

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 2014 års
människohandelsutredning (Ju 2014:22)

Dir.
2015:131

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2015

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

2014 års människohandelsutredning ska, utöver vad som framgår av redan beslutade kommittédirektiv, se över den straffrättsliga lagstiftningen mot exploatering av utsatta personer, såsom för tvångsarbete, tiggeri eller annan ekonomisk vinning. Syftet med översynen är att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt.

Utredningen ska analysera och ta ställning till om det finns behov av ett förtydligat, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot

- tvångsarbete eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte och
- otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av personer som, exempelvis på grund av ekonomiskt svåra förhållanden, okunskap eller en beroendeställning, befinner sig i en utsatt situation.

Om utredningen bedömer att det finns behov av författningsändringar, ska förslag till sådana lämnas.

Uppdraget ska fortfarande slutredovisas senast den 9 juni 2016.

Utredningens nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns behov av åtgärder

i syfte att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel, köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn. Uppdraget skulle redovisas senast den 9 mars 2016 (dir. 2014:128).

Den 29 januari 2015 beslutade regeringen om en utvidgning av uppdraget avseende frågan om huruvida köp av sexuell tjänst ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet (dir. 2015:6). Vidare beslutade regeringen den 17 juni 2015 att ge utredningen i uppdrag att även se över straffskalorna för människohandel och koppleri (dir. 2015:64). Utredningstiden förlängdes och uppdraget ska i stället redovisas den 9 juni 2016.

Behovet av en utvidgning av uppdraget

Utsatta personer söker försörjning i Sverige

Varje år söker sig människor till Sverige i hopp om att hitta försörjning här. Många gånger handlar det om människor som i sina hemländer lever i svår fattigdom eller är utsatta för diskriminering. EES-medborgare har rätt att utan särskilt tillstånd vistas i en annan medlemsstat i tre månader utan annat krav än giltigt id-kort eller pass. För rätt till vistelse i en annan stat inom EES under längre tid än tre månader krävs att EES-medborgaren uppfyller vissa villkor, t.ex. är anställd eller arbetssökande i den mottagande staten. Vid rekrytering av arbetskraft från länder utanför EES krävs i regel att utlänningen beviljas arbetstillstånd för vistelsen i Sverige.

Antalet utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige för att finna möjligheter till försörjning har ökat de senaste åren. För att stödja myndigheter, kommuner, landsting och organisationer har regeringen tillsatt en nationell samordnare för arbetet med utsatta EES-medborgare som vistas tillfälligt i Sverige. Från den nationella samordnaren har det kommit information om att det förekommer att utsatta EES-medborgare tvingas betala för de ställen på allmän plats där de sitter och tigger. Vissa individer lyckas enligt samordnaren genom hot, ofta uttalade, få andra att betala för det som normalt sett är fritt: det offentliga rummet. Samordnaren har vidare uppgett att det före-

kommer uppgifter om att det tas ut oskäligen belopp för transport till Sverige och att vissa EES-medborgare därför kommer hit med en skuld som kan uppgå till flera tusen kronor. Samordnaren har dessutom anfört att det straffrättsliga skyddet i dessa situationer, och med fördel även vid arbetskraftsexploatering, bör ses över.

Också Länsstyrelsen i Stockholms län, som har i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel, har – bl.a. i sin lägesrapport angående utsatta EU-medborgare (Rapport 2014:10 Utsatta EU-medborgare i Sverige, Lägesrapport ur ett människohandelperspektiv) – angett att löpande information indikerar att gruppen EU-medborgare som kan misstänkas ha utsatts för någon form av exploatering ökar. Det kan avse exploatering för tvångsarbete, tiggeri, att begå brott eller sexuella ändamål. Samma person kan ha utsatts för olika former av exploatering. I rapporten framkommer också att flera kommuner, och även polis och frivilligorganisationer, har kommit i kontakt med barn som kan ha exploaterats. Länsstyrelsen har lyft fram behovet av att se över möjligheterna till en alternativ straffbestämmelse rörande tvångsarbete och exploatering av arbetskraft.

