

Kommittédirektiv



Utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst

Dir.
2008:44

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 2008.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Syftet med utvärderingen är att undersöka hur bestämmelsen fungerar i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige.

Det står även utredaren fritt att mot bakgrund av utvärderingen föreslå lagändringar eller lämna förslag till andra åtgärder. En utgångspunkt är dock att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010.

Bakgrund

Lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster (den s.k. sexköpslagen) trädde i kraft den 1 januari 1999 (prop. 1997/98:55, bet. 1997/98:JuU13, rskr. 1997/98:250). I samband med sexualbrottsreformen år 2005 upphävdes sexköpslagen och ersattes av en ny straffbestämmelse – *köp av sexuell tjänst* – i 6 kap. 11 § brottsbalken (SFS 2005:90, prop. 2004/05:45, bet. 2004/05:JuU16, rskr. 2004/05:164). Bestämmelsen innebär att det är förbjudet att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Straffskalan är böter eller fängelse i högst sex månader. Bestämmelsen omfattar, förutom den som skaffar sig

en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, även den som utnyttjar en tillfällig sexuell förbindelse som någon annan betalar för. Med sexuell förbindelse avses främst samlag, men även annat sexuellt umgänge omfattas av begreppet. Med ersättning avses såväl ekonomisk ersättning som ersättning av annat slag – t.ex. alkohol eller narkotika. Bestämmelsen är könsneutral, dvs. både köpare och säljare kan vara man eller kvinna. Även försök till köp av sexuell tjänst är kriminaliserat. Att sälja sexuella tjänster är inte straffbart. Säljaren omfattas inte heller av reglerna om medhjälp till brott.

Införandet av sexköpslagen motiverades med att det ansågs vara ett angeläget samhällsligt intresse att bekämpa prostitution. Det framhölls att prostitution medför allvarliga skador såväl för individen som för samhället och att det kring prostitution i regel förekommer en omfattande kriminalitet, som t.ex. koppleriverksamhet, narkotikahandel och misshandel. De allra flesta personer i prostitution har också en mycket svår social situation. Lagen antogs kunna få avskräckande effekt på sexköparna, vilket borde medföra en minskad kundkrets som i sin tur borde medföra en minskning av antalet personer i gatuprostitution och en minskad nyrekrytering. Det framhölls också att kriminaliseringen torde kunna minska intresset från olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionens verksamhet i Sverige.

I den utredning som föregick införandet av sexköpslagen föreslogs att inte bara köp utan även försäljning av sexuella tjänster skulle kriminaliseras (betänkandet Könshandeln, SOU 1995:15). Detta förslag möttes av en omfattande kritik från remissinstanserna och genomfördes inte. I propositionen uttalades att det inte var rimligt att kriminalisera den som, åtminstone i flertalet fall, är den svagare parten som utnyttjas av andra som vill tillfredsställa sin egen sexualdrift.

Behovet av en utvärdering

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har varit i kraft i drygt nio år. I riksdagen har frågan om en utvärdering av förbudet aktualiserats vid flera tillfällen. Riksdagen har tillkännagett att regeringen ska se till att en utvärdering av vilka konsekvenser lagen fått genomförs samt ”att det är av största vikt att en översyn av sexköpslagens effektivitet och eventuella behov av förändring och åtstramning kommer till stånd för att lagstiftarens intentioner uppfylls” (bet. 2005/06:JuU22, rskr. 2005/06:199).

Också internationellt har lagstiftningen om förbud mot köp av sexuell tjänst uppmärksammats. Bland annat har problemen med människohandel för sexuella ändamål och prostitution föranlett många länder att överväga nya metoder för att bekämpa köp av sexuella tjänster och människohandel. Det svenska förbudet mot köp av sexuell tjänst har därvid uppmärksammats och intresset för vilken effekt det fått är stort.

FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor har i sin rapport 2001 uppmanat regeringen att utvärdera sexköpslagens effekter. Även FN:s speciella rapportör för våld mot kvinnor har i sin rapport 2007 rekommenderat genomförandet av en heltäckande, oberoende utredning av sexköpslagen och dess påverkan på människohandel och andra typer av våld som ofta förekommer i anslutning till prostitution.

Tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst

I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året, BRÅ-rapport 2000:4) konstaterades att det var svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet, främst när det gällde den s.k. dolda prostitutionen. Det noterades att samtliga som misstänktes för brott var män och att majoriteten av dem som utpekades som prostituerade var kvinnor. Bevissvårigheter var den vanligaste orsaken till att utredningar lades ner.

