

Justitiedepartementet
Straffrättsenheten

Ju2016/07656/L5

Remissyttrande från ECPAT Sverige Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70)

ECPAT Sverige (nedan ECPAT) har beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet *Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer* och vill utifrån sitt uppdrag lämna följande yttrande.

INLEDNING

ECPAT är en ideell organisation som arbetar mot kommersiell sexuell exploatering av barn såsom människohandel med barn för sexuella syften, dokumenterade sexuella övergrepp mot barn (barnpornografi) och sexuellt utnyttjande av barn i samband med resande. ECPAT arbetar mot den globala barnsexhandeln, men fokuserar på brott som begås i Sverige, av svenskar utomlands eller på internet.

Det är ECPATs uppfattning att Sverige inte lever upp till det starka skydd som varje barn har rätt till i enlighet med FNs konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Artikel 11 stadgar att staten ska vidta åtgärder för att bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet. I enlighet med artikel 32 har barn rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot skadligt eller annars olämpligt arbete och i artikel 34 regleras statens ansvar att vidta alla lämpliga åtgärder, såväl nationellt som internationellt, för att förhindra att barn tvingas till olagliga sexuella handlingar eller utnyttjas i prostitution eller i pornografi. I artikel 35 fastslås statens ansvar att vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form. Skyddet är ytterligare förstärkt i artikel 36 som stadgar att konventionsstaterna ska skydda barnet mot alla former av utnyttjande som kan skada barnet i något avseende.

Tilläggsprotokollet om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi betonar statens ansvar att förhindra att ett barn förmås eller tvingas att delta i en olaglig sexuell

handling, att utnyttjas genom prostitution eller dokumenterade sexuella övergrepp (i dag benämnt som barnpornografi). Varje person under 18 år är att betrakta som ett barn (artikel 1) och det är statens ansvar att tillförsäkra att samtliga barn i Sverige åtnjuter de rättigheter som barnkonventionen stadgar (artikel 2). FN:s kommitté för barnets rättigheter (härefter Barnrättskommittén) har uttryckt oro för att kunskapen om detta tilläggsprotokoll är fortsatt låg.¹ Barnrättskommittén har vidare uttryckt oro för att kunskapen är låg hos personer som arbetar med eller för barn om hur de riskfaktorer som hänför sig till bl.a. människohandel med barn identifieras och behandlas.²

Sverige har vidare att följa ytterligare internationella konventioner såsom Palermoprotokollet som syftar till att förebygga människohandel, särskilt vad avser kvinnor och barn (artikel 2) samt Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp.

ECPAT vill i sammanhanget markera att de internationella konventioner som Sverige åtagit sig att efterleva utgör en miniminivå av skydd. Människohandel innebär ett brutalt och cyniskt utnyttjande av utsatta människor och en kränkning av den enskilda individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Därför anser ECPAT att Sverige måste gå längre i arbetet för att motverka och bekämpa människohandel än vad konventionerna föreskriver.

SAMMANFATTNING

ECPAT *välkomnar* översynen av människohandelslagstiftningen och ställer sig positiv till flertalet av de förslag som lämnats av människohandelsutredningen (nedan utredningen). ECPAT har valt att lämna synpunkter på valda delar av betänkandet, utifrån sitt uppdrag. Nedan redovisas kortfattat de delar ECPAT avser att behandla samt inställningen därtill:

- ECPAT *delar* utredningens bedömning att det föreligger ett behov av att förtydliga rekvisiten för när ”otillbörligt medel” använts. Detta då domstolarna i praxis kommit att införa ytterligare ett rekvisit; ett s.k. maktförhållande.
- ECPAT *tillstyrker* och välkomnar utredningens förslag om att utöka straffansvaret till att även omfatta insikts- och likgiltighetsuppsåt. Det innebär ett förstärkt skydd och en utvidgning av tillämpningsområdet för människohandelsbestämmelsen.

¹ CRC/c/OPSC/SWE/CO/1, p. 16.

