

Regeringens proposition

2003/04:111

Ett utvidgat straffansvar för människohandel

Prop.
2003/04:111

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 mars 2004

Marita Ulvskog

Thomas Bodström
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås åtgärder för att åstadkomma ett utvidgat skydd mot människohandel. Det föreslås att bestämmelsen i 4 kap. 1 a § brottsbalken om människohandel för sexuella ändamål skall utvidgas till att omfatta människohandel som inte är gränsöverskridande samt människohandel som syftar till andra former av utnyttjande än sexuellt utnyttjande, t.ex. tvångsarbete. I konsekvens med detta föreslås att brottet fortsättningsvis skall benämnas människohandel. Straffet föreslås vara fängelse, lägst två och högst tio år eller, om brottet är mindre grovt, fängelse i högst fyra år. Vidare föreslås att försök, förberedelse och stämpling till människohandel liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott kriminaliseras.

I propositionen föreslås vidare att riksdagen skall godkänna Förenta nationernas tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Protokollet är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Vidare behandlar propositionen ett inom EU upprättat rambeslut om bekämpande av människohandel som riksdagen godkände den 24 april 2002 och som antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002.

I propositionen föreslås de lagändringar som bedöms nödvändiga för att tillträda FN-protokollet samt för att genomföra rambeslutet om bekämpande av människohandel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	5
3	Ärendet och dess beredning.....	7
4	Bakgrund och allmänna utgångspunkter	8
4.1	Fenomenet människohandel.....	8
4.2	Situationen i Sverige	9
4.3	Något om de åtgärder som vidtagits i Sverige	10
4.4	Något om det internationella arbetet mot människohandel	12
5	FN-protokollet om människohandel.....	16
5.1	Syfte, tillämpningsområde och kriminalisering	16
5.2	Skydd av och stöd till brottsoffer	17
5.3	Förebyggande åtgärder och samarbete mellan staterna m.m.	18
5.4	Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar	19
5.5	Rese- och identitetsdokument	20
5.6	Förbehåll, tvistlösning och övriga slutbestämmelser.....	21
6	Rambeslutet om bekämpande av människohandel.....	21
6.1	Brott som avser människohandel för arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering	22
6.2	Påföljder	22
6.3	Juridiska personers ansvar och påföljder för juridiska personer	23
6.4	Behörighet och lagföring	24
6.5	Skydd av och stöd till brottsoffer	24
6.6	Genomförande.....	24
7	Sveriges tillträde till FN-protokollet om människohandel	25
8	Nuvarande svenska regler och behov av lagstiftning	26
8.1	Kriminalisering av och påföljder för människohandel	26
8.1.1	Människohandel enligt FN-protokollet och rambeslutet.....	26
8.1.2	Gällande svenska bestämmelser avseende människohandelsåtgärder	27
8.1.3	Gällande svenska bestämmelser avseende det efterföljande utnyttjandet.....	28
8.1.4	Lagstiftningsbehovet.....	30
8.2	Ansvar och påföljder för juridiska personer	32
8.3	Domsrätt.....	33
8.4	Skydd av och stöd till brottsoffer	34
8.5	Offrens status i destinationslandet	36
8.6	Brottsoffrens återvändande	37
8.7	Förebyggande åtgärder.....	38
8.8	Informationsutbyte och utbildning.....	39
8.9	Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar	40
8.10	Rese- och identitetsdokument	42

9	Genomförande av FN-protokollet och rambeslutet i svensk rätt ...	42	Prop. 2003/04:111
9.1	Straffansvaret för människohandel utvidgas.....	42	
9.2	Utnyttjandesyftena och brottsrubriceringen.....	43	
9.3	Gränsöverskridande förfaranden.....	48	
9.4	Vilka handelsåtgärder bör omfattas av straffansvaret?	49	
9.5	Otillbörliga medel	56	
9.6	Handel med barn	59	
9.7	Offrets samtycke	60	
9.8	Straffskalor och straffmätning	61	
9.9	Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja människohandel	62	
9.10	Upphävande av bestämmelsen om försättande i nödläge	63	
10	Ikraftträdande	64	
11	Ekonomiska konsekvenser	64	
12	Författningskommentar	64	
Bilaga 1	FN-protokollet mot människohandel.....	69	
Bilaga 2	EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel	84	
Bilaga 3	Uttalanden från olika medlemsstater	91	
Bilaga 4	Promemorians lagförslag.....	93	
Bilaga 5	Förteckning över remissinstanser	96	
Bilaga 6	Lagrådsremissens lagförslag	97	
Bilaga 7	Lagrådets yttrande	99	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2004	102	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:111

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 3 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***4 kap.**1 a §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land i syfte att personen där skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål, döms för människohandel för sexuella ändamål till fängelse i lägst två och högst tio år.

För människohandel för sexuella ändamål döms också den som tar emot, transporterar eller inhyser en person som kommit till ett land under de förhållanden som anges i första stycket, om det sker med användande av sådant otillbörligt medel och i sådant syfte som anges där.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta be-lägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen, i syfte att personen skall

1. utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål,

2. utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd,

3. utnyttjas för avlägsnande av organ, eller

4. på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte,

döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Detsamma gäller den som i sådant syfte som anges i första stycket,

1. till annan för över kontrollen över en person, eller

2. från annan tar emot kontrollen över en person.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall

¹ Senaste lydelse 2002:436.

arton år skall dömas för människohandel för *sexuella ändamål* även om inte *olaga tvång, vilseledande eller något annat* sådant otillbörligt medel använts.

Är ett brott som avses i första–tredje styckena mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

dömas för människohandel även om inte *något* sådant otillbörligt medel *som anges där* har använts.

10 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel för *sexuella ändamål*, olaga frihetsberövande eller *försättande i nödläge* och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, *människohandel* eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

² Senaste lydelse 2002:436.

I december 2000 öppnades FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, för undertecknande. Sverige undertecknade protokollet den 12 december 2000. Protokollet trädde i kraft den 25 december 2003. Protokollet i dess lydelse på engelska och en översättning till svenska finns i *bilaga 1*.

Den 21 december 2000 föreslog kommissionen i ett meddelande till rådet och Europaparlamentet, KOM (2000) 854 slutlig, ett rambeslut om bekämpande av människohandel. Förslaget till rambeslut om bekämpande av människohandel förhandlades därefter i huvudsak fram under det svenska ordförandeskapet i EU:s ministerråd.

Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28–29 maj 2001 uppnåddes en s.k. politisk överenskommelse om innehållet i rambeslutet med undantag endast för den artikel som behandlar straffskalor. Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 27–28 september 2001 kunde en motsvarande provisorisk överenskommelse träffas också i resterande del, dvs. i fråga om påföljderna för människohandel.

Riksdagen godkände rambeslutet den 24 april 2002 (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219). Det antogs av rådet den 19 juli 2002. Rambeslutstexten i svensk lydelse finns i *bilaga 2* och uttalanden som togs till rådets protokoll i samband med rambeslutets antagande finns i *bilaga 3*.

Inom Justitiedepartementet har utarbetats en departementspromemoria Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. (Ds 2003:45). I departementspromemorian föreslås att Sverige skall tillträda FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn samt ett fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter (FN:s barnkonvention) om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Vidare behandlar promemorian rambeslutet om bekämpande av människohandel. I promemorian föreslås lagändringar som bedöms nödvändiga för att tillträda de ovan nämnda FN-protokollen samt genomföra rambeslutet om bekämpande av människohandel. Promemorian har remissbehandlats.

Departementspromemorians lagförslag finns i *bilaga 4* och en förteckning över remissinstanserna i *bilaga 5*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Justitiedepartementet (Ju/2003/7148/L5).

I denna proposition behandlas departementspromemorians förslag att Sverige skall tillträda FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn samt de lagändringar som bedöms nödvändiga för att tillträda detta protokoll. I propositionen behandlas också rambeslutet om bekämpande av människohandel samt de lagändringar som bedöms nödvändiga för att genomföra rambeslutet. Promemorians förslag om tillträde till samt nödvändiga lagändringar för att uppfylla det fakultativa protokollet till FN:s barnkonvention om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi behandlas inte i denna proposition utan bereds i ett annat sammanhang.

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan den socialdemokratiska regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet.

Regeringen beslutade den 5 februari 2004 att inhämta Lagrådets yttrande över det lagförslag som finns i *bilaga 6*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 7*. När det gäller 4 kap. 1 a § brottsbalken har Lagrådet föreslagit ett tillägg i bestämmelsens första stycke samt att fjärde stycket i lagrådsremissens förslag utgår. Lagrådet har vidare anfört det värdefulla i en exemplifiering i författningskommentaren såvitt avser 4 kap. 1 a § första stycket 4.

Regeringen har följt Lagrådets förslag. Därutöver har mindre ändringar av språklig och redaktionell karaktär gjorts.

Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter och förslag i avsnitt 8.2, 9.4, 9.5 och 9.7 samt i författningskommentaren.

4 Bakgrund och allmänna utgångspunkter

4.1 Fenomenet människohandel

Handel med människor är en komplex företeelse som innefattar ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av andra människor. Människohandel innefattar flera olika led eller moment. I regel innefattar brottsligheten att människor, ofta kvinnor och barn, rekryteras och transporteras inom ett land eller mellan länder i syfte att de senare skall utnyttjas på olika sätt. Gärningsmännen utnyttjar ofta möjligheten att föra offren över landgränser för att försätta offren i en beroendeställning och för att själva undgå lagföring. Den gränsöverskridande handeln med människor för exploatering, påtryckning eller utnyttjande förefaller ha växt i omfattning på flera håll i världen och fått en alltmer global karaktär. Framförallt kvinnor och barn rekryteras, transporteras och säljs för att utnyttjas i prostitution och på andra sätt. I de länder där rekryteringen sker, s.k. ursprungsländer, råder ofta fattigdom, arbetslöshet och olika former av allvarlig ojämlikhet, såsom kvinnoförtryck och rasism.

I andra länder, s.k. destinationsländer, finns en efterfrågan på människor att utnyttja, bl.a. för sexuella ändamål. Härigenom finns förutsättningar för en cynisk och lukrativ handel. Därför är arbetet för att minska efterfrågan också viktigt när det gäller att motverka människohandel. I Sverige har vi lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Enligt uppgift från Rikskriminalpolisen talar mycket för att denna lag har haft betydelse för att hålla nere antalet människohandelsbrott i Sverige. Men trots denna lagstiftning så finns det svenska män som tycker att det är acceptabelt att köpa sex från utnyttjade kvinnor och barn. För att komma åt detta krävs attitydförändringar, vilket förutsätter ett långsiktigt arbete på alla nivåer i samhället.

I detta sammanhang bör något nämnas om den principiella skillnaden mellan de båda brottstyperna människohandel och människosmuggling. Med människosmuggling brukar avses mer eller mindre organiserade former av olovlig invandring. Denna brottstyp riktar sig företrädesvis mot staten, och typiskt sett sammanfaller smugglarnas och de smugglades intressen när det gäller brottets fullbordan, även om smugglarna många gånger hänsynslöst utnyttjar människors utsatta situation i ur-

sprungsländerna. Under människosmugglingsförfarandet kan migranterna också komma att utsättas för brott av olika slag. Med människohandel avses däremot olika gärningar som syftar till ett efterföljande utnyttjande av offret. Människohandel är till sin natur ett brott mot person. Människosmuggling kan i och för sig utgöra ett led i människohandeln, men brottet människohandel kan också begås genom att offren förs över landgränser lagligt och med korrekta dokument.

Det bör framhållas att människohandeln utgör ett sammansatt problem. Den berör frågor om mänskliga rättigheter innefattande barnets rättigheter, kampen mot den organiserade brottsligheten, migrationsfrågor, jämställdhet mellan kvinnor och män, fattigdom samt sociala, ekonomiska och politiska skillnader inom och mellan länder. På samtliga dessa områden krävs samarbete mellan ursprungs-, transit- och destinationsländer och ett sektorsövergripande angreppssätt som involverar alla aktörer inom olika myndigheter och organisationer.

Alla länder torde vara berörda av problemet med människohandel, som ursprungs-, transit- eller destinationsländer. Enligt FN blir mellan 700 000 och 2 miljoner människor offer för människohandel varje år. Vinsterna är så stora att verksamheten jämförs med den internationella drog- och vapensmugglingen. FN har uppskattat att de kriminella grupperna tjänar cirka 7 miljarder dollar varje år på handeln med människor. Fenomenet kan iaktas såväl inom EU som i vårt närområde i övrigt och på andra håll i världen. Enligt uppskattningar från den mellanstatliga organisationen IOM (International Organisation for Migration) kommer ca 500 000 kvinnor årligen till någon av EU:s medlemsstater såsom offer för människohandel. Sverige är inte förskonat.

4.2 Situationen i Sverige

Rikskriminalpolisen uppskattar att mellan 200 och 500 kvinnor och barn årligen kan ha blivit föremål för människohandel för sexuella ändamål i Sverige. De kommer från främst Ryssland, Estland, Lettland, Litauen samt från Ungern, Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Moldavien. Mer än hälften av kvinnorna/flickorna kommer antingen från Ryssland eller från något av de tre baltiska länderna.

I sin femte och senaste lägesrapport angående människohandel (2003:1, Handel med kvinnor) anger Rikskriminalpolisen att det har skett en fortsatt ökning av informationsinflödet och antalet inkomna ärenden till Rikskriminalpolisen. Informationsflödet har varit störst från de olika polismyndigheterna, gränskontrollerna, sambandsmännen och Migrationsverket. Enligt Rikskriminalpolisen är det dock vanskligt att dra slutsatsen att den faktiska handeln med kvinnor har ökat, men det finns inte heller något som tyder på att handeln har minskat.

Rapporter från utländsk polis tar upp barnhandel där barnen har blivit utnyttjade både sexuellt och som olaglig arbetskraft. Tidigare har information till Rikskriminalpolisen om handel med barn varit mycket sällsynt. Under år 2001, 2002 och 2003 har det dock förekommit uppgifter om handel med barn i Sverige. Uppgifterna föranledde Rikskriminalpolisen att påbörja en kartläggning av ensamkommande barn. Med ensamkommande barn menas barn som kommer utan legal vårdnadshavare

4.3 Något om de åtgärder som vidtagits i Sverige

Uppdrag till Rikspolisstyrelsen

Regeringen gav i december 1997 Rikspolisstyrelsen i uppdrag att samla uppgifter om omfattningen av handel med kvinnor i Sverige och andra länder och studera hur kvinnohandeln kan förebyggas och bekämpas. Uppdraget utförs, som framgår ovan, av Rikskriminalpolisen som regelbundet rapporterar resultaten till regeringen. Rikskriminalpolisen samarbetar med andra nationella myndigheter, frivilligorganisationer, Europol och Interpol i dessa frågor.

Rikspolisstyrelsen har utarbetat en nationell handlingsplan där åtgärder som skall vidtas under rapporteringsperioden beskrivs. Av handlingsplanen framgår bland annat följande. Rikskriminalpolisen identifierar och karaktärsbestämmer förekomsten av handeln samt kartlägger kopplingen till grov brottslighet, människosmuggling och kommersiell sexuell exploatering. Vidare sammanställer och analyserar Rikskriminalpolisen polisens rapportering av bl.a. prostitution. Vid varje polismyndighet finns en kontaktperson. Även de utlandsbaserade sambandsmännen har engagerats i uppdraget. En gemensam policy för hur landets polismyndigheter skall bedriva det operativa arbetet mot människohandel skall tas fram. Rikskriminalpolisen skall också tillsammans med särskilt berörda myndigheter utarbeta ett program för att förebygga brottsligheten. Rikskriminalpolisen har lämnat fem rapporter till regeringen.

Sexualbrottskommittén

I juni 1998 fick en parlamentarisk kommitté i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott. En del av uppdraget var att utreda om det finns något behov av ett särskilt brott som tar sikte på handel med människor, främst kvinnor och barn, för sexuella ändamål. I betänkandet Sexualbrotten Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor (SOU 2001:14) lade kommittén bl.a. fram förslag i fråga om människohandel som syftar till sexuell exploatering. Förslagen var utformade i nära anslutning till definitionerna i FN-protokollet mot människohandel men tog dock, i enlighet med kommitténs uppdrag, sikte endast på sådan människohandel som syftar till sexuellt utnyttjande, dvs. utnyttjande i prostitution, genom sexualbrott, på sexklubbar och i pornografiska framställningar. Vidare avsåg förslagen endast gränsöverskridande människohandel.

I propositionen Straffansvaret för människohandel (prop. 2001/02:124) föreslog regeringen, med kommittéförslaget som underlag, åtgärder för att förstärka det straffrättsliga skyddet mot sådan handel med människor som syftar till att de skall utnyttjas för sexuella ändamål. Lagförslagen godkändes av riksdagen den 29 maj 2002 (bet. 2001/02:JuU27, rskr. 2001/02:270) och lagändringarna trädde i kraft den 1 juli 2002 (SFS

Anhörigkommittén

Regeringen beslutade i november 2000 att ge en parlamentarisk kommitté – Anhörigkommittén – i uppdrag att bl.a. analysera frågan om hur lagföringen av personer som gör sig skyldiga till människohandel kan underlättas samt vilka former av stöd och rättsligt skydd som bör erbjudas offer för att de skall kunna bistå i utredningar om brott (dir. 2000:81). Anhörigkommittén instruerades att beakta de förslag som Rikskriminalpolisen tar upp i sina rapporter om handel med kvinnor. Kommittén lämnade sitt slutbetänkande Människosmuggling och offer för människohandel (SOU 2002:69) i augusti 2002. En proposition Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35) lämnades till riksdagen i november 2003. I propositionen föreslås bl.a. att det i utlänningslagen (1989:529) skall införas en bestämmelse som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, bl.a. offer för människohandel, i de fall det anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. I propositionen föreslås också att målsägande och vittnen som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd skall erbjudas hälso- och sjukvård och socialt bistånd under den tid de vistas i Sverige. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2004.

Utredningen om kunskaper om sexuell exploatering av barn i Sverige

Regeringen beslutade i februari 2002 att tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att inventera kunskaper om sexuell exploatering av barn i Sverige. Gruppen fick bl.a. i uppgift att följa upp den svenska handlingsplanen mot kommersiell sexuell exploatering av barn och vid behov överväga om ytterligare åtgärder krävs från regeringens sida. Den svenska handlingsplanen togs fram i anslutning till den första världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn i Stockholm 1996 och uppdaterades inför uppföljningskongressen i Yokohama 2001. Gruppen skulle se över behovet av insatser för attitydpåverkan i frågor som rör sexuell exploatering av barn samt identifiera olika aktörer för att utveckla nätverk för utbyte av kunskaper och erfarenheter och för att finna former för framtida samverkan.

I april 2003 beslutade regeringen att arbetsgruppen skulle upphöra och en särskild utredare har fått i uppdrag att i allt väsentligt slutföra arbetsgruppens arbete till maj 2004 (dir. 2003:54).

Nationell handlingsplan mot prostitution och handel med människor

Som ett led i det fortsatta arbetet mot prostitution och handel med människor har den svenska regeringen i januari 2004 påbörjat arbetet med att utforma en nationell handlingsplan för arbetet med att bekämpa prostitution och handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Handlingspla-

nen kommer att inbegripa en genomgång av åtgärder för att förebygga prostitution och människohandel, skydd och bistånd till offren för prostitution och människohandel samt en genomgång av straffrättsliga åtgärder och utveckling av arbetet inom rättsväsendet. Eftersom handel med människor, särskilt kvinnor och barn, ofta är ett gränsöverskridande brott som involverar ursprungsländer, transitländer och destinationsländer kommer det fortsatta arbetet att drivas i samverkan över nationsgränser.

4.4 Något om det internationella arbetet mot människohandel

Inget enskilt land kan ensamt genom enbart nationella åtgärder komma till rätta med problemet. Internationell samverkan krävs också för att bekämpa handel med människor. Sverige har i hög grad bedrivit sitt arbete mot människohandel i olika internationella sammanhang. Nedan ges exempel på aktuella internationella instrument samt annat internationellt arbete som pågår och som Sverige aktivt har deltagit och deltar i.

Arbete inom Förenta nationerna

I december 1998 fick en s.k. ad hoc-kommitté i uppdrag av FN:s generalförsamling att utarbeta en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet samt att dessutom överväga utarbetande av ytterligare instrument rörande tre olika brottstyper, varav den ena rörde människohandel. Kommitténs arbete i dessa delar slutfördes år 2000. Sverige deltog aktivt i förhandlingarna.

I december 2000 öppnades FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (FN-protokollet om människohandel), för undertecknande. Till dem som har undertecknat konventionen och protokollet hör samtliga EU:s medlemsstater och, för gemenskapens räkning, Europeiska kommissionen liksom även Norge och Island. För att kunna godkänna tilläggsprotokollet måste en stat först ha godkänt huvudkonventionen. En proposition med förslag att Sverige skall godkänna FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet lämnades till riksdagen i juni 2003 (prop. 2002/03:146). Riksdagen antog regeringens förslag (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23). FN-konventionen trädde i kraft den 29 september 2003.

FN-protokollet om människohandel trädde i kraft den 25 december 2003. Hittills har 45 stater tillträtt protokollet. Genom protokollet har man för första gången på global nivå i ett rättsligt bindande instrument lyckats komma överens om en definition av människohandel. Protokollet antas få stor betydelse för världssamfundets möjligheter att bekämpa människohandel. Protokollet behandlas närmare i avsnitt 5.

Sedan 1996 har Europeiska unionen aktivt engagerat sig för att utveckla ett sektorsövergripande angreppssätt för att förhindra och bekämpa människohandel och sexuell exploatering av barn. I fråga om straffrättslig tillnärmning inom EU finns sedan februari 1997 en gemensam åtgärd om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (EGT L 63, 4.3.1997 s. 2; CELEX NR: 31997F0154). Den gemensamma åtgärden, som är tämligen allmänt hållen, omfattar en lång rad frågor, såsom definitioner, jurisdiktion, rättsförfarande, stöd till offren samt polissamarbete och rättsligt samarbete. Genom den gemensamma åtgärden åtog sig medlemsstaterna att se över sina lagar för att se till att bl.a. människohandel är straffbelagt.

Människohandel var en av de högst prioriterade frågorna under Sveriges ordförandeskap i EU under första halvåret 2001. Under denna tid framförhandlades det huvudsakliga innehållet i ett rambeslut om bekämpande av människohandel. Vid rådet för rättsliga och inrikes frågor den 28–29 maj 2001 nåddes en politisk överenskommelse om merparten av innehållet i ett rambeslut om bekämpande av människohandel. En politisk överenskommelse om resterande del, som rörde tillämpliga straffskallor, nåddes den 27–28 september 2001. Riksdagen godkände den 24 april 2002 EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219). Rambeslutet antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002. Rambeslutet omfattar människohandel syftande till sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering. Rambeslutet behandlas närmare i avsnitt 6.

Arbete inom Europarådet

Europarådet spelar en viktig roll i kampen mot människohandel, inte minst genom sitt normbildande arbete. Dess parlamentariska församling antog under 2003 en resolution och en rekommendation om migration i samband med människohandel.

I september 2003 inleddes ett arbete med att utarbeta en europeisk konvention mot människohandel i ad hoc kommittén CAHTEH. Den europeiska konventionen är avsedd att komplettera FN-protokollet om människohandel, främst genom att den ska stärka offrens rättigheter och innehålla en övervakningsmekanism. Sverige är engagerat i detta arbete. Vidare har Europarådet, i ett projekt som Sverige har varit med och finansierat, hjälpt ett flertal länder i sydöstra Europa att författa ändamålsenlig lagstiftning mot människohandel.

Arbete inom Organisationen för säkerhet och stabilitet i Europa (OSSE)

Organisationen för säkerhet och stabilitet i Europa (OSSE) är starkt engagerad i arbetet mot människohandel och antog 2003 en handlingsplan för bekämpande av människohandel. Planen innehåller en rad rekommendationer för nationella åtgärder, t.ex. kriminalisering av människohandel, skydd för offer och etablerandet av särskilda antitraffickingenheter i såväl ursprungs- som mottagarländer. Sverige har aktivt verkat för planens tillkomst och också till beslutet att inrätta en särskild repre-

sentant med en egen enhet i OSSE-sekretariatet till stöd för de deltagande staterna i deras kamp mot människohandel. Den särskilde representanten skall bl.a. bistå i genomförandet av handlingsplanen, samordna arbetet på området inom OSSE:s tre dimensioner (mänskliga, ekonomi och miljö samt militärpolitiska), stärka samordningen med andra relevanta aktörer, ge råd och tillhandahålla tekniskt bistånd. Vidare görs insatser genom OSSE:s kontor i fält för att bekämpa människohandeln. Sverige har bidragit till projekt på området.

Arbetet inom Barentsrådet (BAEC)

I deklARATIONEN från statsministermötet i Kirkenes i samband med Barentsrådets 10-årsjubileum den 10–11 januari 2003 gjorde statsministrarna ett åtagande om en gemensam ansträngning för att stoppa människohandeln i regionen. För att följa upp detta åtagande kommer en regional aktionsgrupp mot människohandel att tillsättas, med deltagare från såväl regional som nationell nivå, i syfte att underlätta samarbete och koordinering över gränserna och mellan olika sektorer i regionen. Två inledande möten med representanter för den nationella nivån har hållits, i Stockholm i september 2003 och i Tromsø i februari 2004.

Östersjösamarbete

Inom ramen för Östersjösamarbetet beslutades i maj 2000 att skapa en särskild operativ och sektorsövergripande expertgrupp, som uteslutande skall behandla frågor om handel med kvinnor. Expertgruppen består av företrädare från polis-, gränskontroll- och åklagarmyndigheter i samtliga Östersjöländer och leds av Sverige.

Som ett led i uppföljningsarbetet efter den första världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn tog Sverige inom ramen för Östersjösamarbetet initiativ till arbete kring utsatta barn i regionen. Syftet har varit att med stöd av informationsteknik bygga ett nätverk för samarbetet mellan olika yrkeskategorier i regionen. Sedan den 15 juni 2002 finns en barnenhet inom sekretariatet för Östersjöstaternas råd med uppgift att administrera arbetet inom arbetsgruppen ”The Working Group for Cooperation on Children at Risk.” Detta samarbete rör bl.a. barn som kommer ensamma över gränserna som flyktingar, som offer för människohandel eller på annat sätt. Östersjötoppmötet i S:t Petersburg i juni 2002 slog fast att det behövs gemensamma åtgärder för att ta hand om dessa barn. En konferens hölls 10–11 februari 2003 i Stockholm för att diskutera förbättringar i samarbetet över gränserna i regionen vad gäller bedömning, omhändertagande och reintegrering av barnen samt hur det förebyggande arbetet kan utvecklas. Arbetet följs nu upp genom etablerandet av ett nätverk av kontaktpersoner i de olika länderna samt utarbetandet av en handlingsplan för bl.a. operativt samarbete runt ensamkommande barn i regionen.

De nordiska och baltiska ministrarna ansvariga för jämställdhet beslutade på ett möte den 15 juni 2001 att under år 2002 genomföra en informationskampanj om handel med kvinnor i de nordiska och baltiska länderna. Vid ett möte den 16 augusti 2001 beslutade de nordiska och baltiska justitieministrarna att också delta i den kampanjen. Målsättningen har varit att öka allmänhetens och myndigheters kunskaper och medvetande samt att initiera diskussioner om problematiken kring handel med kvinnor i de deltagande länderna. Kampanjen avslutades med ett informellt nordiskt-baltiskt ministermöte i Stockholm den 9 april 2003 där en resolution för det fortsatta samarbetet mellan länderna antogs. Vid det nordisk-baltiska utrikesministtermötet i Tallinn den 26 augusti 2002 fattades, på initiativ av Sveriges utrikesminister, beslut om att tillsätta en gemensam aktionsgrupp mot människohandel.

På initiativ från Sverige, kommer Sverige, Norge och Finland under åren 2003–2004 att genomföra en kartläggning och insats mot prostitution och kvinnohandel i norra Norge, Sverige, Finland och nordvästra Ryssland. Insatsen har som mål att utarbeta och genomföra åtgärder för att motverka efterfrågan på kvinnor och barn för prostitutionsändamål i regionen. Alternativa möjligheter baserade på hållbar utveckling kommer att utarbetas och genomföras för de kvinnor och unga flickor från Murmansk och Arkhangelsk som har utsatts eller riskerar att utsättas för handel med kvinnor. Insatsen förväntas dessutom att bidra till ökad kompetens, gemensamt förhållningssätt och samarbete mellan myndigheter, frivilligorganisationer och andra nyckelfunktioner i arbetet mot handel med människor för sexuella ändamål i regionen.