År 2006 anmäldes i Sverige 163 misstänkta köp av sexuell tjänst. Totalt lagfördes 108 personer för brottet, varav 23 genom dom och 85 genom strafföreläggande. År 2007 anmäldes 189 misstänkta köp av sexuell tjänst. Antalet anmälda misstänkta

fall och lagförda personer har varierat under åren 1999–2006. Som minst har rapporterats 86 misstänkta fall (år 2001) och som mest 460 (år 2005). År 1999 lagfördes totalt 11 personer och år 2006 lagfördes totalt 108 personer.

I rättspraxis har ett typfall av brottet köp av sexuell tjänst – oralsex i en bil – av Högsta domstolen ansetts förskylla 50 dagsböter (NJA 2001 s. 527). Hovrätten för Västra Sverige dömde den 18 december 2007, mål B 3065-07, fyra män till villkorlig dom och dagsböter för köp av sexuell tjänst där omständigheterna vid gärningarna ansågs försvårande. Frågan om försökspunkten för köp av sexuell tjänst har prövats i ett avgörande av Hovrätten över Skåne och Blekinge (RH 2002:16).

I den rättspolitiska debatten har en mängd olika frågor med anknytning till förbudet mot köp av sexuell tjänst aktualiserats. Förbudets skyddsintresse har diskuterats liksom frågan om straffbestämmelsen är universellt tillämplig, dvs. om en gärning i strid med förbudet ska anses vara ett brott mot svensk strafflag oavsett var i världen och mot vem den begåtts. Även frågan huruvida de som säljer sexuella tjänster bör anses vara vittnen eller målsägande i mål om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst har diskuterats. Detsamma gäller frågan om vilka gärningar som bör omfattas av förbudet. Slutligen har också synpunkter framförts beträffande en skärpning av straffskalan och behovet av en gradindelning av brottet.

Förbudets effekter på prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Hur prostitutionen ser ut och utvecklas påverkas av en mängd olika faktorer, såsom globaliseringen, människors rörlighet över gränser, utvecklingen av Internet och andra kommunikationstekniker, drogmissbruk och åtgärder för att minska sådant missbruk samt olika sociala hjälp- och stödinsatser till personer i prostitution. Frågan är vilken betydelse förbudet mot köp av sexuell tjänst har för denna utveckling.

I Socialstyrelsens rapporter *Kännedom om prostitution 2003* respektive *2007* anges att gatuprostitutionen synes vara mindre omfattande än innan sexköpslagen infördes. Det är svårare att få

en bild av den prostitution som förekommer på andra ställen såsom restauranger, hotell och massagekliniker. Det konstateras att det ibland påstås att den svenska sexköpslagstiftningen har lett till att prostitutionen i större omfattning förmedlas via Internet. Situationen är dock liknande i andra länder och har enligt Socialstyrelsen snarare med den nya informationstekniken i sig att göra. Internet och mobiltelefoni synes i dag vara de mest betydelsefulla kontaktvägarna för prostitution och enligt Socialstyrelsens kunskapsinsamling har Internet "sänkt ribban" för att både sälja och köpa sexuella tjänster. Vidare noteras att våld är nära förknippat med prostitution, att det är svårt att säga om våldet inom prostitutionen har ökat sedan lagen infördes och att polisen inte har funnit några belägg för någon sådan ökning.

Från vissa poliser och åklagare har det framförts att förbudet mot köp av sexuell tjänst kan ha medfört svårigheter att utreda koppleribrott. Det har framförts att sexköpare före sexköpslagens tillkomst åberopades som vittnen i mål om koppleri men att det numera är svårare att få dessa att ställa upp på att vittna eftersom de då skulle avslöja att de själva gjort sig skyldiga till brott. Samtidigt har andra åklagare som arbetar med människohandels- och kopplerimål uppgett att förbudet mot köp av sexuell tjänst underlättar utredningar rörande koppleri och människohandel eftersom sexköparnas utsagor ofta stöder de utnyttjade personernas berättelser om hur verksamheten bedrivits och vilka övergrepp dessa har utsatts för.

Handel med människor är i dag ett problem i stora delar av världen och så även i Sverige. Rikskriminalpolisen – som är nationell rapportör om handel med människor – konstaterar i sina senaste rapporter om människohandel för sexuella ändamål m.m. (RKP KUT Rapport 2006:4 respektive 2007:6) att försäljningen av sexuella tjänster i dag till stor del sker via Internet och att sexköpare på så sätt kan beställa kvinnor som kommer till Sverige. Enligt Rikskriminalpolisen har det emellertid kommit tydliga indikationer på att förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft positiva effekter när det gäller att förebygga människohandel för sexuell ändamål eftersom Sverige har rykte om sig att vara ett land som det är svårt att bedriva prostitution

i, vilket kan verka avskräckande på dem som bedriver handel med människor.

Slutsats

Mot denna bakgrund är det angeläget att det kommer till stånd en utvärdering av tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och en analys av hur förbudet har påverkat utvecklingen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige.