² CRC/C/SWE/CO/5 p. 55c.

- ECPAT *delar inte* utredningens bedömning att det saknas skäl att införa en uttrycklig bestämmelse om att offrets samtycke till utnyttjande saknar betydelse för straffansvar.
- ECPAT *välkomnar* i och för sig utredningens förslag om införande av ett oaktsamhetsansvar i förhållande till barnets ålder – vilket innebär en utökning av det straffbara området. Dock är det ECPATs ståndpunkt att ett strikt ansvar i förhållande till barnets ålder bör införas. ECPAT anser vidare att människohandelsbrott med barn bör separeras genom ett införande av ett särskilt brott – människohandel med barn.
- ECPAT *tillstyrker* utredningens förslag på åtgärder som syftar till att de brottsbekämpande myndigheternas utredningar i högre utsträckning än idag ska leda till ökad lagföring. Dock anser ECPAT att förslagen saknar ett tydligt barnperspektiv. ECPAT vill också i sammanhanget lyfta behovet av utbildningsinsatser för aktörer såsom socialtjänsten, migrationsverket, domstolsväsendet och målsägandebiträden.
- ECPAT *tillstyrker* utredningens förslag att förstärka det straffrättsliga skyddet vid tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Av samma anledningar som vid brottet människohandel bör brott mot barn separeras och alltid betraktas såsom grova brott.

KOMMITTÉNS ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

3. Människohandel

3.7.2 Otillbörligt medel

ECPAT delar utredningens bedömning att det föreligger ett behov av att förtydliga rekvisiten för när "otillbörligt medel" använts. Detta då domstolarna i praxis kommit att införa ytterligare ett rekvisit; ett s.k. maktförhållande.

ECPAT välkomnar utredningens förslag som tydliggör att varje otillbörligt medel i sig ensamt är tillräckligt för straffansvar – under förutsättning att övriga rekvisit i bestämmelsen är uppfyllda. Domstolarnas tillägg av ytterligare ett rekvisit "maktförhållande" är problematisk och strider mot de internationella överenskommelser Sverige har att följa.

För att den ändring som föreslås ska få önskad effekt är det dock av stor vikt att det tydligt framgår i förarbetena att det för straffansvar är tillräckligt att gärningspersonen har använt ett otillbörligt medel för att åstadkomma handelsåtgärden – dvs. att det inte krävs något utöver

ett otillbörligt medel för att brottet ska anses fullbordat.

3.7.4 Exploateringssyftet m.m.

ECPAT tillstyrker och välkomnar utredningens förslag om att utöka straffansvaret till att även omfatta insikts- och likgiltighetsuppsåt. Det innebär ett förstärkt skydd och en utvidgning av tillämpningsområdet för människohandelsbestämmelsen.

Människohandel inbegriper ofta ett led av handlingar där ett flertal personer är inblandade. Det är ECPATs förhoppning att den nu föreslagna ändringen kommer att leda till att fler personer i människohandelsförfarandet – som var och en för sig utgör en nödvändig länk för att kunna bedriva handeln – fullt ut ska omfattas av människohandelsbestämmelsen.

Enligt Palermoprotokollet, som Sverige har att följa, behöver endast avsiktliga handlingar (intentional conduct) kriminaliseras. Utredningens förslag i detta hänseende är således ett tydligt och bra exempel på att Sverige *kan* (och *bör*) gå längre i arbetet för att motverka och bekämpa människohandel än vad de internationella instrumenten som Sverige har att följa föreskriver. ECPAT anser att Sverige skulle kunna gå än längre i detta hänseende och – i likhet med Sexualbrottskommitténs förslag i SOU 2016:60³ – införa ett grovt omedvetet oaktsamhetsansvar. Detta mot bakgrund av att brottets karaktär – ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av utsatta människor.

3.7.5 Offrets samtycke

ECPAT delar inte utredningens bedömning att det saknas skäl att införa en uttrycklig bestämmelse om att offrets samtycke till utnyttjande saknar betydelse för straffansvar.