Strategi för bekämpning av människohandel

För att svenska ansträngningar för att bekämpa människohandel skall få mer långsiktig inriktning och institutionell förankring har Utrikesdepartementet utarbetat en strategi inom ramen för Sveriges internationella utvecklingssamarbete. Strategin behandlar problemet i huvudsak som ett fattigdoms- och jämställdhetsproblem. Rekommenderade åtgärder är en kombination av långsiktigt förebyggande arbete och uppföljande stöd till dem som drabbas. I strategin anges bl.a. att Sverige skall undersöka möjligheterna att minska efterfrågan på sexuella tjänster genom att medvetandegöra och avskräcka potentiella förövare och köpare av sexuella tjänster. Strategin behandlar också åtgärder för att bidra till en effektiv lagföring samt för att stärka polis-, åklagar- och domstolsväsende. Det handlar också om att försöka göra människor, främst kvinnor och barn, mindre sårbara för människohandlare genom att bidra till minskad fattigdom och social utsatthet. Vidare rekommenderas åtgärder som syftar till att ge offren hälsovård och möjligheter att komma tillbaka till en normal tillvaro genom utbildning och arbete.

FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (FN-protokollet om människohandel) är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det betyder att konventionens bestämmelser i stor utsträckning skall tillämpas även i fråga om människohandel och att protokollet skall tolkas tillsammans med konventionen. En stat måste tillträda konventionen och alltså vara bunden av den för att få tillträda protokollet. De brott som anges i artikel 5 i protokollet skall anses som brott enligt konventionen (*artikel 1 i protokollet*).

5.1 Syfte, tillämpningsområde och kriminalisering

Protokollets syfte är

1. att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn tagen till kvinnor och barn,
2. att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter, och
3. att främja samarbete mellan staterna för att uppnå dessa syften (*artikel 2*).

I protokollet definieras människohandel. Handel med människor definieras genom en uppräknning av olika handelsåtgärder (rekrytering, transport, hysande, mottagande etc.) som begås med vissa otillbörliga medel (tvång, bedrägeri, vilseledande, missbruk av makt eller av någons sårbara situation etc.) i ett utnyttjandesyfte (*artikel 3a*). Gärningens konstruktion består alltså av tre delar, nämligen en handelsåtgärd som begås genom användning av något av de nämnda otillbörliga medlen i ett utnyttjandesyfte.

I *artikel 3b* slås också fast att samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges ovan i 3a skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts.

Enligt *artikel 3c* skall rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål betraktas som handel med människor, även om inget av de medel som anges ovan i artikel 3a har använts. Slutligen slås fast att med barn avses en person under 18 år (*artikel 3d*).

I artikel 4 anges protokollets tillämpningsområde. Protokollet är, om inte annat anges, tillämpligt på förebyggande, utredning och lagföring av brott enligt *artikel 5* när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av offren för sådana brott.

Av *artikel 5.1* i protokollet framgår att staterna har ett åtagande att kriminalisera sådana gärningar som anges i artikel 3 när de begås uppsåtligt. Av *artikel 34.3* i FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet framgår att varje konventionsstat får tillämpa striktare eller strängare åtgärder än de som avses i konventionen för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet. Detta innebär att varje stat som är part i protokollet får tillämpa striktare och strängare

5.2 Skydd av och stöd till brottsoffer

Bistånd och skydd av offer

Artikel 6 i protokollet behandlar bistånd till och skydd av offer för handel med människor. Här finns åtaganden av vitt skilda slag. En del av åtagandena beskrivs som mer tvingande och andra i ett mer flexibelt språk. Enligt *artikel 6.1* skall staterna, i lämpliga fall och i den utsträckning det är möjligt enligt nationell lag, skydda offrens privatliv och identitet genom att till exempel göra rättsliga förfaranden om människohandel konfidentiella. Enligt *artikel 6.2* skall staterna se till att dess rättsordning och förvaltningssystem innehåller åtgärder som, i lämpliga fall, tillförsäkrar offren för handel med människor följande.

a) Information om tillämpliga domstolsförfaranden och administrativa förfaranden.

b) Biträde med att få sina synpunkter och intressen framförda och beaktade i lämpliga skeden av straffrättsliga förfaranden mot förövarna på ett sätt som inte inkräktar på försvarets rättigheter.

Vidare skall varje stat, enligt *artikel 6.3*, överväga att vidta åtgärder för offrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, däribland i lämpliga fall i samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer samt andra delar av det civila samhället, särskilt genom att tillhandahålla följande.

a) Ett lämpligt boende.

b) Rådgivning och information, särskilt vad avser offrens lagliga rättigheter, på ett språk som de kan förstå.

c) Medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd.

d) Möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning.

Enligt *artikel 6.4* skall staterna vid tillämpningen av artikel 6 beakta brottsoffrens ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad.

Varje stat skall enligt *artikel 6.5* sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet när de befinner sig inom statens territorium. Enligt *artikel 6.6* skall varje stat tillse att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

Offrens status i destinationslandet och brottsoffrens återvändande

Artikel 7 i protokollet behandlar offrets status i mottagandelandet. Enligt denna artikel skall staterna, förutom att vidta åtgärder enligt artikel 6, överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter offer för människohandel att – tillfälligt eller stadigvarande – stanna inom statens territorium i lämpliga fall. Härvid skall staterna ta hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighets skäl.

Enligt *artikel 8.1* i protokollet, som behandlar brottsoffrens återvändande, skall den stat, i vilken ett offer för människohandel är medborgare eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan

i den mottagande statens territorium, med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet, underlätta och gå med på denna persons återvändande utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål.

När en mottagande stat återsänder ett offer för människohandel till en stat där personen är medborgare eller där han eller hon, vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium, hade rätt att permanent vistas, skall återsändandet ske med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och till läget i eventuella rättsliga förfaranden som har att göra med den omständigheten att personen är offer för människohandel och det skall helst vara frivilligt (*artikel 8.2*).

Enligt *artikel 8.3* skall en anmodad stat på begäran av en mottagande stat, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, bekräfta om ett offer för människohandel är dess medborgare eller innehade rätt att permanent vistas i dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium.

För att underlätta återvändandet för ett offer för människohandel som saknar erforderliga handlingar, skall den stat i vilken vederbörande är medborgare, eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium, gå med på att, på begäran av den mottagande staten, utfärda sådana resehandlingar eller sådant tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium (*artikel 8.4*).

Av *artikel 8.5* följer att artikel 8 inte skall inkräkta på någon rättighet som brottsoffren kan ha med stöd av den mottagande statens nationella lagstiftning. Av *artikel 8.6* följer att artikeln inte skall inkräkta på något tillämpligt bilateralt eller multilateralt avtal eller arrangemang som helt eller delvis gäller offrens återvändande.

5.3 Förebyggande åtgärder och samarbete mellan staterna m.m.

Förebyggande åtgärder

I *artikel 31* i FN-konventionen finns bestämmelser om förebyggande åtgärder. Enligt bestämmelsen skall konventionsstaterna på olika sätt bl.a. främja metoder som syftar till att förebygga gränsöverskridande organiserad brottslighet. Härutöver behandlar *artikel 9* i protokollet förebyggande av människohandel. Enligt *artikel 9.1* skall staterna upprätta heltäckande policy och program samt vidta andra åtgärder för att

- a) förebygga och bekämpa handel med människor och
- b) skydda offer för handel med människor, särskilt kvinnor och barn från upprepad utsatthet.

Enligt *artikel 9.2* skall staterna sträva efter att vidta åtgärder såsom forskning, informations- och massmediekampanjer samt sociala och ekonomiska initiativ för att förebygga och bekämpa handel med människor.

Policy, program och andra åtgärder i enlighet med *artikel 9.3* skall, när det är lämpligt, omfatta samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

Enligt *artikel 9.4* skall staterna också vidta eller förstärka åtgärder, däribland genom bilateralt eller multilateralt samarbete, för att lindra de om-

ständigheter som gör människor, särskilt kvinnor och barn, sårbara för människohandel, såsom fattigdom, underutveckling och brist på lika möjligheter.

Vidare skall staterna, enligt *artikel 9.5*, vidta eller förstärka lagstiftnings- eller andra åtgärder, såsom utbildnings-, sociala eller kulturella åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor.

Informationsutbyte och utbildning

I *artikel 28* i konventionen finns bestämmelser om informationsinsamling. Härutöver behandlar *artikel 10* i protokollet informationsutbyte och utbildning. Enligt *artikel 10.1* skall staternas rättsvårdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte i enlighet med vars och ens nationella lag för att kunna avgöra följande:

a) Huruvida personer som passerar eller försöker passera en nationsgräns med resehandlingar tillhörande andra personer, eller utan resehandlingar, är förövare av eller offer för handel med människor.

b) Vilka slags resehandlingar som personer har använt eller försökt använda för att passera en nationsgräns i syfte att bedriva handel med människor.

c) Vilka medel och metoder som organiserade brottsliga sammanslutningar använder för handel med människor, innefattande rekrytering och transport av brottsoffer, rutter och länkar mellan och bland personer och sammanslutningar som bedriver sådan handel samt möjliga åtgärder för att upptäcka dem.

Staterna skall enligt *artikel 10.2* tillhandahålla eller förbättra utbildning för personal vid rättsväsendets myndigheter, migrationspersonal och andra berörda befattningshavare i förebyggande av handel med människor. Utbildningen bör koncentreras på metoder som används för att förebygga sådan handel, lagföra förövarna samt skydda offrens rättigheter, däribland skydd av offren mot förövarna. Utbildningen bör också ta hänsyn till behovet av att beakta mänskliga rättigheter och frågor som rör barn- och könsperspektiv samt främja samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

Enligt *artikel 10.3* skall en stat som tar emot information tillmötesgå en begäran av den stat som lämnar denna om begränsning av dess användning.

5.4 Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar

Artikel 11 i protokollet behandlar åtgärder vid gränser. Enligt *artikel 11.1* skall staterna, utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, så långt det är möjligt, förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka handel med människor.

Enligt *artikel 11.2* skall varje stat vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av brott som anges i artikel 5 i protokollet.

Åtgärder enligt artikel 11.2 skall, enligt *artikel 11.3*, när det är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, innefatta åläggande av skyldighet för affärsidkande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att se till att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för inresa i den mottagande staten.

Enligt *artikel 11.4* skall varje stat vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i artikel 11.3.

Varje stat skall också enligt *artikel 11.5* överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvisning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i förövande av brott som straffbeläggs i enlighet med detta protokoll.

Vidare skall staterna enligt *artikel 11.6*, utan att det skall påverka artikel 27 i konventionen, överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheter genom att bl.a. skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar. Av *konventionens artikel 27*, som reglerar samarbetet mellan konventionsstaternas rättsvårdande myndigheter, framgår att konventionsstaterna, på ett sätt som är förenligt med deras respektive rättsordning och förvaltningssystem, nära skall samarbeta i syfte att effektivisera bekämpningen av brott som täcks av konventionen. I artikeln anges att varje konventionsstat särskilt skall anta effektiva åtgärder för att förbättra och, när så behövs, upprätta kommunikationsvägar mellan sina behöriga myndigheter och andra organ samt samarbeta med andra konventionsstater vid utredning av brott enligt konventionen m.m. I artikeln anges också bl.a. att konventionsstaterna, för att verkställa konventionen, skall överväga att sluta lämpliga bilaterala eller multilaterala avtal eller överenskommelser om direkt samarbete mellan sina rättsvårdande myndigheter samt anpassa befintliga sådana avtal eller överenskommelser. Slutligen finns ett stadgande om samarbete för att bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet som sker med hjälp av moderna tekniska hjälpmedel.

5.5 Rese- och identitetsdokument

Artikel 12 och *13* i protokollet behandlar staternas skyldighet att vidta åtgärder för att se till att de rese- och identitetshandlingar de utfärdar håller viss kvalitet och inte lätt kan förfalskas etc.

Enligt *artikel 12* skall varje stat vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga

a) att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfalskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och

b) skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt före-

byggande av olaglig tillverkning, utfärdande och användning av sådana handlingar. Prop. 2003/04:111

Enligt *artikel 13* skall en stat på begäran av en annan stat, i enlighet med sin nationella lag, inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att bedriva handel med människor.

5.6 Förbehåll, tvistlösning och övriga slutbestämmelser

I *artikel 14.1* anges att inget i protokollet skall påverka de rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt. I *artikel 14.2* anges att de åtgärder som anges i protokollet skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är offer för människohandel.

Artikel 15 innehåller regler om tvistlösning och *artiklarna 16–20* innehåller sedvanliga slutbestämmelser och behandlar frågor såsom undertecknande och ratifikation, ikraftträdande och ändringar. Artiklar med motsvarande innehåll finns också i konventionen och dess övriga protokoll.

6 Rambeslutet om bekämpande av människohandel

Rambeslutet syftar till att skapa nya gemensamma minimiregler i EU:s medlemsstater när det gäller straffrättsliga påföljder och andra former av straffrättsliga åtgärder mot människohandel.

Rambeslutet omfattar människohandel syftande till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering och behandlar definitioner av straffbar människohandel, kriminalisering av anstiftan, medhjälp, främjande och försök samt gemensamma lägsta maximistraff. Dessutom tas frågor upp om bl.a. ansvar och påföljder för juridiska personer, jurisdiktion och brottsoffer.

I detta sammanhang kan nämnas att rambeslutet om åtgärder för att bekämpa människohandel som utarbetats inom EU har ett snävare tillämpningsområde än FN-protokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (se avsnitt 5). Rambeslutet behandlar, i enlighet med EU-fördraget, endast straffrätt och tar endast sikte på sådan människohandel som syftar till arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering. Det beror på att det är inom dessa områden som man inom EU har kunnat identifiera ett behov av och har underlag för att med straffrättsliga åtgärder gå ännu längre än FN. I övrigt utgör FN-protokollet en gemensam plattform.

6.1 Brott som avser människohandel för arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering

Prop. 2003/04:111

I *artikel 1* definieras straffbar människohandel för arbetskraftsexploatering och för sexuell exploatering. Enligt *artikel 1.1* skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person, om

- a) tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, brukas, eller
- b) svikligt förfarande eller bedrägeri brukas, eller
- c) maktmissbruk eller utnyttjande av en utsatt belägenhet förekommer, som är av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk som utövas, eller
- d) betalning eller förmåner ges eller tas emot för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person i syfte att exploatera den personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller träldom, eller i syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet i pornografi.

Vidare slås i *artikel 1.2* fast att samtycke av den som är offer för människohandel till den avsedda eller faktiska exploateringen saknar betydelse, om något av de medel som anges i punkt 1 har använts. När en handling som anges i punkt 1 rör ett barn skall det vara ett straffbart människohandelsbrott, även om inte några av de medel som anges i punkt 1 har använts (*artikel 1.3*). Slutligen slås i *artikel 1.4* fast att med barn avses i rambeslutet en person under 18 år.

I *artikel 2* anges att varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga anstiftan, medhjälp, främjande och försök att begå de brott som anges i artikel 1.

6.2 Påföljder

I *artikel 3.1* anges att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att de brott som anges i artiklarna 1 och 2 skall beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning.

Varje medlemsstat skall dessutom, enligt *artikel 3.2*, vidta nödvändiga åtgärder för att de brott som anges i artikel 1 skall beläggas med maximistraff på minst åtta års fängelse, om brotten har begåtts under någon av följande omständigheter:

- a) Brottet har inneburit att brottsoffrets liv har satts på spel genom uppsåt eller grov oaktsamhet.
- b) Brottet har begåtts mot ett offer som var särskilt utsatt. Ett brottsoffer skall anses ha varit särskilt utsatt åtminstone i fall då offret var under den sexuella självbestämmandeåldern enligt den nationella lagstiftningen och om brottet har begåtts i syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet pornografi.

c) Brottet har begåtts med användande av grovt våld eller orsakat brottsoffret särskilt allvarlig skada.

d) Brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt gemensam åtgärd 98/733/RIF, bortsett från den påföljdsnivå som däri anges.

6.3 Juridiska personers ansvar och påföljder för juridiska personer

Enligt *artiklarna 4 och 5* skall också juridiska personer, under vissa förutsättningar, kunna hållas ansvariga för brott som avses i artiklarna 1 och 2 och ådömas i vart fall administrativa avgifter eller straffrättsliga böter för brott som har begåtts till deras förmån av personer som är verksamma i den juridiska personen. Något krav på att införa straffrättsligt ansvar för juridiska personer föreligger inte.

Artikel 4.1 anger att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för brott som avses i artiklarna 1 och 2 och som begås till förmån för dessa juridiska personer av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på

- a) befogenhet att företräda den juridiska personen, eller
- b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller
- c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

Artikel 4.2 föreskriver att varje medlemsstat därutöver skall vidta nödvändiga åtgärder för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå ett brott som avses i artiklarna 1 och 2.

Artikel 4.3 anger att den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 inte skall utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 1 och 2.

I *artikel 4.4* anges att med juridisk person i detta rambeslut avses varje enhet som har denna ställning enligt tillämplig lagstiftning, med undantag av stater eller andra offentliga organ vid utövandet av de befogenheter som de har i egenskap av statsmakter samt internationella offentliga organisationer.

Artikel 5 föreskriver att varje medlemsstat skall vidta nödvändiga åtgärder för att en juridisk person som är ansvarig i enlighet med artikel 4 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter och som får innefatta andra påföljder, såsom

- a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Enligt *artikel 6.1* skall en medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande ett brott som avses i artiklarna 1 och 2 när

- a) brottet har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium, eller
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller
- c) brotten har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium.

Enligt *artikel 6.2* får dock en medlemsstat besluta att den inte kommer att tillämpa eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter kommer att tillämpa bestämmelserna om behörighet som anges i punkt 1 b och c när brottet har begåtts utanför dess territorium.

En medlemsstat som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall, enligt *artikel 6.3*, vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över och i tillämpliga fall lagföra de brott som avses i artiklarna 1 och 2 som har begåtts av dess egna medborgare utanför dess territorium.

I *artikel 6.4* anges att medlemsstater som beslutar att tillämpa bestämmelserna i punkt 2 skall underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om detta, i lämpliga fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter som beslutet gäller.

6.5 Skydd av och stöd till brottsoffer

Enligt *artikel 7.1* skall medlemsstaterna fastställa att utredning eller lagföring av brott som omfattas av rambeslutet inte skall vara beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone i fall där artikel 6.1a är tillämplig, dvs. när brottet har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium.

Enligt *artikel 7.2* bör barn som blir offer för ett brott enligt artikel 1 anses som särskilt utsatta brottsoffer enligt artiklarna 2.2, 8.4 och 14.1 i rambeslutet av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden, 2001/220/RIF, (EGT L 82 , 22.3.2001, s. 1; CELEX NR: 32001F0220).

Om offret är ett barn skall varje medlemsstat, enligt *punkt 3*, vidta möjliga åtgärder för att garantera barnets familj lämpligt stöd. Varje medlemsstat skall särskilt, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa *artikel 4* i rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden 2001/220/RIF, på den familj som det hänvisas till.

6.6 Genomförande

Av *artikel 10.1* följer att medlemsstaterna skall ha vidtagit nödvändiga åtgärder för att följa bestämmelserna i rambeslutet före den 1 augusti 2004. Enligt *artikel 10.2* skall de senast den dag som anges i punkt 1 överlämna texten till de bestämmelser som införlivar rambeslutet i deras nationella lagstiftning till rådets generalsekretariat och till kommissio-

nen. Rådet skall före den 1 augusti 2005, på grundval av en rapport upprättad med hjälp av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen, bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa rambeslutet.

Prop. 2003/04:111

7 Sveriges tillträde till FN-protokollet om människohandel

Regeringens förslag: Riksdagen godkänner FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Människohandel utgör en oacceptabel och cynisk företeelse som måste bekämpas. Människohandel är till sin natur ofta gränsöverskridande och organiserad. Inget enskilt land kan genom enbart nationella åtgärder komma tillrätta med problemet. Internationellt samarbete är därför nödvändigt. Sverige har i hög grad bedrivit sitt arbete mot människohandel i olika internationella sammanhang. Arbetet mot människohandel var t.ex. en av de högst prioriterade frågorna för Sverige under ordförandeskapet i EU år 2001 och under ordförandeskapet i Nordiska Ministerrådet år 2003.

FN:s protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, liksom EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel utgör en gemensam plattform för det fortsatta internationella samarbetet. Riksdagen har redan beslutat om godkännande av rambeslutet (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219). FN-protokollet kan få stor betydelse för kampen mot människohandel framöver. Genom protokollet har man för första gången på global nivå i ett rättsligt bindande dokument lyckats komma överens om en gemensam definition av människohandel som bl.a. bör kunna leda till bättre verktyg för polis och åklagare i det internationella arbetet samt till att bättre synliggöra fenomenet människohandel.

Sverige bör fortsätta att aktivt främja och delta i det internationella samarbetet. Regeringen föreslår därför att riksdagen godkänner FN-protokollet.

Behovet av lagändringar för att Sverige skall kunna tillträda FN-protokollet behandlas i avsnitt 8 och 9.

8 Nuvarande svenska regler och behov av lagstiftning

8.1 Kriminalisering av och påföljder för människohandel

8.1.1 Människohandel enligt FN-protokollet och rambeslutet

Människohandel som fenomen kan beskrivas med utgångspunkt i de definitioner av begreppet som finns i EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel och i tilläggsprotokollet till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Människohandel innefattar, enligt dessa instrument, tre huvudsakliga element.

Det *första elementet* är åtgärder för genomförandet av själva handeln (handelsåtgärderna). Här kan nämnas rekrytering och transport av människor såväl inom ett land som från ett land till ett annat. Hit hör också sådana förfaranden som att ta emot eller att inhysa offren. Vidare ingår här att föra över människor som är föremål för handeln mellan rekryterare och agenter eller s.k. mottagare. Till själva handeln hör även överföringar i destinationslandet mellan t.ex. olika bordellägare.

Det *andra elementet* är de s.k. otillbörliga medel som används för att få offren att underkasta eller foga sig. För att gärningsmännen skall lyckas genomföra handeln krävs nämligen att de kan betvinga eller undertrycka offrens vilja eller i vart fall beskära deras valmöjligheter eller utnyttja att de saknar sådana. Exempelvis rekryteringen kan gå till på olika sätt. Kvinnorna, som det i regel är fråga om, kan föras bort mot sin vilja. De kan också vilseledas angående förutsättningarna – kvinnorna tror inte sällan att de skall utföra ett riktigt arbete under relativt goda förhållanden. De kan också vara införstådda med att det är fråga om t.ex. prostitution, men bli lurade beträffande ”villkoren”. Det kan också förekomma att en person missbrukar sin ställning eller på annat otillbörligt sätt påverkar en annan person och därigenom föranleder att denna person blir föremål för människohandel. Gemensamt för de olika situationerna är att offrets sårbara situation på ett eller annat sätt utnyttjas i något eller flera av handelns olika led. Handlaren försätter offret i, eller utnyttjar att offret befinner sig i, en sårbar situation av sådan art att offret inte har något annat reellt val än att underkasta sig utnyttjandet.

Det *tredje elementet* är syftet med handeln. Det signifikativa elementet i människohandel är att förfarandet alltid syftar till någon sorts efterföljande utnyttjande av offret. Människohandel kan syfta till olika slags utnyttjande. Ett syfte är att personer skall utnyttjas för sexuella ändamål. Människohandel kan emellertid även ske för t.ex. utnyttjande av en persons arbetskraft eller för åtkomst av mänskliga organ. Människohandeln kan också syfta till en kombination av olika slags utnyttjanden, t.ex. för såväl sexuella ändamål som hushållsarbete under närmast slaverilikhande former. Ur människohandlaren perspektiv beror detta oftast av förväntad lönsamhet och förväntade risker. Utnyttjandet sker oftast i vinstsyfte, t.ex. att dra vinning av annans prostitution eller av andras tvångsarbete. Signifikativt även för utnyttjandestadiet är att offrets verkliga möjligheter att påverka sin situation är eller för offret framstår som beskurna. Detta

kan bero på exempelvis att de tidigare, eller under själva människohandeln, har kuvats fullständigt.

Prop. 2003/04:111

När det gäller åtagandena enligt FN-protokollet och rambeslutet, se avsnitt 5.1, 6.1 och 6.2.

8.1.2 Gällande svenska bestämmelser avseende människohandelsåtgärder

Straffbestämmelsen människohandel för sexuella ändamål

En ny straffbestämmelse, människohandel för sexuella ändamål, trädde i kraft den 1 juli 2002 (prop. 2001/02:124, bet. 2001/02:JuU27, rskr. 2001/02:270). Bestämmelsen är placerad i 4 kap. 1 a § brottsbalken och tar sikte på sådan gränsöverskridande handel med människor som syftar till att dessa skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål. Straffet för brottet är fängelse i lägst två och högst tio år eller, om brottet är mindre grovt, fängelse i högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till människohandel för sexuella ändamål liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott kriminaliserades också.

Andra bestämmelser i brottsbalken

Förutom bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål aktualiseras ett flertal andra bestämmelser i brottsbalken och andra lagar när det gäller att pröva om de gärningar som enligt FN-protokollet och rambeslutet skall vara straffbara är kriminaliserade enligt svensk rätt. Nedan redovisas exempel på bestämmelser som kan aktualiseras.

För *försättande i nödläge* döms, enligt 4 kap. 3 § brottsbalken, den som, i annat fall än som avses i 1, 1 a eller 2 § samma balk, genom olaga tvång eller vilseledande, antingen föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han eller hon kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge. I paragrafen straffbeläggs vissa kvalificerade fall av angrepp mot annans handlingsfrihet. För straffbarhet förutsätts att den brottsliga gärningen sker genom olaga tvång eller vilseledande. Innebörden av begreppet ”olaga tvång” framgår av 4 § i samma kapitel. Vilseledande kan ske antingen genom att gärningsmannen uppväcker en villfarelse hos annan eller genom att gärningsmannen vidmakthåller eller förstärker en oriktig föreställning som den andre redan förut hyser. Ett orsakssammanhang mellan vilseledandet och offrets handlande måste dock alltid föreligga. Med tvångstillstånd avses inskränkningar av annans handlingsfrihet av skilda slag och olika svårhetsgrader. Förlusten av handlingsfriheten kan vara total eller partiell. Det krävs dock att den angripne helt eller delvis är förhindrad att fritt bestämma över sina göranden och låtanden. Exempel på försättande i tvångstillstånd är att någon olovligen påtvingar annan krigs- eller arbetstjänst. Stadgandet i andra ledet riktar sig primärt mot handeln med kvin-

nor och barn. För fullbordat brott krävs att brottsoffret har kommit i tvångstillstånd eller begett sig eller stannat utomlands och där kan befarias råka i nödläge. Straffet är fängelse, lägst ett och högst tio år. Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år. Försök, förberedelse och stämpling till försättande i nödläge är, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

För *människorov* döms, enligt 4 kap. 1 § brottsbalken, den som bemäktigar sig och för bort eller spärrar in ett barn eller någon annan med uppsåt att skada honom eller henne till liv eller hälsa eller att tvinga honom eller henne till tjänst eller att öva utpressning. Straffet är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst tio år, eller på livstid. Är brottet mindre grovt, döms till fängelse i högst sex år. Försök, förberedelse och stämpling till människorov är, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

För *olaga frihetsberövande* döms, enligt 4 kap. 2 § brottsbalken, den som i annat fall än som sägs i 1 eller 1 a § för bort eller spärrar in någon eller på annat sätt berövar honom eller henne friheten. Ett frihetsberövande kan ske också genom bevakning. Straffet är fängelse, lägst ett och högst tio år. Är brottet mindre grovt, döms till böter eller fängelse i högst två år. Försök, förberedelse och stämpling till olaga frihetsberövande är, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

För *olaga tvång* döms, enligt 4 kap. 4 § brottsbalken, den som genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar annan att göra, tåla eller underlåta något. Detsamma gäller om någon med sådan verkan övar tvång genom hot att åtala eller ange annan för brott eller att om annan lämna menligt meddelande, om tvånget är otillbörligt. Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt är dock straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning huruvida brottet är grovt skall särskilt beaktas om gärningen innefattat pinande till bekännelse eller annan tortyr. Försök och förberedelse till olaga tvång som är grovt är straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

Om någon lyfter vapen mot annan eller eljest hotar med brottslig gärning på sätt som är ägnat att hos den hotade framkalla allvarlig fruktan för egen eller annans säkerhet till person eller egendom, döms, enligt 4 kap. 5 § brottsbalken, för *olaga hot* till böter eller fängelse i högst ett år. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år.