Även från annat håll, bl.a. i medier, har det rapporterats om att personer som kommit till Sverige, från länder såväl inom som utanför EU och EES, utnyttjas i samband med arbete. Detta har särskilt uppmärksammats inom vissa branscher, såsom i bärplockar-, restaurang-, bygg- och städbranschen samt inom jordbruk. Det kan handla om att personer arbetat för en mycket låg lön eller utan att få någon lön alls eller arbetat orimligt långa dagar. Det kan även röra sig om arbete under olika former av tvång eller hot, eller begränsningar av personers handlingsfrihet genom exempelvis beslagtagande av identitetshandlingar och hot om angivande till myndigheter. Det förekommer också att personer genom skuldsättning försätts i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren genom att låna pengar av denne för att bekosta resan hit eller genom att arbetsgivaren tar ut höga kostnader för mat och boende. Detta dras sedan av från inarbetad lön, utifrån villkor som är ensidigt uppställda av arbetsgivaren. Personer förmås på så sätt arbeta under lång tid med begränsade

möjligheter att bli skuldfria. Det finns även exempel på att arbetstagare förmåtts betala arbetsgivaren stora summor för ett sådant anställningserbjudande som en tredjelandsmedborgare i regel måste ha för att beviljas arbetstillstånd (se bl.a. Människohandel för sexuella och andra ändamål, Lägesrapport 15, RPS Rapport 2014).

Vissa internationella åtaganden avseende tvångsarbete

Enligt Internationella arbetsorganisationen (ILO) definieras (med vissa särskilt angivna undantag såsom för exempelvis militärtjänst eller annan tjänstgöring som kan bedömas ingå i de normala medborgerliga skyldigheterna) tvångsarbete eller obligatoriskt arbete som varje arbete eller tjänst som med hot om något slag av straff krävs av en person och som personen ifråga inte frivilligt erbjudit sig att utföra (ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete). Uttrycket att stå under hot om något slag av straff ska förstås i vid bemärkelse. Det kan avse fysiskt våld och frihetsberövanden men även t.ex. hot om att anmäla en illegal arbetstagare till myndighet, beslagtagande av identitetshandlingar eller utebliven betalning av lön. Åtgärder som hindrar arbetstagare från att lämna arbetet kan betraktas som element av tvångsarbete, även om arbetarna initialt frivilligt samtyckt till anställningsförhållandet. Sverige har tillträtt konventionen. ILO:s internationella arbetskonferens antog 2014 ett protokoll och en rekommendation (nr 203) med syfte att stärka genomförandet av konventionen. Frågan om Sveriges genomförande av protokollet och hantering av rekommendationen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, vilken gäller som svensk lag, stadgas förbud mot slaveri och tvångsarbete eller påtvingat arbete. Bestämmelsen innebär vissa förpliktelser för medlemsstaterna att förhindra sådant arbete. Till dessa förpliktelser hör en skyldighet att vidta effektiva åtgärder för att bekämpa all exploatering som faller inom artikelns tillämpningsområde. Också EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna

förbjuder slaveri och tvångsarbete samt föreskriver varje arbetstagares rätt till rättvisa arbetsförhållanden.

Att som ett led i ett omfattande eller systematiskt angrepp riktat mot en grupp civila förorsaka att en person som ingår i gruppen kommer i sexuellt slaveri eller, i strid med allmän folk rätt, kommer i tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd kan utgöra brott mot mänskligheten. I övrigt finns det i svensk lagstiftning inte något särskilt brott som avser tvångsarbete som sådant, utan flera olika straffbestämmelser kan vara aktuella (se vidare om detta nedan). För människohandel döms den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Bestämmelsen om människohandelsbrott bygger på internationella överenskommelser. I straffbestämmelsen utgör tvångsarbete ett av flera exploateringssyften. Med begreppet exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte avses ett otillbörligt användande av offret för någon form av åtgärd som offret ska utföra eller underkasta sig i en situation där offret är förhindrat att fritt bestämma över sina göranden och låtanden. Ett exempel på en verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte kan vara när en person – utan att det är fråga om tvångsarbete – förmås arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön. Andra exempel är när en person förmås att tigga eller stjäla. Människohandelsbrottet tar i första hand sikte på angreppet på offrets frihet och inte på det tilltänkta utnyttjandet som sådant. Brottet är fullbordat redan innan ett åsyftat utnyttjande kommit till stånd.

I såväl det nationella som det internationella arbetet mot människohandel har ökad uppmärksamhet kommit att riktas mot människohandel för tvångsarbete. I det sammanhanget kan nämnas att den expertgrupp, GRETA, som övervakar tillämpningen av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel i sin rapport avseende Sverige (Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on

Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, GRETA[2014]11) har ansett att Sverige bör förstärka insatserna mot människohandel för bl.a. tvångsarbete och arbetskraftsexploatering och ser brister i arbetet med att identifiera offer för människohandel för arbetskraftsexploatering.

