

**PM 2003 RVII (Dnr 009-3141/2003)**

**Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. (Ds 2003:45)**

**Remiss från justitiedepartementet**

**Remisstid 3 december 2003**

Borgarrådsberedningen föreslår kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från justitiedepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

**Föredragande borgarrådet Margareta Olofsson** anför följande.

*Bakgrund*

I promemorian, sammanfattning i *bilaga 1*, Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. (Ds 2003:45) föreslås att Sverige ska tillträda ett inom Förenta Nationerna (FN) utarbetat protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Detta protokoll är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Vidare föreslås att Sverige ska tillträda ett inom FN utarbetat fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Även ett rambeslut upprättat inom Europeiska unionen (EU) om åtgärder mot människohandel som riksdagen godkände den 24 april 2002 behandlas. Detta antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002.

I promemorian föreslås lagändringar som behövs för att Sverige ska kunna tillträda de ovan nämnda protokollen samt genomföra rambeslutet, *bilaga 2*. Förslagen till lagändringar syftar till att åstadkomma ett utvidgat skydd mot alla former av människohandel och försäljning av barn.

Straffansvaret för människohandel föreslås utvidgas till att omfatta såväl sådan människohandel som syftar till att offret ska utnyttjas för sexuella ändamål som sådan människohandel som syftar till att offret ska utnyttjas för andra ändamål. Det kan exempelvis gälla krigstjänst, tvångsarbete, slaveri eller avlägsnande av organ. Idag finns endast brottet människohandel för sexuella ändamål i brottsbalken.

En ny bestämmelse om straffansvar för olaga adoptionsförmedling föreslås även införas i brottsbalken.

### *Remisser*

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstförvaltningen. P.g.a. den korta remisstiden har ärendet ej kunnat behandlas i socialtjänstnämnden före remisstidens utgång.

Stadsledningskontoret har inga direkta synpunkter på föreslagna lagändringar men anser att departementspromemorian belyser angelägna frågor om människohandel.

Socialtjänstförvaltningen tillstyrker promemorians förslag till lagändringar. Att utvidga straffansvaret för människohandel är en angelägen fråga för vårt samhälle.

### *Mina synpunkter*

Människohandel är en avskyvärd handel och alla insatser som kan göras för att stävja och förhindra denna handel ska vidtas. Lagstiftning är en viktig del av arbetet för att komma tillrätta med människohandeln. Insatserna för att förhindra människohandeln måste gå hand i hand med insatserna för de personer som drabbas.

Jag anser att de förslag som förs fram i departementspromemorian är bra. Det är en angelägen fråga för vårt samhälle att utvidga straffansvaret för människohandel.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta följande

1. Som svar på remissen från justitiedepartementet överlämnas och återopas denna promemoria.
2. Protokollet i detta ärende förklaras omedelbart justerat.

Stockholm den 27 november 2003

MARGARETA OLOFSSON

**Borgarrådsberedningen** tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

**Särskilt uttalande** gjordes av borgarråden *Kristina Axén Olin* och *Sten Nordin* (båda m) och *Jan Björklund* (fp) enligt följande.

Remissen behandlar många angelägna frågor. Likväl bör understrykas att de lagförslag som föreslås endast är ett steg på vägen; ett sätt att förfinas diagnosen. För att åtgärda de bakomliggande orsakerna krävs radikalt förbättrade levnadsförhållanden i ursprungsländerna, något som endast kan uppnås med rättsstat, marknadsekonomi och demokrati.

Inte heller kan de symptom vi ser idag åtgärdas enbart av bättre diagnoser. Istället krävs, vilket också antyds i Socialtjänstförvaltningens remissvar, ökade resurser till polisen. Vikten av samverkan med starka frivilligorganisationer i hanteringen av de konkreta problem människohandeln medför kan heller inte nog understrykas.

## ÄRENDET

I promemorian föreslås att Sverige skall tillträda ett inom Förenta nationerna (FN) utarbetat protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Detta protokoll är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet. Sverige har undertecknat såväl konventionen som protokollet.

I promemorian föreslås vidare att Sverige skall tillträda ett inom FN utarbetat fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.

Vidare behandlar promemorian ett inom Europeiska unionen (EU) upprättat rambeslut om åtgärder mot människohandel som riksdagen godkände den 24 april 2002 och som antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002.

I promemorian föreslås lagändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige skall kunna tillträda de ovan nämnda FN-protokollen samt genomföra rambeslutet. Förslagen till lagändringar syftar till att åstadkomma ett utvidgat skydd mot alla former av människohandel och försäljning av barn.

### *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, Ungern, Tjeckien, Slovakien, Rumänien och Moldavien. Verksamheten pågår i hela landet, med särskild tyngdpunkt på Norrbotten, Stockholmsregionen och Skåne.

Eftersom människohandeln anses öka internationellt finns det farhågor om att den kommer att öka också i Sverige. Enligt Rikskriminalpolisen finns dock omständigheter som talar för att det svenska förbudet mot att köpa sexuella tjänster verkar avskräckande på dem som bedriver handel med människor.