8.1.3 Gällande svenska bestämmelser avseende det efterföljande utnyttjandet

De människohandelsåtgärder som skall kriminaliseras, skall såväl enligt FN-protokollet som rambeslutet, syfta till någon form av utnyttjande. När det gäller det efterföljande utnyttjandet kan ett flertal bestämmelser aktualiseras. Några exempel ges nedan.

Att tvinga någon till sexuellt umgänge kan bedömas som *våldtäkt*, *grov våldtäkt*, *sexuellt tvång* eller *grovt sexuellt tvång* enligt vad som anges i 6 kap. 1 § och 2 § brottsbalken. Straffskalorna för våldtäkt är fängelse i lägst två och högst sex år eller, om brottet är att anse som mindre allvarligt, fängelse i högst fyra år, och för grov våldtäkt fängelse i lägst fyra och högst tio år. Straffskalan för sexuellt tvång är fängelse i högst två år och fängelse i lägst sex månader och högst fyra år för grovt sexuellt tvång. Försök, förberedelse och stämpling till våldtäkt och grov våldtäkt är, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart. Försök till sexuellt tvång och grovt sexuellt tvång är också straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

För *koppleri* döms, enligt 6 kap. 8 § brottsbalken, den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att annan har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Om en person som med nyttjanderätt har upplåtit en lägenhet får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning och inte gör vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra, skall han eller hon, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten. Straffet är fängelse i högst fyra år. Är brottet grovt skall dock, enligt 6 kap. 9 § brottsbalken, dömas för *grovt koppleri* till fängelse i lägst två och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt skall särskilt beaktas om den som har begått gärningen främjat tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning i större omfattning eller hänsynslöst utnyttjat annan. Försök, förberedelse och stämpling till grovt koppleri är, liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott, straffbart. Försök till koppleri är också straffbart. Även anstiftan, medhjälp och främjande är straffbart i enlighet med vad som anges i 23 kap. brottsbalken.

Europakonventionen

I sammanhanget bör nämnas också att artikel 4 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) förbjuder slaveri, trälldom, tvångsarbete och annat påtvingat arbete. I uttrycket tvångsarbete ligger att arbetet utförs av arbetaren mot hans eller hennes vilja och ett krav på att arbetet som skall utföras är orättfärdigt eller innefattar ett element av förtryck eller att arbetet innebär en påfrestning som skulle kunna undvikas.

Transplantationslagen

Lagen (1995:831) om transplantation m.m. (transplantationslagen) innehåller bestämmelser om ingrepp för att ta till vara organ eller annat biologiskt material från en levande eller avliden människa för behandling av sjukdom eller kroppsskada hos en annan människa (transplantation) eller för annat medicinskt ändamål. Lagen innehåller också bestämmelser om användning av vävnad från ett aborterat foster och förbud mot vissa för-

faranden med biologiskt material. Enligt 5 § får inte biologiskt material avsett för transplantation eller annat medicinskt ändamål tas från en levande människa, om ingreppet kan befaras medföra allvarlig fara för givarens liv eller hälsa. Enligt 6 § får biologiskt material avsett för transplantation eller annat medicinskt ändamål tas från en levande människa endast om han eller hon har samtyckt till det.

Den som med uppsåt utför ingrepp på eller tar biologiskt material från en levande eller avliden människa i strid med transplantationslagen döms till böter (14 §). Den som med uppsåt och i vinningssyfte tar, överlämnar, tar emot eller förmedlar biologiskt material från en levande eller avliden människa döms till böter eller fängelse i högst två år. Till samma straff döms den som med uppsåt använder eller tar till vara sådant material för transplantation eller annat ändamål trots insikt om att materialet tagits, överlämnats, tagits emot eller förmedlats i vinningssyfte. I ringa fall skall inte dömas till ansvar (15 §).

Bestämmelser om äktenskap

Enligt svensk rättsuppfattning är en av de mest grundläggande förutsättningarna för äktenskapet att det ingås på grund av mannens och kvinnans fria vilja att leva tillsammans. I lagen kommer detta till uttryck främst genom det i 4 kap. 2 § äktenskapsbalken intagna formella kravet att både mannen och kvinnan på särskild fråga av vigselförrättaren skall ge till känna att de samtycker till äktenskapet. Uppfylls inte detta villkor uppkommer inte något giltigt äktenskap. Genom det formella kravet på samtycke och genom en vigselförrättares medverkan som företrädare för det allmänna och offentlighet vid förrättningen säkerställs frivilligheten.

8.1.4 Lagstiftningsbehovet

Regeringens bedömning: De gärningar som enligt FN-protokollet och rambeslutet skall utgöra straffbar människohandel är inte till alla delar kriminaliserade enligt svensk rätt. Ett tillträde till FN-protokollet samt ett genomförande av rambeslutet kräver därför lagändringar i fråga om kriminaliseringens omfattning. Ett genomförande av rambeslutet kräver också lagändringar i fråga om tillämpliga straffskalor.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser delar eller har ingen erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller kriminaliseringsåtagandet som följer av FN-protokollet och rambeslutet, se avsnitt 5.1, 6.1 och 6.2, är gemensamma nämnare för de olika formerna av människohandel:

1. Någon form av befattning med eller delaktighet i en förflyttning eller överföring av offret eller kontrollen över offret som gör att offrets situation blir än mer sårbar. Det kan dock därefter också vara fråga om ytterligare förflyttningar eller andra åtgärder än förflyttningar, t.ex. att inhysa offret.

2. Detta sker genom ett betvingande eller undertryckande av vad som kan sägas vara offrets verkliga vilja, ibland genom att offret luras eller genom ett utnyttjande av att offret befinner sig i en situation där offret inte är kapabelt att göra några reella och fria val.

3. Syftet, dvs. det åsyftade efterföljande utnyttjandet av offren, som kan variera i karaktär och form.

Den uppräknade beskrivningen av de olika slags befattningarna är avsedd att utgöra en beskrivning av den kronologiska ordningen för hur handeln typiskt sett brukar organiseras. Detta är också definitionerna i FN-protokollet och rambeslutet avsedda att göra.

Brottsligheten kan dock organiseras på andra sätt, med fler eller färre länkar i kedjan. De medel som används mot offren för att betvinga dem liksom i vilket eller vilka led av förfarandet sådana medel används kan också variera. Alla som tar befattning med offret på ett sätt som är ägnat att främja brottsplanen och vars insatser är nödvändiga härför skall träffas av kriminaliseringen.

Tanken är att samtliga inblandade i förfarandet – oberoende av vad som kan framstå närmast som en form av fördelning av uppgifterna mellan dem – skall kunna straffas för sin medverkan i människohandeln. Det kan röra sig om t.ex. rekryterare, transportörer och mottagare.

Mot denna bakgrund kan man konstatera att människohandelns karaktär och komplexitet inte fullt ut beaktats i den svenska lagstiftningen. En tillämpning av de olika svenska straffbestämmelser som kan bli aktuella är ofta beroende av någon ytterligare omständighet utöver dem som anges i definitionerna av människohandel i FN-protokollet och rambeslutet. De svenska straffbestämmelserna förutsätter ofta att en viss effekt, som inte anges i de internationella instrumenten, skall ha inträtt. Sålunda kan ofta sådana gärningar som enligt de internationella instrumenten skall medföra ansvar för gärningsmannaskap för det fullbordade brottet människohandel enligt de svenska reglerna endast bedömas som osjälvständiga brott, t.ex. förberedelse eller medverkan till brott. Det kan t.ex. bli fråga om ansvar för försök till försättande i nödläge om någon med vilseledande eller tvång förmår någon att underkasta sig vissa åtgärder i syfte att personer sedan t.ex. skall utnyttjas i krigstjänst. Vidare är inte samtliga relevanta förfaranden kriminaliserade på försöksstadiet. Försök till olaga tvång av normalgraden är t.ex. inte kriminaliserat. Vissa förfaranden är dessutom kriminaliserade endast som medhjälp till brott och försök till medhjälp är inte kriminaliserat i svensk rätt, såvida handlingen inte är att bedöma som förberedelse till brott. Vissa gärningar kan således, beroende av vad som framstår som närmast tillfälligheter eller ansvarsfördelning mellan de olika länkarna i kedjan, bli att bedöma som i Sverige icke straffbara former av t.ex. försök till försök eller försök till medhjälp. I sådana fall uppfyller inte alltid svensk strafflagstiftning kraven enligt exempelvis *artikel 2* i rambeslutet.

En kriminalisering av människohandeln i enlighet med FN-protokollet och rambeslutet får alltså anses vara mer vidsträckt än vad som är fallet enligt de i dag gällande svenska straffbestämmelserna.

Genom bestämmelsen människohandel för sexuella ändamål och genom kriminaliseringen av bl.a. försök, förberedelse och stämpling till sådant brott uppfyller Sverige till övervägande del kriminaliseringsåtgärderna i FN-protokollet och rambeslutet såvitt avser sådan människo-

handel som syftar till sexuell exploatering, dock med det undantaget att kriminaliseringsåtagandet enligt FN-protokollet och rambeslutet avser även sådan handel som inte är gränsöverskridande. Även i fråga om denna form av människohandel finns alltså ett behov av lagändring för att Sverige skall kunna uppfylla sina internationella åtaganden. Rambeslutet förutsätter dessutom ett minsta maximistraff på minst åtta års fängelse t.ex. i fall då brottet begåtts mot ett offer som varit särskilt utsatt. Vad gäller kravet avseende maximistraff, är de svenska straffsatserna tillräckliga om det går att styrka att gärningen innefattar t.ex. människorov, människohandel för sexuella ändamål, olaga frihetsberövande eller försättande i nödläge men inte om det är fråga om andra brott, t.ex. olaga tvång.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att svensk rätt inte till alla delar svarar mot de åtaganden som ställs i FN-protokollet respektive rambeslutet när det gäller kriminalisering av och påföljder för människohandel. Frågan om hur dessa krav bör uppfyllas behandlas i avsnitt 9.

8.2 Ansvar och påföljder för juridiska personer

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de krav på ansvar och påföljder för juridiska personer som ställs upp i rambeslutet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar eller har ingen erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Såvitt avser FN-protokollet om människohandel kan inledningsvis anmärkas att frågan om ansvar för juridiska personer regleras i konventionen och inte i protokollet. I propositionen Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) görs bedömningen att konventionens bestämmelser om juridiska personers ansvar inte föranleder några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer i artikel 4 och 5 i rambeslutet om bekämpande av människohandel innebär att påföljder i form av bötesstraff eller administrativa avgifter under vissa förutsättningar skall kunna åläggas juridiska personer när brott har begåtts till den juridiska personens förmån (se avsnitt 6.3).

I 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken finns bestämmelser om företagsbot. Av dessa följer att näringsidkaren kan åläggas företagsbot för brott som har begåtts i utövningen av näringsverksamhet. Det gäller under förutsättning att dels brottsligheten inneburit ett grovt åsidosättande av de särskilda skyldigheter som är förenad med verksamheten eller annars är av allvarligt slag, dels näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Regelverket innehåller också bl.a. bestämmelser om hur företagsbotens storlek skall bestämmas och jämningsbestämmelser.

Bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer i artikel 4 och 5 i rambeslutet överensstämmer med åtaganden som gjorts i

andra rambeslut som antagits inom ramen för samarbetet i rättsliga och inrikes frågor i EU. Det gäller bl.a. EU:s rambeslut om förstärkning av skyddet mot förfalskning i samband med införandet av euron (EGT L 140, 14.6.2000, s. 1). I samband med att riksdagen godkände det rambeslutet gjordes bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i rambeslutet (prop. 1999/2000:85, bet. 1999/2000:JuU20, rskr. 1999/2000:217). Samma bedömning gjordes även i propositionen med förslag till lagändringar som ansågs nödvändiga till följd av det nämnda rambeslutet (prop. 2000/01:40, bet. 2000/01:JuU9, rskr. 2000/01:138). I den rapport som Europeiska kommissionen upprättade avseende medlemsstaternas genomförande av det nämnda rambeslutet (KOM (2002) 771 slutlig) ansågs att Sverige som en av åtta medlemsstater har lagstiftning varigenom juridiska personer kunde ställas till rättsligt ansvar för de brott som omfattades av rambeslutet.

Motsvarande bedömning, dvs. att Sverige uppfyller bestämmelserna om ansvar och påföljder för juridiska personer, har senast gjorts när det gäller EU:s rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi (prop. 2003/04:12, bet. 2003/04:JuU9, rskr. 2003/04:108).

Lagrådet har anfört att det inte är övertygat om att bedömningen på sikt kommer att visa sig hållbar, men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att de nämnda bestämmelserna om företagsbot läggs till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet.

Regeringen gör bedömningen att reglerna om företagsbot motsvarar de krav som ställs i det nu aktuella rambeslutets artikel 4 och 5 om ansvar och påföljder för juridiska personer.

8.3 Domsrätt

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden som ställs upp i rambeslutet när det gäller domsrätt.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna delar eller har ingen erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Såvitt avser FN-protokollet om människohandel kan inledningsvis nämnas att frågor om domsrätt regleras i konventionen och inte i protokollet. I propositionen Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) görs bedömningen att konventionens bestämmelser om domsrätt inte föranleder några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Enligt *artikel 6.1* i rambeslutet skall en medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande ett brott som avses i rambeslutet när brottet a) begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium, b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller c) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium. Enligt *artikel 6.2* får dock en medlemsstat besluta att den inte kommer att tillämpa eller endast i sär-

skilda fall eller under särskilda omständigheter kommer att tillämpa bestämmelserna om behörighet som anges i punkt 1b och c när brottet begåtts utanför dess territorium. En medlemsstat som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall, enligt *artikel 6.3*, vidta nödvändiga åtgärder för att fastställa sin behörighet över och i tillämpliga fall lagföra de brott som regleras i rambeslutet och som har begåtts av dess egna medborgare utanför dess territorium.

Tillämpligheten av svensk lag och frågor om svensk straffrättslig domsrätt regleras i huvudsak i 2 kap. brottsbalken. Enligt 1 § döms efter svensk lag och vid svensk domstol om brottet har begåtts i Sverige. Enligt 4 § anses ett brott begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades eller, vid försök, där brottet skulle ha fullbordats. Så snart någon del av den brottsliga handlingen har ägt rum här i riket, är handlingen i sin helhet att anse som begången i Sverige. Svensk domstol är också behörig att döma för brott som har begåtts utomlands, om brottet har begåtts av svensk medborgare eller av utlänning med hemvist i Sverige, eller av utlänning utan hemvist i Sverige, som efter brottet blivit svensk medborgare eller tagit hemvist här i riket eller av annan utlänning som finns i landet om det på brottet kan följa fängelse i mer än sex månader (2 kap. 2 § första stycket). För att svensk domstol skall vara behörig att döma för brott som har begåtts utomlands krävs dock normalt att gärningen är straffbar även där den begicks (2 kap. 2 § andra stycket).

Härutöver har svenska domstolar en formellt vidsträckt behörighet att döma för brott begångna utanför Sverige, bl.a. avseende brott som innehåller minst fyra års fängelse i straffskalan (2 kap. 3 § 7 brottsbalken). Det finns dock ett principiellt krav på åtalsförordnande för brott begångna utomlands enligt 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken.

Rambeslutet innebär en ovillkorlig skyldighet att kunna utöva domsrätt när brottet helt eller delvis begåtts inom medlemsstatens territorium. Svensk domsrätt föreligger i samtliga de fall där medlemsstaterna enligt rambeslutet ovillkorligen skall kunna utöva domsrätt. Sverige har också för avsikt att begränsa tillämpningen av de behörighetsregler som är fakultativa. Sverige kommer inte att tillämpa behörighetsregeln i artikel 6.1c när brottet har begåtts utanför Sveriges territorium. Regeringen avser att underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om detta i enlighet med artikel 6.4.

De brott som avses i rambeslutet är sådana att de enligt svensk rätt kan medföra utlämning. Sverige kan dock inte utlämna svenska medborgare till stater utanför Norden eller EU. I sådana fall kan lagföring för brotten i stället ske i Sverige. Regeringen anser därför att inte heller bestämmelsen i artikel 6.3 i rambeslutet kräver ändring av svensk lag.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att bestämmelserna om domsrätt i rambeslutet inte kräver någon ändring av svensk lag.

8.4 Skydd av och stöd till brottsoffer

<p>Regeringens bedömning: Sverige uppfyller de åtaganden som följer av FN-protokollet och rambeslutet när det gäller skydd av och stöd till</p>
--

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens bedömning.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Justitias Systrar* och *Soroptimisterna* anser dock inte att Sverige uppfyller dessa åtaganden. *Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg* anser att promemorian inte i tillräcklig utsträckning behandlar och föreslår åtgärder för att skydda och stödja brottsoffer trots att bestämmelserna är icke-bindande.

Skälen för regeringens bedömning: Artikel 6 i FN-protokollet behandlar bistånd till och skydd av offer för handel med människor. Enligt artikel 6.6 skall varje stat se till att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

Offer för människohandel kan, allt efter omständigheterna, ha orsakats personskada, sakskada eller ren förmögenhetsskada. Enligt 2 kap. 3 § skadeståndslagen (1972:207) skall dessutom den som allvarligt kränker någon genom brott som innefattar ett angrepp mot dennes person, frihet, frid eller ära ersätta den skada som kränkningen innebär. Den som drabbas av en skada kan väcka talan om ersättning för skadan. Det är normalt möjligt för brottsoffer att framställa ersättningsanspråk i samband med den straffrättsliga processen. Saknar gärningsmannen betalningsförmåga finns ett statligt system varifrån offren kan ansöka om brottsskadeersättning. Rätten till statlig brottsskadeersättning är inte beroende av att någon fälls för det brott som orsakat skadan. Den möjlighet som finns enligt skadeståndslagen att begära och få ersättning för skada gäller för envar utan någon begränsning, till exempel vad avser medborgarskap. Mot bakgrund av det ovan anförda gör regeringen bedömningen att Sverige uppfyller bestämmelsen i artikel 6.6 i FN-protokollet.

Övriga bestämmelser i artikel 6 i FN-protokollet har karaktären av målsättningsbestämmelser. En utförlig redogörelse av dessa åtaganden redovisas i avsnitt 5.2.

Artikel 7 i rambeslutet innehåller bestämmelser om skydd av och stöd till brottsoffer. En redogörelse för bestämmelserna i artikel 7 redovisas i avsnitt 6.5. Enligt artikel 7.1 i rambeslutet skall medlemsstaterna fastställa att utredning eller lagföring av brott som omfattas av rambeslutet inte skall vara beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone i fall där brottet har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium.

De brott som här är aktuella ligger i Sverige under allmänt åtal. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken skall en förundersökning inledas så snart det, på grund av angivelse eller av annat skäl, finns anledning att anta att brott förövats. Det innebär att det inte krävs att brottsoffret skall rapportera eller anmäla ett sådant brott för att en förundersökning skall kunna inledas. Det sagda gör att Sverige, enligt regeringens bedömning, uppfyller kraven i artikel 7.1 i rambeslutet.

I övriga bestämmelser i artikel 7 görs hänvisningar till rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden (2001/220/RIF).

När rambeslutet om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden antogs gjorde regeringen bedömningen att antagandet inte förutsatte ändring i eller upphävande av lag samt att det inte heller var av sådan karaktär eller gällde ämne i vilket riksdagen skulle besluta. Det kan nämnas att Justitiedepartementet i en rapport av den 22 mars 2002, ställd till rådets generalsekretariat och till kommissionen, har redovisat att – och på vilket sätt – Sverige uppfyller åtagandena enligt rambeslutet (dnr EUJu2002/914).

I propositionen 2001/02:99 om Sveriges antagande av rambeslutet om åtgärder för att bekämpa människohandel gjordes inte någon annan bedömning i fråga om artikel 7 i nu aktuellt rambeslut.

Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg anser i sitt remissyttrande att promemorian inte i tillräcklig utsträckning föreslår åtgärder för att skydda och stödja brottsoffer trots att bestämmelserna inte är bindande.

Sverige har under de senaste två decennierna vidtagit en mängd olika åtgärder för att förbättra omhändertagandet av brottsoffer och för att stärka offrens ställning, såväl i som utanför brottmålsprocessen. Stöd och skydd för brottsoffer är en mycket prioriterad fråga för regeringen och ett kontinuerligt arbete pågår inom Regeringskansliet och olika myndigheter för att ytterligare förbättra brottsoffrens ställning samt förbättra omhändertagandet. Ett exempel på sådana åtgärder är rättsväsendets och andra myndigheters omfattande och viktiga utbildningssatsning på brottsofferområdet som pågår sedan flera år tillbaka. Ett annat exempel är det pågående förhandlingsarbetet om en europeisk konvention mot människohandel inom Europarådet. Arbetet sker i ad hoc kommittén CAHTEH. Av kommitténs mandat framgår att kommittén vid utarbetandet av konventionen bland annat skall sätta särskilt fokus på brottsoffrens rättigheter och även tillskapa ett heltäckande system för skydd och hjälp åt brottsoffer och vittnen. Konventionen planeras bli slutförhandlad före utgången av år 2004. Sverige deltar mycket aktivt i förhandlingsarbetet.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att Sverige lever upp till de åtaganden och mål som såväl FN-protokollet som rambeslutet föreskriver när det gäller skydd av och stöd till brottsoffer.

8.5 Offrens status i destinationslandet

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden som ställs upp i FN-protokollet när det gäller offrens status i destinationslandet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Justitias systrar* delar dock inte denna bedömning. *Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg* anser att promemorian inte i tillräcklig utsträckning behandlar åtgärder för att skydda offrens status i destinationslandet.

Skälen för regeringens bedömning: Endast FN-protokollet behandlar denna fråga. Enligt *artikel 7* skall staterna överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter att offer får stan-

na, tillfälligt eller stadigvarande, på deras territorium i lämpliga fall. Härvid skall staterna ta hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighets-skäl.

Åtagandet i *artikel 7* i FN-protokollet innebär inte mer än en skyldighet att överväga att genomföra åtgärder. Redan härav torde följa att åtagandet inte medför några behov av lagändringar i denna del. *Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg* anser dock att promemorian inte i tillräcklig utsträckning behandlar åtgärder för att skydda offrens status i destinationslandet.

I detta sammanhang kan nämnas att regeringen i november 2003 överlämnade en proposition Människosmuggling och tidsbegränsat uppehållstillstånd för målsägande och vittnen m.m. (prop. 2003/04:35) till riksdagen. I propositionen föreslås bl.a. att det i utlänningslagen (1989:529) införs en bestämmelse som gör det möjligt för en förundersökningsledare att ansöka om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för utländska målsägande och vittnen, bl.a. offer för människohandel, då det anses befogat med hänsyn till genomförandet av förundersökning eller huvudförhandling i brottmål. I propositionen föreslås också att målsägande och vittnen som beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd skall erbjudas hälso- och sjukvård och socialt bistånd under den tid de vistas i Sverige. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2004.

Att en förundersökningsledare ges möjlighet att ansöka om tidsbegränsat uppehållstillstånd utesluter givetvis inte att ett offer för människohandel själv ansöker om permanent uppehållstillstånd i Sverige på andra grunder. När det gäller möjligheten för t.ex. offer för människohandel att få permanent uppehållstillstånd har regeringen i den ovannämnda propositionen gjort bedömningen att de regler som i dag finns i utlänningslagen är tillräckliga för att omfatta möjligheten att erhålla uppehållstillstånd av bl.a. humanitära skäl (prop. 2003/04:35 s. 73).

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att Sverige utan lagstiftning eller andra sådana åtgärder som kräver riksdagens beslut lever upp till åtagandena i artikel 7 om offrens status i destinationslandet.

8.6 Brottsoffrens återvändande

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden som ställs upp i FN-protokollet när det gäller återvändande av brottsoffer.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg* efterlyser dock åtgärder som vidtas för att stödja återanpassningsprocessen.

Skälen för regeringens bedömning: När det gäller möjlighet för offer för människohandel att återvända till sitt hemland stadgar artikel 8 i FN-protokollet skyldigheter för både ursprungsstaten (den stat, i vilken ett offer var medborgare eller hade en rätt att permanent eller under lång tid vistats vid tidpunkten för ankomsten till en annan stats territorium) och ankomststaten (den stat till vars territorium offret ankommit). Åtagandena i artikel 8 i FN-protokollet redovisas närmare i avsnitt 5.2.

Bestämmelser om återvändande av offer berörs inte i rambeslutet.

Juridiska institutionen vid Handelshögskolan i Göteborg efterlyser dock åtgärder som vidtas för att stödja återanpassningsprocessen.

Innehållet i FN-protokollet mot människohandel i denna del överensstämmer med den svenska återsändandepolitiken som bygger på respekt för mänskliga rättigheter och den enskildes integritet. Det innebär bl.a. att ett återsändande skall ske med hänsyn till en persons säkerhet och på ett värdigt sätt, i första hand självmant. Regeringen gör bedömningen att Sverige utan lagstiftning eller andra sådana åtgärder som kräver riksdagens beslut lever upp till FN-protokollets bestämmelser om återvändande av offer.

8.7 Förebyggande åtgärder

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden som ställs upp i FN-protokollet om förebyggande åtgärder.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Justitias Systrar* delar dock inte bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: FN-protokollet innehåller åtaganden att vidta förebyggande åtgärder. Även i FN-konventionen finns bestämmelser om förebyggande åtgärder. I propositionen Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) görs bedömningen att konventionens bestämmelser om förebyggande åtgärder inte föranleder några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Frågan om förebyggande åtgärder behandlas inte i rambeslutet.

I *artikel 9* i FN-protokollet återfinns bestämmelserna om förebyggande åtgärder. I avsnitt 5.3 redogörs närmare för dessa bestämmelser. I detta sammanhang finns dock anledning att särskilt lyfta fram artikel 9.5. I denna artikel stadgas att parterna skall vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, såsom utbildnings-, sociala eller kulturella åtgärder för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor. I anslutning till denna artikel kan nämnas lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster som trädde i kraft den 1 januari 1999. Lagen omfattar köp och försök till köp av sexuella tjänster oavsett var de sker. Lagen markerar samhällets avståndstagande från prostitution utan att samtidigt minska de prostituerades möjligheter att söka stöd och hjälp från samhällets sida. Det räcker dock inte med lagstiftning utan åtgärder krävs inom olika verksamhetsområden. Det pågår ett brett upplagt arbete inom Regeringskansliet samt på myndighetsnivå för att förebygga människohandel. Några av dessa åtgärder nämns i avsnitt 4.3 och 4.4. Såsom ovan angivits i avsnitt 8.4 pågår just nu ett arbete i Europarådet med att utarbeta en europeisk konvention mot människohandel. Inom ramen för detta arbete diskuteras också förebyggande

åtgärder för att förhindra människohandel, såsom informations- och massmediekampanjer. Även i Sverige vidtas olika förebyggande åtgärder för att förhindra människohandel och motverka efterfrågan, såsom utbildningsprogram för gymnasieklasser och värnpliktiga om prostitution, sexuell exploatering och människohandel.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att Sverige uppfyller åtagandena i artikel 9.5 i FN-protokollet.

Övriga artiklar i FN-protokollet som innehåller åtaganden om brottsförebyggande åtgärder är allmänt hållna och innehåller inga specifika krav på konventionsstaternas lagstiftning när det gäller förebyggande åtgärder. Sammantaget gör regeringen bedömningen att Sverige lever upp till dessa åtaganden utan att lagstiftningsåtgärder behöver vidtas.

8.8 Informationsutbyte och utbildning

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden om informationsutbyte och utbildning som ställs upp i FN-protokollet.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen. *Justitias Sysstrar* delar dock inte bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens bedömning: I *artikel 28* i FN-konventionen om gränsöverskridande organiserad brottslighet finns bestämmelser om informationssamling. I propositionen Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (prop. 2002/03:146) görs bedömningen att konventionens bestämmelser om informationsinsamling inte föranleder några lagstiftningsåtgärder. Riksdagen delade denna bedömning (bet. 2003/04:JuU6, rskr. 2003/04:23).

Härutöver behandlar *artikel 10* i FN-protokollet informationsutbyte och utbildning. I avsnitt 5.3 redogörs närmare för bestämmelserna i artikeln. Frågan behandlas inte i rambeslutet.