Åtgärder för att motverka exploatering av utsatta personer

Att motverka att personer som kommit till Sverige för att söka möjlighet till försörjning utnyttjas av andra på ett otillbörligt sätt är en angelägen uppgift. Det handlar många gånger om personer som befinner sig i en utsatt situation t.ex. på grund av mycket svåra ekonomiska förhållanden och bristande kunskaper i svenska språket och om svenska förhållanden. Detta leder till sämre förutsättningar att hävda sin rätt i förhållande till det omgivande samhället. I de fall barn förekommer är de särskilt utsatta. Hos dessa utsatta personer finns dessutom ofta ett bristande förtroende för myndigheter vilket medför att benägenheten att anmäla brott och andra missförhållanden är låg. Polismyndigheten har haft i uppdrag att, utifrån en nationell lägesbild, föreslå åtgärder för att motverka brottslighet som riktas mot utsatta EU- och EES-medborgare och annan brottslighet som begås i anslutning till tiggeri eller tillfälliga boplatser. Uppdraget redovisades den 2 december 2015.

Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA) kom i juni 2015 med en rapport om grov exploatering av arbetskraft avseende arbetstagare som flyttar inom eller till EU (Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union. States' obligations and victims' rights). Enligt rapporten löper migrerande arbetstagare relativt stor risk att bli utnyttjade och straffskalorna vid grov exploatering av arbetskraft motsvarar i vissa medlemsländer inte allvaret i den kränkning som utnyttjandet innebär.

För att stärka arbetskraftsinvandrares ställning på arbetsmarknaden beslutade regeringen den 2 juli 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka i vilken omfattning arbetskraftsinvandrare utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden och beskriva utnyttjandets karaktär (dir. 2015:75). Utredaren

ska därefter föreslå lämpliga åtgärder för att motverka detta, bl.a. genom att överväga krav på att anställningsavtal ges in i samband med en ansökan om arbetstillstånd, begränsningar i arbetsgivarens möjligheter att försämra anställningsvillkoren efter att arbetstillstånd har beviljats och utökade sanktioner mot och kontroller av arbetsgivare. Uppdraget omfattar tredjelands-medborgare och inte EES-medborgare.

I arbetet med att säkerställa att personer som kommit till Sverige inte utnyttjas på ett otillbörligt sätt är det viktigt att också säkerställa att det straffrättsliga skyddet mot olika former av exploatering är starkt. Det finns därför skäl att överväga om det kan finnas anledning att förändra den straffrättsliga lagstiftningen på något vis. En utgångspunkt bör i detta sammanhang vara att det straffrättsliga skyddet inte ska skilja sig åt beroende på de utsatta personernas medborgarskap eller migrationsstatus.

Tilläggsuppdraget

Straffrättslig lagstiftning vid tvångsarbete eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte

I vissa situationer då personer tvingas att arbeta kan det vara fråga om människohandel. Straffbestämmelsen om människohandel består emellertid av flera led och innefattar alltid en handelsåtgärd, exempelvis rekrytering eller transport, av människor inom eller mellan länder i syfte att de senare ska utnyttjas på olika sätt. I de fall arbete krävs av en person genom hot om något slag av straff – såsom fysiskt våld, utebliven lön eller hot om anmälan till myndighet – men utan att det har samband med en handelsåtgärd, eller om rekvisiten annars inte är uppfyllda, är människohandelsbrottet alltså inte tillämpligt. På motsvarande sätt kan det förekomma exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte men som inte utgör människohandel. I dessa situationer rör det sig i stället om ett i förhållande till människohandel fristående utnyttjande eller ett efterföljande utnyttjande av någon annan än den som genomfört människohandeln. Som nämnts ovan finns det inte någon

särskild straffbestämmelse som avser just exploatering för tvångsarbete eller för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

I dessa situationer kan i stället olika generella straffbestämmelser aktualiseras. Att genom våld eller hot tvinga en annan person att exempelvis arbeta eller tigga kan utgöra olaga tvång. Ett direkt frihetsberövande på arbetsstället kan utgöra olaga frihetsberövande och fysiska bestraffningar kan utgöra miss-handel. Att pass har omhändertagits av arbetsgivare har bedömts som egenmäktigt förfarande. När ersättning utlovats för arbete, utan att det funnits avsikt att faktiskt betala, har det vidare dömts för bedrägeri. Att låta personer under pressade omständigheter arbeta mycket långa arbetsdagar och sedan förmå dem att ta ut stora delar av sin lön och överlämna till arbetsgivaren har bedömts utgöra grovt ocker.