Det finns också behov av en analys av om lagstiftningen, mot bakgrund av resultatet av utvärderingen, bör förändras i något hänseende. En utgångspunkt ska dock vara att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat.

Uppdraget

Hur fungerar tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst?

Utredaren ska utvärdera tillämpningen av straffbestämmelsen om förbud mot köp av sexuell tjänst. Syftet med utvärderingen i den delen är att undersöka hur bestämmelsen fungerar i praktiken.

Utredaren ska särskilt

- genomföra en praxisgenomgång i syfte att utröna aktuell tillämpning av förbudet mot köp av sexuell tjänst, inklusive utredningar som inte lett till åtal,
- analysera hur polis och åklagare arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst, även i samband med bl.a. koppleri- och människohandelsbrott och
- uppmärksamma om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst.

Vilka effekter har förbudet mot köp av sexuell tjänst haft?

Utredaren ska utvärdera vilka effekter förbudet har haft när det gäller utvecklingen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige.

Utredaren ska särskilt

- jämföra förekomsten av och formerna för prostitution i Sverige i dag med tiden före tillkomsten av förbudet mot köp av sexuell tjänst,
- analysera vilken betydelse förbudet har haft för formerna, förekomsten och utvecklingen av prostitutionen i Sverige,
- analysera vilken betydelse förbudet har haft för formerna, förekomsten och utvecklingen av människohandel för sexuella ändamål i Sverige,
- analysera om och hur förbudet påverkat dem som köper eller har köpt eller – om förbudet inte fanns – skulle kunna tänka sig att köpa sexuella tjänster samt
- undersöka vilken betydelse förbudet har haft för situationen för dem som säljer sexuella tjänster.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst är en åtgärd som är inriktad på att minska efterfrågan på personer i prostitution, dvs. förbudet riktar sig mot köpare och potentiella köpare av sexuella tjänster. Andra åtgärder som vidtas mot prostitution är inriktade på exempelvis dem som befinner sig i prostitution eller på dem som tjänar pengar på andras prostitution. Att avgöra vilka förändringar av prostitutionen som beror på förbudet och vad som beror på andra åtgärder eller omständigheter kan därför vara svårt. Det är också svårt att nå säker kunskap om hur prostitution och människohandel för sexuella ändamål hade utvecklats om förbudet inte hade funnits. En jämförelse med andra, i första hand nordiska, länder med liknande utveckling bör emellertid kunna ge viss ledning.

När det gäller frågan hur köpare av sexuella tjänster har påverkats av förbudet torde underlag bl.a. kunna hämtas från den fördjupade attitydundersökning som genomförs inom ramen för Nordiska ministerrådets projekt Prostitution i Norden.

Övrigt

Det står utredaren fritt att mot bakgrund av utvärderingen föreslå ändringar i lagstiftningen eller lämna förslag till andra åtgärder.

Utredaren ska i det sammanhanget bl.a. överväga ett eventuellt behov och lämpligheten av en skärpning av straffskalan och en gradindelning av brottet. Vid denna analys ska utredaren utgå från de befintliga straffbestämmelserna i 6 kap. brottsbalken. Vid ett förslag om ett grovt brott ska utredaren undvika att ett sådant förslag överlappar eller påverkar det som redan är kriminaliserat genom övriga bestämmelser i kapitlet.

Uppdragets genomförande och tidsplan

När det gäller metoder för uppdragets genomförande står det utredaren fritt att utforma dessa efter vad som bedöms lämpligt. All statistik som utredaren redovisar avseende gärningsmän och personer i prostitution ska vara köns- och åldersuppdelad. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv i den analys som görs. Vidare ska utredaren beakta och, i lämplig utsträckning, använda sig av andra tillgängliga studier och rapporter.

Av relevans för utredningen är t.ex. Socialstyrelsens rapporter om prostitutionens omfattning och utveckling samt Rikskriminalpolisens årliga rapporter om människohandel för sexuella ändamål. Vidare kan nämnas Nordiska ministerrådets projekt Prostitution i Norden, vilket innefattar en kartläggning av åtgärder för att motverka prostitution och människohandel, en kartläggning av omfattningen av prostitution och människohandel och vilka effekter olika åtgärder har haft samt en undersökning av mäns och kvinnors attityder till prostitution m.m. Resultatet kommer att presenteras i oktober 2008.

Utredaren bör samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för rättsväsendet, d.v.s. polisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Utredaren bör vidare samråda med och inhämta upplysningar från socialtjänstens prostitutionsgrupper samt andra myndigheter som är eller kan

vara berörda, såsom Brottsförebyggande rådet och Socialstyrelsen, liksom berörda frivilligorganisationer.

Om utredaren lämnar förslag som innebär kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren lämna förslag på hur dessa ska finansieras.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010. Om utredaren anser det lämpligt, får någon eller några delar av uppdraget redovisas i ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)