Artikel 10.1 reglerar informationsutbyte mellan myndigheter. Informationsutbytet skall ske i enlighet med nationell rätt. Redan härav torde följa att åtagandet inte medför några behov av lagändringar i denna del.

För Sveriges bistånd till andra länder med sådana former av inhämtande av information som kräver myndighetsutövning i Sverige (exempelvis genom förhör) finns särskilda regler. Detsamma gäller för behandling av personuppgifter från olika register. I övrigt kan berörda svenska myndigheter och tjänstemän i stor utsträckning, informellt och utan särskilt författningsstöd, utbyta icke sekretessbelagd information av aktuellt slag med sina motsvarigheter i andra länder.

Artikel 10.2 reglerar frågor om utbildning och föreskriver att staterna skall tillhandahålla myndigheterna utbildning i förebyggande av handel med människor. I det sammanhanget kan följande nämnas.

För att sprida information om prostitution, sexuell exploatering och handel med kvinnor och barn, särskilt förebyggande arbete och samverkan, anordnas inom Regeringskansliet regelbundet seminarier och konfe-

renser med deltagare från myndigheter, frivilligorganisationer samt från allmänheten. Regeringskansliet producerar och förmedlar också informationsmaterial på olika språk om problematiken.

Regeringen har aviserat 10 miljoner kronor årligen till polisen under de kommande tre åren som skall användas för att bekämpa människohandel. Rikspolisstyrelsen skall enligt regleringsbrev för år 2004 bl.a. använda dessa medel till att öka kunskapen om människohandel samt till utbildning i bemötande av brottsoffren. Av regleringsbrevet för Domstolsverket framgår att ökade kunskaper om människohandel är en prioriterad fråga även för domstolsväsendet.

Enligt artikel 10.3 skall en begäran från annan stat om begränsad användning av en uppgift tillmötesgå. Hänvisningen till att informationsutbytet skall ske i enlighet med nationell lagstiftning i förening med det svenska sekretessbestämmelserna torde få anses tillgodose kraven i fråga om användningsbegränsning i FN-protokollet.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att Sverige utan lagstiftning eller andra sådana åtgärder som kräver riksdagens beslut kan leva upp till åtagandena om informationsutbyte och utbildning.

8.9 Gränskontrollåtgärder och transportörsansvar

Regeringens bedömning: Det krävs inte några lagändringar för att tillgodose de åtaganden om gränskontroller och transportörsansvar som FN-protokollet ställer upp.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: *Artikel 11* i FN-protokollet innehåller bestämmelser om gränskontrollåtgärder och transportörsansvar. I avsnitt 5.4 redogörs närmare för bestämmelserna i artikeln. Rambeslutet om åtgärder mot människohandel innehåller inga bestämmelser om gränskontrollåtgärder och transportörsansvar.

Artikel 11.1 anger bl.a. att staterna, utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, så långt det är möjligt, skall förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka handel med människor. I *artikel 11.5* och *11.6* finns bestämmelser om att staterna skall överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna samt överväga att, i enlighet med nationell lag, tillåta avvisning m.m. av personer som har gjort sig skyldiga till brott enligt protokollet. Bestämmelserna har karaktären av målsättningsbestämmelser och redan härav torde följa att det inte krävs några lagändringar för att uppfylla dessa. Nedan ges dock exempel på några åtgärder som har vidtagits eller vidtas för att förstärka gränskontroller för att förebygga och upptäcka brottslighet, bl.a. handel med människor.

Schengenkonventionen ställer krav på att gränskontrollen vid konventionsstaternas yttre gränser skall uppnå en gemensam standard. I Schengens informationssystem, SIS, kan varje Schengenland föra in uppgifter

med begäran om att en viss åtgärd skall vidtas om en person eller ett fordon påträffas vid en gränskontroll.

Öresundsavtalet är ett avtal om polisiärt samarbete mellan Sverige och Danmark som kompletterar Schengenavtalet och syftar till att stärka samarbetet i Öresundsregionen för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet m.m. Sedan december 2001 finns det även ett avtal mellan Skåne- och Köpenhamnspoliserna om polisoperativt samarbete. Vidare finns ett avtal mellan Sverige, Norge och Finland om gränsöverskridande övervakning och förföljande som kompletterar Schengenkonventionens bestämmelser.

Artikel 11.2-4 innehåller bestämmelser om transportörers ansvar. Där finns bl.a. bestämmelser om skyldighet för affärsdrivande fraktförare att tillse att passagerare innehar nödvändiga resehandlingar. En redogörelse för bestämmelserna finns i avsnitt 5.4.

Utlänningslagens nuvarande bestämmelse (9 kap. 2 § UtIL) om transportörsansvar innebär att transportören i vissa fall är skyldig att ersätta staten för kostnaderna för en utlännings resa från Sverige. Detta gäller om en utlänning som har kommit till Sverige med ett fartyg eller ett luftfartyg avvisas därför att han eller hon saknar pass eller de tillstånd som krävs för att resa in i landet eller medel för sin hemresa. Transportörerna kan under vissa förutsättningar helt eller delvis befrias från skyldigheten att ersätta statens kostnader. Det gäller om de antingen visar att de har haft skälig anledning att anta att en utlänning hade rätt att resa in i Sverige eller om det med hänsyn till kostnadens storlek eller av andra skäl framstår som uppenbart oskäligt att utkräva kostnaden.

Enligt Schengenkonventionen skall vidare de stater som träffat avtal om samarbete införa regler om transportörers ansvar i sin nationella lagstiftning. Europeiska unionens råd antog den 28 juni 2001 direktivet 2001/51/EG om komplettering av bestämmelserna i Schengenkonventionen som reglerar transportörsansvar. Den 22 januari 2004 beslutades propositionen Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m.m. (prop. 2003/04:50). Propositionen behandlar bl.a. genomförandet av det ovan nämnda rådsdirektivet.

I propositionen föreslås bl.a. att transportörers skyldighet att kontrollera att utländska medborgare som reser till Sverige direkt från en annan stat än en Schengenstat innehar pass och andra tillståndshandlingar som krävs för inresa i landet regleras. Syftet med kontrollskyldigheten är att förmå transportörer att göra en grundläggande kontroll av sina resandes handlingar. Vad transportörerna vid sin kontroll bör kunna upptäcka är avsaknad av eller uppenbart falska handlingar. Det är inte fråga om någon mer ingående kontroll som kräver expertkunskap i fråga om förfalskningar. En transportör som inte fullgör sin kontrollskyldighet skall betala en särskild avgift. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2004.

Bestämmelserna om gränskontrollåtgärder och transportörsansvar i *artikel 11* i FN-protokollet har till största delen karaktären av målsättningsbestämmelser. I delar som kan anses mer bindande har Sverige redan tillräcklig lagstiftning för att kunna uppfylla åtagandena. Sammantaget gör regeringen bedömningen att svensk lagstiftning uppfyller åtagandena i *artikel 11* i FN-protokollet. Sverige kan således utan att anta ny lagstift-

8.10 Rese- och identitetsdokument

Regeringens bedömning: Svensk lagstiftning tillgodoser de åtaganden FN-protokollet ställer upp när det gäller bestämmelserna om rese- och identitetsdokument.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har inte någon erinran mot bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Endast FN-protokollet behandlar dessa frågor. I *artikel 12* i protokollet finns bestämmelser som varje stat inom ramen för tillgängliga resurser skall vidta som rör åtgärder för att förhindra t.ex. missbruk, förfalskning och olaglig tillverkning av rese- eller identitetsdokument. Enligt *artikel 13* skall en stat på begäran av en annan stat, i enlighet med sin nationella lag, bekräfta äkthet och giltighet av rese- och identitetsdokument. En närmare redogörelse för bestämmelserna i artikel 12 och 13 finns i avsnitt 5.5.

Passlagen (1978:302) reglerar i huvudsak utfärdande av pass. Sverige utfärdar sedan 1998 s.k. EU-pass. Dessa anses ur förfalskningssynpunkt vara av tillfredställande kvalitet. En promemoria har nyligen remitterats med förslag som bl.a. syftar till att öka säkerheten i svenska pass, Ds 2004:8 Ökad säkerhet i pass m.m. I promemorian föreslås bl.a. att passets giltighetstid skall förkortas från tio år till fem år och att passen skall förses med s.k. biometrisk information. Med biometri avses i detta sammanhang tekniker som läser av en persons unika drag och översätter dem till en datakod i syfte att använda koden vid maskinell och automatisk identifiering.

Sverige tillmötesgår redan i dag en stat som kommer med en sådan begäran om kontroll av giltighet och äkthet som nämns i *artikel 13* i FN-protokollet. De vanligaste frågor som Sverige har att besvara vad gäller äkthet och giltighet av pass är om passet är behörigen utfärdat eller anmält stulet. I Sverige kan man i första hand vända sig till Rikskommunikationscentralen under Rikskriminalpolisen för att få svar på dessa frågor. Svaren hämtas från passregistret och kan oftast lämnas direkt.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att svensk lagstiftning uppfyller bestämmelserna om rese- och identitetsdokument i FN-protokollet.

9 Genomförande av FN-protokollet och rambeslutet i svensk rätt

9.1 Straffansvaret för människohandel utvidgas

Den 1 juli 2002 infördes, i 4 kap. 1 a § brottsbalken, människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. Härigenom förstärktes det straffrättsliga skyddet mot sådan människohandel som syftar till att off-

ren skall utnyttjas för sexuella ändamål. Brottet tar sikte på sådan gränsöverskridande handel med människor som syftar till att de skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål.

I den proposition som föregick lagändringen uttalade regeringen (prop. 2001/02:124 s. 20) att regleringen borde ses som ett första steg i riktning mot att åstadkomma en utökad kriminalisering av alla former av människohandel. Regeringen uttalade sin avsikt att så snart det är möjligt återkomma med de ytterligare förslag som kan visa sig behövas för att åstadkomma en sådan kriminalisering och för att fullt ut genomföra relevanta internationella instrument.

Riksdagen godkände den 24 april 2002 EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219). Rambeslutet antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002.

För att åstadkomma en ändamålsenlig kriminalisering av människohandel och för att fullt ut uppfylla FN-protokollet och EU:s rambeslut på området, bör straffansvaret fortsättningsvis omfatta även sådana människohandelsförfaranden som syftar till andra former av utnyttjande utöver sexuella sådana enligt vad som närmare utvecklas nedan i avsnitt 9.2. Vidare bör straffansvaret utvidgas till att avse ytterligare människohandelsåtgärder och oberoende av om de är gränsöverskridande eller inte. Denna fråga behandlas närmare i avsnitt 9.3–4.

9.2 Utnyttjandesyftena och brottsrubriceringen

Regeringens förslag: Straffansvaret skall fortsättningsvis omfatta även sådana människohandelsförfaranden som syftar till att offret skall

1. utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångs-tillstånd,
2. utnyttjas för avlägsnande av organ, eller
3. på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

Brottet skall fortsättningsvis benämnas människohandel.

Promemorians förslag överensstämmer i sak med regeringens förslag. Den lagtekniska utformningen skiljer sig dock något åt jämfört med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot promemorians förslag. Några remissinstanser har dock lagtekniska synpunkter.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot att det föreslagna brottet skall benämnas människohandel. *Barnombudsmannen* och *Svenska Unicef* anser dock att en separat brottsrubricering ”människohandel mot barn” bör övervägas.

Några remissinstanser har synpunkter på kravet att gärningen skall ha begåtts i visst syfte, vilket i den delen innebär ett krav på direkt uppsåt för straffansvar. *JämO* anser att eventuellt uppsåt skall vara tillräckligt för straffansvar. *Brottsförebyggande rådet* anser att det kan bli problematiskt att styrka uppsåt och att en lösning kan vara att det skall räcka med

grov oaktsamhet för straffansvar. *Sveriges advokatsamfund* avstyrker inte kravet på direkt uppsåt men vill ändå väcka frågan om vilket uppsåt som skall krävas för ansvar.

Skälen för regeringens förslag: Det signifikanta för brottet människohandel är att förfarandena alltid syftar till någon form av efterföljande exploatering, eller med ett annat ord utnyttjande, av offren. Det har i lagtexten utformats som ett krav på en avsikt, direkt uppsåt, att utnyttja offret. Ett par remissinstanser ställer sig kritiska till kravet på direkt uppsåt för straffansvar när det gäller det föreslagna människohandelsbrottet.

Enligt den nuvarande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål skall syftet med handeln vara att i destinationslandet utnyttja offret för sexuella ändamål. Om något sådant syfte inte föreligger när åtgärden vidtas kan ansvar för människohandel inte komma i fråga. Beträffande syftet krävs alltså direkt uppsåt. I motiven till bestämmelsen, prop. 2001/02:124 s. 27, anfördes bl.a. följande när det gäller kravet på direkt uppsåt till det åsyftade utnyttjandet:

”Det kan diskuteras huruvida även indirekt eller eventuellt uppsåt i förhållande till utnyttjande för sexuella ändamål bör kunna föranleda ansvar för människohandel. Enligt regeringens bedömning skulle en sådan utvidgning emellertid innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannaansvar. Exempelvis skulle människosmugglare vars syfte är att tjäna pengar på andra människors - ofta orealistiska - förhoppningar om ett bättre liv i ett nytt land kunna dömas för människohandel då ett eventuellt uppsåt i förhållande till utnyttjande för sexuella ändamål inte sällan torde vara för handen. Människohandelsbrottet bör enligt regeringens mening förbehållas fall där exploatering utgör huvudmotivet för åtgärderna. Enligt regeringens bedömning bör därför direkt uppsåt i förhållande till utnyttjandet för sexuella ändamål erfordras för gärningsmannaansvar för människohandel.”

Denna bedömning delades av riksdagen (se bet. 2001/02:JuU27).

De argument som framfördes i propositionen om straffansvaret för människohandel för sexuella ändamål är fortfarande relevanta när tillämpningsområdet för människohandel nu föreslås utvidgas. Regeringen anser att människohandelsbrottet även fortsättningsvis, i enlighet med definitionerna i FN-protokollet och rambeslutet, bör förbehållas fall där åtgärderna motiveras av utnyttjandesyftet. Det innebär att direkt uppsåt i förhållande till utnyttjandet bör krävas även för ett utvidgat ansvar för människohandel. Det sagda utesluter emellertid inte ansvar för medhjälp till människohandel eftersom en medverkande inte behöver ha direkt uppsåt i förhållande till det åsyftade utnyttjandet.

I Sverige torde förfaranden som syftar till olika former av utnyttjande för sexuella ändamål vara vanligast förekommande. Det är också gränsöverskridande förfaranden som syftar till sådana utnyttjanden som omfattas av brottet människohandel för sexuella ändamål. Naturligtvis bör människohandelsförfaranden som syftar till att offer skall utnyttjas för sådana ändamål omfattas också av den utvidgade kriminalisering som nu föreslås. Tillämpningsområdet bör i detta avseende vara detsamma som enligt den i dag gällande bestämmelsen. Straffansvaret bör alltså även fortsättningsvis träffa människohandelsförfaranden som begås i syfte att offret skall utsättas för sådana sexualbrott som anges i 6 kap. 1–4 §§ brottsbalken eller utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål, inbegripet utnyttjande för med-

verkan vid framställning av pornografiska alster eller i pornografiska föreställningar.

Härutöver bör förfaranden i syfte att utnyttja offren för andra ändamål omfattas av en utvidgad kriminalisering.

Människohandel syftande till att offren skall utnyttjas i tvångstillstånd eller andra nödlägen

Ett utvidgat straffansvar för människohandel bör, för att Sverige skall leva upp till åtagandena enligt FN-protokollet och rambeslutet, också omfatta i vart fall sådan människohandel som syftar till att offren skall utnyttjas i tvångsarbete eller tvångstjänst, i slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor eller i trälldom eller för avlägsnande av organ. Dessa syften anges uttryckligen i FN-protokollet. I rambeslutet anges att syftet – förutom sexuell exploatering – skall vara att exploatera personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller trälldom. Det bör i detta sammanhang påpekas att ordet utnyttjande (eller exploatering) i FN-protokollet och rambeslutet i sig innebär en precisering av tillämpningsområdet. Sålunda omfattas inte exempelvis sådant avlägsnande av organ som sker av legitima medicinska skäl.

De aktuella uttrycken är sedan lång tid etablerade i andra internationella överenskommelser som rör mänskliga rättigheter. Avsikten är att uttrycken, när de förekommer i FN-protokollet och rambeslutet, skall ha samma innebörd som de har i den internationella rätten rörande mänskliga rättigheter. Uttrycken syftar i allt väsentligt till att beskriva dels situationer där offret, utan att något befogat och av rättsordningen upprätthållet samhällsintresse föreligger, tvingas att mot sin vilja utföra prestationer som är orättfärdiga eller innefattar ett element av förtryck eller innebär en påfrestning som skulle kunna undvikas, dels situationer där offret har någon annan slags skyldighet att prestera i eller att annars tåla ett icke helt kortvarigt tillstånd av totalt beroende som den utsatte inte har någon möjlighet att själv påverka eller undkomma. Uttrycken inbegriper sådana vitt skilda företeelser som t.ex. skuldslaveri, vissa former av tvångsäktenskap samt utnyttjanden av barn i väpnade konflikter.

Formuleringen ”krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd” i första ledet i brottsbalkens bestämmelse i 4 kap. 3 § om försättande i nödläge täcker åtskilliga, men inte samtliga, av de situationer som avses. Med tvångstillstånd i den bestämmelsen avses nämligen inskränkningar av annans handlingsfrihet av skilda slag och olika svårhetsgrader. Förlusten av handlingsfriheten kan vara total eller partiell. Det krävs dock att den angripne helt eller delvis är förhindrad att fritt bestämma över sina handlingar och låtanden. Exempel på försättande i tvångstillstånd är att någon olovligen påtvingar annan krigs- eller arbetstjänst.

Det vidare uttrycket ”nödläge” i andra ledet i brottsbalkens bestämmelse om försättande i nödläge omfattar bl.a. sådana tvångstillstånd som avses i bestämmelsens första led men även andra situationer. Gemensamt för dessa är att någon befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. Uttrycket täcker samtliga de situationer som i de nu aktuella instrumenten mot människohandel avses med

tvångsarbete och liknande tvångstjänstgöring, slaveri och därmed jämförbara bruk och sedvänjor och trældom. Det täcker också situationer där människor befinner sig i en sådan belägenhet att de kan utnyttjas för organanskaffningsändamål.

Göteborgs tingsrätt anser att rekvisiten ”annat sådant tvångstillstånd” och ”annat nödläge” är obestämbara.

De båda rekvisiten tvångstillstånd och nödläge används i brottet försättande i nödläge. Såsom framgått torde den i bestämmelsen om försättande i nödläge använda terminologin ta sikte på just sådana situationer som offren, enligt de internationella definitionerna av människohandel, avses utnyttjas i. Det ter sig därför, enligt regeringens mening, naturligt och ändamålsenligt att använda sig av denna i straffrättsliga sammanhang bekanta terminologi också vid en utvidgad kriminalisering av människohandel.

I detta sammanhang kan också hänvisas till vad Lagrådet anförde i det lagstiftningsärende, genom vilket brottet människohandel för sexuella ändamål infördes. I det ärendet konstaterade Lagrådet (prop. 2001/02:124 s. 54) bl.a. att det i 4 kap. 3 § brottsbalken redan finns en paragraf som i första hand tar sikte på just människohandel eller den s.k. slavhandeln särskilt med kvinnor och barn. I linje med Lagrådets uttalanden faller det sig naturligt att, vid den utvidgning av straffansvaret för människohandel som nu bör göras, bygga på den tidigare regleringen av brottet försättande i nödläge. Uttrycken ”krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd” och ”nödläge” täcker in de syften som anges i FN-protokollet och rambeslutet även om formuleringen inte helt korresponderar med den som används i FN-protokollet eller rambeslutet.

Nästa fråga att ta ställning till är hur lagtexten i detta avseende närmare skall formuleras. *Hovrätten för Nedre Norrland* anser att uttrycket ”utnyttjas i något annat nödläge” inte är ett språkligt lyckat uttryck för vad som avses. Regeringen delar uppfattningen att uttrycket kan leda till tanken att det är gärningsmannen som genom otillbörliga metoder skaffar sig bistånd i ett nödläge. I förtydligande syfte bör därför anges att det skall vara fråga om en situation som innebär ett nödläge för den utsatte.

Som *Brottsförebyggande rådet* och *Stiftelsen Kvinnoforum* påpekat finns det skäl för att i lagtexten uttryckligen ange ”avlägsnande av organ” som ett utnyttjande som människohandelsförfarandena kan syfta till. Såsom redogjorts för ovan anges uttryckligen i FN-protokollet att avlägsnande av organ är ett av de utnyttjandesyften som omfattas av protokollet. Ett sådant syfte torde omfattas av formuleringen ”utnyttjas i en situation som innebär ett nödläge för den utsatte”. Trots detta finns skäl som talar för att särskilt ange detta syfte i lagtexten.

Genom att uttryckligen i lagtexten föra in även ”avlägsnande av organ” uppnås överensstämmelse med innehållet i FN-protokollet. Det innebär också ett förtydligande. Avlägsnande av organ är dessutom ett utnyttjande av speciell art och det är även på den grunden befogat att särskilt i lagtexten skriva ut att även sådant åsyftat utnyttjande omfattas.

Sammanfattningsvis bör alltså straffansvaret för människohandel utvidgas till att avse – förutom sådan människohandel som syftar till att offren skall utnyttjas för sexuella ändamål – även sådan människohandel som syftar till att offren skall utnyttjas i tvångstillstånd, för avlägsnande av organ eller i något annat nödläge. Avsikten är att kriminaliseringen

härigenom skall omfatta också sådan människohandel som syftar till att offren skall utnyttjas i tvångsarbete och liknande tvångstjänstgöring, i slaveri eller därmed jämförbara bruk och sedvänjor eller i trälldom, för avlägsnande av organ eller andra situationer som utgör ett nödläge.

Regeringen anser att den reglering som syftar till en utvidgning av gällande rätt i det här hänseendet bör föras in i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Det innebär att människohandel för sexuella ändamål och annan människohandel regleras på ett enhetligt sätt i samma bestämmelse.

För denna lösning finns det flera skäl. Ett är att gränsen mellan de olika utnyttjandesyftena kan vara svår att dra. Det kan också vara så att offret är tänkt att utnyttjas för olika ändamål, t.ex. för såväl hushållsarbete under närmast slaveriliknande former som för sexuella ändamål. Därför överlappar också i viss mån beskrivningarna av utnyttjandesyftena varandra. Det kanske viktigaste argumentet för att behandla olika former av människohandel i en straffbestämmelse är dock att denna lösning ger rättsväsendets myndigheter ett mer effektivt verktyg i kampen mot människohandel. Det måste nämligen anses vara en avsevärd fördel för rättstillämparen om det räcker att kunna konstatera direkt uppsåt till något sådant utnyttjande som är relevant för bestämmelsens tillämpning. Detta är också den väg som Lagrådet tidigare har anvisat (prop. 2001/02:124 s. 54–55). Lagrådet uttalade i samband med det lagstiftningsärendet att det med hänsyn till de internationella instrumentens utformning förefaller svårt att tänka sig att de grundläggande rekvisiten skulle ges olika utformning för olika former av människohandel, liksom att vad som sades i det lagstiftningsärendet talade för att det är starkt önskvärt med en enhetlig reglering.

I konsekvens med det sagda bör brottet fortsättningsvis benämnas människohandel. *Barnombudsmannen* och *Svenska Unicef* anser dock att en särskild brottsrubricering ”människohandel mot barn” bör övervägas. Regeringen delar grundtanken att barns särskilda förutsättningar och behov måste beaktas. Det föreslås också att det för straffansvar i fråga om brott mot barn inte skall krävas att olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel har använts (se avsnitt 9.6).

Frågan om en särskild brottsrubricering för barn har tidigare behandlats i propositionen *Straffansvaret för människohandel* (prop. 2001/02:124 s. 28). I motiven anfördes följande:

”Kommittén har föreslagit två särskilda straffbestämmelser samt att brotten skall rubriceras människohandel för sexuella ändamål respektive handel med barn för sexuella ändamål. *Riksåklagaren* och *Justitiekanslern* har härvidlag anfört att det är språkligt mindre lyckat att i brottsrubriceringarna hänvisa till människor när det gäller personer som har fyllt 18 år och till barn när det gäller personer som inte har fyllt 18 år. Regeringen instämmer i detta. Enligt regeringens bedömning bör endast en straffbestämmelse som gäller människohandel omfattande såväl barn som vuxna införas. Brottet bör rubriceras människohandel för sexuella ändamål.”

Regeringen anser att de skäl som då anfördes fortfarande är relevanta även i detta ärende. Enligt regeringens bedömning bör inte någon särskild brottsrubricering avseende barn införas.

Regeringens förslag: Kravet på ett gränsöverskridande moment för straffansvar för människohandel skall tas bort.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den gällande straffbestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål omfattar endast gränsöverskridande förfaranden. Den träffar därvid åtgärder såväl i ursprungsländer och transitländer som i destinationsländer. Straffansvar för fullbordat brott förutsätter dock att offret har anlänt till det land i vilket utnyttjandet är tänkt att äga rum (i annat fall kan åtgärder i ursprungs- och transitländer föranleda ansvar endast för t.ex. försök, jfr prop. 2001/02:124 s. 23 och 34). Straffansvaret för det fullbordade brottet enligt den gällande bestämmelsen träffar således inte människohandelsförfaranden i exempelvis Sverige i sådana fall där Sverige endast är ett transitland och utnyttjandet av offret sålunda är avsett att äga rum i något annat land, till vilket offret inte har anlänt. Den gällande bestämmelsen omfattar inte heller människohandelsförfaranden i det land där utnyttjandet är tänkt att äga rum, om personen har anlänt till detta land på något annat sätt än som ett offer för människohandel.

Det finns flera skäl till att den gällande bestämmelsen på nu beskrivet sätt endast träffar gränsöverskridande förfaranden (prop. 2001/02:124 s. 22–23). När bestämmelsen infördes angav dock regeringen sin avsikt att i ett senare sammanhang återkomma till frågan om sådan människohandel som inte uppställer ett krav på gränsöverskridande.

Även om människohandel – som fenomen betraktat – i regel är av gränsöverskridande natur kan det naturligtvis också förekomma enskilda fall av människohandel inom ett land. Exempelvis kan människohandlare utnyttja en utsatt situation hos människor som kommit till Sverige under andra omständigheter än som offer för människohandel. Det kan t.ex. röra sig om barn från ett annat land som kommit till Sverige utan medföljande legal vårdnadshavare (s.k. ensamkommande barn). Vidare kan s.k. vidarehandel inom ett land utgöra en mer eller mindre integrerad del av handelskedjan, något som i och för sig i regel torde täckas av andra stycket i den nu gällande bestämmelsen.

I det tidigare nämnda lagstiftningsärendet ifrågasatte också Lagrådet lämpligheten av att inskränka straffansvaret till gränsöverskridande förfaranden (se prop. 2001/02:124 s. 55). Såsom Lagrådet påpekade är det sakligt sett svårt att motivera en ordning där kriminaliseringen av människohandel inte är tillämplig i förhållande till exempelvis personer som kommit till Sverige som flyktingar.

Starka skäl talar alltså för att låta också icke gränsöverskridande fall av människohandel omfattas av tillämpningsområdet för brottet människohandel. Detta är också något som ligger i linje med det av riksdagen godkända rambeslutet samt bestämmelserna i FN-konventionen mot gränsöverskridande organiserande brottslighet och FN-protokollet om handel med människor (se avsnitt 5.1 och 6.1).

Sammanfattningsvis anser regeringen att en utvidgad kriminalisering av människohandel som nu föreslås bör omfatta människohandels-

Vid denna bedömning bör, såsom närmare utvecklas nedan, inte någon specialreglering för gränsöverskridande fall behållas vid sidan av den mer utvidgade kriminalisering som nu föreslås.

9.4 Vilka handelsåtgärder bör omfattas av straffansvaret?

Regeringens förslag: Straffansvaret för människohandel skall omfatta den som, under de förutsättningar som i övrigt anges i bestämmelsen, rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen. Ansvar skall också omfatta den som i ett angivet utnyttjandesyfte till annan för över eller från annan tar emot kontrollen över en person.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har ingen erinran mot förslaget. Några remissinstanser, *Göteborgs tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* har däremot synpunkter på den språkliga utformningen av människohandelsåtgärderna. Några remissinstanser, *Stockholms tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten i Göteborg*, *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* och *Brottsförebyggande rådet*, har också synpunkter på rekvisitet "tar kontroll" och framhåller bl.a. att det kan ge upphov till tillämpningsproblem.