Det finns alltså straffbestämmelser som kan tillämpas, men antalet domar som avser tvångsarbete – eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte – är begränsat. En orsak till det begränsade antalet lagföringar kan vara att straffbestämmelserna inte är ändamålsenligt utformade för de situationer som beskrivits ovan. En situation som innefattar tvångsarbete omfattar ofta flera relevanta kännetecken – olika frihetsinskränkningar och hot om sanktioner – som bör ses i ett sammanhang. Tvångsarbete eller exploatering för verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte bör anses utgöra kvalificerade angrepp på en persons handlingsfrihet. Ocker och bedrägeri är i stället exempel på förmögenhetsbrott och skyddsintresset för dessa brott är sålunda ett annat än för brott som riktar sig mot liv, hälsa, frihet eller frid. Straffen för flertalet av de ovan nämnda brotten är också generellt sett avsevärt lägre än för exempelvis människohandel och andra brott som innefattar allvarliga ingrepp i offrets frihet. Bedrägeri och ocker är dessutom brott som, utifrån sina skyddsintressen, ger begränsade möjligheter till skadestånd.

I syfte att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd bör den straffrättsliga lagstiftningen mot exploatering för tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte ses över. Vid denna översyn ska även Sveriges in-

ternationella åtaganden beaktas när det gäller kriminalisering av tvångsarbete. Utredningen ska

- analysera och ta ställning till om det finns behov av ett förtydligt, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot tvångsarbete eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, och
- lämna förslag till författningsändringar som den bedömer att det finns behov av.

Straffrättslig lagstiftning vid otillbörligt ekonomiskt utnyttjande

Som framgått ovan förekommer det också att utsatta människor på olika sätt utnyttjas ekonomiskt på ett otillbörligt vis men utan att förfarandet innefattar ofrivillighet eller hot om bestraffning. Det kan handla om att utsatta EES-medborgare förmås betala för att sitta på allmän plats och tigga eller betala oskäligen belopp för resan hit. Det förekommer även att personer förmås betala stora summor för sådana anställningserbjudanden som tredjelandsmedborgare i regel måste ha för att beviljas arbetstillstånd. Vidare kan personer utnyttjas ekonomiskt genom att de förmås arbeta under mycket dåliga villkor, men utan att det är fråga om tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Det bör dock understrykas att inte varje avvikelse från kollektivavtal, individuella avtal eller praxis är att betrakta som exploatering, utan det som avses är uppenbart orimliga villkor.

Utnyttjandet är ofta att anse som otillbörligt eftersom den vinning eller de fördelar en part tillskansar sig står i uppenbart missförhållande till motprestationen och möjliggörs av den andre partens trängda läge. Flera olika straffbestämmelser kan aktualiseras också i dessa sammanhang. Att vid en rättshandling använda sig av någons trångmål eller beroende ställning för att skaffa sig förmån ”som står i uppenbart missförhållande till vederlaget eller för vilken vederlag inte skall utgå” utgör ocker. Vid fall av ocker utnyttjar gärningsmannen ett redan existerande förhållande, såsom en persons underläge eller svaghet, för att bereda sig en otillbörlig ekonomisk förmån. Han eller hon be-

höver därför inte använda sig av exempelvis tvång, hot eller vilseledande. Vidare kan den som genom vilseledande förmår någon till handling som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den vilseleddes dömas för bedrägeri. Beroende på omständigheterna i övrigt kan även ansvar för exempelvis olaga tvång, utpressning och människohandel komma i fråga.

Samtidigt kan det konstateras att få personer döms för brott i dessa situationer. Detta kan ha flera olika orsaker. En orsak skulle kunna vara att den straffrättsliga lagstiftningen inte är ändamålsenligt utformad. Även om framför allt bestämmelsen om ocker i många avseenden ger ett skydd mot beteenden som innebär ett otillbörligt ekonomiskt utnyttjande, är den ålderdomligt utformad och – liksom andra relevanta straffbestämmelser – tillkommen utifrån en annan problematik än den som är aktuell i detta sammanhang. Som exempel på en annan straffrättslig bestämmelse som innefattar otillbörligt ekonomiskt utnyttjande kan nämnas koppleri. För koppleri döms den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Koppleribrottet kan motsvara den exploatering som är syftet eller följden av människohandel för sexuella ändamål. I sammanhanget kan vidare nämnas att det i Finland finns en straffbestämmelse om ockerliknande diskriminering i arbetslivet vilken avser situationer där arbetsgivaren försätter arbetssökanden eller arbetstagaren i en märkbart ofördelaktig ställning genom att utnyttja dennes ekonomiska trångmål eller annars trängda läge, beroendeställning, okunnighet eller oförstånd.

Att människor som befinner sig i en utsatt situation, exempelvis på grund av ekonomiskt svåra förhållanden, okunskap eller en beroendeställning, utnyttjas ekonomiskt på ett otillbörligt sätt är inte acceptabelt. För att säkerställa att det straffrättsliga skyddet vid sådan exploatering är starkt ska utredningen därför

- analysera och ta ställning till om det finns behov av ett förtydligat, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av personer som befinner sig i en utsatt situation, och

- lämna förslag till författningsändringar som den bedömer att det finns behov av.

(Justitiedepartementet)