ECPAT instämmer i och för sig med utredningens bedömning att det borde anses klarlagt att offrets samtycke saknar betydelse för straffansvar. ECPAT delar dock inte utredningens bedömning att det saknas skäl till att införa en uttrycklig bestämmelse om detta i BrB 4:1 a §.

Det framkommer av utredningen att det i praxis förekommer att domstolar beaktar brottsoffrets eventuella samtycke efter fullbordandepunkten. Enligt utredningen är detta en konsekvens av att domstolar i praktiken tagit hänsyn till om det förekommit ett maktförhållande (se ovan 3.7.2). Utredningen menar således att förtydligandet av rekvisitet ”otillbörligt medel” även torde leda till ett förtydligande av att samtycke saknar betydelse för straffansvar. Det är ECPAT:s förhoppning att det föreslagna förtydligandet av ”otillbörligt medel” kommer att få önskad effekt. ECPAT menar likväl att det finns skäl att införa en

³ Ett starkare skydd för den sexuella integriteten (SOU 2016:60), se bl.a. s. 24.

bestämmelse som tydliggör att offrets samtycke saknar betydelse vid bedömningen av människohandel. Ett sådant tydliggörande ligger i linje med hur de internationella instrument som Sverige åtagit sig att följa är konstruerade (bl.a. Palermoprotokollet, Europarådets konvention om bekämpande av människohandel och människohandelsdirektivet). Det ligger också i linje med Sexualbrottskommitténs förslag på en samtyckesreglerad sexualbrottslagstiftning (SOU 2016:60).

3.7.6 Människohandel med barn

ECPAT välkomnar i och för sig utredningens förslag om införande av ett oaktsamhetsansvar i förhållande till barnets ålder – vilket innebär en utökning av det straffbara området. Dock är det ECPATs ståndpunkt att ett strikt ansvar i förhållande till barnets ålder bör införas. ECPAT anser vidare att människohandelsbrott med barn bör separeras genom ett införande av ett särskilt brott – människohandel med barn.

ECPAT ser det som positivt att utredningen markerar att samma krav på gärningsmannen bör ställas vid människohandel med barn som vid sexualbrott mot barn (jfr. BrB 6:13 §). Dock befarar ECPAT att samma problem som uppstått i domstolarnas praktiska tillämpning av oaktsamhetsregeln i BrB 6:13 § kommer att uppstå även i detta fall. Av samma skäl som vi anfört i remissyttrande över SOU 2016:60 anser vi att skyddsintresset för barnets rätt till skydd mot att exploateras i människohandel väger så pass tungt att det motiverar ett strikt ansvar. Under alla förhållanden anser ECPAT att det nu föreslagna oaktsamhetsansvaret bör kompletteras och därigenom förstärkas med ett tillägg av en *kontrollplikt* avseende åldern.

Härutöver föreslår ECPAT att människohandel med barn separeras från övrig människohandel genom införandet av ett särskilt brott – *människohandel med barn*. Det är vår uppfattning att barns särskilda utsatthet och skyddsbehov motiverar ett sådant särskilt lagrum för människohandel med barn. Enligt barnkonventionen, dess tilläggsprotokoll och Europarådets konvention om människohandel har Sverige långt mer omfattande skyldigheter gentemot barn än vuxna. Barn är särskilt sårbara och utsatta i människohandeln och problematiken måste angripas därefter.

3.7.7 Behov av åtgärder för mer effektiva utredningar m.m.

ECPAT tillstyrker utredningens förslag på åtgärder som syftar till att de brottsbekämpande myndigheternas utredningar i högre utsträckning än idag ska leda till ökad lagföring. Dock anser ECPAT att förslagen saknar ett tydligt barnperspektiv. ECPAT vill också i sammanhanget lyfta behovet av utbildningsinsatser för aktörer såsom socialtjänsten, migrationsverket, domstolsväsendet och målsägandebiträden.

Det framgår av utredningen att det finns få fällande domar av människohandel. När det gäller människohandel med barn framkommer att inga åtal har väckts mellan åren 2012–2015, trots 82 polisanmälningar och 39 inledda förundersökningar. Det framgår också av utredningen att många polisanmälningar läggs ned. Det är under inga omständigheter acceptabelt att förundersökningar läggs ned p.g.a. bristande spanings- och utredningsresurser.

I de domar som utredningen tagit del av har åklagaren i samtliga fall där de tilltalade åtalats för människohandel för sexuella ändamål också framställt *alternativa* gärningspåståenden om koppleri eller grovt koppleri. Inte i något fall har åtalats för *både* människohandel *och* koppleribrott. Det framgår vidare av utredningen att endast 20 % av de personer som åtalats för människohandel också dömts för just människohandel. I resterande fall har gärningen, där det varit fråga om människohandel för sexuella ändamål, rubricerats som koppleri eller grovt koppleri alternativt har åtalet ogillats. ECPAT kan inte tolka detta på annat sätt än att *koppleribrottet* är att likna vid en slasktratt. Hur brottet rubriceras har en avgörande betydelse för brottsoffrets status. I det fall brottet rubriceras som människohandel får brottsoffret status som målsägande och därmed tillgång till målsägandebitråde och möjlighet att driva skadeståndstalan. Utredningens redovisning av gällande rättstillämpning tyder på stora kunskapsluckor på människohandelsområdet.

Det är således uppenbart att rättssystemet är i behov av resurser och en rad åtgärder för att kunna identifiera och lagföra de brott som begås. Det är av stor vikt att alla utbildnings- och kompetenshöjande insatser som införs innefattar ökad kunskap och förmåga att kunna identifiera indikationer om människohandel med barn. Särskilt då många av barnen som fallit offer för människohandel inte känner sig trygga nog att berätta om sin utsatthet. ECPAT beklagar att de insatser som utredningen föreslår endast riktar sig till Polis- respektive Åklagarmyndigheten. ECPAT anser att *alla* aktörer som kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel är i behov av utbildning och kontinuerlig fortbildning. Människohandelsbrottets särskilda karaktär och problematik kräver kunskaper såsom brottsoffrets lojalitet till gärningsmannen, brist för förtroende för polisen, ovilja att medverka vid rättsprocessen, rädsla för repressalier, okunskap om rättigheter m.fl. Nedan, under avsnittet ”övriga kommentarer och synpunkter” utvecklas ECPATs synpunkter på utbildning och kompetenshöjande insatser.

ECPAT instämmer med utredningen gällande att utöka möjligheterna att ge tillfälliga uppehållstillstånd också till potentiella offer för människohandel i fall där förundersökning inte har inletts. Den reflektionsperiod på 30 dagar som ett tillfälligt uppehållstillstånd ger har stor betydelse för brottsoffret som, särskilt om det är ett barn, kan ha svårt att berätta vad hon eller han har varit med om. I det fall ett ärende inleds är det av stor vikt att ett målsägandebitråde förordnas omedelbart så att denne kan medverka vid första polisförhöret.

Liksom övriga aktörer som arbetar med och för barn ska även målsägandebiträdets kompetens innefatta kunskaper i människohandel.

ECPAT vill även framhålla vikten av samverkan mellan myndigheter och civilsamhället såväl nationellt som regionalt. Olika aktörer besitter olika erfarenheter vilket ger ett viktigt informationsutbyte vid samverkan. Det är ECPATs förhoppning att ett förstärkt straffrättsligt skydd i kombination med åtgärder för effektivare utredningar innebär större möjligheter till att identifiera, lagföra och bekämpa människohandel i alla former.

4. Utnyttjande av utsatta personer i andra fall än vid människohandel

4.7. p 1–4 Ett särskilt straffansvar bör införas – utnyttjande av annans nödläge

ECPAT tillstyrker utredningens förslag att förstärka det straffrättsliga skyddet vid tvåångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Av samma anledningar som vid brottet människohandel bör brott mot barn separeras och alltid betraktas såsom grova brott.