Skälen för regeringens förslag: Den gällande straffbestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål tar, som nämnts, sikte på sådan människohandel som syftar till utnyttjanden för sexuella ändamål. Den utvidgade kriminalisering som nu eftersträvas bör emellertid även fånga sådana förfaranden som syftar till att offren skall utnyttjas för andra ändamål liksom, oavsett vilken form av utnyttjande som åsyftas, andra människohandelsåtgärder. Utformningen av en sådan utvidgad kriminalisering är lagtekniskt sett komplicerad.

Som framgått av redovisningen i avsnitt 8.1.4 bör en utvidgad kriminalisering av människohandel, för att uppnå sitt syfte, täcka många situationer och förfaranden i flera olika led. En kriminalisering av människohandel bör, i enlighet med FN-protokollet och rambeslutet, i huvudsak ta sikte på fall där gärningsmannen

1. i syfte att offret senare skall utnyttjas på ett visst angivet sätt
2. befattar sig med offret genom någon "handelsåtgärd" av sådant slag som typiskt sett är ägnad att bidra till att försätta offret i en situation där ett sådant utnyttjande kan ske,
3. genom att tvinga eller lura offret eller missbruka eller dra fördel av offrets utsatta eller sårbara situation.

De utnyttjandesyften som avses i punkt 1 i ovan nämnda beskrivning har behandlats ovan. Frågan om s.k. otillbörliga medel enligt punkt 3 behandlas närmare nedan i avsnitt 9.5. I detta avsnitt behandlas nedan de handelsåtgärder som avses i punkt 2.

De internationella instrumenten är avsedda att genomföras i olika rättsystem av ibland mycket skiftande art. Staterna måste därför anses vara

berättigade till en viss rörelsefrihet vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna i instrumenten. Dessa bestämmelser måste nämligen tolkas så att de kan fylla den funktion som avses inom ramen för varje nationellt rättssystem. Detta kommer också till uttryck i FN-konventionens *artikel 11.6*, som äger motsvarande tillämpning på protokollet mot människohandel. Av denna artikel framgår att FN-instrumenten inte skall inverka på principen att beskrivningen av straffbara gärningar, lämpligt försvar eller andra rättsprinciper som bestämmer lagligheten av gärningar förbehålls den nationella lagen i en konventionsstat och att sådana brott som avses i konventionen skall lagföras och bestraffas i enlighet med den lagen.

De internationella instrumenten kan inte rimligen förstås så att varje tillfällig, ofarlig eller missriktad kontakt med en person, om än i ett utnyttjandesyfte, skall omfattas av människohandelsbrottet. Den rimliga avgränsningen av det straffbara området måste i stället sökas i instrumentens syfte och i definitionernas konstruktion.

Bestämmelsen bör avse åtgärder som leder till kontroll över offret eller överföringar av kontrollen

Det typiska tillvägagångssättet för människohandelns genomförande kommer till uttryck i FN-protokollets och rambeslutets definitioner, där de aktuella handelsåtgärderna – rekrytering, transport, inhysning och mottagande – räknas upp i en tänkt kronologisk följd. Definitionerna beskriver härvid i huvudsak en kedja av hanteringar, i vilken offret oftast förflyttas och rent fysiskt förs över mellan de olika länkarna i kedjan. I såväl FN-protokollet som rambeslutet ingår också kontroll över offret som ett moment i de förfaranden som beskrivs.

Av definitionen av människohandel framgår vidare att det skall röra sig om vad som, i en överförd bemärkelse, kan sägas utgöra en ”överlåtelse” av offret eller av kontrollen över offret mellan olika personer.

En utvidgad kriminalisering av människohandel bör i huvudsak ta sikte på fall där gärningsmannen på något sätt tvingar eller lurar offret eller missbrukar eller drar fördel av offrets utsatthet eller sårbarhet och – i syfte att offret senare skall utnyttjas på något sätt i en situation som offret har svårt att ta sig ur – förfar på ett sätt som typiskt sett är ägnat att försätta offret i sådan situation. Det är fråga om handelsåtgärder som ingår som ett led i att åstadkomma det åsyftade utnyttjandet. En förutsättning för det efterföljande utnyttjandet är någon slags kontroll över offret. Den svenska straffbestämmelsen bör därför bygga på ett krav på att kontroll över offret uppnås eller att en sådan redan uppnådd kontroll överförs. Det bör krävas ett orsakssamband mellan åtgärden och uppkomsten av kontroll över offret. Den sålunda nödvändiga kontrollsituationen åstadkoms i människohandeln genom sådana befattningar med offret som resulterar i eller innefattar ett skapande, vidmakthållande eller en överföring av kontroll över offret. En sådan tolkning överensstämmer med själva handelsbegreppet och ligger väl i linje med de syften som bär upp FN-protokollet och rambeslutet. Det är vidare just denna kontrollsituation som gör att brottet har ett så högt straffvärde och har kommit att kallas den moderna tidens slavhandel. Ur en sådan tolkning kan också en rimlig avgränsning av det kriminaliserade området göras. Utan kravet på kon-

troll skulle avgränsningen av brottet bli otydligare och det kriminaliserade området svårt att överblicka. De otillbörliga medel, varmed handelsåtgärderna genomförs, är just sådana som syftar till att ta kontroll över offret och sålunda beskära offrets reella valmöjligheter. I den mån åtgärderna inte består i en överföring till annan av en redan befintlig kontroll över offret eller ett mottagande från annan av kontrollen över offret (se mer härom nedan) bör det därför vara fråga om sådana åtgärder som – direkt eller i ett senare led i människohandelskedjan – leder till att kontroll över offret uppnås. Det bör i lagtexten komma till uttryck genom ett krav på att åtgärderna innebär att kontroll över offret uppnås.

Närmare om innebörden av kontrollrekvisitet

Regeringen anser att kravet på kontroll inte bör ställas alltför högt. Det bör sålunda vara tillräckligt att kontrollen är av faktisk art, även om den också kan ha sin bakgrund i en kontroll av rättslig art. Den kontroll eller, med andra ord, det maktförhållande som här avses bör också kunna vara av ett mer begränsat slag. Det bör dock krävas att offret skall stå under ett tryck som är av allvarlig betydelse för henne eller honom. Det bör alltså röra sig om sådana situationer av påtagligt underläge som typiskt sett krävs för ett förverkligande av brottsplanen. Gärningsmannen bör således ha ett påtagligt inflytande över offrets agerande, i vart fall i vissa hänseenden. Frågan om innebörden av kontrollrekvisitet behandlas i författningskommentaren.

Några remissinstanser, liksom *Lagrådet*, har pekat på att rekvisitet ”tar kontroll” är oprecist och kan ge upphov till tillämpningsproblem. Lagrådet har vidare framfört att det också framgår av författningskommentaren att uttrycket är avsett att täcka en mängd olikartade fall och att det bl.a. påpekas att kontrollsituationer av det aktuella slaget kan vara av tämligen subtil art. Trots de invändningar som kan riktas mot kontrollrekvisitet anser Lagrådet emellertid att ett sådant rekvisit behövs för att undvika att straffansvaret träffar fall av tillfälliga eller mera ofarliga personkontakter som inte bör vara kriminaliserade som människohandel. Regeringen har i och för sig förståelse för att detta föreslagna rekvisit, som inte tidigare förekommer i straffrättslig lagstiftning, kan ge upphov till tveksamheter. Handel med människor är emellertid en företeelse som i de flesta fall bygger på och förutsätter att gärningsmannen kontrollerar och styr offrets agerande. Begreppet kontroll används också i FN-protokollet och rambeslutet. I rambeslutet anges vidare att det skall vara fråga om en belägenhet av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk som utövas. Regeringen anser att rekvisitet ”tar kontroll” är det uttryck som på bästa sätt täcker in sådana situationer och förfaranden där ett påtagligt inflytande över offrets handlande uppnåtts. Det är inte möjligt att i lagtext eller motiv precisera alla sådana tänkbara situationer och förfaranden. Regeringen anser därför att ett tolkningsutrymme måste lämnas till rättstillämpningen att i varje enskilt fall avgöra när kontrollrekvisitet skall betraktas som uppfyllt.

Genom införandet av ett kontrollrekvisit framgår dessutom att brottet kan fortgå även sedan det fullbordats, dvs. vara perdurerande eller fortlöpande. För sådana fortlöpande brott börjar preskriptionstiden inte löpa så

länge det genom handlingen uppkomna tillståndet varar och det subjektiva rekvisitet alltså är uppfyllt.

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att de människohandelsåtgärder som bestämmelsen bör omfatta kan delas upp i två slag. Det ena består i människohandelsåtgärder som leder till att kontroll över offret uppnås. Det andra består i överförande till eller mottagande från annan av kontrollen över offret.

Utformningen av en kriminalisering av handelsåtgärder som leder till kontroll över offret

I bestämmelsens första stycke bör anges de s.k. människohandelsåtgärder som inte består i överföringar av en redan uppnådd kontroll över offret mellan personer, dvs. sådana åtgärder som leder till att kontroll över offret uppnås.

I enlighet härmed bör sådana inledande handelsåtgärder, som kan krävas för ett "anskaffande" av offret, omfattas av kriminaliseringen. Det kan vara sådana åtgärder som vidtas av agenter, rekryterare, organisatörer och transportörer för att på olika sätt förmå offret att foga sig och bege sig dit utnyttjandet är tänkt att äga rum eller förflytta offret till nästa länk i handelskedjan. Vidare bör självfallet också den som tar emot offret omfattas. Men även eventuella andra mellanliggande led som – med inhysning, mottagande och ytterligare transporter eller någon annan sådan åtgärd – lämnar nödvändiga bidrag till en sådan förflyttning eller överföring av offret mellan länkarna i kedjan bör omfattas.

På motsvarande sätt som i FN-protokollet och rambeslutet, som kriminaliseringen syftar till att genomföra, bör handelsåtgärderna rekrytering, transport, inhysning och mottagande anges som exempel i lagtexten och där spegla en tänkt kronologisk ordning för människohandels genomförande. Det bör dock också tydligt framgå att det naturligtvis inte bör krävas att människohandeln i det enskilda fallet har organiserats så att alla dessa åtgärder har förekommit någonstans i kedjan eller, än mindre, i just denna ordning.

Den svenska lagstiftningen bör emellertid inte begränsa sig till de handelsåtgärder som anges i FN-protokollet och i rambeslutet. Även andra liknande handelsåtgärder med offren, som i det enskilda fallet kan utgöra nödvändiga led i handels genomförande, bör omfattas. Vad som åsyftas är andra sådana befattningar med offren som utgör led i överförandet av dem mellan människohandlarna och som leder till att kontroll över dem uppnås. En sådan utvidgning bör åstadkommas genom att även formuleringen "eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person" läggs till de tidigare angivna handelsåtgärderna i brottsbeskrivningen.

Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet anser att rekvisiten "rekryterar" och "tar emot" är tämligen oprecisa. Vidare anser *Göteborgs tingsrätt*, *Juridiska fakultetsnämnderna vid Stockholms* och *Lunds universitet* att rekvisitet "vidtar någon annan sådan åtgärd" är oklart och svårtolkat och kan ge upphov till gränsdragningsproblem och bevisvärigheter. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser därutöver att det skulle vara en fördel om de straffbara handlingarna kunde ges en sammanfattande benämning i själva lagtexten.

Begreppen rekrytering och mottagande används såväl i FN-protokollet som i rambeslutet. Den föreslagna lagtexten har utformats i nära anslutning till FN-protokollet och rambeslutet. Begreppen är, som Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet påpekat, mindre precisa än begreppen transporterar och inhyser, som enklare kan definieras. Dessa är emellertid, enligt regeringens uppfattning, de uttryck som närmast återger de förfaranden som avses utan att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde på ett icke önskvärt sätt och som inte heller leder till avvikelser från FN-protokollet och rambeslutet. Uttrycket tar emot används också i den gällande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål. Frågan om tolkningen av begreppen behandlas i författningskommentaren.

När det gäller rekvisitet ”annan sådan åtgärd” är avsikten att alla sådana åtgärder som kan ingå som led i en förflyttning eller ett överförande av en person mellan länkarna i handelskedjan skall omfattas. De föreslagna rekvisiten ”rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person” omfattar alla de åtgärder som de inledande länkarna i en människohandelskedja – agenter, rekryterare, organisatörer och transportörer – kan vidta. Slutligen omfattas också kedjans sista länk, mottagaren. Att i lagtext räkna upp samtliga sådana åtgärder som kan omfattas är inte möjligt. Skulle ett sådant försök att uttömmande exemplifiera tänkbara åtgärder göras är dessutom risken tämligen stor att straffvärda förfaranden hamnar utanför det straffbara området. Ett visst tolkningsutrymme måste därför överlåtas till rättstillämpningen. Frågan om tolkningen av uttrycket ”annan sådan åtgärd” behandlas närmare i författningskommentaren.

Sammanfattningsvis avses alltså i samtliga fall sådana åtgärder som ingår i en förflyttning eller ett överförande av en person mellan länkarna i handelskedjan och som bidrar till att kontroll över offret uppnås, direkt eller i ett senare led i handelskedjan.

Det bör tilläggas att man genom att införa en sådan bestämmelse som nu sagts om ansvar för människohandel och som inte heller innehåller något krav på ett gränsöverskridande moment, dessutom uppnår det önskvärda resultatet att kriminaliseringen utvidgas till att avse relevanta handelsåtgärder även i transitländer. Åtgärderna mottagande och inhysande kan nämligen förekomma också i ett transitland som nödvändiga länkar i en organisation för gränsöverskridande människohandel. Sådana åtgärder omfattas dock inte av den i dag gällande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål.

Frågan om kravet på att handelsåtgärderna enligt första stycket i den föreslagna bestämmelsen skall ha genomförts med ett otillbörligt medel behandlas närmare nedan.

Utformningen av en kriminalisering av handelsåtgärder som innebär överföring av kontroll över offret

Människohandelsåtgärder kan bestå även i överföringar av kontrollen över offret, när en sådan kontroll av en eller annan anledning redan finns. Ett exempel på detta är innehavaren av ett ”slavkontrakt” som för över detta jämte en fordran på offret till någon annan, exempelvis en bordellägare. Som framgår närmare nedan finns det dock också mer subtila for-

mer av kontroll, eller makt, över människor, som kan överföras mellan personer.

FN-protokollet och rambeslutet är avsedda att omfatta också sådana transaktioner. Detta har tydligast kommit till uttryck i rambeslutet, som i *artikel 1.1* som människohandelsåtgärder anger rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, ”inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person” och bland de s.k. otillbörliga medlen anger bl.a. givande eller mottagande av betalning eller förmåner ”för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person”.

I ett andra stycke i bestämmelsen bör kriminaliseras de handelsåtgärder som kan förekomma när kontroll över offret redan föreligger. Sådan kontroll kan föreligga antingen därför att den har uppnåtts i ett tidigare led i människohandeln eller funnits sedan tidigare av andra skäl.

De handelsåtgärder som sålunda kriminaliseras bör härvid bestå i enbart överförande till annan respektive mottagande från annan av kontrollen över offret. Brottet bör härvid anses fullbordat redan genom överföringen respektive mottagandet.

För handelsåtgärder som avses här, och som anges i den föreslagna bestämmelsens andra stycke, bör det inte ställas upp några krav på att åtgärderna skall ha genomförts med ett otillbörligt medel. Denna fråga behandlas nedan under avsnitt 9.5.

Närmare om brottets fullbordanspunkt

När ett förfarande har fortskridit så långt att rekvisiten för fullbordat brott är uppfyllda har det nått vad man kallar brottets fullbordanspunkt. Var denna ligger beror på brottsbeskrivningen.

Det kan inledningsvis konstateras att det av definitionerna i såväl FN-protokollet som rambeslutet framgår att brottet människohandel skall anses fullbordat innan det åsyftade utnyttjandet har kommit till stånd. Det framgår däremot inte när brottet dessförinnan skall anses fullbordat. FN-protokollet och rambeslutet innebär också åtaganden att kriminalisera försök. Det bör också finnas en rimlig möjlighet att kunna undgå straffansvar för människohandel genom att frivilligt avbryta gärningens genomförande eller på annat sätt förhindra att brottet fullbordas.

Den utvidgade kriminalisering som nu föreslås i fråga om människohandel bör naturligtvis lika lite som den i dag gällande bestämmelsen innebära att det för straffrättsligt ansvar för det fullbordade människohandelsbrottet skall krävas att något utnyttjande verkligen har ägt rum. Om det visar sig att något utnyttjande i praktiken inte sker, t.ex. därför att offret lyckas ta sig ur situationen, bör detta således inte innebära att gärningen blir straffri eller straffbar endast som ett osjälvständigt brott, t.ex. försök. Människohandelsbrottet bör således även fortsättningsvis mer ta sikte på angreppet på offrets frihet än på det tilltänkta utnyttjandet som sådant.

Vid den i dag gällande regleringen utgör gränsöverskridandet fullbordanspunkten för de inledande människohandelsåtgärderna (i den gällande bestämmelsens andra stycke behandlas endast sådana efterföljande handelsåtgärder som förutsätter att ett människohandelsbrott enligt första stycket redan har fullbordats av tidigare länkar i människohandelsked-

jan). Fullbordandet av en människohandelsåtgärd genom uppnåendet av kontrollen över offret utgör en motsvarande rimlig fullbordanspunkt för människohandelsbrott enligt det nu föreslagna första stycket i bestämmelsen. För straffansvar för fullbordad människohandel enligt första stycket bör således krävas att åtgärden har inneburit att kontroll över offret uppnåtts.

Som ovan konstaterats bör brott enligt andra stycket, dvs. handelsåtgärder som innebär ett överförande till annan eller ett mottagande från annan av kontrollen över offret, fullbordas redan genom överföringen.

Närmare om fleras medverkan i brottsligheten

Som nämns i avsnitt 4.1 och avsnitt 8.1.4 kan människohandel som brottstyp sägas vara en form av kedjebrottslighet av mycket komplex natur. Brottsligheten kan organiseras på olika sätt med flera personer inblandade. Det framstår ibland som en tillfällighet i vilket led tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel används. Tanken är att de olika länkarna i en sådan handelskedja bör omfattas av kriminaliseringen, oberoende av inbördes arbetsfördelning och oberoende av hur kedjan i det enskilda fallet har organiserats.

Svensk rätt ger möjligheten att i olika situationer döma flera personer såsom gärningsmän till ett och samma brott. Det kan exempelvis gälla fall där flera tillsammans och i – uttryckligt eller underförstått – samråd utför brottet, t.ex. genom att mellan sig fördela arbetet så att olika personer genomför olika moment i brottet. Även om det inte går att fastställa exakt vad var och en av de inblandade har gjort kan det finnas möjligheter att döma alla de inblandade såsom gärningsmän. I enlighet härmed bör t.ex. den som, på det sätt som anges i första stycket i den nu föreslagna 4 kap. 1 a § brottsbalken, med användande av ett otillbörligt medel vidtar en handelsåtgärd med en person och härigenom bidrar till att kontroll över offret uppnås i ett senare led i handelskedjan ofta kunna bedömas som gärningsman.

Kan det däremot inte styrkas mer än att var och en av de inblandade åtminstone främjat brottet, kan var och en ändå bli ansvariga för medhjälp till brottet. Det bör framhållas att s.k. psykiskt främjande är tillräckligt. Med psykiskt främjande avses att den medverkande genom sitt agerande styrkt gärningsmannen i dennes uppsåt att begå brottet.

En medverkansgärning behöver inte bestå i medverkan från den otillåtna gärningens början till dess slut. Den kan förövas före eller samtidigt med den andra gärningen men i regel inte efter det att denna avslutats. Om en överenskommelse om efterföljande hjälp har slutits i förväg föreligger dock medverkan. Att ett brott är fullbordat behöver emellertid inte innebära att det är avslutat. Pågår brottet alltjämt kan medverkan ske. Detta är särskilt tydligt vid perdurerande brott, dvs. fortlöpande brott.

Många omständigheter är sådana att de läggs en medverkande till last fastän de inte föreligger hos honom eller henne själv. Till dessa omständigheter hör till exempel s.k. subjektiva överskott, dvs. att gärningsmannen begår gärningen i visst syfte. Den som medverkar till en sådan gärning straffas för sin medverkan även om han eller hon inte själv har ett sådant direkt uppsåt. Det räcker att han eller hon har eventuellt uppsåt i förhållande till att en annan medverkande har detta direkta uppsåt. En

främjare av brottet människohandel behöver sålunda inte själv ha direkt uppsåt i förhållande till ett sådant utnyttjande som avses för att kunna dömas till ansvar för medhjälp till människohandel (prop. 2001/02:124 s. 27).

9.5 Otillbörliga medel

Regeringens förslag: För straffansvar för människohandel skall det krävas att handelsåtgärderna har genomförts med användande av olaga tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel. Något sådant krav skall inte ställas upp för straffansvar för sådana handelsåtgärder som består i överföring till annan eller mottagande från annan av kontrollen över en person.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Rekvisitet ”med utnyttjande av någons utsatta belägenhet” har dock tillkommit på förslag av *Lagrådet*.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna anser att det för straffansvar skall krävas att handelsåtgärderna enligt första stycket har genomförts med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel. *Riksåklagaren, Åklagarmyndigheten i Stockholm, Brottsoffermyndigheten, Zonta International, Justitias Systrar* och *Prostitutionsgruppen i Göteborg* motsätter sig dock kravet på att handelsåtgärderna skall ha genomförts med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel.

Samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller har ingen erinran mot att det för straffansvar inte skall uppställas krav på olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel för sådana handelsåtgärder som består i överföring till annan eller mottagande från annan av kontrollen över en person.

Skälen för regeringens förslag: Av den nuvarande lydelsen av straffbestämmelsen följer ett krav på att åtgärderna för genomförande av handeln skall ha skett med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel för att kunna dömas för människohandel för sexuella ändamål. I motiven till bestämmelsen, prop. 2001/02:124, s. 24, anfördes bl.a. följande när det gäller kravet på otillbörliga medel:

”Ett nytt människohandelsbrott bör i första hand syfta till att skydda personer från att de genom annans uppsåtliga handlande skall bli försatta i en situation, där de lätt kan komma att bli utnyttjade i prostitution eller för andra sexuella ändamål. Om något sådant utnyttjande verkligen kommer till stånd bör däremot vara irrelevant för straffansvaret. Människohandelsbrottet bör således mer ta sikte på angreppet på offrets frihet än det tilltänkta utnyttjandet som sådant.

Främjande eller otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annans prostitution är redan kriminaliserat som koppleri. Människohandelsbrottet föreslås få en strängare straffskala än koppleri och således utgöra ett allvarigare brott. Detta kan motiveras med att människohandel, förutom att främja ett utnyttjande för sexuella ändamål, innefattar angrepp på offrets frihet och frid. Enligt regeringens mening talar detta för att det vid utformningen av ett nytt människohandelsbrott, såvitt avser

vuxna offer, bör uppställas ett uttryckligt krav på att något otillbörligt medel skall ha använts. Också behovet av en tydlig gränsdragning i förhållande till andra brott, bl.a. brott mot utlänningslagen (s.k. människosmuggling), talar härför.

Härtill kommer att just kravet på att något otillbörligt medel skall ha använts är centralt för utformningen av det människohandelsbrott som kommittén har föreslagit. Att ta bort detta rekvisit från bestämmelsen skulle leda till att brottsbeskrivningen blev kraftigt uttunnad och få konsekvenser som är svåra att överblicka bl.a. från legalitetssynpunkt. Det skulle också kunna ifrågasättas om den föreslagna straffskalan alltfjämt skulle vara adekvat. Detta gäller i synnerhet som människohandelsbrottet inte är begränsat till att syfta till utnyttjande i prostitution utan också utnyttjande för andra sexuella ändamål, såsom för framställning av pornografiska alster vilket i sig inte är straffbart enligt gällande rätt.”

Riksdagen ansåg vid sin behandling av det då föreslagna brottet människohandel för sexuella ändamål att såväl legalitetsaspekter som behovet av tydliga gränsdragningar mot andra brott talade för att det skall uppställas ett krav på att otillbörliga medel har använts. Vidare anförde riksdagen att det särskilt bör beaktas att det nya brottet även omfattar förfaranden som syftar till att brottsoffret skall delta i aktiviteter som i sig inte är straffbara i dagsläget (se bet. 2001/02:JuU27 s. 7).

De skäl som har anförts i det tidigare lagstiftningsärendet är i allt väsentligt fortfarande relevanta. Som framgår av den tidigare redogörelsen föreslås emellertid nu bl.a. att kravet på att människohandeln skall ha ett gränsöverskridande moment skall ersättas med ett krav på att gärningsmannen genom handelsåtgärderna skall ha uppnått kontroll över offret. I konsekvens med detta bör det i svensk lagstiftning inte ställas upp något särskilt krav på att handelsåtgärderna skall ha genomförts med användning av otillbörliga medel i de fall där människohandlarna redan har kontroll över offret och deras åtgärder består i att till annan föra över eller från annan ta emot denna kontroll. I den mån en kontrollsituation redan föreligger och kontrollen över offret förs över mellan länkar i kedjan i ett utnyttjandesyfte vore det nämligen inte rimligt att därutöver ställa upp krav på otillbörliga medel för åtgärdens genomförande. Sådana förfaranden måste i sig sägas innefatta åtminstone ett missbruk av offrets utsatta situation. De måste vidare anses vara i hög grad farliga och straffvärda.

När det gäller övriga situationer har, som nyss sagts, de skäl som ligger till grund för den nuvarande regleringen fortfarande relevans. Mot dessa bör emellertid ställas intresset av att en ny straffbestämmelse om människohandel blir så effektiv som möjligt. De hittillsvarande erfarenheterna av tillämpningen av bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål är begränsade. Det finns emellertid omständigheter som tyder på att det, särskilt i fall där Sverige är destinationsland, många gånger kan vara svårt att styrka att otillbörliga medel har använts vid rekryteringen och transporten av personer till Sverige i syfte att de här skall utnyttjas för prostitution. Kravet på att otillbörliga medel skall ha använts kan också leda till att fokus vid utredning och lagföring av människohandelsbrott på ett oönskat sätt skiftas från den misstänktes handlande till offrens bakgrund och situation, och särskilt i vilken utsträckning de varit medvetna om vad det avsedda utnyttjandet skulle innefatta. Till detta kommer att de principer som ligger till grund för den i Sverige genomförda kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster talar för att ett reformerat männi-

skohandelsbrott bör innefatta en kriminalisering av alla åtgärder som i förlängningen syftar till att någon skall utnyttjas i prostitution eller för andra sexuella ändamål oavsett om några otillbörliga medel används eller inte.

Det finns således flera skäl som talar för att överväga om inte straffansvaret för människohandel skulle kunna gälla utan krav på användande av otillbörliga medel. Frågan om hur en sådan straffbestämmelse i så fall skulle utformas är emellertid mycket komplicerad. Det speciella med konstruktionen av det nuvarande brottet människohandel för sexuella ändamål samt det nu föreslagna människohandelsbrottet är att något utnyttjande inte behöver ha ägt rum för att brottet skall fullbordas. En viktig utgångspunkt i den brottsliga gärningen ligger i användningen av de otillbörliga medlen. Ett människohandelsbrott utan krav på otillbörliga medel skulle t.ex. i de fall syftet är att utnyttja någon för tillfälliga sexuella förbindelser snarast vara att jämföra med förberedelse eller försök till koppleri, vilket bör ge ett mildare straff än det fullbordade koppleri-brottet. Som framgår ovan finns således ett flertal omständigheter som måste beaktas, såsom bland annat straffskalan, förhållandet till andra brott samt avgränsning av kriminaliseringen.

Det nu anförda ger vid handen att en rad frågor skulle behöva lösas för att åstadkomma ett människohandelsbrott utan krav på otillbörliga medel. Frågorna berör också utformningen av ett flertal andra lagrum än människohandelsbrottet. Det är inte möjligt att inom ramen för denna proposition göra nödvändiga överväganden som skulle krävas för att åstadkomma en sådan mer omfattande reform av straffansvaret för människohandel. Dessa överväganden bör därför göras i särskild ordning och med beaktande av de ytterligare erfarenheter som kan komma att vinnas när det gäller tillämpningen av den nu föreslagna bestämmelsen. Regeringen har därför för avsikt att tillsätta en särskild utredare som skall följa upp tillämpningen av människohandelsbrottet och bl.a. analysera och överväga möjligheten att utmönstra kravet på otillbörliga medel ur bestämmelsen.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att det för straffansvar för människohandel även fortsättningsvis bör krävas att sådana handelsåtgärder, som nu föreslås regleras i den ändrade bestämmelsens första stycke, har skett genom användande av något otillbörligt medel. Att det däremot, enligt regeringens uppfattning, inte bör uppställas något krav på otillbörliga medel när det gäller handel med personer under 18 års ålder framgår nedan.

