. Sexköpsbrott anses normalt sett vara lätta att utreda och relativt okomplicerade att handlägga. Det förekommer bevissvårigheter men närmare hälften av brotten i brottsanmälningarna har blivit personupplärade, vilket innebär att det har beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Detta är dubbelt så många som vid anmälningar om andra sexualbrott.

De oklarheter vid tillämpningen som alljämt finns gäller om de som utnyttjats ska anses vara vittnen eller målsäganden i domstolsprocessen samt försökspunkten för brottet. Det anses vara svårt att bevisa försöksbrott, vilket har fått till följd att polisen i samband med gatuprostitution medvetet väntar med att ingripa tills den sexuella handlingen har påbörjats och brottet således har fullbordats.

Överväganden och förslag (kap. 7)

Vår utvärdering visar att förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft avsedd effekt och utgör ett viktigt instrument för att förebygga och bekämpa prostitution.

Det är nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete

Kriminaliseringen kan aldrig utgöra annat än ett komplement i arbetet med att bekämpa prostitutionen. Det är därför nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är viktigt att öka de insatser som riktas mot sexköparna. Här behövs fortsatt forskning om vilka personer som köper sex liksom om lämpliga behandlingsmetoder. Det är också angeläget att ge stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution och att fortsätta med informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder inom detta område. De yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor måste tillförsäkras ökad kunskap för att kunna erbjuda utsatta personer adekvat hjälp och stöd. Utredningen lägger inte fram några konkreta förslag i denna del men framhåller – och betonar särskilt – värdet och nödvändigheten av fortsatta och uthålliga sociala insatser.

Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att det finns en i det närmaste osannolikt stor mängd information i form av rapporter, artiklar och uppsatser som producerats av både myndigheter och forskare och som innehåller fakta och diskussion kring prostitution och människohandel. En viktig slutsats vi har dragit är att det, trots det stora intresse som finns för denna fråga, saknas såväl en kontinuerlig uppföljning som systematisk kunskap om dessa företeelser. Den kunskap som finns är svåröverskådlig och delvis svårbedömd samt präglas av berörda myndigheters och organisationers verksamhetsinriktning och perspektiv.

Därmed saknas det förutsättningar att utifrån tillgänglig kunskap göra helt tillförlitliga bedömningar och jämförelser. Detta försvårar arbetet med att få till stånd den utbildning och metodutveckling samt de stödinsatser som krävs för att så effektivt som möjligt kunna bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är nödvändigt att för framtiden skapa bättre förutsättningar för samordning, uppföljning och kunskapsproduktion. Detta både för att ta tillvara redan existerande, men

också för att kunna tillföra ny kunskap till alla dem som i olika egenskaper arbetar med dessa frågor. Bilaga 1

Vi föreslår därför att det inrättas ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas

Enligt vår bedömning är det alltför sällan som variationer mellan olika sexköpsbrott beaktas vid påföljdsbestämningen. Av den praxisgenomgång som utredningen har genomfört framkommer att det i flera fall finns anledning att se allvarigare på gärningen än vad som kommit till uttryck i praxis. Exempel på sådana fall är att den person som utnyttjas har ett psykiskt funktionshinder, att kontakten tas genom en tredje person eller en beställningscentral, att flera sexköpare utnyttjar en person, att det är fråga om ett långvarigt förlopp eller att den person som utnyttjas är ung eller drogpåverkad. Enligt vår bedömning står den nuvarande straffnivån för vissa fall av sexköp inte i proportion till brottets allvar. Det finns ett behov av att kunna göra en mera nyanserad bedömning vid allvarigare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan för brottet. Vi föreslår därför att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år.

Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande

Varken lagtext eller doktrin ger något klart och entydigt svar på frågan om vem som är att anse som målsägande. Enligt vår bedömning finns det inte något hinder mot att en person som utnyttjats i prostitution har ställning som målsägande i ett mål om köp av sexuell tjänst. En prövning får göras i varje särskilt fall om den person som tillhandhållit den sexuella tjänsten är så direkt berörd av brottet att hon eller han bör betros med att utöva den offentliga funktion en strafftalans innebär.

Frågan om gränsdragningen vid försöksbrott får lösas i rättstillämpningen

Frågan om vid vilken tidpunkt utförandet av brottet köp av sexuell tjänst påbörjas har diskuterats och den föranleder vissa problem i den praktiska tillämpningen. Vår bedömning är att de problem som polis och åklagare beskriver beträffande tillämpningen av brottet köp av sexuell tjänst inte i sak skiljer sig från dem som föreligger vid andra typer av brott. Det skulle knappast vara möjligt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning försöka precisera försökspunkten. De problem som finns är därmed att se som tolknings- och tillämpningsfrågor snarare än som lagstiftningsfrågor. Inte heller bevisproblemen är sådana att de motiverar något förslag till lagändring eller någon annan åtgärd.