I enlighet med artikel 32 i Barnkonventionen ska konventionsstaterna erkänna barnets rätt till skydd mot ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling. Konventionsstaterna ska också föreskriva lämpliga straff eller andra påföljder i syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av bestämmelsen. Mot bakgrund av detta välkomnar ECPAT utredningens förslag om införandet av ett särskilt straffansvar vid utnyttjande av annans nödläge.

Det har visat sig att nuvarande lagstiftning inte är tillräcklig för att beivra brott som syftar till att utnyttja utsatta människor. Alltför många klandervärda handlanden och utnyttjanden av utsatta människor faller idag utanför bestämmelsen om människohandel då de sällan uppfyller samtliga rekvisit. Det är dock av vikt att ett eventuellt införande av detta nya brott inte på något sätt får urholka tillämpningen av människohandelsbrottet. Syftet med den nya bestämmelsen ska således vara *kompletterande* på så vis att den fångar upp de brott som idag faller utanför människohandelsbrottet. De brott som är att betrakta såsom människohandel ska lagföras som sådana.

ECPAT instämmer med utredningen i att det för straffansvar inte ska krävas att ett otillbörligt medel har använts i fråga om brott mot barn samt att även oaktsamhet kriminaliseras. Av samma skäl som ovan anser dock ECPAT att det i första hand bör införas ett strikt ansvar i förhållande till ålder för det föreslagna brottet. I vart fall bör oaktsamhetsansvaret kompletteras med en kontrollplikt. Vidare anser ECPAT att en särskild brottsrubricering bör

införas vid brott mot barn som förslagsvis kan rubriceras ”utnyttjande av minderårigs nödläge”. Såsom anförts i avsnitt 3.7.6 anser ECPAT att barns särskilda utsatthet motiverar en särskild bestämmelse.

ECPAT anser att man i bedömningen av om brottet är att betrakta som grovt, ska ta hänsyn till om brottsoffret är ett barn. Ett utnyttjande av ett barns nödläge bör alltid ses som ett grovt brott.

5. Straffskalorna för människohandel och koppleri

5.6 p.1–2 Behovet av förändring av straffskalorna för brotten människohandel och koppleri

Utredningen föreslår inga ändringar av nu gällande straffskalor. ECPAT delar inte utredningens slutsats att dagens straffskala avseende människohandel och koppleri är väl avvägda.

Som framgår av utredningens praxisgenomgång hamnar straffvärdet i de flesta fall, med undantag från några få avgöranden, på fängelse under tre år. Det är således alltså den lägre delen av straffskalan som används för denna typ av brott. Det är ECPATs ståndpunkt att minimistraftet måste höjas för att straffvärdet, även i praktiken, ska spegla brottets allvar. Såsom nämnts ovan i 3.7.7 är det vanligare att rubriceringen vid en fällande dom blir *koppleri* snarare än människohandel – i de fall det rör sig om människohandel för sexuella ändamål. Detta ger inte på något sätt rättvisa åt de barn som drabbas av denna form av människohandel.

Som ovan redovisats förespråkar ECPAT en särskild brottsrubricering – *människohandel med barn*. Straffskalan för ett sådant brott måste utformas så att det tydligt framgår att samhället ser allvarigare på brott som begås mot barn än mot vuxna. Straffskalan måste också tydligare reflektera brottets allvarliga karaktär. Mot bakgrund av barns särskilda utsatthet och beroendeställning anser ECPAT att människohandel med barn alltid ska betraktas som grova brott. Straffskalan för dessa brott måste utformas på sådant sätt att det tydligt framgår att samhället ser allvarigare på brott mot barn än brott mot vuxna.

Mot bakgrund av att höjningar av straffmaximum normalt sett får väldigt liten effekt på straffmätningsspraxis anser ECPAT att brottets straffminimum bör ses över. Som det ser ut idag är det framförallt den lägre delen av straffskalan som används vilket ECPAT anser är problematiskt.