Vilka otillbörliga medel avses?

De otillbörliga medel som förutsätts för ansvar för människohandel enligt den utvidgade kriminaliseringen bör vara desamma som dem som i dag förutsätts för ansvar för människohandel för sexuella ändamål. De bör därför beskrivas på samma sätt i lagtexten. *Lagrådet* har föreslagit att som ytterligare otillbörligt medel bör anges "utnyttjande av någons utsatta belägenhet". Som skäl härför har *Lagrådet* anført att den i lagrådsremissen valda formuleringen avser att fånga upp t.ex. missbruk av någons särskilt utsatta och därför sårbara situation. Eftersom dels ett sådant missbruk uttryckligen har angetts i rambeslutet och tilläggsprotokollet

som exempel på medel som används vid människohandel, dels just utnyttjande av någons utsatta belägenhet torde vara vanligt vid människohandel förordar Lagrådet att det angivna otillbörliga medlet uttryckligen tas in som ytterligare exempel i inledningen av människohandelsbestämmelsens första stycke. Regeringen delar Lagrådets bedömning. Införande av detta rekvisit tydliggör vad som tidigare avsetts kunna vara ett annat sådant otillbörligt medel, dvs. t.ex. ett missbruk av någons särskilt utsatta och därför sårbara situation (se prop. 2001/02:124 s. 24–25 och 34–35). Någon ändring i förhållande till gällande rätt är emellertid inte avsedd.

Det bör sålunda krävas att tvång eller vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller något annat sådant otillbörligt medel använts för genomförande av handelsåtgärderna, i den mån de inte består i överföring eller mottagande av kontroll över offret.

Det otillbörliga medlet skall ta sikte på de objektiva handelsåtgärder som ingår i människohandelsbrottet, dvs. såvitt nu är i fråga att rekrytera, transportera, inhysa, ta emot eller vidta någon annan sådan åtgärd med offret. Det bör också förutsättas att offret har förmåtts att underkasta sig åtgärden genom det otillbörliga medlet. Ett orsakssamband mellan det otillbörliga medlet och åtgärden skall alltså föreligga.

När kontrollen över offret väl har tagits någonstans i handelskedjan bör däremot, i enlighet med vad som ovan sagts, varje följande överföring till annan och mottagande från annan av kontrollen över offret i ett sådant utnyttjandesyfte som här avses utgöra människohandel oavsett om något otillbörligt medel används vid en sådan åtgärd eller ej. Detsamma gäller om en sådan kontrollsituation redan ursprungligen förelåg, och något tagande av kontrollen därför aldrig behövde genomföras.

9.6 Handel med barn

Regeringens förslag: I fråga om brott mot barn skall det för straffansvar för människohandel inte i något fall krävas att olaga tvång eller vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller något annat sådant otillbörligt medel har använts.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Såväl FN-protokollet som rambeslutet definierar människohandel avseende offer som inte har fyllt 18 år, dvs. barn, på samma sätt som människohandel avseende vuxna offer; dock med den avvikelser att det inte skall ställas upp något krav på användning av otillbörliga medel. Såvitt avser sådan människohandel för sexuella ändamål som omfattas av de gällande bestämmelserna i 4 kap. 1 a § brottsbalken motsvarar detta vad som redan gäller i Sverige. Följaktligen bör inte heller en utvidgad kriminalisering av människohandel i fråga om offer som är barn ställa upp några krav på användning av otillbörliga medel. Unga personer får ju dessutom redan genom sin ålder anses befinna sig i en sårbar situation. För straffansvar bör det i stället vara

tillräckligt att relevanta handelsåtgärder vidtas med ett barn i syfte att barnet skall utnyttjas för ett sådant ändamål som här avses.

I fråga om den gällande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål finns redan, i paragrafens tredje stycke, en särskild reglering som föreskriver straffansvar för sådan människohandel i fråga om barn, även om inga otillbörliga medel har förekommit. Den bör nu göras tillämplig också i fråga om de handelsåtgärder som nu föreslås regleras i bestämmelsens första stycke, oberoende av i vilket utnyttjandesyfte som åtgärderna vidtas.

9.7 Offrets samtycke

Regeringens bedömning: Någon bestämmelse om att offrets samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar betydelse för straffansvar för det föreslagna människohandelsbrottet skall inte införas i lagtexten.

Promemorians förslag: I promemorian har föreslagits att en uttrycklig bestämmelse införs i lagtexten om att offrets samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar betydelse för straffansvar för det föreslagna människohandelsbrottet.

Remissinstanserna: I stort sett samtliga remissinstanser har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot promemorians förslag. *Rikspolisstyrelsen* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* ställer sig dock tveksamma till förslaget och *Sveriges advokatsamfund* anser att argumenteringen för en särbestämmelse om att samtycke saknar rättslig relevans inte är övertygande.

Skälen för regeringens bedömning: Såväl FN-protokollet som rambeslutet innehåller uttryckliga regler om att offrets samtycke till det åsyftade utnyttjandet skall sakna betydelse om något av de i instrumenten angivna otillbörliga medlen har använts.

Med den konstruktion av människohandelsbrottet som här föreslås, liksom med den reglering som gäller redan i dag, fullbordas människohandelsbrottet redan innan något utnyttjande har kommit till stånd. Huruvida offret därefter samtycker till ett sådant utnyttjande saknar därför rättslig relevans för straffansvaret för brottet.

Enligt svensk rätt måste vidare ett samtycke, för att kunna ha någon straffrättsligt ansvarsbefriande verkan, ha förelegat vid tidpunkten för gärningens företagande; vid perdurerande (fortlöpande) brott skall samtycket föreligga under hela den tid gärningsmannen har skeendet under kontroll. Ett samtycke som lämnas i efterhand är alltid rättsligt irrelevant för frågan om huruvida ett brott har förövats. Redan på grund härav följer att det saknar betydelse om det skulle visa sig att offret sedermera skulle underkasta sig utnyttjandet.

Dessutom följer det av 24 kap. 7 § brottsbalken att ett samtycke från den person mot vilken en gärning riktas har straffrättsligt ansvarsbefriande verkan endast om gärningen – med hänsyn till den skada, kränkning, eller fara som den medför, dess syfte och övriga omständigheter – är försvarlig. Så kan normalt inte anses vara fallet när det gäller så allvarliga brott som människohandel eller t.ex. medverkan, försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. För att ett samtycke över huvud taget

skall kunna ses som ett samtycke och följaktligen – i andra fall än de som nu är i fråga – kunna befria från straffrättsligt ansvar, måste det dessutom uppfylla vissa krav. Det måste sålunda vara lämnat av någon som är behörig att förfoga över det aktuella intresset och kapabel att förstå innebörden av samtycket. Det måste också vara frivilligt, allvarligt menat och lämnat med full insikt om relevanta förhållanden. Ett ”samtycke” som framkallas med användande av tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel utgör således aldrig något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt. Om exempelvis en kvinna som befinner sig i en utsatt belägenhet till synes ger sitt ”samtycke” till att utnyttjas i prostitution kan detta ”samtycke” aldrig utesluta ansvar för människohandel, givet att övriga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda. Detta gäller oavsett om ”samtycket” lämnas vid rekryteringen, under en transport eller i anslutning till utnyttjandet.

Av den ovan lämnade redovisningen och som också framförts av *Rikspolisstyrelsen*, *Juridiska fakultetsnämnden vid Lunds universitet* och *Sveriges advokatsamfund* torde framgå att det saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen av ett människohandelsbrott om offret frivilligt underkastat sig det åsyftade utnyttjandet och därmed samtyckt till detta. Detta är också skälet till att frågan inte ansetts behöva regleras särskilt i den nuvarande lagstiftningen.

I lagrådsremissen föreslog regeringen att en uttrycklig bestämmelse infördes i lagtexten om att offrets samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar betydelse för straffansvar för det föreslagna människohandelsbrottet. Skälen härför var dels att man därigenom uppnår en mer fullständig överensstämmelse med innehållet i FN-protokollet och rambeslutet, dels att det för rättstillämparen på ett tydligt sätt markeras att det i straffbestämmelsen angivna kravet på användning av otillbörliga medel endast omfattar de inledande momenten av människohandeln, dvs. rekrytering, transport etc. och inte det åsyftade utnyttjandet. *Lagrådet* har anfört att det starkt kan ifrågasättas om bestämmelsen är motiverad. Enligt *Lagrådet* får det anses framgå med tillräcklig tydlighet av lagtexten i första stycket att kravet på att gärningsmannen skall ha handlat i ett sådant syfte som anges i punkterna 1–4 är uppfyllt även om det i något fall skulle kunna hävdas att den som gärningen är riktad mot har samtyckt till ett sådant utnyttjande. Av dessa skäl förordar *Lagrådet* att bestämmelsen i fjärde stycket i lagrådsremissens förslag skall utgå. Regeringen accepterar *Lagrådets* bedömning. Någon särskild bestämmelse om att offrets samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar betydelse för straffansvaret för människohandel skall således inte införas i lagtexten. Att offrets eventuella samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar relevans för frågan huruvida ett brott förövat framgår som ovan redovisats av lagtexten i första stycket och allmänna rättsliga principer.

9.8 Straffskalor och straffmätning

Regeringens förslag: Straffet skall vara fängelse i lägst två och högst tio år eller, om brottet är mindre grovt, fängelse i högst fyra år.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna tillstyrker eller har ingen erinran mot promemori-ans förslag.

Skälen för regeringens förslag: Det högsta föreskrivna straffet enligt den i dag gällande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål är fängelse i tio år. Minimistraffet enligt vad som får betecknas som huvudregeln är fängelse i två år. Bestämmelsen innehåller dock också en lindrigare straffskala, fängelse i högst fyra år, som är tänkt att kunna tillämpas i mindre grova fall där straffvärdet är lägre.

Människohandel är ett cyniskt fenomen. Konsekvenserna för offret kan bli förödande. Offret hamnar inte sällan i en närmast slaveriliknande situation. Straffansvaret för människohandel bör därför även fortsättningsvis förenas med en sträng straffskala.

Tillämpningsområdet för bestämmelsen om människohandel, särskilt såsom den nu föreslås utvidgad, är dock vidsträckt. Straffskalan måste därför alltjämt vara så vid att den ger utrymme för en rimlig straffmätning i såväl de allvarligaste fallen som i de fall som inte kan anses som fullt lika allvarliga.

De skäl som anfördes för de stränga straffskalor som gäller för de förfaranden som i dag är kriminaliserade som människohandel för sexuella ändamål, har motsvarande bäring i fråga om de ytterligare förfaranden som nu föreslås beläggas med straff. De redan gällande straffskalorna föreslås därför bli tillämpliga också i dessa fall.

9.9 Försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja människohandel

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till människohandel liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott skall kriminaliseras.

Promemorians förslag överstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna delar eller har inte någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som ovan angetts kriminaliserades försök, förberedelse och stämpling till människohandel för sexuella ändamål liksom underlåtenhet att avslöja sådant brott den 1 juli 2002.

På motsvarande sätt som beträffande den gällande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål ligger fullbordanspunkten för det nu föreslagna brottet människohandel förhållandevis tidigt. Som nämnts i det föregående behöver inte något utnyttjande ha ägt rum för att brottet skall fullbordas. Brottet fullbordas i stället antingen när kontroll över offret uppnås (första stycket i den föreslagna bestämmelsen) eller när en befintlig kontroll över offret överförs (andra stycket i den föreslagna bestämmelsen).

Människohandel förutsätter typiskt sett en väl utvecklad organisation och föregås ofta av noggrann planering mellan, ibland, ett stort antal människor. Inte sällan torde pengar lämnas eller tas mot som betalning för handeln eller för att täcka kostnader för själva handeln. Även gärningar som föregår de båda ovan nämnda respektive fullbordanspunkterna kan också vara så straffvärda att de bör föranleda straffrättsligt ansvar. Människohandel är ett mycket allvarligt brott. Nu angivna omständighe-

ter talar för att det bör vara möjligt att ingripa redan innan brottet fullbordas. I FN-protokollet och i rambeslutet finns också ett åtagande att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till människohandel. Regeringen anser därför att människohandelsbrottet, även i dess utvidgade omfattning, bör vara straffbart redan på försöks-, planerings- och förberedelsestadierna och att det finns skäl att straffbelägga underlåtenhet att avslöja brott.

9.10 Upphävande av bestämmelsen om försättande i nödläge

Regeringens förslag: Bestämmelsen om försättande i nödläge i 4 kap. 3 § brottsbalken upphävs.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har tillstyrkt eller inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Den nuvarande bestämmelsen om försättande i nödläge i 4 kap. 3 § brottsbalken föreskriver straffansvar för den som genom olaga tvång eller vilseledande antingen föranleder att någon kommer i krigs- eller arbetstjänst eller annat sådant tvångstillstånd eller förmår någon att bege sig till eller stanna kvar på utrikes ort, där han eller hon kan befaras bli utsatt för förföljelse eller utnyttjad för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt råka i nödläge. Bestämmelsen är subsidiär till brotten människorov, människohandel för sexuella ändamål och olaga frihetsberövande (4 kap. 1, 1 a och 2 §§ brottsbalken).

I viss utsträckning överlappar brottsbeskrivningarna för brotten försättande i nödläge och människohandel för sexuella ändamål varandra redan i dag. Med den reglering av människohandelsbrottet som här föreslås kommer de flesta straffbara förfaranden som i dag regleras i 4 kap. 3 § brottsbalken att falla under tillämpningsområdet för 1 a § i samma kapitel.

Bestämmelsen om försättande i nödläge framstår i dag som omodern och föråldrad. Bestämmelsen har, enligt tillgänglig statistik, tillämpats sällan. Sedan år 1990 har endast två domar avseende försättande i nödläge meddelats. Bestämmelsen har inte tillämpats sedan år 1999, då ett beslut om åtalsunderlåtelse meddelades. Det är svårt att förutse att det i praktiken skulle kunna finnas några straffvärda förfaranden som riskerar att falla utanför det straffbara området om bestämmelsen tas bort. De förfaranden som i dag utgör ett problem kriminaliseras på ett mer ändamålsenligt sätt genom människohandelsbrottet. Samtliga remissinstanser har också tillstyrkt förslaget att bestämmelsen skall upphävas eller lämnat förslaget utan erinran.

Mot denna bakgrund gör regeringen bedömningen att det saknas något egentligt behov av en särskild bestämmelse om försättande i nödläge vid sidan av det människohandelsbrott som nu föreslås. Bestämmelsen om försättande i nödläge bör därför upphävas om den nu föreslagna regleringen av brottet människohandel genomförs.

Regeringens förslag: Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2004.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna har inte haft någon erinran mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Enligt artikel 10.1 i rambeslutet om bekämpande av människohandel skall medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att uppfylla bestämmelserna i rambeslutet senast den 31 juli 2004.

De föreslagna lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Lagändringarna föreslås därför träda i kraft den 1 juli 2004.

Det torde inte finnas behov av några särskilda övergångsbestämmelser för de föreslagna lagändringarna. Enligt 5 § brottsbalkens promulgationslag får nya straffrättsliga regler inte ges retroaktiv verkan till den tilltalades nackdel.

11 Ekonomiska konsekvenser

Flertalet av de gärningar som med den föreslagna lagstiftningen är att bedöma som människohandel är redan sedan tidigare kriminaliserade främst enligt de nuvarande bestämmelserna människohandel för sexuella ändamål och försättande i nödläge men även enligt andra straffbestämmelser, t.ex. olaga frihetsberövande och olaga tvång.

I de delar det kriminaliserade området föreslås utvidgas, kan utvidgningen leda till en något ökad måltillströmning. Det rör sig emellertid om i sammanhanget så små förändringar att de knappast är mätbara.

Sammantaget gör regeringen bedömningen att genomförandet av de föreslagna lagändringarna inte kommer att medföra annat än marginella kostnadsökningar. Eventuella merkostnader skall finansieras inom myndigheternas befintliga anslag.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. 1 a §

Den bestämmelse om människohandel för sexuella ändamål som trädde i kraft den 1 juli 2002 utvidgas till att omfatta straffansvar för människohandel också för andra ändamål. Till följd härav rubriceras brottet fortsättningsvis människohandel. Vidare utvidgas straffansvaret till att omfatta ytterligare människohandelsförfaranden. För straffansvar krävs inte något gränsöverskridande moment.

Skälen för ändringarna har behandlats i avsnitt 9.

Det förutsätts, liksom tidigare, att gärningen skall ha begåtts i syfte att utnyttja offret på något sådant sätt som anges i bestämmelsen. Prop. 2003/04:111

Första stycket

Enligt bestämmelsens *första stycke* döms den för människohandel som i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § brottsbalken, med användande av ett otillbörligt medel rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen, i något sådant utnyttjandesyfte som anges i bestämmelsen.

Bestämmelsen omfattar handelsåtgärder i såväl ursprungs- och transit- som destinationsländer, oavsett var utnyttjandet av offret är tänkt att äga rum. Den träffar också alla sådana åtgärder som begås inom ett och samma land.

För straffansvar förutsätts, liksom tidigare, att handelsåtgärderna har vidtagits med användande av något *otillbörligt medel*, nämligen olaga tvång eller vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel. Rekvisitet *med utnyttjande av någons utsatta belägenhet* har tillkommit på förslag av *Lagrådet* och finns inte med i den nuvarande bestämmelsen om människohandel för sexuella ändamål. Exempel på personer som befinner sig i en utsatt belägenhet är personer som befinner sig i ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett tjänste- eller anställningsförhållande till gärningsmannen, narkomaner som är beroende av den som tillhandahåller honom eller henne narkotika, personer som befinner sig i vanmakt, personer som lever under ekonomiskt svåra förhållanden, i flyktingskap eller som lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom (jfr prop. 2001/02:124 s. 34–35). I fråga om innebörden av kravet på otillbörliga medel är inte någon ändring avsedd i förhållande till gällande rätt.

De *handelsåtgärder* som omfattas av bestämmelsen är att rekrytera, transportera, inhysa, ta emot eller att vidta någon annan sådan åtgärd med en person och därigenom ta kontroll över personen. Härmed avses sådana åtgärder som kan ingå som led i en förflyttning eller ett överförande av en person mellan andra personer och som, i förening med användningen av ett otillbörligt medel, leder till att den för straffansvar för fullbordat brott nödvändiga kontrollen över offret uppnås.

Rekrytering, transport, inhysning och mottagande är typexempel på handelsåtgärder. De anges därför direkt i lagtextens exemplifierande uppräkningslista. *Rekrytera* avser olika förfaranden för att värva eller anskaffa en person. Ett typexempel är att erbjuda någon arbete eller att sluta ett avtal om att offret skall bege sig någonstans och utföra t.ex. arbete. Begreppen transporterar, inhysa och ta emot används i den nu gällande bestämmelsen och någon saklig ändring av begreppens betydelse i sig är inte avsedd. Det måste dock beaktas att de nu används i ett annat sammanhang.

Straffansvaret omfattar också andra liknande åtgärder med en person som kan ingå som ett led i överföringen av ett offer i en människohandelskedja. Formuleringen ”vidtar någon annan sådan åtgärd med en person” träffar sålunda sådana åtgärder som kan ingå som ett led i en förflyttning eller ett överförande av en person mellan länkarna i handelskedjan. Som ett exempel på en sådan åtgärd kan nämnas att förmå offret att

själv bege sig till ett annat land eller en annan ort, även i sådana fall där åtgärden inte rimligen kan betecknas som rekrytering eller transport. Formuleringen träffar också den som exempelvis bjuder ut en person i ett relevant utnyttjandesyfte, när utbudandet utgör ett led i en överföring av personen till annan.

Orsakssamband mellan det otillbörliga medlet och människohandelsåtgärden skall, liksom tidigare, föreligga. Brottet fullbordas när en människohandelsåtgärd, som genomförts med ett sådant medel och i ett sådant utnyttjandesyfte som avses, har resulterat i den åsyftade *kontrollen* över offret. Detta orsakssammanhang skall omfattas av gärningsmannens uppsåt.

För att kontroll skall anses ha uppnåtts krävs att offret skall vara i en trångmålsliknande situation eller faktisk beroendeställning i förhållande till gärningsmannen. Kontrollen kan bestå i att offret hålls inlåst eller står under ett kontinuerligt hot. Det måste också beaktas att kontrollsituationer av nu aktuellt slag många gånger kan vara av tämligen subtil art. Det krävs dock att offret står under ett tryck som är av allvarlig betydelse för honom eller henne, och för hans eller hennes förmåga att förändra sin situation. Det skall röra sig om sådana situationer av påtagligt underläge som typiskt sett krävs för ett förverkligande av brottsplanen. Gärningsmannen skall ha ett påtagligt inflytande över offrets agerande.

Kontrollen kan ha sin grund i ekonomiska förhållanden, såsom då offret står i skuld till gärningsmannen. Den kan vidare ha sin grund i ett anställnings- eller lydnadsförhållande eller i att gärningsmannen har att svara för offrets vård eller tillsyn. Den kan också ha sin grund i en myndighetsutövande funktion av annat slag, t.ex. om människohandlaren är en polis eller en socialarbetare, av vars tjänsteutövning offret på något sätt är beroende. De sist nämnda situationerna torde främst aktualiseras vid tillämpningen av paragrafens andra stycke.

När det gäller barn ligger i sakens natur att en kontrollsituation som här avses ofta torde få anses kunna uppkomma enbart genom en vuxens psykiska överläge i förhållande till barnet, särskilt när det gäller yngre barn.

För straffansvar krävs, liksom tidigare, att gärningsmannen har vidtagit sina åtgärder i ett för brottet relevant *utnyttjandesyfte*. Ett sådant utnyttjandesyfte kan, liksom tidigare, vara att offret skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 § brottsbalken, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål. I fråga om innebörden härav är ingen ändring avsedd i förhållande till gällande rätt. Därutöver har i förhållande till gällande rätt, ytterligare utnyttjandesyften lagts till.

Ett syfte är att offret skall utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd. Med tvångstillstånd avses inskränkningar av annans handlingsfrihet av skilda slag och olika svårhetsgrader. Förlusten av handlingsfriheten kan vara total eller partiell. Det krävs dock att den angripne är förhindrad att fritt bestämma över sina göranden och låtanden.

Ett annat syfte är att offret skall utnyttjas för organanskaffningsändamål. När det gäller människohandel i syfte att utnyttja någon för avlägsnande av organ torde njure vara det organ som i praktiken är vanligast förekommande. Att utnyttja någon i syfte att avlägsna annat biologiskt

material än organ, t.ex. vävnad såsom hud och brosk, omfattas inte av formuleringen ”utnyttjas för avlägsnande av organ” men bör i regel omfattas av formuleringen ”på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte.”

Slutligen kan syftet vara att offret skall utnyttjas i något annat nödläge. Med uttrycket ”nödläge” avses detsamma som i straffbestämmelsen om försättande i nödläge som nu upphävs. Uttrycket ”nödläge” omfattar sådana tvångstillstånd som avses ovan men även andra situationer. Gemensamt för dessa är att någon befinner sig i en verkligt svår belägenhet som inte är helt tillfällig eller övergående. Exempel på tillfällen då någon utnyttjas i ett annat nödläge kan vara barn som utnyttjas i en väpnad konflikt, utan att det är fråga om ett tvångstillstånd som i punkten 2. Ett annat exempel kan vara en ung person som utnyttjas sexuellt och för hushållsarbete inom ramen för ett tvångsäktenskap. Även personer som förmåts arbeta under synnerligen svåra förhållanden till en mycket låg lön utan att det är fråga om tvångsarbete i punkten 2 kan anses utnyttjas i ett annat nödläge.

Den utnyttjades eventuella samtycke till det åsyftade utnyttjandet saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen (jfr avsnitt 9.7).

Straffskalan, fängelse lägst två och högst tio år, är oförändrad.

Andra stycket

I *andra stycket* föreskrivs straffansvar för människohandel också för den som, i sådant utnyttjandesyfte som anges i första stycket, till annan för över eller från annan tar emot kontrollen över en person. Detta betyder att det inte ställs upp något krav på användning av något otillbörligt medel i sådana fall där kontroll över offret redan föreligger. Detta gäller oavsett om kontrollen över offret har uppnåtts genom en sådan handelsåtgärd som avses i första stycket eller om den föreligger av någon annan orsak.

Brottet fullbordas när kontrollöverföringen är genomförd.

Tredje stycket

Tredje stycket innebär en särskild reglering i fråga om handel med personer som inte har fyllt 18 år. I dessa fall krävs aldrig att gärningsmannen har genomfört handeln med användande av något otillbörligt medel. Således skall den som begår en gärning som beskrivs i första stycket mot en person som inte har fyllt 18 år dömas för människohandel även om inte olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel har använts. Det är i stället tillräckligt att gärningsmannen rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med personen, och därigenom tar kontroll över denna, i ett sådant utnyttjandesyfte som anges i första stycket.

När det gäller handel med barn hänvisas i övrigt till kommentarerna till första och andra stycket.

Straffskalan i *fjärde stycket*, fängelse i högst fyra år för mindre grova fall, är oförändrad.

Konkurrensfrågor

Människohandel är enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken subsidiärt i förhållande till brottet människorov. Olaga frihetsberövande är enligt 4 kap. 2 § brottsbalken subsidiärt i förhållande till brottet människohandel.

Utgångspunkten är i övrigt att sedvanliga konkurrensregler skall tillämpas. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan människohandelsbrottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala skall domstolen döma för människohandel. Om ett förfarande uppfyller förutsättningarna för straffbarhet både enligt 4 kap. 1 a § och olaga tvång i 4 kap. 4 §, skall endast 4 kap. 1 a § tillämpas. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. Så kan t.ex. vara fallet om ett förfarande utgör straffbar människohandel och brott mot 10 kap. 2 a § utlänningslagen (1989:529). Eftersom förslaget till bestämmelse om människohandel omfattar många skilda förfaranden får dock domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensbedömningsprinciper.

10 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att ”människohandel för sexuella ändamål” har ersatts av ”människohandel”. Ändringen innebär att människohandel enligt 1 a § kriminaliseras också på försöks- och förberedelsestadiet. Detsamma gäller i fråga om stämpling till och underlåtenhet att avslöja människohandel. Eftersom brottet försättande i nödläge upphävts utgår hänvisningen till det brottet ur bestämmelsen. Skälen för bestämmelsen har behandlats i avsnitt 9.9.

Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the united nations convention against transnational organized crime

Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet

I. General provisions

Kapitel I Allmänna bestämmelser

Article 1

Relation with the United Nations Convention against Transnational Organized Crime

1. This Protocol supplements the United Nations Convention against Transnational Organized Crime. It shall be interpreted together with the Convention.

2. The provisions of the Convention shall apply, mutatis mutandis, to this Protocol unless otherwise provided herein.

3. The offences established in accordance with article 5 of this Protocol shall be regarded as offences established in accordance with the Convention.

Artikel 1

Förhållande till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande Organiserad brottslighet

1. Detta protokoll kompletterar Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det skall tolkas tillsammans med den konventionen.

2. Bestämmelserna i konventionen skall i tillämpliga delar gälla detta protokoll, såvida inte annat anges häri.

3. Brott som anges i artikel 5 i detta protokoll skall betraktas som brott enligt konventionen.

Article 2

Statement of purpose

The purposes of this Protocol are:

(a) To prevent and combat trafficking in persons, paying particular attention to women and children;

(b) To protect and assist the victims of such trafficking, with full respect for their human rights; and

(c) To promote cooperation among States Parties in order to meet those objectives.

Artikel 2

Syfte

Detta protokolls syften är

a) att förebygga och bekämpa handel med människor, med särskild hänsyn till kvinnor och barn,

b) att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter, och

c) att främja samarbete mellan parterna för att uppnå dessa syften.