Det finns ett behov av att utvidga förbudets tillämpningsområde när det gäller gärningar begångna utomlands men avsteg bör inte göras från kravet på dubbel straffbarhet

Vi anser att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna att i Sverige lagföra sexköpsbrott som begåtts utomlands, särskilt med hänsyn till att det bör vara möjligt att tillämpa det svenska förbudet om en person som företräder offentliga svenska intressen köper sex utomlands. Frågan om förbudets tillämplighet när det gäller gärningar begångna utomlands har inte berörts närmare i de förarbeten som legat till grund för förbudet. I och med att brottet numera är placerat i 6 kap. brottsbalken framstår det som rimligt att uppfatta det som universellt giltigt och inte begränsat till gärningar som utförts i Sverige. Eftersom sexköpsförbudet är universellt tillämpligt finns det inte några nationella eller territoriella begränsningar för dess tillämplighet. Denna slutsats innebär dock inte att svensk domstol är behörig att döma till ansvar för brotten. Behörighet att döma till ansvar för brott som begåtts utanför Sverige förutsätter som huvudregel dubbel straffbarhet.

De flesta länder har inte något förbud mot köp av sexuell tjänst motsvarande det svenska och det finns inte heller någon internationell samsyn när det gäller frågan vilka metoder man bör använda för att bekämpa prostitution. Att låta brottet köp av sexuell tjänst undantas från kravet på dubbel straffbarhet för svensk straffrättslig jurisdiktion skulle därmed innebära ett tydligt avsteg från de principer som motiverade införandet av ett generellt krav på dubbel straffbarhet för att lagföra ett brott som utförts i ett annat land. Ett sådant undantag skulle inte kunna grunda sig på en internationell samsyn kring brottets natur och på att brottet generellt sett är särskilt allvarligt. Det skulle inte heller kunna motiveras med att något enskilt eller offentligt svenskt intresse ska skyddas. Vi har mot den bakgrunden inte ansett oss kunna föreslå att kravet på dubbel straffbarhet tas bort när det gäller brottet köp av sexuell tjänst.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 6 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

11 §

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för **köp av sexuell tjänst** till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för **köp av sexuell tjänst** till böter eller fängelse i högst *ett år*.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

Efter remiss har yttrande över betänkandet avgetts av Riksdagens ombudsmän, Hovrätten över Skåne och Blekinge, Hovrätten för Västra Sverige, Stockholms tingsrätt, Norrköpings tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Försvarsmakten, Socialstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Statens institutionsstyrelse, Barnombudsmannen, Smittskyddsinstitutet, Statskontoret, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Uppsala universitet (Juridiska fakulteten, Nationellt centrum för kvinnofrid och Centrum för genusvetenskap), Lunds universitet (Juridiska fakultetsstyrelsen), Göteborgs universitet (Institutionen för socialt arbete), Stockholms universitet (Kriminologiska institutionen), Umeå universitet (Juridiska institutionen), Linköpings universitet (Institutionen för klinisk och experimentell medicin), Malmö Högskola (Fakulteten för Hälsa och samhälle), Södertörns högskola (Institutionen för genus, kultur och historia), Diskrimineringsombudsmannen, Ungdomsstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Stockholms stad, Malmö stad, Göteborgs stad, Luleå kommun, Sveriges advokatsamfund, Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas och transpersoners rättigheter, Riksförbundet för sexuell upplysning, Brottsofferjourernas Riksförbund, ECPAT Sverige, Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige, Sveriges Kvinno- och Tjejjourers Riksförbund, Sveriges Kvinnolobby och Prostituerades Revansch I Samhället (Nätverket PRIS).

Yttrande har också inkommit från Kvinnofronten.

Statens skolverk, Centrum för genusstudier vid Lunds universitet, Centrum för genusstudier vid Stockholms universitet, Umeå centrum för genusstudier vid Umeå universitet, Norrköpings kommun, Haparanda kommun och Riksförbundet Barnens Rätt I Samhället har avstått från att yttra sig.

Svar har inte inkommit från Sveriges domareförbund, Kris- och Traumacentrum, Riksorganisationen Män för jämställdhet, Kriminellas Revansch I Samhället och Rose Alliance.