ÖVRIGA KOMMENTARER OCH SYNPUNKTER

Utbildningsinsatser

Såsom nämnts inledningsvis har Barnrättskommittén uttryckt oro för att kunskapen är låg hos personer som arbetar med eller för barn om hur de riskfaktorer som hänför sig till bl.a. människohandel med barn identifieras och behandlas.⁴ Det är ECPATs ståndpunkt att samtliga aktörer som kommer i kontakt med barn ska ha särskild kompetens för att möta och fatta beslut som berör barn och göra barnkonsekvensanalyser på det sätt som barnkonventionen kräver. ECPAT är medvetna om att initiativ och insatser har gjorts från flera barnrättsorganisationer såsom Unicef, som utgivit skriften ”*Kan det vara människohandel*”. Skriften riktar sig till professionella yrkesmänniskor på myndigheter och frivilligorganisationer som i sitt arbete möter barn och unga som kan vara utsatta för människohandel och sexuell exploatering⁵. Det är dock uppenbart att mer behöver göras på området, vilket innefattar specifika åtgärder för att motverka sexuell exploatering av barn. Det finns enligt vår uppfattning fortfarande ett mycket stort behov av utbildningsinsatser om människohandel med barn. Inte minst p.g.a. flykting- och migrationskrisen. För socialtjänsten, migrationsverket och gode män behövs det utbildning i att identifiera människohandel så att fler fall leder till polisanmälan. För polis och åklagare behövs det specialister som kan stärka förmågan att utreda och väcka åtal för människohandel med barn. Även inom domstolsväsendet behövs det specialister på området. ECPATs vill därför att regeringen ser över ett tillsättande av specialdomstolar som hanterar ärenden där brottsoffret är ett barn. Komplexiteten i mål rörande exempelvis människohandel med barn kräver specialistkunskap för att bedömningen ska vara rättssäker.

Barnrättskommittén har vidare uttryckt oro för brister i Sveriges system med gode män för ensamkommande barn.⁶ Oron beror på att det i många fall dröjer flera veckor innan ett förordnande av en god man sker samt att adekvat utbildning saknas. Barnrättskommittén rekommenderar därför Sverige att i lag föreskriva att varje ensamkommande barn omgående förordnas en god man som har lämplig utbildning och som med jämna mellanrum fortbildas. Att vara ensamkommande barn i ett främmande land innebär en särskild utsatthet och dessa barn löper större risk för att utsättas för människohandel. Detta gör att Sverige måste säkerställa att de vuxna som kommer i kontakt med ensamkommande barn också har utbildning i och förmågan att hantera barnet och dess utsatthet.

⁴ CRC/C/SWE/CO/5 p. 55c.

⁵ *Kan det vara människohandel?* Unicef och Länsstyrelsen i Stockholms län, 2015.

⁶ *Ibid.* p.50 d.

Barn till offer för människohandel

Slutligen vill ECPAT uppmärksamma barnen till offer för människohandel. I arbetet med offer för människohandel bör det alltid, som en rutinåtgärd, utredas om brottsoffret har barn och i sådant fall vart barnet/barnen befinner sig. Det ECPAT efterfrågar är en hot- och riskbedömning som inbegriper eventuella barn till brottsoffret. Detta för att i ett så tidigt skede som möjligt i processen se till att eventuella barn hamnar i säkerhet. Barn till offer för människohandel befinner sig i en särskilt riskabel kontext där de själva också riskerar att bli direkt utsatta för människohandel. Mot bakgrund av detta efterfrågar ECPAT en utredning om de indirekt utsatta barnens status och deras rätt till skydds- och stödinsatser. I likhet med barn som bevittnat våld i nära relationer, bör det utredas om barn till offer för människohandel bör ses som brottsoffer (jfr. brottskadelagen 9 §) vilket skulle ge dem möjlighet att ansöka om brottskadeersättning.

Stockholm 2017-02-23

För ECPAT Sverige,



Anders L. Pettersson
Generalsekreterare