Article 3

Use of terms

For the purposes of this Protocol:

(a) "Trafficking in persons" shall mean the recruitment, trans-

Artikel 3

Definitioner

I detta protokoll avses med

a) *handel med människor*: rekrytering, transport, överföring, hysan-

portation, transfer, harbouring or receipt of persons, by means of the threat or use of force or other forms of coercion, of abduction, of fraud, of deception, of the abuse of power or of a position of vulnerability or of the giving or receiving of payments or benefits to achieve the consent of a person having control over another person, for the purpose of exploitation. Exploitation shall include, at a minimum, the exploitation of the prostitution of others or other forms of sexual exploitation, forced labour or services, slavery or practices similar to slavery, servitude or the removal of organs;

(b) The consent of a victim of trafficking in persons to the intended exploitation set forth in subparagraph (a) of this article shall be irrelevant where any of the means set forth in subparagraph (a) have been used;

(c) The recruitment, transportation, transfer, harbouring or receipt of a child for the purpose of exploitation shall be considered "trafficking in persons" even if this does not involve any of the means set forth in subparagraph (a) of this article;

(d) "Child" shall mean any person under eighteen years of age.

Article 4

Scope of application

This Protocol shall apply, except as otherwise stated herein, to the prevention, investigation and prosecution of the offences established in accordance with article 5 of this Protocol, where those offences are transnational in nature and involve an organized criminal group, as well as to the protection of victims of such offences.

de eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.

b) Samtycke som ges av någon som är offer för handel med människor till sådant åsyftat utnyttjande som anges i a ovan skall sakna betydelse när något av de medel som anges där har använts.

c) Rekrytering, transport, överföring, hysande och mottagande av barn för utnyttjandeändamål skall betraktas som handel med människor, även om inget av de medel som anges i a ovan har använts.

d) *barn*: person under 18 års ålder.

Artikel 4

Tillämpningsområde

Såvida inte annat anges, skall detta protokoll tillämpas på förebyggande, utredning och lagföring av brott som anges i artikel 5 i detta protokoll, när brottet är gränsöverskridande till sin natur och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, liksom för skydd av offren för sådana brott.

Article 5

Criminalization

1. Each State Party shall adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences the conduct set forth in article 3 of this Protocol, when committed intentionally.

2. Each State Party shall also adopt such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences:

(a) Subject to the basic concepts of its legal system, attempting to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article;

(b) Participating as an accomplice in an offence established in accordance with paragraph 1 of this article; and

(c) Organizing or directing other persons to commit an offence established in accordance with paragraph 1 of this article.

II. Protection of victims of trafficking in persons

Article 6

Assistance to and protection of victims of trafficking in persons

1. In appropriate cases and to the extent possible under its domestic law, each State Party shall protect the privacy and identity of victims of trafficking in persons, including, inter alia, by making legal proceedings relating to such trafficking confidential.

2. Each State Party shall ensure that its domestic legal or administrative system contains measures that provide to victims of trafficking in persons, in appropriate cases:

(a) Information on relevant court and administrative proceedings;

(b) Assistance to enable their vi-

Artikel 5

Kriminalisering

1. Varje part skall vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga sådana gärningar som anges i artikel 3 i detta protokoll när de begås uppsåtligen.

2. Varje part skall också vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att straffbelägga följande gärningar:

a) Att försöka begå ett brott som anges i punkt 1 i denna artikel under de förutsättningar som följer av grundprinciperna i partens rättsordning.

b) Att delta som medbrottsling i ett brott som anges i punkt 1 ovan.

c) Att organisera eller förmå andra att begå ett brott som anges i punkt 1 ovan.

Kapitel II Skydd av offer för handel med människor

Artikel 6

Bistånd till och skydd av offer för handel med människor

1. I lämpliga fall och i den utsträckning det är möjligt enligt nationell lag, skall varje part skydda de personers privatliv och identitet vilka har utsatts för handel med människor, inklusive genom att exempelvis hålla de rättsliga förfarandena med avseende på sådan handel konfidentiella.

2. Varje part skall tillse att dess rättsordning och förvaltningssystem innehåller åtgärder som, i lämpliga fall, tillförsäkrar offren för handel med människor följande.

a) Information om tillämpliga domstolsförfaranden och administrativa förfaranden.

b) Biträde med att få sina syn-

ews and concerns to be presented and considered at appropriate stages of criminal proceedings against offenders, in a manner not prejudicial to the rights of the defence.

3. Each State Party shall consider implementing measures to provide for the physical, psychological and social recovery of victims of trafficking in persons, including, in appropriate cases, in cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society, and, in particular, the provision of:

(a) Appropriate housing;

(b) Counselling and information, in particular as regards their legal rights, in a language that the victims of trafficking in persons can understand;

(c) Medical, psychological and material assistance; and

(d) Employment, educational and training opportunities.

4. Each State Party shall take into account, in applying the provisions of this article, the age, gender and special needs of victims of trafficking in persons, in particular the special needs of children, including appropriate housing, education and care.

5. Each State Party shall endeavour to provide for the physical safety of victims of trafficking in persons while they are within its territory.

6. Each State Party shall ensure that its domestic legal system contains measures that offer victims of trafficking in persons the possibility of obtaining compensation for damage suffered.

punkter och intressen framförda och beaktade i lämpliga skeden av straffrättsliga förfaranden mot förövarna på ett sätt som inte inkräktar på försvarets rättigheter.

3. Varje part skall överväga att vidta åtgärder för brottsoffrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, däribland i lämpliga fall i samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer samt andra delar av det civila samhället, särskilt genom att tillhandahålla följande.

a) Ett lämpligt boende.

b) Rådgivning och information, särskilt vad avser offrens lagliga rättigheter, på ett språk som de kan förstå.

c) Medicinskt, psykologiskt och materiellt bistånd.

d) Möjligheter till sysselsättning, utbildning och fortbildning.

4. Varje part skall vid tillämpningen av bestämmelserna i denna artikel beakta brottsoffrens ålder, kön och särskilda behov, speciellt barns särskilda behov, innefattande lämpligt boende, utbildning och omvårdnad.

5. Varje part skall sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet när de befinner sig inom partens territorium.

6. Varje part skall tillse att dess nationella rättssystem innehåller mekanismer som erbjuder offren möjlighet att få ersättning för liden skada.

Article 7

Status of victims of trafficking in persons in receiving States

1. In addition to taking measures pursuant to article 6 of this Protocol, each State Party shall consider adopting legislative or other appropriate measures that permit victims of trafficking in persons to remain in its territory, temporarily or permanently, in appropriate cases.

2. In implementing the provision contained in paragraph 1 of this article, each State Party shall give appropriate consideration to humanitarian and compassionate factors.

Article 8

Repatriation of victims of trafficking in persons

1. The State Party of which a victim of trafficking in persons is a national or in which the person had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall facilitate and accept, with due regard for the safety of that person, the return of that person without undue or unreasonable delay.

2. When a State Party returns a victim of trafficking in persons to a State Party of which that person is a national or in which he or she had, at the time of entry into the territory of the receiving State Party, the right of permanent residence, such return shall be with due regard for the safety of that person and for the status of any legal proceedings related to the fact that the person is a victim of trafficking and shall preferably be voluntary.

3. At the request of a receiving State Party, a requested State Party shall, without undue or unreasonable delay, verify whether a person who is a victim of trafficking

Artikel 7

Rättslig ställning för offer för handel med människor i mottagande stater

1. Utöver att vidta åtgärder enligt artikel 6 i detta protokoll skall varje part överväga att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder som tillåter offer för handel med människor att – tillfälligt eller stadigvarande – stanna inom partens territorium i lämpliga fall.

2. Vid genomförandet av bestämmelsen i punkt 1 ovan skall varje part ta lämplig hänsyn till humanitära skäl och barmhärtighets-skäl.

Artikel 8

Brottsoffrens återvändande

1. Den part i vilken ett offer för handel med människor är medborgare eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium skall, med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet, underlätta och gå med på denna persons återvändande utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål.

2. När en part återsänder ett offer för handel med människor till en part där personen är medborgare eller där han eller hon, vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium, hade rätt att permanent vistas, skall återsändandet ske med vederbörlig hänsyn till personens säkerhet och till läget i eventuella rättsliga förfaranden som har att göra med den omständigheten att personen är offer för handel med människor och det skall helst vara frivilligt.

3. På begäran av en mottagande part skall en anmodad part, utan oberättigat eller oskäligt dröjsmål, bekräfta om ett offer för handel med människor är dess medborgare eller

in persons is its national or had the right of permanent residence in its territory at the time of entry into the territory of the receiving State Party.

4. In order to facilitate the return of a victim of trafficking in persons who is without proper documentation, the State Party of which that person is a national or in which he or she had the right of permanent residence at the time of entry into the territory of the receiving State Party shall agree to issue, at the request of the receiving State Party, such travel documents or other authorization as may be necessary to enable the person to travel to and re-enter its territory.

5. This article shall be without prejudice to any right afforded to victims of trafficking in persons by any domestic law of the receiving State Party.

6. This article shall be without prejudice to any applicable bilateral or multilateral agreement or arrangement that governs, in whole or in part, the return of victims of trafficking in persons.

III. Prevention, cooperation and other measures

Article 9 Prevention of trafficking in persons

1. States Parties shall establish comprehensive policies, programmes and other measures:

(a) To prevent and combat trafficking in persons; and

(b) To protect victims of trafficking in persons, especially women and children, from revictimization.

2. States Parties shall endeavour to undertake measures such as research, information and mass media campaigns and social and eco-

innehade rätt att permanent vistas i dess territorium vid tiden för inresan i den mottagande partens territorium.

4. För att underlätta återvändandet för ett offer för handel med människor som saknar erforderliga handlingar, skall den part i vilken vederbörande är medborgare, eller där han eller hon hade rätt att permanent vistas vid tiden för inresan i den mottagande statens territorium, gå med på att, på begäran av den mottagande parten, utfärda sådana resehandlingar eller sådant annat tillstånd som kan behövas för att tillåta personen att resa in i och återvända till dess territorium.

5. Denna artikel skall inte inkräkta på någon rättighet som brottsoffren kan ha med stöd av den mottagande partens nationella lag.

6. Denna artikel skall inte inkräkta på något tillämpligt bilateralt eller multilateralt avtal eller arrangemang som helt eller delvis gäller offrens återvändande.

Kapitel III Förebyggande, samarbete och andra åtgärder

Artikel 9 Förebyggande av handel med människor

1. Parterna skall upprätta heltäckande policy och program samt vidta andra åtgärder för att

a) förebygga och bekämpa handel med människor och

b) skydda offer för handel med människor, särskilt kvinnor och barn, från upprepad utsatthet.

2. Parterna skall sträva efter att vidta åtgärder såsom forskning, informations- och massmediekampanjer samt sociala och ekonomiska

conomic initiatives to prevent and combat trafficking in persons.

3. Policies, programmes and other measures established in accordance with this article shall, as appropriate, include cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

4. States Parties shall take or strengthen measures, including through bilateral or multi-lateral cooperation, to alleviate the factors that make persons, especially women and children, vulnerable to trafficking, such as poverty, underdevelopment and lack of equal opportunity.

5. States Parties shall adopt or strengthen legislative or other measures, such as educational, social or cultural measures, including through bilateral and multilateral cooperation, to discourage the demand that fosters all forms of exploitation of persons, especially women and children, that leads to trafficking.

Article 10 **Information exchange and training**

1. Law enforcement, immigration or other relevant authorities of States Parties shall, as appropriate, cooperate with one another by exchanging information, in accordance with their domestic law, to enable them to determine:

(a) Whether individuals crossing or attempting to cross an international border with travel documents belonging to other persons or without travel documents are perpetrators or victims of trafficking in persons;

(b) The types of travel document that individuals have used or attempted to use to cross an international border for the purpose of trafficking in persons; and

initiativ för att förebygga och bekämpa handel med människor.

3. Policy, program och andra åtgärder i enlighet med denna artikel skall, när det är lämpligt, omfatta samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

4. Parterna skall vidta eller förstärka åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att lindra de omständigheter som gör människor, särskilt kvinnor och barn, sårbara för handel med människor, såsom fattigdom, underutveckling och brist på lika möjligheter.

5. Parterna skall vidta eller förstärka lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder, såsom utbildnings-, sociala eller kulturella åtgärder, däribland genom bilateralt och multilateralt samarbete, för att motverka sådan efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande av människor, särskilt kvinnor och barn, som leder till handel med människor.

Artikel 10 **Informationsutbyte och utbildning**

1. Parternas rättsvårdande myndigheter, immigrationsmyndigheter och andra berörda myndigheter skall på lämpligt sätt samarbeta med varandra genom informationsutbyte i enlighet med vars och ens nationella lag för att kunna avgöra följande:

a) Huruvida personer som passerar eller försöker passera en nationsgräns med resehandlingar tillhörande andra personer, eller utan resehandlingar, är förövare av eller offer för handel med människor.

b) Vilka slags resehandlingar som personer har använt eller försökt använda för att passera en nationsgräns i syfte att bedriva handel med människor.

(c) The means and methods used by organized criminal groups for the purpose of trafficking in persons, including the recruitment and transportation of victims, routes and links between and among individuals and groups engaged in such trafficking, and possible measures for detecting them.

2. States Parties shall provide or strengthen training for law enforcement, immigration and other relevant officials in the prevention of trafficking in persons. The training should focus on methods used in preventing such trafficking, prosecuting the traffickers and protecting the rights of the victims, including protecting the victims from the traffickers. The training should also take into account the need to consider human rights and child- and gender-sensitive issues and it should encourage cooperation with non-governmental organizations, other relevant organizations and other elements of civil society.

3. A State Party that receives information shall comply with any request by the State Party that transmitted the information that places restrictions on its use.

Article 11 **Border measures**

1. Without prejudice to international commitments in relation to the free movement of people, States Parties shall strengthen, to the extent possible, such border controls as may be necessary to prevent and detect trafficking in persons.

2. Each State Party shall adopt legislative or other appropriate measures to prevent, to the extent possible, means of transport operated by commercial carriers from being used in the commission of offences established in accordance

c) Vilka medel och metoder som organiserade brottsliga sammanslutningar använder för handel med människor, innefattande rekrytering och transport av brottsoffer, rutter och länkar mellan och bland personer och sammanslutningar som bedriver sådan handel samt möjliga åtgärder för att upptäcka dem.

2. Parterna skall tillhandahålla eller förbättra utbildning för personal vid rättsvårdande myndigheter, migrationspersonal och andra berörda befattningshavare i förebyggande av handel med människor. Utbildningen bör koncentreras på metoder som används för att förebygga sådan handel, lagföra förövarna samt skydda offrens rättigheter, däribland skydd av offren mot förövarna. Utbildningen bör också ta hänsyn till behovet av att beakta mänskliga rättigheter och frågor som rör barn- och könsperspektiv samt främja samarbete med enskilda organisationer, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.

3. En part som tar emot information skall tillmötesgå en begäran av den part som lämnar denna om begränsning av dess användning.

Artikel 11 **Åtgärder vid gränser**

1. Utan att det skall inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för personer, skall parterna så långt som möjligt förstärka sådan gränskontroll som kan vara nödvändig för att förebygga och upptäcka handel med människor.

2. Varje part skall vidta lagstiftningsåtgärder eller andra lämpliga åtgärder för att så långt som möjligt förebygga att transportmedel som används av affärsdrivande fraktförare används vid förövande av brott som anges i artikel 5 i detta proto-

with article 5 of this Protocol.

3. Where appropriate, and without prejudice to applicable international conventions, such measures shall include establishing the obligation of commercial carriers, including any transportation company or the owner or operator of any means of transport, to ascertain that all passengers are in possession of the travel documents required for entry into the receiving State.

4. Each State Party shall take the necessary measures, in accordance with its domestic law, to provide for sanctions in cases of violation of the obligation set forth in paragraph 3 of this article.

5. Each State Party shall consider taking measures that permit, in accordance with its domestic law, the denial of entry or revocation of visas of persons implicated in the commission of offences established in accordance with this Protocol.

6. Without prejudice to article 27 of the Convention, States Parties shall consider strengthening cooperation among border control agencies by, inter alia, establishing and maintaining direct channels of communication.

Article 12

Security and control of documents

Each State Party shall take such measures as may be necessary, within available means:

(a) To ensure that travel or identity documents issued by it are of such quality that they cannot easily be misused and cannot readily be falsified or unlawfully altered, replicated or issued; and

(b) To ensure the integrity and security of travel or identity documents issued by or on behalf of the State Party and to prevent their unlawful creation, issuance and

koll.

3. Där så är lämpligt och utan att det skall inkräkta på tillämpliga internationella konventioner, skall dessa åtgärder innefatta åläggande av skyldighet för affärsdrivande fraktförare, inbegripet varje transportföretag eller ägare eller yrkesmässig brukare av transportmedel, att tillse att alla passagerare innehar de nödvändiga resehandlingarna för inresa i den mottagande staten.

4. Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder i enlighet med sin nationella lag för att kunna föreskriva sanktioner vid bristande uppfyllelse av de skyldigheter som anges i punkt 3 i denna artikel.

5. Varje part skall överväga att vidta åtgärder som, i enlighet med dess nationella lag, tillåter avvisning eller återkallelse av visering för personer som är delaktiga i förövande av brott som straffbeläggs i enlighet med detta protokoll.

6. Utan att det skall inkräkta på artikel 27 i konventionen, skall parterna överväga att förstärka samarbetet mellan gränskontrollmyndigheterna, bland annat genom att skapa och upprätthålla direkta kommunikationsvägar.

Artikel 12

Säkerhet och kontroll av handlingar

Varje part skall vidta nödvändiga åtgärder för att, inom ramen för tillgängliga resurser, trygga

a) att rese- eller identitetshandlingar som den utfärdar är av sådan kvalitet att de inte enkelt kan missbrukas, förfalskas eller olagligen ändras, mångfaldigas eller utfärdas, och

b) skydd och säkerhet för äktheten av rese- och identitetshandlingar som den har utfärdat, eller som har utfärdats på dess vägnar, samt förebyggande av olaglig tillverkning,

use.

utfärdande och användning av sådana handlingar.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 1

Article 13

Legitimacy and validity of documents

At the request of another State Party, a State Party shall, in accordance with its domestic law, verify within a reasonable time the legitimacy and validity of travel or identity documents issued or purported to have been issued in its name and suspected of being used for trafficking in persons.

Artikel 13

Handlingars äkthet och giltighet

En part skall, på begäran av en annan part, i enlighet med sin nationella lag inom skälig tid kontrollera äktheten och giltigheten för rese- eller identitetshandlingar som har utfärdats eller som påstås ha utfärdats i dess namn och som misstänks för att användas i syfte att bedriva handel med människor.

IV. Final provisions

Kapitel IV Slutbestämmelser

Article 14

Saving clause

1. Nothing in this Protocol shall affect the rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, including international humanitarian law and international human rights law and, in particular, where applicable, the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees and the principle of non-refoulement as contained therein.

2. The measures set forth in this Protocol shall be interpreted and applied in a way that is not discriminatory to persons on the ground that they are victims of trafficking in persons. The interpretation and application of those measures shall be consistent with internationally recognized principles of non-discrimination.

Artikel 14

Bestämmelser om förbehåll

1. Ingenting i detta protokoll skall påverka rättigheter, skyldigheter eller förpliktelser som stater eller enskilda personer har enligt internationell rätt, innefattande internationell humanitär rätt, internationell rätt avseende mänskliga rättigheter och särskilt, när de är tillämpliga, 1951 års konvention och 1967 års protokoll om flyktingars rättsliga ställning och principen om icke-avvisning som ingår i dem.

2. De åtgärder som anges i detta protokoll skall tolkas och tillämpas på ett sätt som inte diskriminerar personer på den grunden att de är offer för handel med människor. Tolkningen och tillämpningen av dessa åtgärder skall vara förenliga med internationellt erkända principer om icke-diskriminering.

Article 15

Settlement of disputes

1. States Parties shall endeavour to settle disputes concerning the interpretation or application of this Protocol through negotiation.

2. Any dispute between two or more States Parties concerning the interpretation or application of this

Artikel 15

Tvistlösning

1. Parterna skall sträva efter att lösa tvister om tolkningen och tillämpningen av detta protokoll genom förhandlingar.

2. Tvister mellan två eller flera parter om tolkningen eller tillämpningen av detta protokoll som inte

Protocol that cannot be settled through negotiation within a reasonable time shall, at the request of one of those States Parties, be submitted to arbitration. If, six months after the date of the request for arbitration, those States Parties are unable to agree on the organization of the arbitration, any one of those States Parties may refer the dispute to the International Court of Justice by request in accordance with the Statute of the Court.

3. Each State Party may, at the time of signature, ratification, acceptance or approval of or accession to this Protocol, declare that it does not consider itself bound by paragraph 2 of this article. The other States Parties shall not be bound by paragraph 2 of this article with respect to any State Party that has made such a reservation.

4. Any State Party that has made a reservation in accordance with paragraph 3 of this article may at any time withdraw that reservation by notification to the Secretary-General of the United Nations.

Article 16

Signature, ratification, acceptance, approval and accession

1. This Protocol shall be open to all States for signature from 12 to 15 December 2000 in Palermo, Italy, and thereafter at United Nations Headquarters in New York until 12 December 2002.

2. This Protocol shall also be open for signature by regional economic integration organizations provided that at least one member State of such organization has signed this Protocol in accordance with paragraph 1 of this article.

3. This Protocol is subject to ratification, acceptance or approval.

kan lösas genom förhandlingar inom skäligen tid skall, på begäran av någon av dem, hänskjutas till skiljeförfarande. Om dessa parter sex månader efter dagen för hänskjutandet till skiljeförfarande inte kan komma överens om hur skiljeförfarandet skall ske, får en av dem hänskjuta tvisten till Internationella domstolen i enlighet med dennas stadga.

3. Varje part får, när den undertecknar, ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll, förklara att den inte anser sig vara bunden av punkt 2 i denna artikel. De övriga parterna skall inte vara bundna av punkt 2 i denna artikel gentemot en part som har gjort ett sådant förbehåll.

4. En part som har gjort ett förbehåll i enlighet med punkt 3 i denna artikel kan när som helst häva detta genom ett meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare.

Artikel 16

Undertecknande, ratifikation, godtagande, godkännande och anslutning

1. Detta protokoll skall stå öppet för undertecknande av alla stater från den 12 till den 15 december 2000 i Palermo, Italien, och därefter vid Förenta nationernas högkvarter i New York till den 12 december 2002.

2. Detta protokoll skall också stå öppet för undertecknande av regionala organisationer för ekonomisk integration, om minst en medlemsstat i en sådan organisation har undertecknat detta protokoll i enlighet med punkt 1 i denna artikel.

3. Detta protokoll skall ratificeras, godtas eller godkännas. Instrument

Instruments of ratification, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. A regional economic integration organization may deposit its instrument of ratification, acceptance or approval if at least one of its member States has done likewise. In that instrument of ratification, acceptance or approval, such organization shall declare the extent of its competence with respect to the matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

4. This Protocol is open for accession by any State or any regional economic integration organization of which at least one member State is a Party to this Protocol. Instruments of accession shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations. At the time of its accession, a regional economic integration organization shall declare the extent of its competence with respect to matters governed by this Protocol. Such organization shall also inform the depositary of any relevant modification in the extent of its competence.

Article 17

Entry into force

1. This Protocol shall enter into force on the ninetieth day after the date of deposit of the fortieth instrument of ratification, acceptance, approval or accession, except that it shall not enter into force before the entry into force of the Convention. For the purpose of this paragraph, any instrument deposited by a regional economic integration organization shall not be counted as additional to those deposited by member States of

avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekretärare. En regional organisation för ekonomisk integration får deponera sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande om minst en av dess medlemsstater har gjort detsamma. I sitt instrument avseende ratifikation, godkännande eller godtagande skall en sådan organisation förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av detta protokoll. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

4. Detta protokoll skall stå öppet för anslutning av stater eller regionala organisationer för ekonomisk integration i vilka minst en medlemsstat är part i protokollet. Anslutningsinstrument skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekretärare. Vid sin anslutning skall en regional organisation för ekonomisk integration förklara omfattningen av sin behörighet med avseende på frågor som täcks av protokollet. En sådan organisation skall också meddela depositarien om varje ändring av betydelse inom sitt behörighetsområde.

Artikel 17

Ikraftträdande

1. Detta protokoll träder i kraft den nittionde dagen efter dagen för deponering av det fyrtionde instrumentet avseende ratifikation, godtagande, godkännande eller anslutning, men det skall inte träda i kraft före konventionen. För det syfte som avses i denna punkt skall ett instrument som deponerats av en regional organisation för ekonomisk integration inte räknas utöver de instrument som deponerats av medlemsstaterna i en sådan organisa-

such organization.

2. For each State or regional economic integration organization ratifying, accepting, approving or acceding to this Protocol after the deposit of the fortieth instrument of such action, this Protocol shall enter into force on the thirtieth day after the date of deposit by such State or organization of the relevant instrument or on the date this Protocol enters into force pursuant to paragraph 1 of this article, whichever is the later.

Article 18 Amendment

1. After the expiry of five years from the entry into force of this Protocol, a State Party to the Protocol may propose an amendment and file it with the Secretary-General of the United Nations, who shall thereupon communicate the proposed amendment to the States Parties and to the Conference of the Parties to the Convention for the purpose of considering and deciding on the proposal. The States Parties to this Protocol meeting at the Conference of the Parties shall make every effort to achieve consensus on each amendment. If all efforts at consensus have been exhausted and no agreement has been reached, the amendment shall, as a last resort, require for its adoption a two-thirds majority vote of the States Parties to this Protocol present and voting at the meeting of the Conference of the Parties.

2. Regional economic integration organizations, in matters within their competence, shall exercise their right to vote under this article with a number of votes equal to the number of their member States that are Parties to this Protocol. Such organizations shall

tion.

2. För varje stat eller regional organisation för ekonomisk integration som ratificerar, godtar, godkänner eller ansluter sig till detta protokoll efter det att det fyrtionde instrumentet har deponerats skall protokollet träda i kraft den trettionde dagen efter dagen för ifrågavarande stats eller organisations deponering av motsvarande instrument eller den dag detta protokoll träder i kraft enligt punkt 1 i denna artikel, beroende på vilken händelse som inträffar senast.

Artikel 18 Ändringar

1. Fem år efter detta protokolls ikraftträdande får en part i protokollet inkomma med ändringsförslag till Förenta nationernas generalsekreterare, som skall delge det till parterna och konventionsstatskonferensen för prövning och antagande. När parterna i detta protokoll möts vid konventionsstatskonferensen, skall de göra alla ansträngningar för att uppnå enhällighet om ändringar. Om alla ansträngningar att uppnå enhällighet har varit förgäves och ingen enighet uppnåtts, skall, som en sista utväg för att ändringen skall antas, krävas att den godtagits av en majoritet av två tredjedelar av de närvarande och röstande parterna i detta protokoll vid partskonferensen.

2. Regionala organisationer för ekonomisk integration får i frågor som faller inom deras behörighet utöva sin rösträtt enligt denna artikel med det antal röster som är lika med antalet av dess medlemsstater som är parter i detta protokoll. Sådana organisationer får inte utöva

not exercise their right to vote if their member States exercise theirs and vice versa.

3. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article is subject to ratification, acceptance or approval by States Parties.

4. An amendment adopted in accordance with paragraph 1 of this article shall enter into force in respect of a State Party ninety days after the date of the deposit with the Secretary-General of the United Nations of an instrument of ratification, acceptance or approval of such amendment.

5. When an amendment enters into force, it shall be binding on those States Parties which have expressed their consent to be bound by it. Other States Parties shall still be bound by the provisions of this Protocol and any earlier amendments that they have ratified, accepted or approved.

Article 19 Denunciation

1. A State Party may denounce this Protocol by written notification to the Secretary-General of the United Nations. Such denunciation shall become effective one year after the date of receipt of the notification by the Secretary-General.

2. A regional economic integration organization shall cease to be a Party to this Protocol when all of its member States have denounced it.

Article 20 Depositary and languages

1. The Secretary-General of the United Nations is designated depositary of this Protocol.

2. The original of this Protocol, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spa-

sin rösträtt när dess medlemsstater utövar sin rösträtt och omvänt.

3. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel skall ratificeras, godtas eller godkännas av parterna.

4. En ändring som antagits i enlighet med punkt 1 i denna artikel träder i kraft för en part 90 dagar efter dagen för deponering hos Förenta nationernas generalsekreterare av ett instrument avseende ratifikation, godtagande eller godkännande av ändringen.

5. När en ändring träder i kraft, skall den vara bindande för de parter som har uttryckt sitt medgivande till att vara bundna av den. De övriga parterna skall fortsätta att vara bundna av bestämmelserna i detta protokoll och av tidigare ändringar som de har ratificerat, godtagit eller godkänt.