### *Behov av lagändringar*

De gärningar som enligt rambeslutet, FN-protokollet mot människohandel och FN-protokollet mot försäljning av barn skall utgöra straffbar människohandel eller försäljning av barn är inte till alla delar adekvat kriminaliserade enligt svensk rätt. Ett tillträde till FN-protokollet mot människohandel och FN-protokollet mot försäljning av barn 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.

För att Sverige skall kunna tillträda FN-protokollet mot försäljning av barn krävs lagändringar i fråga om kriminalisering av mellanhänders otillbörliga framkallande av samtycken till adoption av barn.

### *Förslag till lag om ändring i brottsbalken*

De föreslagna lagändringarna i brottsbalken framgår av bilaga 2.

Lagändringarna skall träda i kraft den 1 juli 2004. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

## REMISSER

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och socialtjänstförvaltningen. P.g.a. den korta remisstiden har ärendet ej kunnat behandlas i socialtjänstnämnden före remisstidens utgång.

**Stadsledningskontorets** tjänstutlåtande av den 10 november 2003 är av följande lydelse.

Stadsledningskontoret har inga direkta synpunkter på föreslagna lagändringar. Lagförslagen utgör en anpassning till FN-protokollen och rambeslutet och berör inte direkt Stockolms stad.

Stadsledningskontoret anser dock att departementspromemorian belyser angelägna frågor om människohandel. Att förebygga människohandel och att ge de personer som utsätts skydd och stöd är viktiga uppgifter. Att komma tillrätta med människohandeln är ett långsiktigt arbete där lagstiftning är en del.

Eventuellt kan det framöver bli aktuellt med förslag inom området människohandel som kan komma att innebära ytterligare åtaganden för staden. Det är svårt att i nuläget bedöma vad dessa förslag skulle kunna innebära. Men denna typ av brottlighet är komplicerad och kan ta lång tid att utreda. Stadsledningskontoret vill i detta sammanhang poängtera att om kommande förslag innebär att kommunsektorn får utökade åtaganden skall detta kompenseras fullt ut.

Remiss av departementspromemorian Ett heltäckande straffansvar för människohandel, m.m. (Ds 2003:45) får anses besvarad med vad som anförts i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

**Socialtjänstförvaltningens** tjänsteutlåtande av den 12 november 2003 är av följande lydelse.

Förvaltningen tillstyrker promemorians förslag till lagändringar. Att utvidga straffansvaret för människohandel är en angelägen fråga för vårt samhälle.

I promemorian anges att den gränsöverskridande handeln med människor för exploatering, påtryckning eller utnyttjande är ett ökande fenomen. Människohandeln är möjligen ökande men knappast ett nytt fenomen. Däremot har den uppmärksamats alltmer och synen på människohandel har förändrats. Människor i fattiga länder har kunnat exploateras på olika sätt även i vårt land utan skydd i lagstiftningen.

Socialtjänstens erfarenheter av människohandel gäller framför allt kvinnor som utsatts för trafficking. Fortfarande är skyddet för dessa kvinnor begränsat. Det är oklart vem som ska ansvara för att ge stödinsatser i de akuta situationer som det oftast handlar om. Enligt gällande riktlinjer för ekonomiskt bistånd inom staden ska utländska medborgare som vistas tillfälligt i Sverige vid behov av ekonomiskt stöd i första hand hänvisas till det egna landets ambassad eller konsulat. I en nödsituation föreligger rätt till ekonomiskt bistånd och kommunen är skyldig att pröva biståndsbehovet i de fall behovet inte kan tillgodoses på annat sätt. Uppsökarenheten inom förvaltningen har bekostat enstaka nätter på härbärge och hemresa för kvinnor som utsatts för trafficking. Om den enskilde söker asyl har Migrationsverket ansvar för bistånd.

Polisen saknar resurser för att bekosta uppehälle och boende för personer som utsatts för människohandel. Vid flera tillfällen har man dock vänt sig till Uppsökarenheten för att få hjälp med placering av kvinnor som utsatts för trafficking. Polisen har då stått för kostnaden för boendet. Vid 10 - 12 tillfällen under de senaste åren har kvinnor kunnat placeras på akut- och korttidsboendet Hvilan som i första hand tar emot hemlösa kvinnor. Den senaste placeringen Uppsökarenheten ordnade var hos en jourfamilj. Då bekostade hovrätten placeringen eftersom flickorna skulle vittna vid en rättegång.

Då polisen inte har resurser till bistånd och socialtjänstens möjligheter att utge bistånd till personer som utsatts för trafficking begränsar sig till bistånd i en nödsituation, skickar polisen oftast hem dessa personer så snabbt som möjligt. Eftersom socialtjänsten inte har möjlighet att

ge bistånd finns inte heller någon policy inom staden för stöd- och biståndsinsatser. Inte heller Socialstyrelsen har utarbetat någon policy för stödsatser.

I SOU 2002:69, Människosmuggling och offer för människohandel, har Anhörigkommittén föreslagit att det ska vara möjligt att bevilja uppehållstillstånd under en kortare "betänketid" under vilken det är möjligt för offret att överväga om hon eller han vill medverka och vittna i en brottsutredning om människohandel. Det ska också finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd för en längre tid, så att offret kan vara i Sverige under den tid som rättsprocessen pågår. Slutligen ska också den möjligheten finnas att bevilja offret permanent uppehållstillstånd.

Under tiden som brottsoffret har uppehållstillstånd i Sverige föreslår Anhörigkommittén att denne/denna ska ha rätt till en viss miniminivå av hälso- och sjukvård liksom boende m.m. Nivån föreslås motsvara den som gäller för asylsökande. De kostnader som kommun och landsting kommer att få för dessa personer föreslås ersättas av staten. En proposition förväntas föreläggas riksdagen under hösten 2003.

Europeiska flyktingsfonden har under våren 2003 beviljat pengar till ett projekt med syfte att samordna myndigheters och organisationers insatser för personer utsatta för människohandel. Projektet leds av Kvinnoforum. Projektorganisationen består av en arbetsgrupp och en referensgrupp.

Arbetsgruppen består av Kvinnoforum, Migrationsverket, Rikskriminalpolisen, Transkulturellt Centrum och Uppsökarenheten vid socialtjänstförvaltningen.

Referensgruppen består av Åklagarmyndigheten, Socialstyrelsen, Länsstyrelsen, avdelningen för asyl och flyktingvård vid Transkulturellt Centrum, Gränspolisens, Stockholmspolisens utredningsrotel samt utlänningsrotel, Spiralprojektet vid socialtjänstförvaltningen och andra aktörer som arbetar operativt med personer utsatta för människohandel bl.a. Litauiska föreningen, Baltic Fem, ROKS (Sveriges Kvinnojourers Riksförbund), Unga Kvinnors Värn, TerraFem, Kris- och traumacenter på Danderyds sjukhus, ambassader och konsulat från ursprungslanderna. Projektets huvudsakliga mål är att utveckla och implementera en handlingsplan för samordnad hantering av fall av människohandel som främjar deras mänskliga rättigheter och behov av stöd och råd, skydd, boende, hälsovård, juridisk hjälp och stöd inför återvändande. Det ska också tas fram konkreta handlingsplaner för den interna hanteringen inom respektive myndighet.

Projektet är avgränsat till samordning av myndigheter och organisationer i Stockholms län och rör endast stödet och handläggning av personer utsatta för människohandel under den tid de vistas i Sverige. Projektet ska genomföras under tiden april 2003 till mars 2004.

Sammantaget anser förvaltningen att departementspromemorian belyser angelägna frågor om människohandel. Att förebygga denna och att ge de personer som utsätts för människohandel skydd och stöd är viktiga uppgifter. Att komma tillrätta med denna är ett långsiktigt arbete där lagstiftning är en del.

## **Sammanfattning**

I promemorian föreslås att Sverige skall tillträda ett inom Förenta nationerna (FN) utarbetat protokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn. Detta protokoll är ett tilläggsprotokoll till FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

Sverige har undertecknat såväl konventionen som protokollet. I promemorian föreslås vidare att Sverige skall tillträda ett inom FN utarbetat fakultativt protokoll till FN:s konvention om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi. Vidare behandlar promemorian ett inom Europeiska unionen (EU) upprättat rambeslut om åtgärder mot människohandel som riksdagen godkände den 24 april 2002 (prop. 2001/02:99, bet. 2001/02:JuU28, rskr. 2001/02:219) och som antogs vid EU:s ministerråd den 19 juli 2002.

I promemorian föreslås lagändringar som bedöms nödvändiga för att Sverige skall kunna tillträda de ovan nämnda FNprotokollen samt genomföra rambeslutet. Förslagen till lagändringar syftar till att åstadkomma ett utvidgat skydd mot alla former av människohandel och försäljning av barn.

I övrigt bedöms Sverige – utan lagstiftningsåtgärder eller några andra sådana åtgärder som kräver riksdagens beslut – kunna uppfylla åtagandena enligt de ovan nämnda instrumenten. I promemorian lämnas ändå, för sammanhangets skull, en redogörelse för vidtaget, pågående och planerat arbete av relevans för åtagandena på dessa områden.

## Promemorians lagförslag

### 2.1 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

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.*

#### Föreslagen lydelse

### 4 kap.

#### 1a §<sup>1</sup>

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 *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 eller andra stycket utgör brott även om den som gärningen riktar 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.

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.

#### 10 §<sup>2</sup>

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.*



<p>För försök till förvanskande av familjeställning eller egenmäktighet med barn som är grovt döms till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.</p>	<p>5 §<sup>3</sup> För försök till förvanskande av familjeställning, <i>olaga</i> <i>adoptionsförmedling</i> eller egenmäktighet med barn som är grovt döms till ansvar enligt vad i 23 kap. stadgas.</p>
--	---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2004.