Artikel 19 Uppsägning

1. En part kan säga upp detta protokoll genom ett skriftligt meddelande till Förenta nationernas generalsekreterare. Uppsägningen träder i kraft ett år efter den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

2. En regional organisation för ekonomisk integration skall upphöra att vara part i detta protokoll när alla dess medlemsstater har upphört att vara parter i detsamma.

Artikel 20 Depositarie och språk

1. Förenta nationernas generalsekreterare är depositarie för detta protokoll.

2. Originalet till detta protokoll, vars arabiska, engelska, franska, kinesiska, ryska och spanska texter

nish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned plenipotentiaries, being duly authorized thereto by their respective Governments, have signed this Protocol.

är lika giltiga, skall deponeras hos Förenta nationernas generalsekretärare.

Till bekräftelse härav har undertecknade befullmäktigade, därtill vederbörligen bemyndigade av sina respektive regeringar, undertecknat detta protokoll.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 1

Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel (2002/629/RIF)

EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA RAMBESLUT

med beaktande av Fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b i detta,

med beaktande av kommissionens förslag¹,

med beaktande av Europaparlamentets yttrande², och av följande skäl:

(1) I rådets och kommissionens handlingsplan för att på bästa sätt genomföra bestämmelserna i Amsterdamfördraget om upprättande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa³, i slutsatserna från Europeiska rådet i Tammerfors den 15 och 16 oktober 1999 och från Europeiska rådet i Santa Maria da Feira den 19 och 20 juni 2000, enligt förteckningen på resultattavlan, samt i Europaparlamentets resolution av den 19 maj 2000 om kommissionens meddelande om vidare åtgärder i kampen mot kvinnohandel nämns eller efterlyses lagstiftningsåtgärder mot människohandel, inklusive gemensamma definitioner, grunder för åtal och påföljder.

(2) Rådets gemensamma åtgärd 97/154/RIF av den 24 februari 1997 om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn⁴ bör följas upp med ytterligare lagstiftningsåtgärder som syftar till att komma till rätta med skillnaderna i rättsliga betraktelsesätt i medlemsstaterna och som bidrar till utveckling av ett effektivt samarbete mellan rättsvårdande myndigheter och organ för att bekämpa människohandel.

(3) Människohandel innebär en allvarlig kränkning av de grundläggande mänskliga rättigheterna och den mänskliga värdigheten och bedrivs med hänsynslösa metoder såsom övergrepp på och vilseledande av utsatta personer, liksom våld, hot, skuldslaveri och tvång.

(4) FN:s tilläggsprotokoll till konventionen om gränsöverskridande organiserad brottslighet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, är ett viktigt steg mot internationellt samarbete på detta område.

(5) Barn är mer sårbara och löper därför större risk att bli offer för människohandel.

¹ EGT C 62 E, 27.2.2001, s. 324.

² EGT C 35 E, 28.2.2002, s. 114.

³ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

⁴ EGT L 63, 4.3. 1997, s. 2.

(6) Det viktiga arbete som utförs av internationella organisationer, särskilt FN, måste kompletteras med insatser av Europeiska unionen.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 2

(7) För att komma tillrätta med det allvarliga brottet människohandel är det nödvändigt med både enskilda åtgärder i varje medlemsstat och en övergripande strategi, där definitionen av gemensamma brottsrekvisit i samtliga medlemsstaters straffrätt och effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, ingår som en integrerad del. I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna inskränker sig detta rambeslut till det minimum som krävs för att målen skall uppnås och går inte utöver vad som är nödvändigt för det syftet.

(8) Det är nödvändigt att införa påföljder för gärningsmännen som är tillräckligt stränga för att människohandel skall omfattas av de instrument som redan har antagits i syfte att bekämpa organiserad brottslighet, såsom rådets gemensamma åtgärd 98/699/RIF av den 3 december 1998 om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel och vinning av brott⁵ och rådets gemensamma åtgärd 98/733/RIF av den 21 december 1998 om att göra deltagande i en kriminell organisation i Europeiska unionens medlemsstater till ett brott⁶.

(9) Detta rambeslut bör bidra till att bekämpa och förhindra människohandel genom att komplettera de instrument som antagits av rådet på detta område, såsom rådets gemensamma åtgärd 96/700/RIF av den 29 november 1996 om upprättande av ett program för stöd och utbyte för personer ansvariga för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (STOP)⁷, rådets gemensamma åtgärd 96/748/RIF av den 16 december 1996 om utvidgning av det uppdrag Europols narkotikaenhet erhö⁸, Europaparlamentets och rådets beslut nr 293/2000/EG av den 24 januari 2000 om att anta ett program för gemenskapens insatser (Daphne-programmet) (2000–2003) för förebyggande åtgärder i kampen mot våld mot barn, ungdomar och kvinnor⁹, rådets gemensamma åtgärd 98/428/RIF av den 29 juni 1998 om inrättande av ett europeiskt rättsligt nätverk¹⁰, rådets gemensamma åtgärd 96/277/RIF av den 22 april 1996 om en ordning för utbyte av sambandspersoner för att förbättra det rättsliga samarbetet mellan Europeiska unionens medlemsstater¹¹ och rådets gemensamma åtgärd 98/427/RIF av den 29 juni 1998 om goda rutiner vid inbördes rättshjälp i brottmål¹².

(10) Rådets gemensamma åtgärd 97/154/RIF bör därför upphöra att gälla såvitt avser människohandel.

⁵ EGT L 333, 9.12.1998, s. 1. Gemensamma åtgärden senast ändrad genom beslut 2001/500/RIF (EGT L 182, 5.7.2001, s. 1).

⁶ EGT L 351, 29.12.1998, s. 1.

⁷ EGT L 322, 12.12.1996, s. 7.

⁸ EGT L 342, 31.12.1996, s. 4.

⁹ EGT L 34, 9.2.2000, s. 1.

¹⁰ EGT L 191, 7.7.1998, s. 4.

¹¹ EGT L 105, 27.4.1996, s. 1.

¹² EGT L 191, 7.7.1998, s. 1.

Artikel 1

Brott som avser människohandel för arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga följande handlingar:

Rekrytering, transport, överföring, hysande, senare mottagande av en person, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över denna person, om

a) tvång, våld eller hot, inklusive bortförande, brukas, eller

b) svikligt förfarande eller bedrägeri brukas, eller

c) maktmissbruk eller utnyttjande av en utsatt belägenhet förekommer, som är av sådan art att personen inte har något annat verkligt eller godtagbart val än att ge efter för det missbruk eller utnyttjande som utövas, eller

d) betalning eller förmåner ges eller tas emot för att erhålla medgivande från en person som har kontroll över en annan person i syfte att exploatera den personens arbetskraft eller tjänster, inbegripet åtminstone tvångsarbete eller obligatoriska tjänster, slaveri eller sådana förhållanden som kan liknas vid slaveri eller träldom, eller i syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet i pornografi.

2. Samtycke av den som är offer för människohandel till den avsedda eller faktiska exploateringen skall sakna betydelse, om något av de medel som anges i punkt 1 har använts.

3. När en handling som anges i punkt 1 rör ett barn skall det vara ett straffbart människohandelsbrott, även om inte några av de medel som anges i punkt 1 har använts.

4. I detta rambeslut avses med barn en person som är yngre än 18 år.

Artikel 2

Anstiftan, medhjälp, främjande och försök

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga anstiftan, medhjälp, främjande och försök att begå de brott som anges i artikel 1.

Påföljder

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i artiklarna 1 och 2 skall beläggas med effektiva, proportionerliga och avskräckande straffrättsliga påföljder som kan medföra utlämning.

2. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de brott som anges i artikel 1 skall beläggas med maximistraff på minst åtta års fängelse, om brotten har begåtts under någon av följande omständigheter:

a) Brottet har inneburit att brottsoffrets liv har satts på spel genom uppsåt eller grov oaktsamhet.

b) Brottet har begåtts mot ett offer som var särskilt utsatt. Ett brottsoffer skall anses ha varit särskilt utsatt åtminstone i fall då offret var under den sexuella självbestämmandeåldern enligt den nationella lagstiftningen och om brottet har begåtts i syfte att exploatera honom eller henne i prostitution eller andra former av sexuell exploatering, inbegripet pornografi.

c) Brottet har begåtts med användande av grovt våld eller orsakat brottsoffret särskilt allvarlig skada.

d) Brottet har begåtts inom ramen för en kriminell organisation enligt gemensam åtgärd 98/733/RIF, bortsett från den påföljdsnivå som däri anges.

Artikel 4*Juridiska personers ansvar*

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för brott som avses i artiklarna 1 och 2 och som begås till förmån för dessa juridiska personer av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och har en ledande ställning inom den juridiska personens organisation, grundad på

a) befogenhet att företräda den juridiska personen, eller

b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller

c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Utöver vad som redan angivits i punkt 1 skall varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska personer skall kunna hållas ansvariga när brister i övervakning eller kontroll som skall utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en

person som är underställd den juridiska personen att till förmån för denna juridiska person begå ett brott som anges i artiklarna 1 och 2.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 2

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 skall inte utesluta lagföring av fysiska personer som är gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till de brott som avses i artiklarna 1 och 2.

4. I detta rambeslut avses med juridisk person varje enhet som har denna ställning enligt tillämplig lagstiftning, med undantag av stater eller andra offentliga organ vid utövandet av de befogenheter som de har i egenskap av statsmakter samt internationella offentliga organisationer.

Artikel 5

Påföljder för juridiska personer

Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att en juridisk person som är ansvarig i enlighet med artikel 4 skall kunna bli föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder, som innefattar bötesstraff eller administrativa avgifter och som får innefatta andra påföljder, såsom

- a) frantagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- c) rättslig övervakning,
- d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Artikel 6

Behörighet och lagföring

1. Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet beträffande ett brott som avses i artiklarna 1 och 2 när

- a) brottet har begåtts helt eller delvis inom medlemsstatens territorium, eller
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten, eller
- c) brotten har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium.

2. En medlemsstat får besluta att den inte kommer att tillämpa eller endast i särskilda fall eller under särskilda omständigheter kommer att till-

lämpa bestämmelserna om behörighet i punkt 1 b och c när brottet har begåtts utanför dess territorium.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 2

3. En medlemsstat som enligt sin lagstiftning inte utlämnar sina egna medborgare skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet över och i lämpliga fall lagföra de brott som anges i artiklarna 1 och 2 som har begåtts av dess egna medborgare utanför dess territorium.

4. Medlemsstater som beslutar att tillämpa bestämmelserna i punkt 2 skall underrätta rådets generalsekretariat och kommissionen om detta, i lämpliga fall med uppgift om i vilka särskilda fall eller under vilka särskilda omständigheter som beslutet gäller.

Artikel 7

Skydd av och stöd till brottsoffer

1. Medlemsstaterna skall fastställa att utredning eller lagföring av brott som omfattas av detta rambeslut inte skall vara beroende av ett brottsoffers anmälan eller anklagelse, åtminstone i fall där artikel 6.1 a är tillämplig.

2. Barn som blir offer för ett brott som anges i artikel 1 bör anses som särskilt utsatta brottsoffer enligt artiklarna 2.2, 8.4 och 14.1 i rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden¹³.

3. Om offret är ett barn skall varje medlemsstat vidta möjliga åtgärder för att garantera barnets familj lämpligt stöd. Särskilt skall varje medlemsstat, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa artikel 4 i rambeslut 2001/220/RIF på den familj som det hänvisas till.

Artikel 8

Territoriell räckvidd

Detta rambeslut skall tillämpas på Gibraltar.

Artikel 9

Tillämpning av gemensam åtgärd 97/154/RIF

Gemensam åtgärd 97/154/RIF skall upphöra att gälla såvitt avser människohandel.

¹³ EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

Artikel 10

Prop. 2003/04:111

Bilaga 2

Genomförande

1. Medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut före den 1 augusti 2004.

2. Medlemsstaterna skall senast den dag som anges i punkt 1 till rådets generalsekretariat och till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta rambeslut införlivas med deras nationella lagstiftning. På grundval av en rapport upprättad med hjälp av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen, skall rådet före den 1 augusti 2005 bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Artikel 11

Ikraftträdande

Detta rambeslut träder i kraft samma dag som det offentliggörs i Officiella tidningen.

Utfärdat i Bryssel den 19 juli 2002.

På rådets vägnar
T. Pedersen
Ordförande

1. Uttalande från rådet

"Rådet förklarar att de försvårande omständigheter som anges i rambeslutet om bekämpande av människohandel inte inverkar på vilka omständigheter som skall betraktas som försvårande i kommande rambeslut."

2. Uttalande från den brittiska delegationen

"Förenade kungariket ger sitt fulla stöd åt kraftfulla åtgärder för att bekämpa människohandel som syftar till sexuell exploatering. Artikel 1.1 i rambeslutet innehåller en hänvisning till pornografi, men begreppet definieras inte. I linje med den definitionen av pornografiskt material som man enades om för artikel 9.2 i utkastet till Europarådets konvention om Internetrelaterad brottslighet (av den 10 januari 2001) kommer Förenade kungariket att använda sig av den stränga kontroll av obscen och oanständigt material som fastställs i vår nationella lagstiftning och som skyddar människor mot material som kan depravera och moraliskt fördärva, så vitt avser de skyldigheter som rör pornografi i detta rambeslut."

3. Uttalande från den tyska, österrikiska och danska delegationen om minimitröskel för maximistraflet enligt artikel 3.2 i rambeslutet

"1. Med beaktande av den särskilda politiska betydelsen av rambeslutet för bekämpningen av människohandel är Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Österrike och Konungariket Danmark redo att godta bestämmelsen om minimitröskel för maximistraflet och dra tillbaka sina reservationer i sak.

2. De gör detta i hopp om att rådets slutsatser av den 25–26 april 2002 om den metod som skall tillämpas vid tillnärmning av påföljder kommer att beaktas vid kommande rambeslut.

3. Den 17 oktober 2000 gjorde Europeiska unionens råd följande uttalande i samband med rambeslutet om penningtvätt, identifiering, spårande, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott:

"Rådet erkänner att vid fastställandet av en minimitröskel för det högsta straffet bör överensstämmelsen mellan de interna straffsystemen beaktas.

Rådet anser vidare att det är lämpligt, när en gemensam åtgärd vidtas avseende vissa straffbara gärningar, att i varje enskilt fall pröva om det är nödvändigt att fastställa en minimitröskel för det högsta straffet för att inrätta ett område med säkerhet, frihet och rättvisa."

Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Österrike och Konungariket Danmark önskar betona att denna tanke återspeglas i slutsatserna om den

metod som skall tillämpas vid tillnärmning av påföljder, i vilka det fastställs följande:

Prop. 2003/04:111
Bilaga 3

"När man överväger hur straffrättsliga påföljder inom vissa områden skall tillnärmas, är det nödvändigt att hålla i minnet att de rättsliga traditionerna varierar i medlemsstaterna. För att medlemsstaterna skall kunna bevara konsekvensen i sina nationella straffsystem behövs det en viss flexibilitet vid tillnärmningen av straffrättsliga påföljder.

Om förslag till rättsakter som skall antas i enlighet med avdelning VI i FEU innehåller bestämmelser om minimirekvisit för brott, skall ett eventuellt behov av att fastställa en miniminivå för de maximala påföljderna för de aktuella brotten enligt nationell lag beaktas.

I några fall kan det vara tillräckligt att ange att medlemsstaterna skall föreskriva att de aktuella brotten skall beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder och överlåta åt varje medlemsstat att avgöra straffsatsen."

Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Österrike och Konungariket Danmark välkomnar dessa principiella punkter och systemet med straffsats som upprättas i slutsatserna, vilket genom sin flexibilitet tar hänsyn till konsekvensen i de nationella straffsystemen."

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 3 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 1a och 10 §§ samt 7 kap. 5 § skall ha följande lydelse,
dels att det i 7 kap. skall införas en ny paragraf, 3a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1a §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel *förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land* i syfte att personen där skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål, döms för människohandel för sexuella ändamål till fängelse i lägst två och högst tio år.

För människohandel för sexuella ändamål döms också den som tar emot, transporterar eller inhyser en person som kommit till ett land under de förhållanden som anges i första stycket, om det sker med användande av sådant otillbörligt medel och i sådant syfte som anges där.

Den som begår en gärning som avses i första *eller andra* stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall dömas för människohandel *för sexuella ändamål* även

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel *rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen*, i syfte att personen skall

1. utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål,

2. *utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd, eller*

3. *utnyttjas i något annat nödläge,*

döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Detsamma gäller den som i sådant syfte som anges i första stycket,

1. *till annan för över kontrollen över en person, eller*

2. *från annan tar emot kontrollen över en person.*

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall dömas för människohandel även om inte *något* sådant otillbörligt

¹ Senaste lydelse 2002:436.

om inte *olaga tvång, vilseledande eller något annat* sådant otillbörligt medel använts.

medel som anges där har använts.

Prop. 2003/04:111
Bilaga 4

En gärning som avses i första eller andra stycket utgör brott även om den som gärningen riktas mot har samtyckt till sådant utnyttjande som avses i första stycket 1–3.

Är ett brott som avses i första – tredje styckena mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

10 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel *för sexuella ändamål*, olaga frihetsberövande eller *försåtande i nödläge* och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

7 kap.

3a §

Den som förmedlar eller vidtar någon annan liknande åtgärd som syftar till att främja annans adoption av en person under arton år och därvid, genom att utlova betalning eller genom någon annan otillbörlig påverkan, förmår någon att lämna samtycke eller tillstånd till en sådan adoption, döms för olaga adoptionsförmedling till böter eller fängelse i högst två år, om gärningen inte utgör ett brott mot frihet.

5 §³

För försök till förvanskande av familjeställning eller egenmäktighet med barn som är grovt döms till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.

För försök till förvanskande av familjeställning, *olaga adoptionsförmedling* eller egenmäktighet med barn som är grovt döms till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.

² Senaste lydelse 2002:436.

³ Senaste lydelse 1993:207.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

Förteckning över remissinstanser

Efter remiss av departementspromemorian Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. (Ds 2003.45) har yttrande inkommit från följande instanser: Riksdagens ombudsmän (JO), Hovrätten för Nedre Norrland, Stockholms tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Sundsvalls tingsrätt, Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Västernorrlands län, Justitiekanslern, Domstolsverket, Riksåklagaren, Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet, Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (SIDA), Tullverket, Kustbevakningen, Försvarsmakten, Barnombudsmannen, Socialstyrelsen, Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA), Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Göteborgs universitet, Arbetsmiljöverket, Jämställdhetsombudsmannen, ILO-kommittén, Stockholms stad, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Umeå kommun, Rädda Barnens riksförbund, Sveriges advokatsamfund, ECPAT Sverige, Föreningen Svenska Unicef, Adoptionscentrum, Soroptimisterna, Zonta International, UNHCR, Riksförbundet Internationella Föreningen för invandrarkvinnor (RIFFI), Rikskvinnocentrum, Baltic-Fem Ekonomisk förening, Justitias Systrar, Prostitutionsgruppen i Göteborg, Prostitutionsgruppen i Malmö.

Riksåklagaren har överlämnat yttranden från åklagarmyndigheterna i Stockholm och Göteborg. Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden har överlämnat yttranden från Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet och Juridiska institutionen vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Yttrande har också inkommit från Polisförbundet och Stiftelsen Kvinnoforum.

Följande instanser har inbjudits men har avstått från att yttra sig: Hovrätten över Skåne och Blekinge, Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Sveriges Akademikers Centralorganisation (SACO), Svenskt Näringsliv, Sveriges domareförbund, Sveriges psykologförbund, Röda korset, Riksförbundet Barnens Rätt i Samhället (BRIS), Riksorganisationen för kvinnojourer i Sverige (ROKS), Sveriges kvinnojourers riksorganisation (SKR), Brottsofferjourernas riksförbund (BOJ), Familjeföreningen för Internationell adoption (FFIA), Samarbetsorgan för invandrarorganisationer i Sverige (SIOS), Amnesty International, Frivilligorganisationernas fond för mänskliga rättigheter, UNIFEM Sverige, Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF), Kvinnojouren ADA/Stödcentrum Beda i Göteborg, Det svenska Nätverket mot kvinnohandel och prostitution, Riksorganisationen Stödcentrum mot incest, Sveriges Kvinnolobby, Umeå Juridjour, Terrafem, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Unga Kvinnors Värn, Procentrum, Uppsökarenheten i Stockholm, Bellas Vänner, Fredrika Bremerförbundet, Kvinnors Rätt och Kvinnors Nätverk.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 3 § skall upphöra att gälla,
dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel *förmår någon att bege sig eller låta sig transporteras till ett annat land* i syfte att personen där skall utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål, döms för människohandel för sexuella ändamål till fängelse i lägst två och högst tio år.

För människohandel för sexuella ändamål döms också den som tar emot, transporterar eller inhyser en person som kommit till ett land under de förhållanden som anges i första stycket, om det sker med användande av sådant otillbörligt medel och i sådant syfte som anges där.

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel *rekryterar, transporterar, inhyser, tar emot eller vidtar någon annan sådan åtgärd med en person, och därigenom tar kontroll över personen*, i syfte att personen skall

1. utsättas för brott enligt 6 kap. 1, 2, 3 eller 4 §, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål,

2. *utnyttjas i krigstjänst eller tvångsarbete eller annat sådant tvångstillstånd,*

3. *utnyttjas för avlägsnande av organ, eller*

4. *på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte,*

döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Detsamma gäller den som i sådant syfte som anges i första stycket,

1. *till annan för över kontrollen över en person, eller*

2. *från annan tar emot kontrollen över en person.*

¹ Senaste lydelse 2002:436.

Den som begår en gärning som avses i första *eller andra* stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall dömas för människohandel *för sexuella ändamål* även om inte *olaga tvång, vilseledande eller något annat* sådant otillbörligt medel använts.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år skall dömas för människohandel även om inte *något* sådant otillbörligt medel *som anges där* har använts.

En gärning som avses i första – tredje stycket utgör brott även om den som gärningen riktas mot har samtyckt till sådant utnyttjande som avses i första stycket 1–4.

Är ett brott som avses i första – tredje styckena mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

10 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel *för sexuella ändamål*, olaga frihetsberövande eller *försättande i nödläge* och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, *människohandel* eller olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja sådant brott döms till ansvar enligt vad som sägs i 23 kap. Detsamma gäller för försök eller förberedelse till olaga tvång som är grovt eller till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.

² Senaste lydelse 2002:436.

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2004-02-13

Närvarande: f.d. justitierådet Staffan Magnusson, f.d. regeringsrådet Leif Lindstam och justitierådet Nina Pripp.

Enligt en lagrådsremiss den 5 februari 2004 (Justitiedepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i brottsbalken.

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av departementssekreteraren Charlotte Lönnheim och hovrättsassessorn Hedvig Trost.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

4 kap. 1 a §

Den 1 juli 2002 infördes genom förevarande paragraf gränsöverskridande människohandel för sexuella ändamål som ett nytt brott i Sverige. I lagrådsremissen föreslås nu att paragrafen utvidgas till att omfatta även människohandel som inte är gränsöverskridande samt människohandel som syftar till också andra former av utnyttjande än sexuellt utnyttjande. Förslagen har sin bakgrund dels i ett rambeslut av Europeiska Unionens råd om bekämpande av människohandel (2002/629/RIF), dels i Förenta nationernas tilläggsprotokoll till konventionen om gränsöverskridande organiserad brottslighet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn.

En förutsättning för straffansvar är enligt paragrafens första stycke i dess gällande lydelse bl.a. att gärningsmannen använt sig av ”olaga tvång, vilseledande eller något annat sådant otillbörligt medel”. Detta rekvisit har behållits i den nu föreslagna lydelsen av första stycket.

Enligt vad som uttalas i remissprotokollet är den valda formuleringen, utöver olaga tvång och vilseledande, avsedd att fånga upp t.ex. missbruk av någons särskilt utsatta och därför sårbara situation. Ett sådant missbruk har också uttryckligen angetts i det nyssnämnda rambeslutet och tilläggsprotokollet som exempel på medel som används vid människohandel. Mot denna bakgrund och då just utnyttjande av någons utsatta belägenhet torde vara vanligt vid människohandel förordar Lagrådet att ett agerande med sådant medel uttryckligen tas in som ytterligare ett exempel i inledningen av första stycket.

Lagrådet föreslår alltså att första stycket inleds på följande sätt: ”Den som, i annat fall än som avses i 1 §, med användande av olaga tvång eller vilseledande, med utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med något annat sådant otillbörligt medel rekryterar - - -.”

En ytterligare förutsättning för straffansvar enligt första stycket är att gärningsmannen genom sina åtgärder ”tar kontroll” över den utsatta personen. Uttrycket har inte någon motsvarighet i vare sig EU:s rambeslut eller FN-protokollet och används inte i den nuvarande lagtexten. Vid remissbehandlingen av den departementspromemoria som ligger till grund för lagrådsremissen har flera remissinstanser kritiserat kontrollrekvisitet och bl.a. anfört att innebörden är oklar.

Lagrådet delar uppfattningen att uttrycket ”ta kontroll” över någon är oklart och att det kan ge upphov till tillämpningssvårigheter. Det framgår också av författningskommentaren att uttrycket är avsett att täcka en mängd olikartade fall. Det påpekas bl.a. att kontrollsituationer av det aktuella slaget kan vara av tämligen subtil art.

Trots de invändningar som kan riktas mot kontrollrekvisitet anser Lagrådet, liksom bl.a. riksåklagaren i samband med remissbehandlingen, att ett sådant rekvisit behövs för att undvika att straffansvaret träffar fall av tillfälliga eller mera ofarliga personkontakter som inte bör vara kriminaliserade som människohandel.

För straffansvar krävs vidare att gärningsmannen handlat i visst syfte. I första stycket punkterna 1–3 är vissa konkreta syften angivna. I punkten 4 anges syftet vara att någon skall ”på annat sätt utnyttjas i en situation som innebär nödläge för den utsatte”.

Det är oklart vilka situationer som första stycket punkten 4 är avsedd att täcka. Förslaget har i denna del inte kommenterats närmare i remissprotokollet. Det framgår alltså inte om avsikten är att lagrummet skall täcka exempelvis fall då unga kvinnor förs ut ur Sverige för att utsättas för tvångsäktenskap och fall där utländsk arbetskraft rekryteras till Sverige som ”gästarbetare” med usla anställnings- och arbetsvillkor. Lagrådet anser att det skulle vara av värde om det ges exempel på vilka situationer som avses.

Fjärde stycket i det remitterade förslaget innehåller en bestämmelse om att en gärning som avses i de föregående styckena utgör brott även om den som gärningen riktas mot har samtyckt till sådant utnyttjande som avses i första stycket 1–4. Denna bestämmelse har inte någon motsvarighet i den nuvarande lagtexten (jfr prop. 2001/02:124 s. 27), och det kan enligt Lagrådets mening starkt ifrågasättas om bestämmelsen är motiverad. Det får anses framgå med tillräcklig tydlighet av lagtexten i första stycket att kravet på att gärningsmannen skall ha handlat i ett sådant syfte som anges i punkterna 1–4 är uppfyllt även om det i något fall skulle kunna hävdas att den som gärningen är riktad mot har samtyckt till ett sådant utnyttjande som det är fråga om.

Lagrådet förordar därför att den föreslagna bestämmelsen i fjärde stycket utgår.

EU:s rambeslut innehåller i art. 4 bestämmelser om skyldighet för medlemsstaterna att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att juridiska per-

soner skall kunna hållas ansvariga för brott enligt rambeslutet. I remissprotokollet uttalas med hänvisning till reglerna i 36 kap. 7–10 §§ brottsbalken om företagsbot att art. 4 inte kräver någon lagändring. I likhet med vad Lagrådet uttalade vid sin granskning av motsvarande skyldigheter som lagts på medlemsstaterna i art. 7 i Rådets rambeslut om bekämpande av terrorism (2002/475/RIF) är Lagrådet för sin del inte övertygat om att bedömningen på sikt kommer att visa sig hållbar, men anser sig inte ha underlag för att motsätta sig att de nämnda bestämmelserna om företagsbot läggs till grund för bedömningen av lagstiftningsbehovet (jfr prop. 2002/03:38 s. 147).

Prop. 2003/04:111
Bilaga 7

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 mars 2004

Närvarande: statsrådet Ulvskog, ordförande, och statsråden Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Andnor, Johansson, Hallengren, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: statsrådet Bodström

Regeringen beslutar proposition 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel