

Lagrådsremiss

Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 13 december 2017

Morgan Johansson

Erland Koch
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel föreslår regeringen en tydligare brottsbeskrivning, ett bättre skydd för barn och en skärpning av straffskalan. I sak föreslås att de s.k. otillbörliga medlen ska förtydligas, att straffansvar för brott mot en person som är under arton år ska gälla även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder och att minimistraftet för människohandel, mindre grovt brott, ska skärpas till fängelse i sex månader.

För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri föreslås vidare att ett nytt gradindelad brott införs i brottsbalken, *människoexploatering*. Brottet består i att genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploatera en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Om brottet har avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan, kan dömas för *grov människoexploatering*. Om offret är under arton år föreslås dels att det för straffansvar ska vara tillräckligt att personen har exploaterats i någon av verksamheterna, dels att straffansvaret ska gälla även vid oaktsamhet i fråga om offrets ålder. Straffet föreslås vara fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst tio år. Vidare föreslås straffansvar för förstadier till brottet samt lagändringar avseende sekretess hos domstol och hemlig rumsavlyssning.

Slutligen föreslås att maximistraftet för grovt koppleri ska skärpas till fängelse i tio år.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i brottsbalken	5
2.2	Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken	9
2.3	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	11
3	Ärendet och dess beredning	12
4	Människohandel	12
4.1	Ett hänsynslöst och cyniskt brott	12
4.2	Förebyggande och bekämpande av människohandel	13
4.2.1	Sveriges internationella åtaganden	13
4.2.2	Kort om den svenska kriminaliseringen	15
4.2.3	Pågående nationella åtgärder	15
4.2.4	Vikten av ett effektivt och ändamålsenligt brottsbekämpande arbete	17
4.3	Den nuvarande straffbestämmelsen	19
4.4	Behovet av en mer ändamålsenlig straffbestämmelse	21
4.4.1	De otillbörliga medlen bör förtydligas	22
4.5	Ett starkare skydd för barn	25
4.6	Kravet på avsiktsuppsåt bör behållas	27
4.7	En uttrycklig reglering om ett brottsoffers samtycke är inte nödvändig	28
5	En skärpning av straffskalorna för människohandel och koppleri	29
6	Det straffrättsliga skyddet mot annan exploatering av utsatta personer	32
6.1	Behovet av en mer ändamålsenlig kriminalisering	32
6.1.1	Exploatering av utsatta personer – ett växande problem	32
6.1.2	Exploatering i arbete har länge uppmärksammats internationellt	34
6.1.3	Vilka straffbestämmelser träffar exploatering av personer?	35
6.1.4	Det straffrättsliga skyddet mot exploatering är otillräckligt	36
6.2	En ny straffbestämmelse mot människoexploatering	37
6.2.1	Vad det straffbara handlandet bör bestå i	37
6.2.2	Ett starkt skydd för barn	44
6.2.3	Ett offers samtycke till en exploatering	45
6.2.4	Brottets beteckning, gradindelning och straffskalor	46
6.2.5	Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott	48

6.2.6	Konkurrensfrågor	48
6.2.7	Sekretess hos domstol.....	49
6.2.8	Hemlig rumsavlyssning	51
6.3	Annan nykriminalisering av otillbörliga ekonomiska utnyttjanden bör inte ske	51
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	53
8	Ekonomiska och andra konsekvenser	54
9	Författningskommentar	55
9.1	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	55
9.2	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken.....	62
9.3	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	63
Bilaga 1	Sammanfattning av slutbetänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70).....	65
Bilaga 2	Slutbetänkandets lagförslag	72
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	80

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i brottsbalken,
2. lag om ändring i rättegångsbalken,
3. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ och 6 kap. 12 § ska ha följande lydelse,
dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 §, av följande
lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller *med* annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

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

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

1. olaga tvång,

2. vilseledande,

3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet *som allvarligt begränsar personens alternativ*, eller

4. annat sådant otillbörligt medel *om det allvarligt begränsar personens alternativ*

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

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

¹ Senaste lydelse 2010:371.

sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

3 §²

Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

² Tidigare 3 § upphävd genom 2004:406.

10 §³

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

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

6 kap.

12 §⁴

Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år.

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 och dömas till ansvar enligt första stycket.

Är brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för *grovt koppleri* till fängelse i lägst två och högst *åtta* år. Vid bedömande av om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

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, *ska* han eller hon, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

Är brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för *grovt koppleri* till fängelse i lägst två och högst *tio* år. Vid bedömande av om brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

³ Senaste lydelse 2016:508.

⁴ Senaste lydelse 2005:90.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2.2 Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 27 kap. 20 d § rättegångsbalken ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

20 d §¹

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,

b) grov människoexploatering enligt 4 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken,

b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

c) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

d) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

e) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

f) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

g) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

h) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

¹ Senaste lydelse 2016:510.

- h)* grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
- i)* grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,
- j)* grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,
- k)* grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller
- l)* grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,
5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,
6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.
- i)* grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
- j)* grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,
- k)* grovt övergrepp i rättssak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,
- l)* grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller
- m)* grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att 35 kap. 12 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2017:1135

Föreslagen lydelse

35 kap.

12 §

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om ansvar för

1. sexualbrott,
2. utpressning,
3. brytande av post- eller telehemlighet,
4. intrång i förvar,
5. olovlig avlyssning,
6. dataintrång,
7. brott mot tystnadsplikt,
8. brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts,
9. människorov,
10. människohandel, *eller*
11. *olaga integritetsintrång.*
10. människohandel,
11. *grov människoexploatering,*
- eller*
12. *olaga integritetsintrång.*

Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av brott som anges i första stycket.

Därutöver gäller sekretess hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om

1. ansvar för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådant brott, eller
3. förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen enligt första och tredje styckena gäller även i ärende som rör brott som anges i denna paragraf.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

3 Ärendet och dess beredning

Regeringen beslutade den 4 september 2014 att ge en särskild utredare i uppdrag att undersöka om det finns ett behov av åtgärder i syfte att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel, köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn (dir. 2014:128). Genom ett tilläggsdirektiv den 17 juni 2015 gavs utredaren även i uppdrag att se över straffskalorna för människohandel och koppleri (dir. 2015:64). Den 10 december 2015 beslutades tilläggsdirektiv där uppdraget utvidgades till att även omfatta en översyn av den straffrättsliga lagstiftningen mot exploatering av utsatta personer, såsom för tvångsarbete, tiggeri eller annan ekonomisk vinning (dir. 2015:131).

Utredningen, som antog namnet 2014 års människohandelsutredning, överlämnade i juni 2016 sitt delbetänkande Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. (SOU 2016:42). Utredningen överlämnade i oktober 2016 slutbetänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70). En sammanfattning av slutbetänkandet finns i *bilaga 1* och utredningens lagförslag i det betänkandet finns i *bilaga 2*. Slutbetänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2016/07656/L5).

I denna lagrådsremiss behandlas förslagen i människohandelsutredningens slutbetänkande, vilket avser människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer samt straffskalan för koppleri. De förslag som lämnats i delbetänkandet bereds separat inom Regeringskansliet.

Riksdagen har den 18 mars 2015 för regeringen tillkännagett som sin mening att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om skärpta straff för människohandel och koppleri (bet. 2014/15:JuU14 punkt 6, rskr. 2014/15:138). Frågan behandlas i avsnitt 5.

4 Människohandel

4.1 Ett hänsynslöst och cyniskt brott

Människohandel utgör ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av andra människor och en allvarlig kränkning av den enskilda individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Människohandel är ett sammansatt problem som berör frågor om mänskliga rättigheter, kampen mot den organiserade brottsligheten, migrationsfrågor, jämställdhet mellan kvinnor och män, fattigdom samt sociala, ekonomiska och politiska skillnader inom och mellan länder.

Ett stort antal människor, främst kvinnor och barn, utsätts för människohandel varje år och majoriteten av dessa utnyttjas sexuellt. Den

vanligaste formen av prostitution är män som köpare och kvinnor som säljare. Förutom prostitution och andra former av sexuellt utnyttjande utsätts många av människohandelns offer för tvångsarbete, organhandel eller andra former av utnyttjanden. Även multipel exploatering förekommer, dvs. att personer som exploateras i t.ex. arbete även utnyttjas sexuellt eller på annat sätt.

4.2 Förebyggande och bekämpande av människohandel

4.2.1 Sveriges internationella åtaganden

Förebyggandet och bekämpandet av människohandel är sedan länge en högt prioriterad fråga för Sverige. Sverige har också i hög grad bedrivit sitt arbete mot människohandel i olika internationella sammanhang, där brottsligheten har ägnats stor uppmärksamhet. I dag finns det ett flertal internationella instrument på området. Nedan redogörs för några av de mest centrala instrumenten, som Sverige har tillträtt och därmed åtagit sig att följa.

Palermoprotokollet

I december 2000 öppnades för undertecknande FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime, UNTOC) och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet). Syftet med Palermoprotokollet är att förebygga och bekämpa handel med människor, särskilt vad avser kvinnor och barn, att skydda och bistå offren för sådan handel med full respekt för deras mänskliga rättigheter samt att främja samarbetet mellan staterna för att uppnå dessa syften. Genom Palermoprotokollet träffades för första gången en överenskommelse på global nivå om en rättsligt bindande definition av människohandel.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor (Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings [CETS no. 197]) från 2005 syftar till att förhindra och bekämpa människohandel, konstruera ett fullständigt regelverk för skydd och hjälp till människohandelsoffer, garantera effektivare brottsutredningar och åtal samt främja internationellt samarbete.

För att säkerställa ett effektivt genomförande av konventionsbestämmelserna tillhandahåller konventionen en särskild övervakningsmekanism genom Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA). GRETA lämnade 2014 en första utvärdering av hur Sverige fullgör konventionen. Av GRETA:s rapport framgår bl.a. att Sverige har vidtagit flera åtgärder i berört hänseende, men att ytterligare insatser bör göras. Exempelvis noteras det låga antalet fällande domar avseende människohandel. Det påtalas att åtgärder bör vidtas för att säkerställa att alla former av människohandel kan utredas

och åtalas effektivt. Vidare påtalas att svenska myndigheter bör se till att de som kommer i kontakt med människohandel får ytterligare utbildning i ämnet så att de på bästa sätt ska kunna bistå sådana offer i samband med rättsliga prövningar. Likaså uppmanas svenska myndigheter att bl.a. säkerställa att samtliga offer för misstänkt människohandel kan erhålla betänketid för att ta ställning till om de vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. En kommitté av parterna till konventionen beslutade 2014 om rekommendationer till Sverige om att genomföra GRETA:s förslag. Företrädare för GRETA följde 2015 upp genomförandet av förslagen, och Sverige rapporterade 2016 om vilka åtgärder som vidtagits för att följa rekommendationerna. Sedan 2016 är Sverige föremål för en andra utvärdering. GRETA:s rapport väntas under våren 2018.

Människohandelsdirektivet

Ytterligare ett centralt instrument på området är det s.k. människohandelsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF). Direktivet syftar till att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. I direktivet fastställs minimiregler när det gäller dels definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel, dels påföljder på området. Direktivet syftar vidare till att införa gemensamma bestämmelser för att stärka åtgärderna för att förebygga människohandel och förbättra skyddet av brottsoffer.

Direktivet innehåller bestämmelser om bl.a. kriminalisering av människohandel, kriminalisering av anstiftan av, medhjälp och försök till sådant brott samt om lägsta maximistraff och försvårande omständigheter. I direktivet finns vidare regler om ansvar och sanktioner för juridiska personer och om avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffer. Det finns även bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring, jurisdiktion, undantag från kravet på dubbel straffbarhet, hjälp, stöd och skydd för brottsoffer samt om inrättande av nationella rapportörer.

Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt sedan 2013. Det behövdes inte några lagändringar eller andra åtgärder till följd av direktivet.

FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor

FN:s konvention om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, CEDAW) trädde i kraft i Sverige 1981. Denna konvention ålägger stater att vidta lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinnoprostitution.

FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) och dess fakultativa protokoll

Det finns ett antal instrument som fokuserar på barnrättsperspektivet. Ett av dem är FN-konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) som antogs 1989. Genom barnkonventionen samlades för första gången de rättigheter som tillkommer alla barn och ungdomar upp till arton års ålder i ett folkrättsligt dokument. Sverige har tillträtt konventionen och har därigenom åtagit sig att garantera rättigheterna enligt konventionen för alla barn och ungdomar i Sverige samt att verka för respekt och främjande av barnets rättigheter internationellt (prop. 1989/90:107 om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter). Vidare har riksdagen 2010 godkänt strategin för att stärka barnets rättigheter i Sverige (prop. 2009/10:232 Strategi för att stärka barnets rättigheter i Sverige). Avsikten är att strategin ska vara en utgångspunkt för offentliga aktörer på statlig och kommunal nivå som i sina verksamheter ska säkerställa barnets rättigheter. Till barnkonventionen har det antagits ett fakultativt protokoll som Sverige har tillträtt (prop. 2005/06:68 Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter). Regeringen har i juli 2017 beslutat om en lagrådsremiss med förslag om att göra barnkonventionen till svensk lag. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2020.

4.2.2 Kort om den svenska kriminaliseringen

En effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering är en viktig del i arbetet med att förebygga och bekämpa människohandel. Den svenska straffbestämmelsen om människohandel infördes 2002 och bygger på de kriminaliseringsåtaganden som följer av bl.a. Palermoprotokollet (prop. 2001/02:124 Straffansvaret för människohandel). Brottet var då rubricerat människohandel för sexuella ändamål och tog sikte på sådana gränsöverskridande handelsåtgärder med människor som syftade till att dessa skulle utsättas för vissa sexualbrott, utnyttjas för tillfälliga sexuella förbindelser eller på annat sätt utnyttjas för sexuella ändamål. Straffansvaret utvidgades 2004 till att bl.a. även omfatta andra former av exploatering, och brottet omrubricerades till människohandel (prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel). Den senaste lagändringen skedde 2010 (prop. 2009/10:152 Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel) och innefattade bl.a. ett borttagande av det s.k. kontrollrekvisitet, som innebar att handelsåtgärderna skulle leda till kontroll över offret.

4.2.3 Pågående nationella åtgärder

En effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering är i sig inte tillräcklig för att nå framgång i kampen mot människohandel. På samtliga de områden som berörs av brottsligheten krävs dels samarbete på internationell nivå, dels ett sektorsövergripande angreppssätt som involverar aktörer inom olika myndigheter och organisationer. I de fall barn är offer för människohandel måste särskild hänsyn tas till deras

specifika behov, rättigheter och förutsättningar. Nedan anges några exempel på pågående nationella åtgärder på människohandelsområdet.

I juni 2016 beslutade regeringen om en uppdaterad handlingsplan till skydd för barn mot människohandel, exploatering och sexuella övergrepp. Handlingsplanen gäller för 2016–2018 och innehåller ett antal åtgärder för att förebygga övergrepp och brott mot barn, skydda och stödja barn samt skapa förutsättningar för att effektivt lagföra gärningsmän. Åtgärderna är avsedda att öka effektiviteten och samordningen hos de statliga myndigheter som berörs, att ständigt utveckla kunskapen och kompetensen inom området, att kontinuerligt förebygga och beivra brott mot barn samt att ge barn det stöd som de behöver. Några närmare exempel på åtgärder i handlingsplanen är en stärkt nationell samordning och samverkan mot människohandel med barn genom fortsatt uppdrag till Länsstyrelsen i Stockholms län, tillsättandet av en ambassadör för det internationella samarbetet mot människohandel samt temadialoger. Ett ytterligare exempel är framtagandet av kunskapsstöd till socialtjänsten och hälso- och sjukvården för samtal med barn. Stödet syftar bl.a. till att bidra till ökad kunskap bland yrkesverksamma och ökad upptäckt av barn som varit utsatta för exempelvis människohandel eller andra övergrepp.

Inom Regeringskansliet pågår för närvarande ett arbete med att ta fram en ny handlingsplan mot prostitution och människohandel. En viktig del av inriktningen för handlingsplanen är bl.a. förbättrad kunskap och metodutveckling.

Polismyndigheten har i uppdrag att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I uppdraget ingår bl.a. att samla in uppgifter om omfattningen av människohandel och om hur den kan förebyggas och bekämpas samt att årligen redovisa resultaten till regeringen. Polismyndigheten överlämnar således varje år en lägesrapport om människohandel för sexuella och andra ändamål. Vidare har Nationella operativa avdelningen (NOA) en människohandelsgrupp som bearbetar och analyserar tips och information om misstankar om brott rörande människohandel från hela landet. Därutöver deltar gruppen internationellt inom ramen för Interpol, Europol, östersjösamarbetet och de utlandsstationerade polissambandsmännen. NOA:s människohandelsgrupp fungerar också som ett stöd för de nationella polisregionernas arbete med att upptäcka och utreda människohandelsbrott.

Länsstyrelsen i Stockholms län har sedan 2008 fått tidsbegränsade uppdrag av regeringen att bedriva arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Sedan 2013 har länsstyrelsen också getts i uppdrag att utveckla samordning och samverkan mot människohandel för andra ändamål än sexuella. I uppdragen ingår att verka för stärkt samverkan mellan myndigheter, kommuner, frivillig- och intresseorganisationer samt andra aktörer. Det ingår också att utveckla och samordna arbetet mot människohandel och exploatering med särskilt fokus på att ge stöd och skydd till barn, att samordna ett tryggare återvändande av personer i prostitution och som utsatts för människohandel samt att utveckla stödprogram för rehabilitering. Länsstyrelsen leder vidare det operativa nätverket Nationellt metodstödsteam (NMT). NMT består av myndigheter som arbetar mot prostitution och människohandel och fungerar som en strategisk resurs för att utveckla och effektivisera sam-

verkan i arbetet mot människohandel. En av flera insatser som länsstyrelsen har gjort inom ramen för sina uppdrag är att 2016 lansera en särskild manual, benämnd Manual vid misstanke om människohandel – Skydd och stöd till människohandelsoffer (Rapport 2016:5). Manualen togs fram av ett tiotal myndigheter och syftar till att stötta yrkesverksamma som kommer i kontakt med människohandelsoffer.

Länsstyrelsens uppdrag kommer i sin helhet att föras över till Jämställdhetsmyndigheten den 1 januari 2018 och drivas vidare som en permanent uppgift. På så sätt skapas bättre förutsättningar för att långsiktigt bedriva och utveckla arbetet. Arbetet i den nya myndigheten kommer oavsett exploateringsändamål även fortsättningsvis att bedrivas samlat.

I arbetet mot människohandel deltar därutöver ett flertal frivilligorganisationer. Exempelvis arbetar Plattformen civila Sverige mot människohandel för att förbättra samordningen av insatser till personer som är utsatta för människohandel och för att motverka människohandel i alla former.

4.2.4 Vikten av ett effektivt och ändamålsenligt brottsbekämpande arbete

Regeringens bedömning: För att nå framgång med att förebygga och bekämpa människohandel är det angeläget att de brottsbekämpande myndigheterna arbetar på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Insatserna på området måste ha en fortsatt hög ambitionsnivå.

Utredningens bedömning överensstämmer i stort med regeringens, när det gäller vikten av ett effektivt och ändamålsenligt brottsbekämpande arbete och åtgärder som kan vara av betydelse för att uppnå fler åtal och fler fällande domar.

Remissinstanserna: Ett stort antal remissinstanser uttalar sig om det brottsbekämpande arbetet mot människohandel och om de åtgärder som utredningen har bedömt som betydelsefulla för arbetet framöver. Remissinstanserna instämmer huvudsakligen i utredningens bedömningar. Exempelvis påtalar flera remissinstanser, bland dem *Åklagarmyndigheten*, betydelsen av regelbundna metod- och kompetensutvecklande åtgärder. *ECPAT Sverige* anser att det finns behov av bl.a. specialiserade åklagare och poliser. *Länsstyrelsen i Stockholms län* m.fl. betonar vikten av en myndighetsgemensam strategisk och operativ samordning där de förebyggande, brottsbekämpande och sociala insatserna kan gå hand i hand. *Plattformen civila Sverige mot människohandel* m.fl. framhåller vikten av att offer för människohandel ges ökat stöd och skydd för att stödja deras medverkan i en rättsprocess och återetablering i samhället.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt utredningen framgår av tillgänglig statistik för 2011–2015 att endast en mycket liten andel av gjorda polisanmälningar avseende människohandel leder till åtal, och att en ännu mindre andel leder till fällande dom. Utredningen bedömer att antalet fällande domar är alltför få i förhållande till omfattningen av denna typ av brottslighet i Sverige. Utredningen anser vidare att flera

rapporter både i Sverige och internationellt talar för att mörkertalet för personer som fallit offer för människohandel är stort. Mot den bakgrunden lyfter utredningen fram åtgärder av generell karaktär som bedöms vara av särskilt stor betydelse för att uppnå fler åtal och fler fällande domar. Utredningen lämnar inte några konkreta förslag på regeringsuppdrag.

Enligt utredningen bör det säkerställas att såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten har tillräckliga resurser för att bedriva sitt arbete. Vidare görs bedömningen att det bör vidtas regelbundna metod- och kompetensutvecklande åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna. Därutöver bör det finnas särskilda grupper mot människohandel och därtill relaterad brottslighet inom Polismyndighetens samtliga regioner, och även särskilda åklagare som hanterar sådana ärenden. Enligt utredningen bör det också bedrivas ett löpande arbete med identifiering av potentiella offer. Offren bör vidare ges ett ökat stöd och skydd i syfte att underlätta deras medverkan i en rättsprocess och återetablering i samhället. Slutligen görs bedömningen att brottsutredningar om människohandel bör ha ett starkt fokus på s.k. stödbevisning.

Regeringen är enig med utredningen om att en nyckelfaktor för framgång med att förebygga och bekämpa människohandel är att de brottsbekämpande myndigheterna bedriver sitt arbete på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Regeringen instämmer också i utredningens huvudsakliga bedömningar om åtgärder som kan vara av särskilt stor betydelse för att bl.a. uppnå ökad lagföring.

Av de åtgärder som redogjorts för ovan (se avsnitt 4.2.3) framgår att det redan i dag görs löpande insatser bl.a. med inriktningen att förbättra och effektivisera det brottsbekämpande arbetet. Därutöver kan även följande insatser nämnas.

Polismyndigheten har under 2015–2017 genomfört ett utvecklingsarbete inom myndigheten för att stärka förmågan att bekämpa människohandel. Ett av målen med uppdraget har varit att skapa en organisation för de operativa insatserna mot prostitution och människohandel i hela landet. I fem av sju polisregioner finns numera särskilda grupper med förmågan att bekämpa alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet. Samtliga regioner har vidare i uppdrag att ta fram och fastställa handlingsplaner för hur arbetet mot människohandel ska bedrivas i regionerna. Polismyndigheten har också genomfört en uppföljning av inkomna ärenden under 2017 för att säkerställa att anmälningar om människohandel hanteras av rätt funktioner med rätt kompetens på området.

Vidare har Åklagarmyndigheten i juni 2017 beslutat om ett uppdrag i syfte att få fram förslag på åtgärder som säkerställer att människohandelsärenden hanteras av åklagare med särskild utbildning eller erfarenhet av denna brottstyp. Ett fullständigt förslag med konsekvensbeskrivningar ska lämnas till verksledningen vid Åklagarmyndigheten senast i februari 2018.

Regeringen arbetar kontinuerligt med att säkerställa att de brottsbekämpande myndigheterna har tillräckliga resurser för att bedriva allt sitt arbete på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Exempelvis har regeringen tidigare beslutat och aviserat om tillskott på drygt 2,7

miljarder kronor till Polismyndigheten under perioden 2017–2020. Utöver det har regeringen i budgetpropositionen för 2018 föreslagit och aviserat ytterligare tillskott om drygt 7 miljarder kronor till Polismyndigheten under de kommande tre åren (prop. 2017/18:1 Budgetpropositionen för 2018, anslaget 1:1 *Polismyndigheten* under utgiftsområde 4 Rättsväsendet).

När det gäller frågan om stöd och skydd till brottsoffer, som utredningen lyft fram särskilt, kan nämnas att det 2015 gjordes ändringar i förundersökningskungörelsen. Ändringarna innebär att brottsoffer numera får ett bättre skydd, starkare stöd och mer information. Bland annat ska brottsoffer, så snart det är möjligt, få information om vilka skyddsåtgärder som finns att tillgå och om möjligheter till alternativt boende. Information ska också lämnas om vilka myndigheter, organisationer och andra som kan ge vård till brottsoffret. Polisen ska också göra en individuell skyddsbedömning för att fastställa om det finns behov av särskilda skyddsåtgärder under förundersökning och rättegång. Ett brottsoffer kan vidare, på ansökan av en förundersökningsledare, beviljas ett tillfälligt uppehållstillstånd om 30 dagar för att kunna återhämta sig och ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna. Detta följer av utlänningslagen (2005:716).

Regeringen kan sammanfattningsvis konstatera att ett effektivt och ändamålsenligt brottsbekämpande arbete mot människohandel förutsätter att en rad olika insatser genomförs under lång tid. Ett löpande arbete på området bedrivs redan i dag och det finns också särskilda regler avsedda att ge brottsoffer ett adekvat stöd och skydd. Det arbete som bedrivs på området måste ha en fortsatt hög ambitionsnivå. Regeringen följer utvecklingen noggrant och är beredd att vidta ytterligare åtgärder om ett behov skulle uppstå.

4.3 Den nuvarande straffbestämmelsen

Straffbestämmelsens utformning

Straffbestämmelsen om människohandel finns i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Som framgått bygger bestämmelsen på de kriminaliseringsåtaganden som följer av Palermoprotokollet och EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel. Sistnämnda instrument är numera ersatt av människohandelsdirektivet (2011/36/EU).

I bestämmelsens första stycke anges att den som, i annat fall än som avses i 4 kap. 1 § brottsbalken (människorov), genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

I bestämmelsens andra stycke anges att den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för

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

I bestämmelsens tredje stycke stadgas att om ett brott som avses i första eller andra stycket är mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Människohandel innefattar således tre huvudsakliga element, som samtliga måste föreligga för att ansvar för människohandel med vuxna personer ska kunna komma i fråga.

Människohandelns första element är de s.k. otillbörliga medel som används för att få brottsoffret att underkasta sig eller foga sig. För straffansvar förutsätts således att en handelsåtgärd vidtas genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller med annat sådant otillbörligt medel. Det måste finnas ett orsakssamband mellan användandet av ett otillbörligt medel och handelsåtgärden.

Det andra elementet avser handelsåtgärden, dvs. åtgärden för genomförandet av själva handeln. De handelsåtgärder som omfattas av straffbestämmelsen är att rekrytera, transportera, överföra, inhysa eller ta emot en person.

Människohandelns sista element är syftet med handeln. Handelsåtgärderna ska ha vidtagits i syfte att exploatera offret för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

Brottet är fullbordat så snart de tre elementen är uppfyllda. För straffansvar krävs alltså inte att någon faktisk exploatering har kommit till stånd. Detta innebär i sin tur att det saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen om offret efter brottets fullbordning samtycker till en exploatering. Utrymmet för ett brottsoffer att lämna ett rättsligt relevant samtycke begränsas också av kravet på användande av ett otillbörligt medel (se prop. 2003/04:111 s. 60–61).

I avsnitten som följer föreslår regeringen att straffbestämmelsen ska förtydligas i fråga om kravet på otillbörliga medel. Vad som i dag gäller i denna del utvecklas därför i korthet nedan.

Närmare om de otillbörliga medlen

De otillbörliga medlen är som framgått olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet och annat sådant otillbörligt medel.

Med *olaga tvång* avses detsamma som i straffbestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken), dvs. att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att underkasta sig någon åtgärd. Rekvisitet *vilseledande* innebär förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer bl.a. i straffbestämmelsen om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken).

Med *utnyttjande av någons utsatta belägenhet* avses olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Andra exempel är situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom, eller är

beroende av narkotika. Med *annat sådant otillbörligt medel* avses situationer där gärningsmannen på andra sätt bemästrar offrets fria och verkliga vilja. Vid en helhetsbedömning ska omständigheterna ha varit sådana att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden (se prop. 2009/10:152 s. 60).

Tidigare ingick, som berörts ovan, ett s.k. kontrollrekvisit i bestämmelsen om människohandel. För straffansvar krävdes då att handelsåtgärden skulle leda till kontroll över offret. Kontrollrekvisitet togs bort genom lagändringen 2010. Av förarbetena till lagändringen framgår att kontrollrekvisitet hade lett till tillämpningssvårigheter. Det uttalades också att kontrollrekvisitet och förarbetsuttalandena om de otillbörliga medlen i praktiken tog sikte på samma omständigheter (se prop. 2009/10:152 s. 18).

4.4 Behovet av en mer ändamålsenlig straffbestämmelse

Regeringens bedömning: Straffbestämmelsen om människohandel är komplex och trots tidigare ändringar i bestämmelsen kvarstår tillämpningssvårigheter. Det finns därför ett behov av att åstadkomma en mer ändamålsenlig reglering.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten, Brottsoffermyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län* och *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet*, instämmer i eller har ingen invändning mot utredningens bedömning att det till följd av tillämpningssvårigheter bör övervägas en förändrad utformning av straffbestämmelsen. *Svea hovrätt* anser att svårigheter i tillämpningen är svåra att komma åt oavsett bestämmelsens närmare utformning. Enligt *Göteborgs tingsrätt* är den upplevda bristen på åtal och fallande domar inte en fråga som nödvändigtvis bäst löses genom ändringar i lagstiftningen. Tingsrätten är tveksam till behovet av lagändringar på området och anser att frågan inte är tillräckligt utredd. *Malmö tingsrätt* anser att de tillämpningsproblem som har identifierats i stor utsträckning torde bero på straffbestämmelsens grundläggande utformning. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anser att straffbestämmelsen måste ges en annan och bättre språklig utformning.

Skälen för regeringens bedömning: Människohandel är ett stort och växande samhällsproblem som måste mötas med en effektiv och ändamålsenlig straffrättslig reglering. Straffbestämmelsen har nu varit i kraft i femton år. Samtidigt som problemen med människohandel växer är antalet domstolsavgöranden fortfarande begränsat. Under 2011–2015 ledde endast cirka tio procent av de brottsmisstankar om människohandel som registrerades vid Åklagarmyndigheten till åtal och dom. Under samma period meddelades tolv domar där åtal om människohandel prövades. I hälften av dessa fall bedömde domstolarna att människohandel i någon del var styrkt.

Utredningen har utvärderat straffbestämmelsen och övervägt om den bör förtydligas eller annars förändras för att säkerställa att det straffrättsliga skyddet är starkt. Utredningen bedömer att syftet med lagändringen 2010, då kontrollrekvisitet togs bort, inte har uppnåtts. Utredningen anser därför att straffbestämmelsen bör ändras för att kunna tillämpas på ett mer ändamålsenligt sätt.

Regeringen delar utredningens bedömning att det trots tidigare ändringar av straffbestämmelsen kvarstår tillämpningssvårigheter. Dessa svårigheter avser i huvudsak de otillbörliga medlen. På grund av människohandelsbrottets komplexitet kan regeringen instämma i *Svea hovrätts* synpunkt att svårigheter i tillämpningen av bestämmelsen är vanskliga att komma åt. Behovet av att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel innebär dock att ett fortsatt arbete med att uppnå en mer ändamålsenlig reglering är nödvändigt. Regeringen delar således inte *Göteborgs tingsrätts* tveksamhet till behovet av en lagändring på området.

Malmö tingsrätts och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitets* synpunkter på människohandelsbrottets utformning aktualiserar frågan om det bör övervägas mer genomgripande förändringar i straffbestämmelsen. I sammanhanget är dock en viktig utgångspunkt att människohandel ofta består av komplexa förfaranden. Det innebär att straffbestämmelsen måste vara så konstruerad att den kan träffa många olika situationer och förfaranden i flera olika led. Ytterligare en viktig utgångspunkt är att människohandelsbrottet har utformats och avgränsats genom internationella instrument som Sverige har åtagit sig att följa. Mot den bakgrunden och för att inte försvåra det internationella samarbetet anser regeringen att förutsättningarna för att förändra brottsbeskrivningen är förhållandevis begränsade.

4.4.1 De otillbörliga medlen bör förtydligas

Regeringens förslag: Det ska i straffbestämmelsen klargöras att det endast för två av de otillbörliga medlen – utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel – finns ett krav på att omständigheterna har varit sådana att offret saknat något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden. Detta krav ska i lagtexten uttryckas som att personens alternativ allvarligt begränsas.

Utredningens bedömning och förslag: Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens när det gäller problemen i tillämpningen av de otillbörliga medlen. Utredningens förslag har getts en annan lagteknisk utformning. Således föreslår utredningen att det nuvarande uttrycket i lagtexten att en handelsåtgärd vidtas *genom* något av de uppräknade otillbörliga medlen ska ersättas med uttrycket *med användande av ett otillbörligt medel*, varefter de otillbörliga medlen räknas upp.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Skellefteå tingsrätt*, *Brottsoffermyndigheten*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Plattformen civila Sverige mot människohandel* och *ECPAT Sverige*, tillstyrker för-

slaget eller har inga invändningar mot det. Ett antal andra remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Malmö tingsrätt* och *Värmlands tingsrätt*, avstyrker förslaget. *Skellefteå tingsrätt* ifrågasätter bedömningen att den nuvarande lydelsen inte är tillräckligt tydlig, men anför att förslaget torde kunna stävja den oönskade rättstillämpningen som synes ha orsakats av övertolkning av tidigare förarbeten. Svea hovrätt anför att förslaget ger intryck av att den önskade förändringen av rättstillämpningen ska åstadkommas genom förarbetsuttalandet i sig. Hovrätten menar vidare att det med hänsyn till den straffrättsliga legalitetsprincipen och de uttalanden som Högsta domstolen gjort i bl.a. rättsfallet NJA 2016 s. 3 framstår som oklart om den föreslagna ändringen skulle få avsett genomslag. *Södertörns tingsrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Åklagarmyndigheten* m.fl., som också avstyrker förslaget, resonerar på liknande sätt. Malmö tingsrätt tillägger att förslaget snarast bidrar till osäkerhet om vilket krav på samband som ska gälla mellan det otillbörliga medlet och handelsåtgärden.

Skälen för regeringens förslag

Några utgångspunkter

Kravet på att människohandel ska innefatta användande av ett otillbörligt medel uppställdes redan vid straffbestämmelsens införande 2002 och motiverades med att brottet, för att kunna avgränsas i förhållande till andra, mindre allvarliga brott, borde innefatta ett angrepp på offrets frihet och frid (se prop. 2001/02:124 s. 24). Kravet har dock sitt ursprung i internationella instrument.

I Palermoprotokollet anges att handelsåtgärderna ska ha skett genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet. De kan också ha skett genom givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från någon som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person.

Människohandelsdirektivet (2011/36/EU) innehåller i princip samma definition av människohandel som Palermoprotokollet, med förtydligandet att det med utsatt situation avses en situation där den berörda personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till att underkasta sig utnyttjandet. Ett sådant förtydligande finns även i tolkningsförklaringarna till Palermoprotokollet, och avser där offrets alternativ till att underkasta sig ”missbruket”.

Gemensamt för alla de otillbörliga medlen är att de på olika sätt syftar till att bemästra offrets fria och verkliga vilja (se bl.a. prop. 2001/02:124 s. 25 och prop. 2009/10:152 s. 15). De otillbörliga medlen kan också sägas ge uttryck för ett maktförhållande som gärningsmannen behöver upprätta eller utnyttja för att förmå offret att underkasta sig handelsåtgärden (jfr prop. 2009/10:152 s. 15 och 18). De angivna uttrycksätten utgör inte några särskilda förutsättningar som ska prövas vid bedömningen av om ett visst otillbörligt medel kan anses föreligga eller inte. Uttrycken beskriver i stället närmare vad som generellt sett kan anses känneteckna alla de otillbörliga medlen, trots deras olika karaktär. Till exempel kan den gärningsman som genom vilseledande lyckas

rekrytera ett offer sägas ha bemästrat offrets fria och verkliga vilja och dessutom ha skaffat sig makt över offret.

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel innehöll ursprungligen tre otillbörliga medel – olaga tvång, vilseledande och något annat sådant otillbörligt medel. Det otillbörliga medlet utnyttjande av någons utsatta belägenhet infördes först 2004, som ett förtydligande av vad som tidigare avsågs kunna vara ett annat sådant otillbörligt medel (se prop. 2003/04:111 s. 58–59).

Beträffande innebörden av olaga tvång och vilseledande hänvisades i de ursprungliga förarbetena till bestämmelserna om olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken) respektive bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). När det gällde rekvisitet något annat sådant otillbörligt medel uttalades, som en förutsättning för straffbarhet, att omständigheterna alltid skulle vara sådana att offret inte hade något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig missbruket eller, som det också angavs, gärningsmannens vilja (se prop. 2001/02:124 s. 24–25 och 34–35). Lagändringarna 2004 och 2010 var inte avsedda att föranleda någon ändring i fråga om innebörden av de otillbörliga medlen (se prop. 2003/04:111 s. 59 och 65 samt prop. 2009/10:152 s. 14–16).

Tillämpningssvårigheterna

Regeringen instämmer i utredningens slutsats att straffbestämmelsens förarbeten i rättspraxis har kommit att tolkas så att den ovan nämnda förutsättningen för straffbarhet som avser offrets alternativ ska uppställas vid tillämpning av samtliga otillbörliga medel. En sådan tolkning avviker dock från vad som kan utläsas både av straffbestämmelsens ursprungliga förarbeten och av de internationella instrument som bestämmelsen bygger på. Tolkningen leder också till tillämpningsproblem, särskilt i de fall då offret själv närmar sig en exploateringsituation efter att ha blivit vilseledd. Enligt regeringens bedömning bör den ovan angivna förutsättningen – att offret inte ska ha haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ – inte uppställas vid tillämpning av de otillbörliga medlen olaga tvång och vilseledande, utan endast vid utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel. Frågan om huruvida olaga tvång eller vilseledande föreligger bör alltså i stället och enbart bedömas på samma sätt som i bestämmelserna om olaga tvång respektive bedrägeri. För att uppnå en mer ändamålsenlig tillämpning av de otillbörliga medlen måste det nu sagda förtydligas genom ändringar i straffbestämmelsen.

Regeringen ser därutöver, till skillnad från utredningen, inte några egentliga problem med att de otillbörliga medlen på ett generellt plan anses inrymma ett bemästrande av offrets fria och verkliga vilja, eller ett visst maktförhållande mellan gärningsman och offer. Det är däremot angeläget att det nu sagda inte ges vidare innebörd än vad som redan har beskrivits ovan. Bemästrandet av offrets vilja liksom gärningsmannens makt över sitt offer får alltså inte förväxlas med den förutsättning för straffbarhet som avser offrets alternativ, och som alltså enbart bör gälla för rekvisiten utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel. Inte heller bör en förväxling ske med det sedan tidigare borttagna kontrollrekvisitet.

En ändamålsenlig lösning

Regeringen delar alltså utredningens uppfattning att straffbestämmelsen bör ändras för att kunna tillämpas på avsett och ett mer ändamålsenligt sätt. Regeringen bedömer dock, till skillnad från utredningen, att en sådan ändring bör ta sikte på att i lagtexten förtydliga vid vilka otillbörliga medel det uppställs ett krav på att offret saknat något annat verkligt eller godtagbart alternativ. Regeringen instämmer vidare i remissinstansernas kritik att ett förtydligande av de otillbörliga medlen bör ges en annan lagteknisk utformning än den av utredningen föreslagna.

Regeringen bedömer att ett ändamålsenligt sätt att uppnå det åsyftade förtydligandet är att i lagtexten lägga till förutsättningen för straffbarhet som avser offrets alternativ, och då i anslutning till de otillbörliga medlen utnyttjande av någons utsatta belägenhet och annat sådant otillbörligt medel. Tilläggen bör uttryckas i lagtexten som att personens alternativ allvarligt begränsas. Med detta avses, liksom tidigare, att omständigheterna ska vara sådana att offret inte har något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden (se prop. 2009/10:152 s. 60). För att straffbestämmelsen ska vara tydlig i fråga om de föreslagna ändringarna bör de otillbörliga medlen nu ställas upp i punktform.

Regeringen anser därutöver i likhet med *Malmö tingsrätt*, men till skillnad från utredningen, att begreppet genom bör behållas för att säkerställa att det krav på orsakssamband som ska gälla mellan det otillbörliga medlet och handelsåtgärden upprätthålls.

4.5 Ett starkare skydd för barn

Regeringens förslag: Liksom hittills ska ansvar för människohandel inte förutsätta att något otillbörligt medel har använts i de fall brottsoffret är under arton år. Detta ska gälla även om gärningsmannen inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att offret inte fyllt arton år.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna, bl.a. *Göta hovrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Polismyndigheten*, *Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet*, *Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU)*, *Svenska kyrkan* och *Läkare i Världen*, tillstyrker eller har inte någon invändning mot förslaget. *Värmlands tingsrätt* anför att det visserligen inte finns någon tydlig problematik kring åldersgränsen, men att barnrättsperspektivet med tillräcklig styrka talar för införandet av ett ansvar vid oaktsamhet. *Polismyndigheten* anser att det många gånger har varit svårt att bevisa gärningsmannens insikt om offrets ålder.

Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, anser att uttrycket skälig anledning att anta bör användas i stället för det av utredningen föreslagna uttrycket oaktsam i förhållande till. Enligt bl.a. *Södertörns tingsrätt* bör det subjektiva rekvisitet avseende brottsoffrets ålder under alla förhållanden korrespondera med motsvarande rekvisit i 6 kap. brottsbalken.

Sveriges advokatsamfund avstyrker förslaget och anför bl.a. att det föreslagna ansvaret vid oaktsamhet medför en betydande risk för en brottspresumtion och att en förklaringsbördan hamnar på den tilltalade. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser å sin sida att frågan om oaktsamhetskravets genomförbarhet och effektivitet inte är tillräckligt utredd. Enligt *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* har utredningen inte visat att det föreligger ett tillräckligt behov av den föreslagna förändringen.

Några remissinstanser, bl.a. *Barnombudsmannen*, förordar ett s.k. strikt ansvar i förhållande till brottsoffrets ålder. Barnombudsmannen föreslår i andra hand en högre kontrollskyldighet än den föreslagna samt att det bör övervägas en särskild brottsrubricering om människohandel med barn.

Skälen för regeringens förslag: Den som vidtar en handelsåtgärd i ett exploateringssyfte mot en person som inte har fyllt arton år döms i dag för människohandel även om inte något otillbörligt medel har använts. I 6 kap. 13 § brottsbalken föreskrivs ett undantag från kravet på uppsåt i förhållande till målsägandens ålder, i de fall det för ansvar enligt straffbestämmelser i det kapitlet – som behandlar sexualbrott – förutsätts att brottet begåtts mot någon under en viss ålder.

Enligt regeringen är det särskilt angeläget att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel med barn. Det är därför av stor vikt att paragrafens särskilda reglering avseende brottsoffer under arton år kan tillämpas på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.

Regeringen tar intryck av *Polismyndighetens* synpunkt att det många gånger har varit svårt att bevisa gärningsmannens insikt om brottsoffrets ålder. Den rådande migrations- och flyktingsituationen i Europa, med bl.a. ett stort antal ensamkommande barn, innebär vidare en särskild risk för att fler barn kan komma att utsättas för människohandel. Regeringen ansluter sig mot den bakgrunden till utredningens bedömning att det kan befaras att det framöver uppstår tillämpningsproblem i förhållande till den nuvarande regleringen om brottsoffer under arton år. Regeringen bedömer därmed, till skillnad från *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, att det finns ett behov av att redan nu förstärka det straffrättsliga skyddet för barn.

Regeringen anser att människohandel med barn är ett så pass allvarligt brott att det kan motivera ett ansvar redan vid oaktsamhet i fråga om brottsoffrets ålder. Vidare finns det tungt vägande skäl för att uppställa samma subjektiva krav vid människohandel med barn för t.ex. sexuella ändamål som vid sexualbrott mot barn. Den vikt som barnrättsperspektivet bör ges och den allvarliga kränkning av brottsoffrets frihet och frid som människohandelsbrottet innebär talar med styrka för en sådan ordning.

Regeringen delar inte *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets* synpunkt att frågorna om oaktsamhetskravets genomförbarhet och effektivitet inte är tillräckligt utredda. Visserligen kan det, som *Juridiska fakultetsstyrelsen* påpekar, vara en svårare uppgift att avgöra om ett barn har fyllt arton år jämfört med om barnet har fyllt femton år. Ett sådant oaktsamhetskrav uppställs dock redan i förhållande till vissa sexualbrott mot barn, varför problemet inte bör överdrivas. Regeringens sammantagna bedömning är att det bör införas ett ansvar vid oaktsamhet i fråga om brottsoffrets ålder.

För att i rimlig utsträckning kunna tillförsäkra barn ett starkt skydd, bör ett oaktansambetsansvar inte begränsas till någon kvalificerad form av oaktansamhet. Ett s.k. strikt ansvar, dvs. ett ansvar även utan att det föreligger vare sig uppsåt eller oaktansamhet i förhållande till barnets ålder, vilket förespråkas av bl.a. *Barnombudsmannen*, kan däremot inte komma i fråga då detta skulle innebära ett kraftigt avsteg från den straffrättsliga skuldprincipen. Regeringen anser även att ett införande av en lagreglerad kontrollskyldighet i fråga om offrets ålder skulle vara alltför långtgående. Med anledning av *Sveriges advokatsamfunds* farhåga finns det anledning att understryka att tillämpningen av ett oaktansambetskrav inte bör närma sig ett strikt ansvar eller att gärningsmannen ska åläggas ett presumtionsansvar. Enligt grundläggande straffrättsliga principer är det åklagaren som har den fulla bevisbördan för att brott har begåtts. Detta bör självfallet gälla även för gärningsmannens oaktansamhet i fråga om barnets ålder.

Regeringen ansluter sig till bl.a. *Södertörns tingsrätts* ståndpunkt att ansvaret vid oaktansamhet bör utformas så att det korresponderar med motsvarande krav i 6 kap. 13 § brottsbalken. Avseende den bestämmelsen har utredningen i sitt delbetänkande (SOU 2016:42) föreslagit att uttrycket skälig anledning att anta bör ersättas med begreppet oaktansam i förhållande till. Enligt utredningen överensstämmer inte tillämpningen av den bestämmelsen helt med dess ordalydelse. För att undvika svarende tillämpningsproblem vid människohandel med barn bedömer regeringen, till skillnad från bl.a. *Svea hovrätt*, att begreppet oaktansam – som utredningen föreslår såväl i fråga om straffbestämmelsen om människohandel som för 6 kap. 13 § brottsbalken – bör användas här. Jämfört med utredningens förslag i övrigt föreslår regeringen en delvis annan språklig utformning.

Frågan om en särskild brottsrubricering för människohandel med barn, som väcks av bl.a. *Barnombudsmannen*, har behandlats tidigare (se prop. 2003/04:111 s. 47). Regeringen anser att de skäl som då anfördes fortfarande är relevanta, varför det inte bör införas någon särskild brottsrubricering avseende människohandel med barn.

4.6 Kravet på avsiktssuppsåt bör behållas

Regeringens bedömning: Straffansvaret bör även fortsättningsvis träffa sådana människohandelsförfaranden som syftar till att exploatera offret. Kravet på avsiktssuppsåt bör alltså behållas.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att kravet på avsiktssuppsåt till en exploatering ska tas bort och att straffansvar alltså ska kunna inträda även vid insikts- eller giltighetsuppsåt.

Remissinstanserna: En majoritet av de remissinstanser som yttrar sig i frågan, bl.a. *Göta hovrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Statsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)*, tillstyrker förslaget eller har inte någon invändning mot det. *Barnombudsmannen* och *ECPAT Sverige* förespråkar ett ansvar vid oaktansamhet på viss nivå.

Malmö tingsrätt och *Sveriges advokatsamfund* avstyrker förslaget och anser i huvudsak att det innebär ett alltför vidsträckt gärningsmannansvar. Advokatsamfundet tillägger att en sådan förändring kommer att leda till oklarheter och tillämpningssvårigheter.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om uppsåt och exploateringssyftet har behandlats av lagstiftaren vid tidigare reformer rörande människohandel. I det senaste lagstiftningsärendet hade det från åklagarhåll riktats kritik mot kravet på avsiktuppsåt (tidigare direkt uppsåt). Kravet ansågs nämligen svårt att bevisa, särskilt i fråga om handelsåtgärder som inte hade ägt rum i Sverige (se prop. 2009/10:152 s. 20).

Enligt utredningen har förnyade kontakter med polis och åklagare bekräftat att det fortfarande finns tillämpningssvårigheter i vissa fall, särskilt vid människohandel med internationell anknytning. Utredningen, som gör bedömningen att likgiltighetsuppsåt vid människohandel principiellt sett är lika straffvärt som avsiktuppsåt, föreslår därför att kravet på avsiktuppsåt ska tas bort och att ansvar således ska kunna inträda redan vid insikts- eller likgiltighetsuppsåt.

När straffbestämmelsen infördes 2002 motiverades kravet på avsiktuppsåt med att människohandelsbrottet borde förbehållas de fall där exploatering utgör huvudmotivet för åtgärderna. Det uttalades vidare att ett gärningsmannansvar även vid indirekt eller eventuellt uppsåt (numera insikts- eller likgiltighetsuppsåt) skulle vara alltför vidsträckt (se prop. 2001/02:124 s. 27). Samma bedömning gjordes vid reformerna 2004 och 2010 (se prop. 2003/04:111 s. 44 och prop. 2009/10:152 s. 20).

I det senaste lagstiftningsärendet upprepade regeringen att det signifikanta med människohandelsbrottet är att förfarandena alltid syftar till någon form av efterföljande exploatering av offret. Det uttalades vidare att brottet också kännetecknas av att exploateringssyftet inte behöver ha förverkligats för att straffansvar ska kunna komma i fråga. Regeringen anser, i enlighet med tidigare bedömningar, att ett borttagande av kravet på avsiktuppsåt skulle innebära ett alltför vidsträckt gärningsmannansvar och ändra karaktären på brottet på ett grundläggande sätt. Utredningens förslag i den delen bör därför inte genomföras.

4.7 En uttrycklig reglering om ett brottsoffers samtycke är inte nödvändig

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om att brottsoffret samtycker till den åsyftade exploateringen saknar betydelse för straffansvaret.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De allra flesta av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i frågan. Några remissinstanser, bl.a. *Polismyndigheten* och *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)*, förordar dock en uttrycklig reglering om att ett offers samtycke till en åsyftad exploatering saknar betydelse för straffansvaret.

Skälen för regeringens bedömning: Frågan om en uttrycklig samtyckesbestämmelse har behandlats i tidigare lagstiftningsärenden (se prop. 2003/04:111 s. 60–61 och prop. 2009/10:152 s. 26). Vid lagändringen 2004 uttalade regeringen att det framgår av lagtexten och av allmänna rättsliga principer att offrets eventuella samtycke till den åsyftade exploateringen saknar betydelse för straffansvaret för människohandel. Någon bestämmelse om detta föreslogs därför inte (se prop. 2003/04:111 s. 61).

Regeringen konstaterar att det tydligt framgår av själva straffbestämmelsen att människohandelsbrottet är fullbordat även om den åsyftade exploateringen inte kommer till stånd. Av detta följer att det saknar betydelse för den straffrättsliga bedömningen om det skulle visa sig att offret sedermera ”frivilligt” har underkastat sig en exploatering. Det är med andra ord ovidkommande för straffansvaret vad offret har för inställning, förhållningssätt eller alternativ med avseende på en eventuell exploatering, när det genom ett otillbörligt medel väl har vidtagits en handelsåtgärd i ett visst exploateringssyfte.

Utrymmet för ett människohandelsoffer att lämna ett rättsligt relevant samtycke begränsas dessutom av kravet på användande av ett otillbörligt medel. Av 24 kap. 7 § brottsbalken följer 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. För att ett samtycke ska vara giltigt måste det vidare vara lämnat av någon som är behörig att förfoga över det aktuella intresset och som är kapabel att förstå innebörden av samtycket. Samtycket måste också vara frivilligt, allvarligt menat och lämnat med full insikt om relevanta förhållanden. Ett förment samtycke som framkallas av ett otillbörligt medel torde således aldrig utgöra något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt. Om exempelvis en person som befinner sig i en utsatt belägenhet till synes går med på att exploateras i prostitution, kan detta aldrig utesluta ansvar för människohandel, förutsatt att övriga krav i bestämmelsen är uppfyllda (se prop. 2003/2004:111 s. 61).

Regeringens sammantagna bedömning är därmed att en uttrycklig samtyckesbestämmelse inte framstår som motiverad. Någon sådan bestämmelse föreslås därför inte.

5 En skärpning av straffskalorna för människohandel och koppleri

<p>Regeringens förslag: Minimistraffet för människohandel, mindre grovt brott, ska höjas till fängelse i sex månader. Maximistraffet för grovt koppleri ska höjas till fängelse i tio år.</p>
--

Utredningens bedömning överensstämmer inte med regeringens förslag. Utredningen bedömer att straffskalorna är väl avvägda och att de därför inte bör ändras.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan. Vissa remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, delar utredningens bedömning eller har inga synpunkter på den. Andra remissinstanser, bl.a. *Polismyndigheten*, *Barnombudsmannen* och *Kvinnofronten*, förespråkar straffskärpningar.

När det gäller straffskalan för människohandel anser *Polismyndigheten* att det bör övervägas en höjning av minimistraffet till fyra års fängelse. Enligt *Polismyndigheten* ligger domstolarnas bedömning av straffvärdet i flera av dessa mål i underkant, vilket får till följd att det i dag är opåkallat svårt att få tillstånd till hemlig rumsavlyssning. Om det inte införs någon särskild brottsrubricering för människohandel med barn, anser *Barnombudsmannen* att det i fråga om sådana brott bör övervägas en grov form av människohandel med en strängare straffskala. *Kvinnofronten* förordar att människohandel för sexuella ändamål som bedöms som mindre grovt brott ska ha ett minimistraff om sex månaders fängelse.

Beträffande straffskalan för koppleri förespråkar *Kvinnofronten* en skärpning av minimistraffet för brott av normalgraden till fängelse i sex månader. Även *Unizon* anser att det bör övervägas en skärpning av minimistraffet.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Straffskalorna för människohandel och koppleri bör skärpas

Riksdagen har för regeringen tillkännagett som sin mening att regeringen ska återkomma till riksdagen med förslag om skärpta straff för människohandel och koppleri (bet. 2014/15:JuU14 punkt 6, rskr. 2014/15:138). Enligt riksdagen återspeglar de straff som i dag föreskrivs för människohandel och koppleri inte fullt ut brottens allvar. Det är därför, enligt riksdagen, angeläget att straffen för båda dessa brott skärps.

Regeringen konstaterar att människohandel är ett brott som innefattar ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av andra människor. Brottet utgör vidare en allvarlig kränkning av offrets människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp. Regeringen anser därför att det måste säkerställas att den som begår människohandel kan dömas till ett adekvat straff som motsvarar brottslighetens allvar.

Regeringen konstaterar vidare att koppleribrott kan förekomma även i s.k. människohandelsliknande situationer där gärningsmannen inte kunnat överbevisas om t.ex. kravet på otillbörligt medel. Det kan handla om verksamheter som innebär hänsynslös exploatering av personer som har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Vidare kan det röra sig om välorganiserade verksamheter av internationell karaktär, som har stor omfattning och som genererar betydande vinning. Det kan också vara fråga om verksamhet som bedrivs under en längre tid. Regeringen ser allvarligt på denna typ av brottslighet, som inte sällan innebär att gärningsmannen gör sig vinning genom att hänsynslöst utnyttja andra personer, ofta kvinnor men även barn. Enligt regeringens mening måste det säkerställas att det finns tillräckligt utrymme i straffskalan för sådana särskilt hänsynslösa fall av koppleri.

Minimistrafvet för människohandel, mindre grovt brott bör höjas

Straffskalan för människohandel är i dag fängelse i lägst två år och högst tio år. Är brottet mindre grovt, är straffskalan fängelse i högst fyra år.

Vid straffbestämmelsens införande uttalades att mindre grova fall kan föreligga exempelvis då risken för exploatering varit liten. Förutom detta måste även arten och omfattningen av den åsyftade exploateringen beaktas, liksom vad intrånget i annans frihet har inneburit i form av fysiskt eller psykiskt lidande eller kränkning (se prop. 2001/02:124 s. 30).

Som redan anförts utgör all människohandel ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av andra människor. Allvaret i människohandelsförfaranden kan givetvis variera, men det är ändå alltid fråga om att offren hanteras och betraktas som handelsvaror. Vid den praktiska tillämpningen av bestämmelsen torde det också oftast ha skett en exploatering av människohandelsoffret, även om en sådan inte krävs för straffansvar. Regeringens uppfattning är mot den bakgrunden att straffvärden motsvarande dagens fängelseminimum, även i de fall av människohandel som är att bedöma som mindre grova, framstår som alltför låga.

Vid en höjning av minimistrafvet för människohandel, mindre grovt brott, framstår fängelse i sex månader som väl avvägt, även i relation till bl.a. övriga brott mot frihet och frid. Regeringen anser vidare att en sådan skärpning är motiverad utifrån människohandelsbrottets allvar och att den är förenlig med både proportionalitets- och ekvivalenshänsyn. Regeringen föreslår därför att minimistrafvet för människohandel, mindre grovt brott, ska höjas från allmänt fängelseminimum om fjorton dagar till fängelse i sex månader.

Regeringen anser dock, till skillnad från *Polismyndigheten*, inte att minimistrafvet för människohandel bör höjas. Det bör inte heller, vilket *Barnombudsmannen* förespråkar, införas någon grov form av människohandel med en strängare straffskala.

Maximistrafvet för grovt koppleri bör höjas

Brottet koppleri består i att någon främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning (6 kap. 12 § första stycket brottsbalken). 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, ska han eller hon, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar för koppleri (andra stycket). Vid bedömningen av om ett koppleribrott är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan (tredje stycket).

Straffskalan för koppleri är i dag fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år. Maximistrafvet för grovt koppleri höjdes 2005 från sex till åtta års fängelse med motiveringen att den då gällande straffskalan vid särskilt hänsynslösa fall kunde förefalla något för snäv. Det noterades bl.a. att det vid grovt

koppleri kunde förekomma även s.k. människohandelsliknande situationer. Det uttalades vidare att lagstiftaren såg mycket allvarligt på denna då relativt nya typ av brottslig verksamhet (se prop. 2004/05:45 En ny sexualbrottslagstiftning s. 113).

Regeringen konstaterar att denna typ av brottslighet fortfarande förekommer och ser allvarligt på den. I de särskilt allvarliga fallen av grovt koppleri ter det sig också som att offren, liksom vid människohandel, hanteras och betraktas närmast som handelsvaror. Ändå skiljer sig maximistrafen för grovt koppleri och människohandel, samtidigt som de har samma minimistraff. Regeringen anser att det i syfte att skapa ytterligare utrymme i straffskalan för de särskilt hänsynslösa fallen, finns skäl att höja maximistrafet för grovt koppleri till den nivå som gäller för människohandel. Regeringen bedömer att en sådan höjning är väl avvägd även i relation till andra jämförbara brott. Regeringen föreslår därför att maximistrafet för grovt koppleri ska höjas från åtta till tio års fängelse. En konsekvens av den föreslagna höjningen är att preskriptionstiden för grovt koppleri kommer att vara femton år (35 kap. 1 § brottsbalken, se även 35 kap. 4 § andra stycket 2).

Regeringen anser, till skillnad från *Kvinnofronten och Unizon*, att minimistrafet för koppleri inte bör höjas.

6 Det straffrättsliga skyddet mot annan exploatering av utsatta personer

6.1 Behovet av en mer ändamålsenlig kriminalisering

6.1.1 Exploatering av utsatta personer – ett växande problem

Ett antal myndigheter och andra aktörer i samhället har uppfattat att exploatering av utsatta personer i olika slags verksamheter har ökat under de senaste åren. De som drabbas är främst personer från andra länder, såväl inom som utanför EU, som av olika skäl har kommit till Sverige i hopp om att finna försörjning här. Många gånger handlar det om människor som i sina hemländer lever i svår fattigdom eller är utsatta för diskriminering.

Problemen med exploatering är mer framträdande inom vissa områden än andra. Ett område där det särskilt har uppmärksammats problem med exploatering avser arbete, bl.a. inom byggande-, städ-, restaurang- eller bärplockningsverksamhet samt inom jordbruket. Det kan t.ex. handla om att personer arbetar för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Det kan även röra sig om arbete under olika former av tvång eller hot. Vidare kan det avse arbete där personers handlingsfrihet begränsas genom att deras identitetshandlingar beslagtas. Det förekommer också att personer genom skuldsättning försätts i ett beroendeförhållande till arbetsgivaren, t.ex. genom utlån av pengar för

att bekosta resan hit, eller genom att arbetsgivaren senare tar ut orimligt hög ersättning för mat och boende. Skulden dras sedan av från inarbetad lön, utifrån oskäliga villkor som ensidigt har bestämts av arbetsgivaren. Personer förmås på så sätt att arbeta under lång tid med inga eller begränsade möjligheter att bli skuldfria. Det finns även exempel på att arbetstagare har förmåtts betala arbetsgivaren stora summor för ett anställningserbjudande av sådant slag som en tredjelandsmedborgare i regel behöver för att beviljas arbetstillstånd i landet.

Andra områden där det förekommer olika former av exploatering avser tiggeri, brottslig verksamhet och sexuella ändamål. När det gäller exploatering i tiggeri har det bl.a. uppmärksammats att utsatta personer förmås att betala för sådant som egentligen är kostnadsfritt, t.ex. för en viss allmän plats att tigga på. Det förekommer vidare att utsatta personer under hot om våld tvingas att tigga, ofta för att betala tillbaka en orimligt hög kostnad för resan till Sverige. Ett vanligt tillvägagångssätt vid exploatering i tiggeri synes vidare vara att en kriminell aktör vid dagens slut eller flera gånger om dagen samlar in och behåller de pengar som andra har tiggat ihop. Personer som inte vill överlämna pengar kan då riskera att utsättas för t.ex. våld eller hot om våld. Om en person anses ha tiggat ihop för lite förekommer det att personen bestraffas genom bl.a. misshandel.

Exploatering för sexuella ändamål innebär ofta att kvinnor och flickor genom otillbörliga ekonomiska utnyttjanden exploateras i prostitution. Personer som blivit utsatta för exploatering för sexuella ändamål har ofta ett stort behov av skydd och stöd. När det gäller brottslig verksamhet är en förekommande form av exploatering att personer tvingas att begå brott.

En gemensam nämnare vid många av de angivna förfarandena är att exploatören drivs av ett vinstsyfte. Exploateringen innefattar dock ofta mer än ren ekonomisk skada och vinning. Det handlar i hög grad om en företeelse som allvarligt kränker den enskildes frihet, frid och mänskliga värdighet. Exploatörens agerande är därför på många sätt jämförbart med människohandlaren. Skillnaden består främst i att ett människohandelsbrott per definition i första hand tar sikte på en tidigare fas, nämligen den handelsåtgärd som med hjälp av ett otillbörligt medel möjliggör en senare exploatering av en person. De problem som nu avses tar i stället sikte på själva exploateringen, eller med andra ord det ändamål som människohandel syftar till.

Att utsatta personer exploateras på det sätt som har uppmärksammats är oacceptabelt. Det är därför ytterst angeläget att det finns ett starkt och ändamålsenligt straffrättsligt skydd på området, särskilt som det nu har framkommit tecken på att problemen med exploatering växer. Det finns dessutom anledning att befara att mörkertalet för sådana förfaranden är stort, bl.a. då exploateringsoffren i många fall undviker kontakt med myndigheter eller har bristande kännedom om sina rättigheter.

6.1.2 Exploatering i arbete har länge uppmärksamrats internationellt

Problemen med exploatering i arbete har länge uppmärksamrats internationellt och behandlas därmed i olika internationella instrument. Nedan berörs några av de instrument som, vid sidan av sådana som rör människohandel, är av betydelse i sammanhanget.

Internationella arbetsorganisationens (ILO) konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete (The Forced Labour Convention) antogs 1930 och har tillträtts av Sverige. I konventionen anges att varje medlem av ILO som ratificerar konventionen förbinder sig att inom kortast möjliga tid undertrycka användandet av tvångs- eller obligatoriskt arbete i alla dess former (artikel 1). Enligt konventionen definieras tvångsarbete som varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som personen i fråga inte frivilligt har erbjudit sig att utföra (artikel 2). Alla typer av arbeten och tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Uttrycket att stå under hot om något slags straff ska förstås i vid bemärkelse. Det kan avse fysiskt våld och frihetsberövanden, men även t.ex. hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet eller hot om utebliven betalning av lön i fall arbetstagaren vägrar att arbeta övertid. Åtgärder som hindrar en arbetstagare från att lämna arbetet kan innebära att tvångsarbete föreligger, även om arbetstagaren inledningsvis har ingått anställningsförhållandet frivilligt.

ILO:s definition tillämpas internationellt och omnämns även i människohandelsdirektivet (2011/36/EU), som har ersatt ett av de instrument som straffbestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) bygger på, nämligen EU:s rambeslut om bekämpande av människohandel. Begreppet tvångsarbete i svensk rätt är avsett att ha samma innebörd som i de internationella instrumenten. Det medför att tvångsarbete kan ta sig en mängd olika uttryck.

ILO:s internationella arbetskonferens antog 2014 ett protokoll till konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete och en rekommendation (nr 203) i syfte att stärka genomförandet av konventionen. Riksdagen godkände protokollet i maj 2017 (prop. 2016/17:93 2014 års protokoll och rekommendation till ILO:s konvention om tvångsarbete).

I Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som gäller som svensk lag, stadgas förbud mot slaveri eller trældom samt mot tvångsarbete eller annat påtvingat arbete (artikel 4). Bestämmelsen innebär vissa förpliktelser för medlemsstaterna att förhindra sådant arbete, bl.a. att vidta effektiva åtgärder för att bekämpa all exploatering som faller inom artikelns tillämpningsområde.

Även Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (2010/C 83/02) förbjuder slaveri och tvångsarbete samt föreskriver varje arbetstagares rätt till rättvisa arbetsförhållanden (artikel 5 och 31).

Genom det s.k. sanktionsdirektivet (Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt) förbjuds anställning av tredjelandsmedborgare som vistas

olagligt. Syftet med direktivet är att motverka olaglig invandring till EU. I direktivet fastställs gemensamma minimistandarder för sanktioner och åtgärder som medlemsstaterna ska tillämpa mot arbetsgivare som överträder detta förbud (artikel 1). Av direktivet följer bl.a. en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera anställning av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt. Skyldigheten gäller bl.a. vid särskilt exploaterande arbetsförhållanden eller om arbetsgivaren utnyttjar arbetskraft eller tjänster från en person som vistas olagligt med vetskap om att personen är offer för människohandel (artikel 9). Med särskilt exploaterande arbetsförhållanden avses i huvudsak arbetsförhållanden där det råder en påfallande skillnad jämfört med de lagligen anställda arbetstagarnas anställningsvillkor, som påverkar t.ex. arbetstagarnas hälsa och säkerhet samt kränker den mänskliga värdigheten. Direktivet har genomförts i svensk rätt bl.a. genom lagen (2013:644) om rätt till lön och annan ersättning för arbete utfört av en utlänning som inte har rätt att vistas i Sverige samt genom ändringar i utlänningslagen.

6.1.3 Vilka straffbestämmelser träffar exploatering av personer?

Med utgångspunkt i de tidigare nämnda exemplen på förekommande former av exploatering innehåller brottsbalken ett stort antal straffbestämmelser som var för sig kan träffa olika inslag i ett exploateringsförfarande.

En exploatering kan t.ex. ingå som en del i ett människohandelsförfarande och på så sätt falla inom kriminaliseringen för människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Människohandel kan nämligen – men behöver inte – innefatta en faktisk efterföljande exploatering. Exploatering som består i ett otillbörligt ekonomiskt utnyttjande i prostitution kan bestraffas som koppleri (6 kap. 12 § brottsbalken).

Om en exploatering sker genom våld eller hot kan bestämmelsen om olaga tvång vara tillämplig (4 kap. 4 § brottsbalken). Det kan t.ex. handla om att någon genom hot om våld tvingar en person att tigga eller stjäla. Den som på samma sätt tar en persons pengar från exempelvis tiggeri kan göra sig skyldig till rån eller utpressning (8 kap. 5 § resp. 9 kap. 4 § brottsbalken).

Ett direkt frihetsberövande av en anställd på arbetsplatsen kan utgöra olaga frihetsberövande, medan fysisk bestraffning kan utgöra misshandel (4 kap. 2 § resp. 3 kap. 5 § brottsbalken). Om en arbetsgivare omhändertar den anställdes pass, kan det utgöra egenmäktigt förfarande (8 kap. 8 § brottsbalken). När ersättning har utlovats för visst arbete, utan att det har funnits någon avsikt att faktiskt betala, kan det vara fråga om bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken). Om en arbetsgivare i stället åtar sig att ordna resor, logi och mat åt arbetstagare och sedan kräver orimlig ersättning för detta, kan ocker föreligga (9 kap. 5 § brottsbalken).

6.1.4 Det straffrättsliga skyddet mot exploatering är otillräckligt

Regeringens bedömning: Det straffrättsliga skyddet mot exploatering av utsatta personer behöver förstärkas. En nykriminalisering bör begränsas till de verksamhetsområden där det finns ett uttalat problem med exploatering och ett tydligt behov av ett starkare straffrättsligt skydd.

Utredningens bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen ser ett behov av nykriminalisering inom fler verksamhetsområden.

Remissinstanserna: Utredningens bedömning rörande behovet av nykriminalisering delas av ett antal remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt, Åklagarmyndigheten, Juridiska institutionen vid Uppsala universitet* och *ECPAT Sverige*. Några remissinstanser, bl.a. *Södertörns tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, ifrågasätter behovet.

Skälen för regeringens bedömning: Som framgått (se avsnitt 6.1.3) ger befintliga straffbestämmelser ett visst straffrättsligt skydd vid olika former av exploatering. Kännetecknande för flera av straffbestämmelserna är dock att de i huvudsak träffar endast enskilda led som kan förekomma vid sådana förfaranden. Just exploatering av en person, med den kränkning av personens frihet och frid som ett sådant förfarande kan innebära, täcks alltså inte av det straffrättsliga regelverket på ett tillräckligt träffande eller enhetligt sätt.

Ett exempel på att befintliga straffbestämmelser är otillräckliga är att det inte bli kan fråga om olaga tvång om något våld eller hot inte har använts. Samtidigt kan det konstateras att exploatering utan sådana inslag faktiskt förekommer i praktiken, t.ex. i form av oavlönat arbete eller arbete till en synnerligen låg lön.

Vid exploatering med inslag av ekonomisk vinning och skada kan straffbestämmelsen om bedrägeri ge ett visst straffrättsligt skydd. En klar begränsning i den bestämmelsen är dock att det för ansvar alltid krävs ett vilseledande. Skyddsintresset för brottet innebär vidare en begränsning i möjligheterna till skadestånd, något som ofta kan framstå som stötande vid de exploateringar som uppmärksammas. Detta argument kan anföras även mot straffbestämmelsen om ocker, som dessutom kan sättas ur spel i fall där vinning inte helt enkelt låter sig bedömas, t.ex. vid exploatering för arbete under orimligt långa arbetsdagar. Att bestämmelsen om ocker tar sikte på förfaranden vid avtal eller någon annan rättshandling är ytterligare en begränsning vid t.ex. exploatering i tiggeri. Utöver det sagda kan de föreskrivna straffskalorna för både ocker och bedrägeri ofta anses stämma mindre väl överens med allvaret i de avsedda exploateringsförfarandena.

I förhållande till straffbestämmelsen om människohandel, som ju i och för sig kan avse fall av faktisk exploatering, uppstår en lucka vid utnyttjanden av personer där detta inte har något samband med ett människohandelsförfarande, eller där utnyttjande förövas av någon annan än den som genomfört människohandeln. Samtidigt står det klart att sådan fristående exploatering förekommer i praktiken.

Regeringen bedömer sammantaget att det i dag finns omotiverade begränsningar i det straffrättsliga skyddet mot exploatering av utsatta personer, särskilt inom vissa verksamhetsområden. Som utredningen har konstaterat saknas det alternativa eller mindre ingripande metoder än ett kompletterande straffrättsligt skydd för att komma till rätta med problemen. Ett adekvat skydd kan inte i tillräcklig utsträckning och på ändamålsenligt sätt uppnås genom ändringar i befintliga straffbestämmelser i brottsbalken, såsom i bestämmelserna om människohandel, bedrägeri eller ocker, eller i någon annan straffbestämmelse utanför brottsbalken. Inte heller framstår det som tillräckligt att angripa problemen med åtgärder utanför straffrättens område, såsom inom arbetsrätten eller i utlänningslagstiftningen.

Regeringen anser alltså, till skillnad från bl.a. *Södertörns tingsrätt* och *Sveriges advokatsamfund*, att det finns ett tydligt behov av nykriminalisering. Regeringen bedömer att förutsättningarna för nykriminalisering är uppfyllda. Det bör därför införas en ny straffbestämmelse i brottsbalken som fångar upp den oacceptabla människoexploatering som nu har uppmärksamats. Nykriminaliseringen bör emellertid, till skillnad från vad utredningen förespråkar, begränsas till de verksamhetsområden där det förekommer ett uttalat problem med exploatering och där det finns ett tydligt behov av ett starkare straffrättsligt skydd. Den närmare avgränsningen för den nya regleringen behandlas i nästa avsnitt.

6.2 En ny straffbestämmelse mot människoexploatering

6.2.1 Vad det straffbara handlandet bör bestå i

Regeringens förslag: Ett nytt brott införs i 4 kap. brottsbalken. Brottet ska träffa den som genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår ett vidare tillämpningsområde. Utredningen föreslår således att det straffbara handlandet ska bestå i att genom användande av ett otillbörligt medel, såsom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat motsvarande medel utnyttja en person för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Göta hovrätt*, *Skellefteå tingsrätt*, *Brottsförmyndigheten*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet*, *Plattformen civila Sverige mot människohandel* och *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)*, tillstyrker eller ställer sig i huvudsak positiva till utredningens förslag. Ett antal andra remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Södertörns tingsrätt*, *Malmö tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet*, avstyrker förslaget.

Flera remissinstanser är kritiska till förslaget utformning i stort. *Svea hovrätt* anför i huvudsak att bestämmelsens utformning kan förväntas leda till liknande utrednings- och bevisvärigheter som i dag finns när det gäller bestämmelsen om människohandel. Enligt hovrätten kan förslaget också ge upphov till tillämpnings- och gränsdragningsproblem i förhållande till den bestämmelsen. *Södertörns tingsrätt* anser att förslaget inte är tillräckligt begränsat. Tingsrätten anser vidare att det finns konkurrens- och gränsdragningsproblem mellan den föreslagna bestämmelsen och redan tidigare straffbelagda handlingar samt att dessa problem inte är obetydliga. Den synpunkten delas även av andra remissinstanser. *Värmlands tingsrätt* anser att straffbestämmelsens tillämpningsområde riskerar att bli klart mer vidsträckt än vad som framgår av utredningens överväganden och att det är svårt att göra en klar avgränsning mot det straffria området. *Åklagarmyndigheten* anser att en reglering av vissa utnyttjandeändamål, nämligen avlägsnande av organ och krigstjänst, framstår som överflödigt eftersom de i praktiken inte kan förväntas förekomma i Sverige. *Malmö tingsrätt* anför att förslaget inte uppfyller de krav på tydlighet som kan ställas på ny straffrättslig lagstiftning.

Bland de remissinstanser som i huvudsak är positiva till utredningens förslag anser *Polismyndigheten* att den föreslagna bestämmelsen markant kan öka möjligheten att arbeta polisiärt mot de former av utnyttjanden som inte rör sexuella ändamål. Polismyndigheten befarar dock att förslaget kan innebära problem i tillämpningen när det gäller vilket brott en utredning ska inriktas på. Enligt Polismyndigheten skulle detta kunna få till följd att färre lagförs för huvudbrottet människohandel. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att möjligheterna till prevention såväl som tidigare skyddsinsatser för brottsutsatta torde öka genom att ett s.k. underbrott till människohandel införs. Länsstyrelsen anser vidare att det är viktigt, inte minst ur ett brottsofferperspektiv, att inte begränsa lagstiftningen till endast vissa exploateringsformer. Enligt *RFSL* bör det övervägas om brottet ska gälla alla de utnyttjandesyften som täcks av människohandelsbrottet, eller bara där utredningen särskilt har funnit ett tydligt behov av utvidgat skydd.

Flera remissinstanser har också synpunkter på förslaget närmare utformning. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* anser att själva handlingsrekvisitet – att utnyttja – är tämligen oprecist, varför det är betänkligt att använda detta ur legalitetssynpunkt. *Svea hovrätt* är tveksam till om arbetskraftsexploatering, som i sig inte är ett definierat begrepp, täcks av den föreslagna lydelsen. *Malmö tingsrätt* anser att förslaget är påtagligt vagt utformat med rekvisit som innefattar värderingar, t.ex. i fråga om vad som utgör godtagbara villkor i ett anställningsförhållande. *Åklagarmyndigheten* påpekar att kombinationen av begreppen otillbörligt medel och tvångsarbete inte är helt okomplicerad. *Amnesty International (svenska sektionen)* anför att tolkningen av begreppen utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat motsvarande medel inte får glida över till att innebära att personer som samarbetar i en tiggerisituation automatiskt anses utnyttja varandras utsatta belägenhet.

Skälen för regeringens förslag

Exploatering i arbete och tiggeri

Enligt regeringens bedömning behövs alltså en ny straffrättslig reglering som på ett bättre sätt än vad som är möjligt med dagens bestämmelser säkerställer ett starkt straffrättsligt skydd vid exploatering av utsatta personer. En första fråga är vilka slags exploateringar som den nya regleringen bör omfatta. Regeringens utgångspunkt i den frågan är att nykriminaliseringen inte bör omfatta fler exploateringsformer än nödvändigt. Utredningen har i det avseendet föreslagit att tillämpningsområdet ska vara detsamma som gäller för människohandelsbrottet. Utöver de mer definierade områdena sexuella ändamål, tvångsarbete, avlägsnande av organ och krigstjänst, innefattar utredningens förslag därmed även ”annan verksamhet som innebär nödläge för den utsatte”. Utredningen konstaterar att det sistnämnda begreppet innefattar ett mycket brett tillämpningsområde, och i princip även samtliga exploateringsändamål som framgår uttryckligen.

Regeringen delar *Södertörns tingsrätts* uppfattning att utredningens förslag inte är tillräckligt avgränsat. Enligt regeringen bör den nya regleringen hållas väsentligt snävare och begränsas till de områden där det finns ett klart behov. När det gäller exploatering i olika slags arbeten eller tjänster, dvs. tvångsarbete eller arbetskraftsexploatering, är det tydligt att det finns ett sådant behov. Regeringen gör samma bedömning i fråga om exploatering i tiggeri. Denna exploateringsform har inte bara ökat under de senaste åren utan anses också, åtminstone till viss del, ha koppling till organiserad brottslighet.

Exploatering för sexuella ändamål

Exploatering för sexuella ändamål är helt oacceptabelt. Det är därför ytterst angeläget att det på detta område finns ett starkt och i princip heltäckande straffrättsligt skydd. Regeringen prioriterar och arbetar intensivt med dessa frågor. Regeringen avser att inom den närmaste tiden lämna flera viktiga lagförslag på sexualbrottsområdet. Regeringens ståndpunkt är att det finns behov av en sexualbrottslagstiftning som bättre än i dag värnar den sexuella integriteten. Där bör utgångspunkten för regleringen när det gäller våldtäkt och sexuellt tvång vara att gränsen för det straffbara området ska gå vid om deltagandet i en sexuell aktivitet är frivilligt eller inte. Regeringen arbetar också fortsatt för ett starkt straffrättsligt skydd vid prostitution. Köp av sexuella tjänster är oacceptabla företeelser som medför skador både för den enskilda individen, ofta en kvinna, och för samhället i stort. Regeringen föreslår därför i en remiss till Lagrådet i december 2017 bl.a. att brottet köp av sexuell tjänst ska undantas från kravet på dubbel straffbarhet. Regeringen går nu dessutom fram med flera förslag som syftar till att ge ett starkare skydd mot människohandel för bl.a. sexuella ändamål. Regeringen föreslår också att straffskalan för grovt koppleri ska skärpas. Därtill kommer att inriktningen på regeringens pågående arbete med ändringar i bestämmelserna om våldtäkt och sexuellt tvång är att de bestämmelserna i högre utsträckning än i dag ska kunna tillämpas i fråga om människohandel som syftar till prostitution.

Regeringen konstaterar, liksom utredningen, att regleringen om sexualbrott i 6 kap. brottsbalken utgör ett omfattande straffrättsligt skydd mot utnyttjanden av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering. Särskilt straffbestämmelsen om koppleri och grovt koppleri (6 kap. 12 § brottsbalken) träffar en stor andel av de i praktiken förekommande fallen av exploatering för sexuella ändamål. Vidare ger bestämmelsen om koppleri ofta ett straffrättsligt skydd i de fall då förutsättningarna för människohandel för sexuella ändamål inte bedöms vara uppfyllda. Förutom utnyttjanden av personer som befinner sig i prostitution kan det, som utredningen pekar på, förekomma sexuella exploateringar i form av utnyttjanden av vuxna i pornografiska sammanhang, sexuella utnyttjanden som ersättning för mat och logi, eller barnäktenskap mot betalning. Sådana förfaranden kan träffas av straffbestämmelsen om människohandel. För de olika situationerna kan det vidare, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, bli aktuellt att tillämpa t.ex. straffbestämmelserna om sexuellt tvång (6 kap. 2 § brottsbalken), sexuellt ofredande (6 kap. 10 § brottsbalken), köp av sexuell tjänst (6 kap. 11 § brottsbalken) och förstadier till brottet äktenskapstvång (4 kap. 4 c och 10 §§ brottsbalken) samt straffbestämmelserna om sexualbrott mot barn. Utöver detta kommer sådan exploatering som förekommer vid tjänster i pornografiska sammanhang att kunna träffas av den nya regleringen, som ju är avsedd att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering i bl.a. olika slags tjänster eller arbete. Mot den angivna bakgrunden och med beaktande av de legalitetshänsyn som gör sig gällande på straffrättens område, anser regeringen sammantaget inte att det är motiverat att, som utredningen föreslår, även införa rekvisitet sexuella ändamål i den nya regleringen.

Exploatering i andra verksamheter

När det gäller exploatering i brottslig verksamhet bedömer regeringen, till skillnad från utredningen, att behovet av ett kompletterande straffrättsligt skydd inte är lika tydligt framträdande. Ett visst straffrättsligt skydd finns redan genom bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Det skyddet är särskilt gott för de fall barn exploateras för brottslig verksamhet. Av betydelse i sammanhanget är också att den som förmår någon annan att begå brott inte sällan kan dömas för anstiftan av brottet (23 kap. 4 § brottsbalken). Vid brott som begås under påverkan av våld eller hot finns det dessutom ett straffrättsligt skydd genom bestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken). Därutöver ska det som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt beaktas om den tilltalade har förmått en person att medverka till brottet genom t.ex. missbruk av hans eller hennes ungdom (29 kap. 2 § första stycket 5 brottsbalken). Det kan tilläggas att det inte finns något internationellt åtagande på detta från människohandel fristående område. Slutligen kan konstateras att andra svårigheter till följd av en sådan kriminalisering inte kan uteslutas, t.ex. när det gäller utredning av brott där ett offer för en exploatering i vissa fall skulle kunna anses vara både misstänkt och målsägande. Regeringen bedömer sammantaget att exploatering i

brottslig verksamhet åtminstone i nuläget inte bör omfattas av den nya straffbestämmelsen.

Regeringen kommer till samma slutsats när det gäller behovet av nykriminalisering i förhållande till exploatering för avlägsnande av organ och för krigstjänst. Dessa exploateringsformer torde, som *Åklagarmyndigheten* påpekar, i praktiken vara relativt sällsynta i Sverige och bör därför hållas utanför den nya regleringen.

Sammanfattningsvis bedömer alltså regeringen att nykriminaliseringen bör avgränsas till att avse exploatering i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri. Ingenting hindrar dock att bestämmelsens tillämpningsområde senare utvidgas om ett tydligare behov framträder, på motsvarande sätt som skett när det gäller människohandelsbestämmelsens gradvisa utvidgning sedan den infördes. Regeringen avser att följa utvecklingen och vidta åtgärder om så behövs.

Straffbestämmelsens grundläggande utformning

En ny straffbestämmelse bör träffa såväl exploatering utan samband med ett människohandelsförfarande som exploatering som vidtas av någon annan än den som har genomfört människohandeln. Därutöver bör straffbestämmelsen kunna omfatta fall där förutsättningarna för människohandel inte bedöms vara uppfyllda. Straffbestämmelsen bör vidare utformas så att den inte riskerar att urholka användningen av människohandelsbestämmelsen. En annan viktig utgångspunkt vid utformningen av den nya regleringen är att den bör kunna träffa de uppmärksammade problemen med exploatering på ett så ändamålsenligt och adekvat sätt som möjligt.

Nykriminaliseringen måste också vara väl avgränsad, inte minst eftersom den kommer att beröra verksamhetsområden som i sig kan vara helt legala. Straffbestämmelsen bör alltså utformas så att det inte är svårt att göra en klar avgränsning mot det straffria området. För att åstadkomma detta bör straffansvaret förbehållas uppenbart klandervärda beteenden som utgör angrepp på den enskildes frihet och frid.

När det gäller straffbestämmelsens närmare utformning ser regeringen fördelar med utredningens val att utgå från bestämmelsen om människohandel. Dels finns det systematiska fördelar då även det nya brottet är avsett att vara ett brott mot frihet och frid och placeras i 4 kap. brottsbalken, där bestämmelsen om människohandel finns. Dels finns det fördelar som hänger samman med att nykriminaliseringen i många fall kommer träffa förfaranden med människohandelsliknande inslag, utan att de för den sakens skull utgör människohandel. *Svea hovrätts* betänkligheter i fråga om de utrednings-, bevis- och tillämpnings-svårigheter som för närvarande är förknippade med människohandelsbrottet, föranleder inte regeringen att göra någon annan bedömning. Fördelarna med den av regeringen förordade utformningen väger nämligen tyngre än de eventuella nackdelar som kan anföras mot en sådan ordning. Att regeringen föreslår ändringar i bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken) i syfte att motverka några av de utpekade svårigheterna är också av betydelse.

Utredningens förslag kritiserar av bl.a. *Malmö tingsrätt*, med motiveringen att förslaget utformning är vag och innehåller rekvisit som

innefattar värderingar. Regeringen vill i det sammanhanget understryka att en nykriminalisering, utifrån de legalitetsaspekter som gör sig gällande på straffrättens område, ställer höga krav på tydlighet och konkretion. Samtidigt är det ofrånkomligt att nykriminaliseringen aktualiserar svåra avgränsningar som till viss del också måste överlämnas till rättstillämpningen.

Utredningens förslag kritiserar vidare för att leda till konkurrens- och gränsdragningsproblem. Regeringen ser dock, med hänsyn till problemens komplexitet när det gäller exploatering, att det är svårt att undvika vissa överlappningar i förhållande till befintliga straffbestämmelser. Regeringens förslag är för övrigt mer avgränsat än utredningens förslag och särskilt anpassat för exploatering i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri.

Det straffbara handlandet ska bestå i att genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation ...

Den nya regleringen föreslås träffa gärningar av varierande karaktär, och som är tillräckligt allvarliga för att de ska kunna sägas utgöra ett angrepp på offrets frihet och frid. Regeringen ser därför, liksom utredningen, ett behov av att det uppställs ett krav på användande av ett otillbörligt medel i den nya straffbestämmelsen. Ett sådant krav, som ju också finns i bestämmelsen om människohandel, medför en nödvändig avgränsning i förhållande till andra, mindre allvarliga brott. Nästa fråga är vilka otillbörliga medel som bör ingå i den nya straffbestämmelsen.

Ett av nykriminaliseringens huvudsakliga syften är att skydda personer som av olika skäl redan är utsatta. Det otillbörliga medlet utnyttjande av någons utsatta belägenhet framstår därför, vid en första anblick, som väl lämpat för det nya brottet. En beaktansvärd begränsning i detta medel är dock att det förutsätter att offrets alternativ allvarligt har begränsats (se prop. 2003/04:111 s. 59 och prop. 2001/02:124 s. 35). Det ska alltså vara fråga om situationer där offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig en åtgärd. Offren för de nu avsedda förfarandena kan dock i många fall rent faktiskt ha andra alternativ än att underkasta sig en exploatering. Det innebär att ett införande av rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet skulle medföra ett enligt regeringens uppfattning alltför högt ställt krav och därmed en risk för att uppenbart klandervärda förfaranden hamnar utanför det straffbara området. Regeringen föreslår därför att uttrycket utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation införs i stället. Med det avses i huvudsak samma praktiska situationer som omfattas av rekvisitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet. Men till skillnad från det sistnämnda kravet, kommer det för straffansvar enligt det nya brottet inte krävas att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig en exploatering.

I likhet med utredningen anser regeringen att även olaga tvång och vilseledande bör anges i straffbestämmelsen. Regeringen ser emellertid inte, till skillnad från utredningen, något behov av att därutöver inkludera begreppet annat motsvarande medel.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det första ledet i det straffbara handlandet bör bestå i ett krav på att gärningsmannen utnyttjar en persons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation, eller de andra otillbörliga medlen olaga tvång eller vilseledande.

Rekvisitet bör förenas med ett krav på orsakssamband, som kopplar samman rekvisitet med det straffbara handlandets andra led, dvs. exploateringen i viss närmare angiven verksamhet.

... *exploatera personen i viss verksamhet*

Det straffbara handlandets andra led föreslås bestå i en exploatering av en person i viss verksamhet. De situationer som bör fångas upp av straffbestämmelsen är sådana där användningen av personen framstår som oacceptabel, vilket kan vara fallet även inom ett verksamhetsområde som under andra omständigheter i och för sig är legalt. Det ska också vara fråga om ett användande som utgör ett angrepp på personens frihet och frid. Mot den bakgrunden ansluter sig regeringen till *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitets* synpunkt att det av utredningen föreslagna begreppet – utnyttja – är tämligen oprecist. Regeringen anser att begreppet exploatera, som alltid innebär ett *otillbörligt* användande och som redan finns i bestämmelsen om människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken), bör väljas i stället.

Som redan framgått finns behovet av nykriminalisering där personer exploateras i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor och tiggeri. Därför framstår det som självklart att begreppet tvångsarbete uttryckligen bör inkluderas i straffbestämmelsen. ILO:s definition av begreppet tvångsarbete tillämpas internationellt och måste även antas ligga till grund för begreppet tvångsarbete i människohandelsbestämmelsen (4 kap. 1 a § brottsbalken). Kombinationen av begreppen otillbörligt medel och tvångsarbete må vara, som *Åklagarmyndigheten* påpekar, något komplicerad. De eventuella svårigheterna med en sådan kombination torde dock vara relativt begränsade i praktiken, varför problemet inte bör överdrivas.

Straffbestämmelsen bör utöver tvångsarbete uttryckligen omfatta arbetsförhållanden eller arbetsvillkor som är så dåliga att de vid en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som kan anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Regeringen är, liksom *Svea hovrätt*, tveksam till om utredningens förslag med tillräcklig tydlighet träffar sådan arbetskraftsexploatering. Regeringen har av avgränsningsskäl också valt en annan formulering av exploateringsverksamheterna än vad utredningen gjort. Med viss vägledning från sanktionsdirektivet (2009/52/EG) bedömer regeringen att begreppet särskilt svåra arbetsförhållanden i och för sig vore väl lämpat för att beskriva den typ av arbetsituationer som avses. För att tydligare förmedla att bestämmelsen även kan träffa andra villkor, t.ex. i fråga om lön, anser dock regeringen att begreppet arbete under uppenbart orimliga villkor bör användas i stället.

Slutligen anser regeringen att även tiggeri uttryckligen bör anges i straffbestämmelsen. Begreppet tiggeri förekommer inte sedan tidigare i svensk lag. Det kan konstateras att det inte är okomplicerat att närmare ange vad begreppet bör omfatta. För att åstadkomma ett starkt straff-

rättsligt skydd för de som exploateras i denna verksamhet, ser regeringen det som angeläget att begreppet tiggeri i detta sammanhang inte ges en snäv innebörd.

Med tiggeri enligt den nya straffbestämmelsen bör, som utgångspunkt, avses situationer där någon utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få motta en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Begreppet bör dock även kunna innefatta förfaranden där det förekommer viss motprestation från den som tigger, förutsatt att situationen sammantaget ändå präglas av det benefika inslaget. De närmare avgränsningarna för begreppet bör överlämnas till rättstillämpningen.

Några remissinstanser, bl.a. *Amnesty International (svenska sektionen)*, befarar att även acceptabla former av samarbeten i tiggeri skulle kunna träffas av en kriminalisering. Regeringen delar Amnestys uppfattning att det är angeläget att den nya regleringen bara träffar klandervärda beteenden. Lagförslaget innebär att straffansvaret endast kommer att träffa den som exploaterar, dvs. *otillbörligt* använder, andra i tiggeri. Regeringen ser därmed ingen risk för att normala samarbeten i tiggeri kommer att träffas av straffansvar. Avslutningsvis kan framhållas att den föreslagna nykriminaliseringen inte straffbelägger tiggeri som sådant. Tvärtom innebär regleringen ett förstärkt skydd för de människor vars tiggeri otillbörligt utnyttjas av andra. Genom kravet på exploatering kommer det straffbara området inte heller att omfatta sedvanlig penninginsamling för exempelvis välgörande ändamål, bl.a. sådan som organiseras av biståndsorganisationer, skolklasser eller liknande.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att det andra ledet i straffbestämmelsen ska bestå i att gärningsmannen exploaterar offret i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri.

6.2.2 Ett starkt skydd för barn

Regeringens förslag: Om brottsoffret är under arton år, ska det för straffansvar inte krävas att gärningsmannen använt olaga tvång, vilseledande eller utnyttjat offrets beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta ska gälla även om gärningsmannen inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att offret inte fyllt arton år.

Utredningens förslag överensstämmer i sak med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i frågan. *Barnombudsmannen* förespråkar dock i första hand ett strikt ansvar, och i andra hand en högre kontrollskyldighet i förhållande till brottsoffrets ålder. *ECPAT Sverige* anser att det bör införas en särskild brottsrubricering för brott mot barn.

Skälen för regeringens bedömning: Nykriminaliseringen kommer att träffa exploateringar som utgör angrepp på den enskildes frihet och frid och som i många fall också kan ha människohandelsliknande inslag. Det är en självklar utgångspunkt att barn, inte minst utifrån de rättigheter som framgår av barnkonventionen, måste tillförsäkras ett starkt skydd mot sådana exploateringar, särskilt i en tid då det finns en beaktansvärd risk

för att fler barn kan komma att exploateras. Enligt regeringens bedömning talar redan dessa omständigheter för att en nykriminalisering, i likhet med bestämmelsen om människohandel, bör innefatta en särskild reglering avseende brottsoffer under arton år. För samma slutsats talar den omständigheten att en del av det straffbara handlandet föreslås bestå i ett krav på användande av ett otillbörligt medel, vilket vid människohandel med barn inte utgör en förutsättning för straffansvar.

De skäl som regeringen anför till stöd för förslaget om införande av ett oaktsamhetsansvar i bestämmelsen om människohandel (se avsnitt 4.5) gör sig i hög grad gällande även i förhållande till den föreslagna nya regleringen om människoexploatering. Regeringen kan inte se någon uppenbar risk för att en särskild reglering av detta slag med avseende på barn skulle medföra ett alltför vidsträckt gärningsmannansvar, särskilt då kravet på exploatering begränsar det straffbara området till endast otillbörliga användanden av personer.

Mot den bakgrunden föreslår regeringen att nykriminaliseringen bör innefatta samma reglering avseende brottsoffer under arton år som bestämmelsen om människohandel. Det kan däremot inte komma i fråga att, som *Barnombudsmannen* förespråkar, uppställa ett strikt ansvar eller en lagreglerad kontrollskyldighet i fråga om offrets ålder. Det bör inte heller, som *ECPAT Sverige* förordar, införas någon särskild brottsrubricering avseende brott mot barn.

6.2.3 Ett offers samtycke till en exploatering

Regeringens bedömning: Det bör inte införas någon bestämmelse om att ett offers samtycke till en exploatering saknar betydelse för straffansvaret.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens i fråga om betydelsen av ett offers samtycke.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens bedömning: Offren för de exploateringsformer som kommer att omfattas av nykriminaliseringen torde inte sällan vara personer som till följd av utsatthet varken inser sitt människovärde fullt ut eller sina rättigheter i samhället. Det kan även vara så att offren just på grund av sin utsatthet underlättar gärningsmannens exploatering, exempelvis genom att aktivt söka upp en arbetsgivare i förhoppning om att få ett arbete om än med mycket dåliga arbetsförhållanden eller villkor i övrigt.

Utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till en exploatering begränsas av kravet på att exploateringen ska ha skett genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av offrets beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Ett godkännande från offrets sida som framkallas genom ett sådant medel torde aldrig anses utgöra något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt (jfr prop. 2003/04:111 s. 61). Det förhållandet att exploateringsrekvisitet innefattar ett krav på otillbörlighet innebär ytterligare begränsningar för utrymme till samtycke. Av 24 kap. 7 § brottsbalken följer 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. För att ett samtycke ska vara giltigt måste det vidare vara lämnat av någon som är behörig att förfoga över det aktuella intresset och som är kapabel att förstå innebörden av samtycket. Samtycket måste också vara frivilligt, allvarligt menat och lämnat med full insikt om relevanta förhållanden. Frågan om samtycke saknar alltid relevans vid tvångsarbete, som per definition förutsätter ofrivillighet.

De föreslagna brotten fullbordas vid exploateringen. Ett eventuellt samtycke efter denna tidpunkt saknar över huvud taget relevans för straffansvaret. Till exempel bör det vara ovidkommande för straffansvaret om en arbetstagar i det skedet accepterar de dåliga arbetsvillkoren.

6.2.4 Brottets beteckning, gradindelning och straffskalor

Regeringens förslag: Det nya brottet delas in i två grader, som ges beteckningarna *människoexploatering* respektive *grov människoexploatering*. Straffet för människoexploatering ska vara fängelse i högst fyra år. Straffet för grov människoexploatering ska vara fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Utredningens förslag skiljer sig delvis från regeringens. Utredningen föreslår andra brottsbeteckningar, *utnyttjande av annans nödläge* respektive *grovt utnyttjande av annans nödläge*. Utredningen föreslår vidare en annan formulering för en av kvalifikationsgrunderna för det grova brottet och att maximistrafet för detta ska vara fängelse i åtta år.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna uttalar sig inte särskilt i dessa frågor. Ett fåtal remissinstanser har dock synpunkter på de föreslagna straffskalorna. Enligt *Göta hovrätt* bör det övervägas om straffskalan för brott av normalgraden ska vara densamma som för koppleri. Hovrätten anser att det ligger närmare till hands att jämföra med straffskalan för grovt koppleri eller människohandel. Hovrätten tillägger att det inte finns någon större anledning att se mindre allvarligt på ett utnyttjande med användande av ett otillbörligt medel än på motsvarande handelsåtgärd. En gradering med ett brott av normalgraden och ett mindre grovt brott skulle enligt hovrätten i så fall kunna vara en framkomlig väg. *Göteborgs tingsrätt* resonerar på liknande sätt när det gäller de föreslagna straffskalorna. *ECPAT Sverige* anser att brott som riktas mot barn alltid bör betraktas som grova. *Plattformen civila Sverige mot människohandel* ser den föreslagna gradindelningen som försvårande för tillämpningen och ställer sig frågan hur ett utnyttjande av annans nödläge kan vara annat än ett grovt utnyttjande.

Skälen för regeringens förslag

Gradindelning och straffskalor

Exploatering av en person utgör alltid en mer eller mindre omfattande kränkning av den utsattes personliga integritet. Det kan emellertid antas att det nya brottet kommer att träffa gärningar av vitt skilda slag och som kan variera avsevärt i fråga om straffvärde. Dessa omständigheter är av betydelse för vilka straffskalor det nya brottet bör ha. Straffskalan bör vara så pass vid att den tar höjd för de mest allvarliga exploateringsfallen, samtidigt som den ger utrymme för rimliga straffvärdebedömningar i de fall kränkningen av offrets frihet och frid har varit mer begränsad. För att åstadkomma flexibilitet i straffmätningen föreslås att brottet gradindelas på så sätt att ett grovt brott införs. *Plattformen civila Sverige mot människohandels* invändning mot en gradindelning föranleder inte någon annan bedömning.

Eftersom den nya straffbestämmelsen avser fullbordad exploatering kan det, som bl.a. *Göta hovrätt* anför, finnas skäl för att dess straffskalor bör ligga närmare den som gäller för människohandel än de för t.ex. koppleri och grovt koppleri. Vid en jämförelse med bestämmelsen om människohandel torde dock den nya straffbestämmelsen, i den praktiska tillämpningen, kunna träffa fler slags gärningar av mindre allvarligt slag. Det synes därtill finnas tydliga likheter mellan den nya straffbestämmelsen och brotten koppleri och grovt koppleri.

Sammantaget är regeringens bedömning att straffskalorna för brottet bör vara fängelse i högst fyra år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst tio år. Maximistraffet motsvarar det som gäller för människohandel och som nu föreslås gälla även för grovt koppleri, och ger ett stort utrymme för att vid straffvärdebedömningen kunna beakta förekomsten av människohandelsliknande inslag.

Liksom utredningen anser regeringen att det vid bedömningen av om ett exploateringsbrott är grovt särskilt ska beaktas om gärningen har avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning eller medfört betydande vinning. Därutöver ska det, till skillnad från vad utredningen föreslår, särskilt beaktas om brottet varit särskilt hänsynslöst. En människoexploatering bör nämligen alltid, oavsett svårighetsgrad, betraktas som hänsynslös. Det grova brottet bör därmed förbehållas fall där hänsynslösheten i brottet framstår som mer kvalificerad än annars. En exploatering av ett barn torde i högre grad än när det gäller vuxna kunna bedömas som särskilt hänsynslöst.

Brottsbeteckningen

Nykriminaliseringen är avsedd att komma åt exploatering, dvs. otillbörliga användanden, av personer. Regeringen anser därför att ordet exploatering bör ingå i brottsbeteckningen. Vidare ser regeringen fördelar med att brottsbeteckningen återspeglar både brottets allvar och de likheter som finns med brotten människorov och människohandel. Regeringen föreslår därför att brotten benämns *människoexploatering* respektive *grov människoexploatering*.

6.2.5 Försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott

Regeringens förslag: Försök, förberedelse och stämpling till människoexploatering eller grov människoexploatering, liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov människoexploatering, ska kriminaliseras.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna uttalar sig inte i frågan. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet* anför dock att förslaget potentiellt medför stora överlappningar och konkurrensfrågor i relation till människohandelsbrottet.

Skälen för regeringens förslag: Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling till brott bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadier till brott kan anses utgöra ett reellt hot mot det skyddade intresset. Av betydelse i det sammanhanget är bl.a. hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brott av den gärningstypen.

De straffskalor som nu föreslås är ett uttryck för att regeringen bedömer att det är fråga om brott av allvarligt slag. Det står vidare klart att ett fullbordat exploateringsbrott kan få långtgående följder för den som drabbas. Redan dessa förhållanden talar för en kriminalisering av förstadier till brottet.

Planeringen av ett sådant brott torde många gånger inbegripa handlingar av förberedelsekaraktär. Det kan ibland vara så att en exploatering sker under välorganiserade former och föregås av noggrann planering mellan ett stort antal människor. Att pengar lämnas eller tas emot, t.ex. som ett led i de praktiska förberedelserna, torde också kunna förekomma. Med hänsyn till det underläge som ett offer redan tidigt kan vara i vid ett exploateringsförfarande, t.ex. på grund av utsatthet, måste även sådana handlingar anses utgöra ett reellt hot mot det skyddade intresset. Det kan vidare förutsättas att det i samband med en exploatering förekommer handlingar av stämplingskaraktär.

Regeringens samlade bedömning är därmed att det finns skäl att kriminalisera försök, förberedelse och stämpling till människoexploatering eller grov människoexploatering, liksom underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov människoexploatering. *Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitets* betänkligheter i frågan föranleder inte regeringen att göra någon annan bedömning. Frågor om konkurrens behandlas i nästa avsnitt.

6.2.6 Konkurrensfrågor

Regeringens förslag: Vid konkurrens ska brotten människorov och människohandel ha företräde framför brottet människoexploatering.

Regeringens bedömning: Vid annan överlappning mellan den nya straffbestämmelsen och andra straffbestämmelser bör utgångspunkten vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Frågan om konkurrens mellan det nya brottet och befintliga straffbestämmelser i brottsbalken berörs av flera remissinstanser. *Svea hovrätt* anser att förslaget kan ge upphov till tillämpnings- och gränsdragningsproblem i förhållande till människohandelsbestämmelsen. *Södertörns tingsrätt* är av uppfattningen att det finns konkurrens- och gränsdragningsproblem mellan den föreslagna bestämmelsen och redan tidigare straffbelagda handlingar samt att dessa problem inte är obetydliga. Synpunkter av liknande slag framförs även av andra remissinstanser, bl.a. *Åklagarmyndigheten* och *Malmö tingsrätt*.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Det nya brottet har beröringspunkter med bl.a. människohandel, olaga tvång, bedrägeri och ocker. Att detta kan leda till avgränsningssvårigheter ligger i sakens natur och är inte på något sätt unikt. Svårigheter av detta slag framstår snarare som ofrånkomliga när det som i detta fall behövs ett mer samlat straffrättsligt skydd mot ett fenomen som kan innefatta många skilda förfaranden.

Det är angeläget att det nya brottet inte urholkar tillämpningen av människohandelsbestämmelsen. Det nya brottet är endast avsett att träffa exploatering utan samband med ett människohandelsförfarande, eller exploatering som vidtas av någon annan än den som har genomfört människohandeln. Att människohandelsbrottet har företräde framför det nya brottet bör framgå tydligt av lagtexten. Det nya brottet bör därför uttryckligen göras subsidiärt till brottet människohandel (4 kap. 1 a § brottsbalken). Människohandel är i sin tur subsidiärt till brottet människorov (4 kap. 1 § brottsbalken). Detsamma bör gälla för det nya brottet, varför även detta bör anges i bestämmelsen.

Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för människoexploatering eller grov människoexploatering. Om t.ex. ett förfarande uppfyller förutsättningarna för både olaga tvång (4 kap. 4 § brottsbalken) och för människoexploatering, ska endast den senare bestämmelsen tillämpas. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. En sådan situation kan exempelvis föreligga när någon som saknar arbetstillstånd exploateras i tvångsarbete. I det fallet torde domstolen kunna döma både för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen och för människoexploatering. Eftersom människoexploatering kan omfatta många skilda förfaranden får dock domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt gällande konkurrensprinciper.

6.2.7 Sekretess hos domstol

Regeringens förslag: Det ska gälla sekretess hos domstol i mål om ansvar för grov människoexploatering för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den

enskilde eller någon närstående till honom eller henne lider skada eller men om uppgiften röjs.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna har inga invändningar mot förslaget. *Svenska Journalistförbundet* avstyrker dock förslaget och anser att utredningen inte har gjort någon proportionalitetsavvägning mellan skyddet för den personliga integriteten och konsekvenserna av förslaget för möjligheten till insyn för allmänheten.

Skälen för regeringens förslag: Det är en grundläggande princip att förhandlingar i domstol i största möjliga utsträckning ska vara offentliga. När ytterligare bestämmelser om sekretess övervägs måste alltså de intressen som talar för sekretess vägas mot denna princip. Det krävs då särskilt starka skäl för att införa sekretessregler som innebär att förhandlingsoffentligheten begränsas. Sådana starka skäl har ansetts föreligga när det gäller de brott som räknas upp i 35 kap. 12 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Av den bestämmelsen framgår att sekretess ska gälla hos domstol för uppgift om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden. Denna sekretess gäller dock endast i vissa särskilt uppräknade måltyper, bl.a. sexualbrott och människohandel. Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av sådana brott (andra stycket). Sekretessen omfattar dock inte uppgift om vem som är tilltalad eller svarande. Sekretessen begränsas genom ett s.k. rakt skaderekvisit, vilket innebär att sekretess gäller om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde lider skada eller men om uppgiften röjs. Om sekretess gäller enligt den nämnda paragrafen, får alltså en förhandling vid domstol hållas inom stängda dörrar (5 kap. 1 § rättegångsbalken).

Enligt regeringens bedömning torde den som har utsatts för grov människoexploatering inte sällan ha ett starkt intresse av att uppgifter om hans eller hennes personliga eller ekonomiska förhållanden inte blir offentliga. Så torde framför allt vara fallet vid exploatering som inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av den drabbade. Vidare kan det förekomma likheter mellan ett brottsoffers situation vid ett sådant brott och människohandelsbrottet, som omfattas av uppräknningen i sekretessbestämmelsen. Att det nya brottet kan komma att omfatta exploatering som förekommer vid tjänster i pornografiska sammanhang är också av viss betydelse. Regeringen anser därför sammantaget att skälen för sekretess är tillräckligt starka för att de – vid en vägning mot principen om förhandlingsoffentlighet – motiverar en särskild sekretessreglering gällande mål om ansvar för grov människoexploatering. Detta bör lämpligen ske genom att uppräknningen av brottstyper i 35 kap. 12 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen kompletteras med detta brott. När det gäller mål om ansvar för människoexploatering, som inte är grov, är skälen för sekretess inte så starka att de motiverar en särskild sekretessreglering.

6.2.8 Hemlig rumsavlyssning

Regeringens förslag: Hemlig rumsavlyssning ska få användas för att utreda grov människoexploatering, om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i fyra år.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: De flesta av remissinstanserna uttalar sig inte i frågan. *Svenska Journalistförbundet* avstyrker förslaget och anser att utredningen inte har gjort någon proportionalitetsavvägning mellan behovet av åtgärden och det intrång den innebär i den personliga integriteten. *Kvinnofronten* resonerar på liknande sätt.

Skälen för regeringens förslag: Hemlig rumsavlyssning regleras i 27 kap. 20 d § rättegångsbalken. Eftersom hemlig rumsavlyssning kan medföra betydande integritetsintrång måste särskild restriktivitet iakttas när tillämpningsområdet bestäms. Brottet grov människoexploatering är avsett att träffa bl.a. fall där exploatering sker i större omfattning. Sådan exploatering torde i praktiken inte sällan förutsätta en väl utvecklad organisation och föregås av noggrann planering mellan ett stort antal människor. Liksom när det gäller annan organiserad brottslighet skulle möjligheten att använda hemlig rumsavlyssning kunna vara av väsentlig betydelse i brottsutredningar om grov människoexploatering. Här kan nämnas de likheter som i angivet avseende kan finnas mellan grov människoexploatering och människohandel, där hemlig rumsavlyssning får användas. Regeringen bedömer därför att skälen för att tillåta hemlig rumsavlyssning vid grov människoexploatering uppväger det integritetsintrång som tvångsmedlet skulle medföra. Hemlig rumsavlyssning bör därmed få användas för att utreda grov människoexploatering, om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i fyra år. Detsamma bör gälla vid försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott, om straffvärdet kan antas överstiga fängelse i fyra år. Detta bör lämpligen åstadkommas genom att uppräkningslistan av brottstyper i 27 kap. 20 d § andra stycket 4 rättegångsbalken kompletteras med brottet grov människoexploatering.

6.3 Annan nykriminalisering av otillbörliga ekonomiska utnyttjanden bör inte ske

Regeringens bedömning: Det saknas behov av att, utöver förslaget om nykriminalisering av människoexploatering, förstärka det straffrättsliga skyddet mot otillbörliga ekonomiska utnyttjanden av utsatta personer. Någon nykriminalisering i 9 kap. brottsbalken bör därför inte ske.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det i 9 kap. brottsbalken ska införas ett nytt och gradindelad brott, betecknat *otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan* och *grovt otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan*. Förslaget träffar den som genom otillbörligt utnyttjande av en persons ekonomiskt svåra förhållanden, okunskap eller beroendeställning förmår någon till handling eller underlåtenhet, som

innebär vinning för gärningsmannen och skada för den utsatte eller någon i vars ställe denne är. Utredningen föreslår att straffskalan ska vara böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Skellefteå tingsrätt*, *Polismyndigheten*, *Brottsoffermyndigheten*, *Migrationsverket*, *Länsstyrelsen i Stockholms län*, *Arbetsmiljöverket*, och *Unizon*, tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. Ett stort antal andra remissinstanser, däribland *Svea hovrätt*, *Göta hovrätt*, *Göteborgs tingsrätt*, *Åklagarmyndigheten*, *Sveriges advokatsamfund* och *Kvinnofronten*, avstyrker förslaget.

Bland de remissinstanser som i huvudsak är positiva till förslaget framförs ändå bl.a. följande synpunkter. *Polismyndigheten* befarar att förslaget kan innebära problem i tillämpningen när det gäller vilket brott en utredning ska inriktas på. Enligt *Polismyndigheten* skulle detta kunna få till följd att färre lagförs för huvudbrottet människohandel. *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)* påpekar att flertalet fall förmodligen kommer att bli svårutredda samt att polisutredning och eventuellt åtal i många fall kan komma att upplevas som ett hot mot brottsoffrets ställning i Sverige. *Läkare i Världen* befarar att brottet kan komma att tillämpas på ett sätt som inte skyddar de som har det sämst.

De remissinstanser som är kritiska till förslaget framför bl.a. följande invändningar. *Svea hovrätt* instämmer i att det finns företeelser som inte täcks av befintliga straffbestämmelser och som förtjänar att kriminaliseras, men anför att det är en komplex uppgift att ringa in det område som bör kriminaliseras och att avgränsa det från handlingar som inte bör straffbeläggas. Hovrätten anser vidare att förslaget med hänsyn till dess oprecisa omfattning strider mot allmänna legalitetshänsyn. Enligt *Göta hovrätt* kan det vara problematiskt att ha en bestämmelse som vid första anblicken förefaller ha ett mycket vitt tillämpningsområde, men i realiteten torde träffa endast relativt få och speciella fall som inte omfattas av främst bedrägeri- och ockerbestämmelserna. Vad gäller otillbörlighetsrekvisitet kan det enligt hovrätten befaras bli svårt att dra gränsen mellan otillbörliga ageranden och sådana som faller inom ramen för normal ekonomisk verksamhet. *Malmö tingsrätt* anser att utredningen inte ger någon klar bild av vilka klandervärda handlingssätt som utredningen bedömer att förslaget ska omfatta och som inte är straffbelagda redan i dag. *Åklagarmyndigheten* anser vidare att vissa av de objektiva rekvisiten i förslaget, t.ex. ekonomiskt svåra förhållanden och okunskap, inte är enkla att tolka ur ett legalitetsperspektiv. *Sveriges advokatsamfund* anför att dessa rekvisit torde bli svårtillämpade. Enligt *Advokatsamfundet* torde vidare gällande lagstiftning anses tillräcklig för att lagföra handlingar som föreslås kunna falla in under nykriminaliseringen. *Juridiska institutionen vid Uppsala universitet* anser att utredningen tar upp en del straffvärda gärningar, men att utredningens förslag även kan läsas så att det omfattar gärningar som inte har varit avsedda att kriminaliseras. *Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet* resonerar på liknande sätt.

Skälen för regeringens bedömning: Regeringen har i det föregående föreslagit nykriminalisering genom en reglering som på ett samlat sätt

träffar exploatering av utsatta personer i arbete och tiggeri. Frågan är då om det därutöver finns skäl att på annat sätt kriminalisera sådant utnyttjande av utsatta personer, som mer renodlat innebär otillbörliga ekonomiska utnyttjanden. Enligt regeringens bedömning innebär utredningens förslag till en ny straffbestämmelse i 9 kap. brottsbalken att det straffbara området i princip blir mycket vidsträckt. Regeringen anser att det finns en avsevärd risk för att också sådana handlingar som inte är straffvärda skulle komma att träffas av bestämmelsen. Samtidigt torde utrymmet för att i praktiken tillämpa den nya straffbestämmelsen i de fall där utredningen har identifierat ett kriminaliseringsbehov bli förhållandevis begränsat. Det kan heller inte uteslutas att straffbestämmelsen skulle komma att träffa gärningar inom andra områden än de som avses med förslaget. Regeringen kan därutöver inte bortse från de synpunkter som framförs av flera remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt* och *Sveriges Advokatsamfund*, av innebörd att utredningens förslag är oprecist utformat och därmed oförenligt med legalitetsprincipen.

Det är för regeringen en självklar utgångspunkt att otillbörliga ekonomiska utnyttjanden av utsatta personer ska motverkas. Flertalet av de gärningar som är avsedda att träffas av den nya straffbestämmelsen torde dock redan vara kriminaliserade genom befintliga straffbestämmelser, eller annars falla inom tillämpningsområdet för den föreslagna nykriminaliseringen i 4 kap. brottsbalken. Utredningens förslag skulle därmed medföra betydande gränsdragnings- och konkurrensproblem.

Regeringens förslag om nykriminalisering genom en ny straffbestämmelse i 4 kap. innebär vidare en förstärkning av skyddet mot otillbörliga utnyttjanden av utsatta personer på de områden där kriminaliseringsbehovet finns. Det förslaget grundas bl.a. på att exploatering i många fall har inslag av ekonomiskt utnyttjande och kan sakna tydliga uttryck för ofrivillighet eller påtagliga påtryckningsmedel. Trots att det nu föreslagna gradindelade brottet i 4 kap. inte uttryckligen omfattar otillbörliga ekonomiska utnyttjanden av utsatta personer i arbete eller tiggeri, bedömer regeringen att brottet i hög grad torde träffa de i praktiken förekommande straffvärda fallen.

Mot bakgrund av det nu sagda anser regeringen att det saknas tillräckliga skäl att gå fram med utredningens förslag till ett nytt brott i 9 kap. brottsbalken.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2018.

Regeringens bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna har inte yttrat sig särskilt över utredningens förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Lagändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen föreslår att detta sker den 1 juli 2018.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte. Av 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken följer att ingen får dömas för en gärning för vilken det inte var stadgat straff när den begicks. Vidare följer att straff ska bestämmas efter den lag som gällde när gärningen företogs, om inte annan lag gäller när dom meddelas som leder till frihet från straff eller till lindrigare straff.

8 Ekonomiska och andra konsekvenser

Regeringens bedömning: Eventuella kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter till följd av förslagen bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Relativt få remissinstanser framför synpunkter i denna del. Några remissinstanser, bl.a. *Svea hovrätt*, *Åklagarmyndigheten* och *Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL)* ifrågasätter utredningens bedömning att de förväntade kostnadsökningarna rymms inom befintliga anslag. Enligt *Domstolsverket* kan ett genomförande av de föreslagna straffbestämmelserna förväntas medföra en viss måltillströmning till de allmänna domstolarna. Domstolsverket uppger att myndigheten kommer att följa målutvecklingen och inom ramen för den ordinarie budgetprocessen eventuellt yrka resurstillskott. *Norrköpings kommun* anser att en ökad lagföring kan medföra ökade kostnader för de kommuner som ansvarar för stöd och hjälp till brottsoffren enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453).

Skälen för regeringens bedömning: Regeringens förslag innebär bl.a. att ett nytt gradindelad brott om människoexploatering införs. Det straffbara området för människohandel utvidgas också något.

En nykriminalisering medför att ytterligare uppgifter läggs på rättsväsendets myndigheter. Samtidigt kan det beteende som omfattas av kriminaliseringen i viss utsträckning redan i dag bli föremål för utredning och lagföring som t.ex. människohandel, olaga tvång, bedrägeri eller ocker. Förslaget kan leda till vissa kostnadsökningar för rättsväsendets myndigheter. Eventuella kostnadsökningar bedöms dock inte bli mer omfattande än att de kan finansieras inom de befintliga anslagen. Eventuellt ökade kostnader för rättsliga biträden bedöms som marginella. I fråga om de föreslagna ändringarna i bestämmelsen om människohandel görs ur kostnadssynpunkt ingen annan bedömning. Förslaget om att skärpa maximistraffet för grovt koppleri bedöms inte medföra några kostnadsökningar.

Den nya lagstiftningen kommer inledningsvis att medföra vissa kostnader för information, utbildning och andra liknande insatser framför

allt hos polisen och åklagarväsendet. Dessa kostnader är inte mer omfattande än att de kan hanteras inom ramen för befintliga anslag.

Genom straffhotet och medvetenheten om att straff kan komma att dömas ut om brott begås, kan människor i samhället i viss utsträckning avskräckas från att begå brott. Kriminalisering av människoexploatering kan i linje med detta i vissa fall väntas bidra till att avhålla från sådana gärningar. Den utgör även en klar markering av samhällets inställning i dessa frågor och en tydlig signal till aktörer i samhället om att fortsätta prioritera åtgärder som syftar till att förebygga och bekämpa sådant beteende.

Ett av syftena med reformen är att förtydliga bestämmelsen om människohandel. En tydligare bestämmelse kan förenkla rättstillämpningen för både de brottsbekämpande myndigheterna och för domstolarna, vilket i förlängningen kan leda till ökad lagföring och därmed ett förstärkt straffhot.

Ett annat syfte är att säkerställa att det straffrättsliga skyddet mot exploatering i arbete och tiggeri är ändamålsenligt och tydligt. Detta underlättar för allmänhetens förståelse om vad som är straffbelagt, vilket därigenom förstärker straffbestämmelsens normbildande verkan. Det kan också få betydelse för de brottsbekämpande myndigheternas arbete och leda till ökad lagföring och en starkare preventiv effekt.

De föreslagna ändringarna i straffbestämmelsen om människohandel bör bidra till att stärka kvinnors och flickors rättigheter och därmed vara positiva för jämställdheten. Majoriteten av de personer som utsätts för människohandel utgörs nämligen av kvinnor och flickor som exploateras för sexuella ändamål. Även den föreslagna straffskärpningen för grovt koppleri bedöms ha positiv inverkan för jämställdheten. Vissa särskilt utsatta grupper kommer att få ett förstärkt straffrättsligt skydd, vilket påverkar likabehandlingen av olika människor i positiv riktning. Förslagen kommer också att innebära ett förstärkt straffrättsligt skydd för barn.

9 Författningskommentar

9.1 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap. Om brott mot frihet och frid

1 a § Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,

3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet *som allvarligt begränsar personens alternativ*, eller

4. annat sådant otillbörligt medel *om det allvarligt begränsar personens alternativ*

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. *Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.*

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i *längst sex månader* och högst fyra år.

Paragrafen straffbelägger människohandel. Paragrafen ändras såväl redaktionellt som i sak. I första stycket görs tillägg i anslutning till de otillbörliga medlen utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel. I andra stycket införs ett ansvar vid oaktsamhet i fråga om brottsoffret ålder. Vidare ändras tredje stycket på så sätt att straffskalan för människohandel, mindre grovt brott, skärps. Övervägandena finns i avsnitt 4.1, 4.2, 4.4.1, 4.7 och 5.

I *första stycket* anges de tre förutsättningar – otillbörligt medel, handelsåtgärd och syfte att exploatera offret i viss verksamhet – som måste föreligga för att ansvar för människohandel med vuxna personer ska kunna komma i fråga.

Den första förutsättningen för straffansvar är således att gärningen har innefattat olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat sådant otillbörligt medel.

Liksom hittills avses med *olaga tvång* i punkten 1 detsamma som i straffbestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 §, dvs. att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att underkasta sig någon åtgärd.

Rekvisitet *vilseledande* i punkten 2 innebär, liksom hittills, förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer bl.a. i straffbestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 §.

I punkten 3 regleras utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ. Med *utnyttjande av någons utsatta belägenhet* avses olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Andra exempel är situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller någon sjukdom, eller är beroende av narkotika. I punkten 4 regleras annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ. Med *annat sådant otillbörligt medel* avses situationer där gärningsmannen på andra sätt bemästrar offrets fria och verkliga vilja.

En nyhet är som framgått att uttrycken ”som allvarligt begränsar personens alternativ” och ”om det allvarligt begränsar personens alternativ” har lagts till i lagtexten i anslutning till de otillbörliga medlen utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel (punkterna 3 och 4). Med uttrycken avses att omständigheterna vid en helhetsbedömning ska ha varit sådana att offret inte har haft något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig handelsåtgärden, dvs. att rekryteras, transporteras, överförs, inhysas eller tas emot. Tilläggen är inte avsedda att i sak ändra innebörden av de otillbörliga medlen i punkterna 3 och 4. Tilläggen är i

stället avsedda att förtydliga att den angivna förutsättningen avseende offrets alternativ endast gäller vid tillämpning av de otillbörliga medlen utnyttjande av någons utsatta belägenhet respektive annat sådant otillbörligt medel. Förutsättningen gäller alltså inte vid tillämpning av de otillbörliga medlen olaga tvång eller vilseledande (punkterna 1 och 2). Rekvisten olaga tvång och vilseledande ska i stället förstås på sätt som anges ovan utan uppställande av ytterligare krav.

De handelsåtgärder som omfattas av straffbestämmelsen är oförändrade. Detsamma gäller i fråga om kravet på att gärningsmannen ska ha vidtagit handelsåtgärden i syfte att exploatera offret. Också de åsyftade exploateringsändamålen är oförändrade.

Liksom hittills krävs att det finns ett orsakssamband mellan användandet av det otillbörliga medlet och handelsåtgärden. En nyhet är att kravet på orsakssamband genomgående uttrycks med användning av begreppet genom. Ordet med, som i paragrafens hittillsvarande lydelse använts i anslutning till ett av rekvisten, har således utgått. Någon ändring i sak avses inte.

Andra stycket innehåller, liksom hittills, en särskild reglering i fråga om handel med personer som inte har fyllt arton år. I de fallen krävs det inte att gärningsmannen har genomfört handeln med användande av något otillbörligt medel. För straffansvar är det i stället tillräckligt att gärningsmannen vidtar handelsåtgärden i syfte att exploatera offret för något av de i paragrafen angivna ändamålen.

Genom ett tillägg utvidgas straffansvaret till att träffa den som begår en sådan gärning även om han eller hon inte haft uppsåt till men varit *oaktsam* beträffande omständigheten att den andra personen inte hade fyllt arton år. Det krävs alltså inte längre att gärningsmannen haft uppsåt till att brottsoffret inte hade fyllt arton år. För vissa sexualbrott föreskrivs sedan tidigare ett liknande undantag från kravet på uppsåt beträffande brottsoffrets ålder (6 kap. 13 §). Tillägget innebär att det ska göras en allmän oaktsamhetsbedömning av vad gärningsmannen har insett, misstänkt eller bort misstänka avseende den unges ålder. Samtliga för gärningsmannen iakttagbara omständigheter ska beaktas. Eftersom barnets ålder är ett objektivi brottsrekvisit som ska vara täckt av gärningsmannens uppsåt eller oaktsamhet vid tiden för gärningen, är det endast omständigheter som inträffat eller förhållanden som förelegat vid denna tidpunkt som ska beaktas. Någon kvalificerad form av oaktsamhet krävs inte. En gärningsman bör normalt sett anses ha varit oaktsam om han eller hon misstänkt att barnet var under arton år, eller i vart fall varit tveksam till om barnet uppnått den åldern, och inte vidtagit någon åtgärd för att klarlägga åldern. Om situationen är den att gärningsmannen inte ens misstänkt låg ålder kan oaktsamhet i förhållande till åldern ändå anses ha förelegat om gärningsmannen haft förmåga och tillfälle att vidta åtgärder för att komma till insikt om åldern och det har kunnat begäras av honom eller henne att vidta dessa åtgärder.

Ett offers samtycke till en åsyftad exploatering saknar, liksom hittills, betydelse för straffansvaret.

I *tredje stycket* regleras mindre grova fall. Bestämmelsen ändras på så sätt att minimistraffet för mindre grovt brott höjs från allmänt fängelseminimum om fjorton dagar till fängelse i lägst sex månader.

3 § Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheterna att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Paragrafen är ny. I paragrafens första stycke föreskrivs straffansvar för människoexploatering för den som på närmare angivet sätt exploaterar en person i arbete eller tiggeri. Andra stycket innehåller en särskild reglering avseende exploatering av personer som är under arton år. I tredje stycket straffbeläggs grova fall av människoexploatering. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.1–6.2.4 och 6.2.6.

Enligt första stycket är en första förutsättning för straffansvar ett användande av något slags otillbörligt medel, nämligen olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Liksom i straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § avses med *olaga tvång* detsamma som i bestämmelsen om olaga tvång i 4 kap. 4 §, dvs. att genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvinga annan att underkasta sig någon åtgärd. Rekvizitet *vilseledande* innebär, på samma sätt som i straffbestämmelsen om människohandel, förmedlande av en oriktig uppfattning till någon och förekommer därutöver bl.a. i straffbestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 §. Med *utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation* avses i huvudsak detsamma som enligt rekvizitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i straffbestämmelsen om människohandel. Således avses olika situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning till honom eller henne, t.ex. till följd av ett ekonomiskt skuldförhållande eller ett anställnings- eller lydnadsförhållande. Utnyttjande av skyddslöshet avser t.ex. situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret befinner sig i vanmakt, lider av förståndshandikapp eller av någon sjukdom. Utnyttjande av någons svåra situation kan avse situationer där gärningsmannen utnyttjar att offret t.ex. lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap eller är beroende av narkotika. Till skillnad från vad som gäller för rekvizitet utnyttjande av någons utsatta belägenhet i bestämmelsen om människohandel, krävs inte vid tillämpning av rekvizitet utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation att offrets alternativ allvarligt begränsas. Det innebär att det för straffansvar enligt förevarande paragraf inte förutsätts att omständigheterna vid en helhetsbedömning har varit

sådana att offret saknat något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig exploateringen.

Den andra förutsättningen för straffansvar är *exploatering* av en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Med exploatering avses alltid, liksom vid människohandel, ett otillbörligt användande av offret. Det innebär att exploatering inte föreligger vid varje slags användning av en person. I stället krävs att användningen av personen vid en bedömning i det enskilda fallet framstår som otillbörlig. När det gäller exploatering i arbete är gärningsmannen oftast en arbetsgivare eller en uppdragsgivare. Vid tiggeri kan gärningsmannen vara en person som t.ex. organiserar eller övervakar någon annans tiggeri.

Med *tvångsarbete* avses varje arbete eller tjänst som med hot om något slags straff krävs av en person och som han eller hon inte frivilligt har erbjudit sig att utföra (jfr ILO:s konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete). Alla slags arbeten eller tjänster omfattas, utan begränsning till anställningsförhållanden eller legala arbeten. Hot om något slags straff kan innefatta såväl fysiska straff som psykologiska, ekonomiska eller andra slags straff. Ett hot kan t.ex. avse fysiskt våld eller frihetsberövande. Det kan också avse hot om att anmäla en illegal arbetstagare till en myndighet, eller hot om utebliven lön vid vägran att arbeta övertid. Kravet på ofrivillighet tar sikte på en begränsning av någons valfrihet. Ofrivilligheten kan antingen föreligga från början av utförandet av arbetet eller inträda i ett senare skede. Det innebär t.ex. att åtgärder som hindrar en arbetstagare från att lämna sitt arbete också kan innebära att tvångsarbete föreligger, även om arbetstagaren inledningsvis på ett frivilligt sätt har samtyckt till anställningsförhållandet.

Med *arbete under uppenbart orimliga villkor* avses arbete eller tjänst under villkor – såväl faktiska arbetsförhållanden som avtalsvillkor – som är så dåliga att de vid en objektiv helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet på ett påfallande och negativt sätt skiljer sig från vad som får anses acceptabelt på arbetsmarknaden. Det uppställs därmed ett högt krav för att exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor ska anses föreligga. Exploatering föreligger alltså inte vid varje avvikelse från svenska kollektivavtal eller praxis inom yrket eller branschen. Exempel på exploatering i arbete under uppenbart orimliga villkor kan vara att en person får arbeta för en synnerligen låg lön eller oavlönat, eller under orimligt långa arbetsdagar. Andra exempel kan vara att den anställde utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker i arbetet eller att arbetsgivaren i samband med arbetet tar ut orimligt hög ersättning för en resa till Sverige eller för mat eller boende, som sedan dras av från inarbetad lön.

Straffbestämmelsen träffar vidare den som exploaterar någon annan i *tiggeri*. Begreppet tiggeri är nytt i svensk lag. Med tiggeri avses här främst att en person utan erbjudande av motprestation vänder sig till allmänheten i syfte att få motta en mindre gåva, som från givarens perspektiv framstår som avsedd för någons försörjning. Tiggeri kan också ta sig andra former och uttryck och föreligga även vid erbjudande av viss motprestation från den som tigger. En förutsättning för att det i sådant fall ska anses vara fråga om tiggeri, är att situationen sammantaget ändå präglas av det benefika inslaget. Huruvida ett visst

förfarande ska anses utgöra tiggeri får avgöras efter en helhetsbedömning av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Kravet på exploatering innebär att det för straffansvar förutsätts att gärningsmannen otillbörligt använder någon i tiggeri. Sådan exploatering kan t.ex. bestå i att den som tigger förmås överlämna en del av sin förtjänst från tiggeriet till någon annan, om detta innebär att den personen därigenom otillbörligt använder sig av den andra personens tiggeri. Ett annat exempel på exploatering i tiggeri kan vara att en person i samband med sitt tiggeri förmås betala för något som egentligen är kostnadsfritt, såsom en plats att tigga på i det offentliga rummet. Ett samarbete om tiggeri som bygger på frivillighet och inte innefattar något otillbörligt användande av en annan person träffas inte av straffansvar. Det gör inte heller anlitaandet av någon frivilligarbetare för insamling till exempelvis välgörande ändamål eller föreningsverksamhet.

För straffansvar måste det finnas ett orsakssamband mellan användandet av ett otillbörligt medel och exploateringen.

Andra stycket innehåller en särskild bestämmelse avseende exploatering av någon som inte har fyllt arton år. En motsvarande reglering finns i bestämmelsen om människohandel. Bestämmelsen innebär att det vid exploatering av personer under arton år inte uppställs något krav på användande av ett sådant otillbörligt medel som krävs för straffansvar enligt första stycket. För straffansvar är det alltså tillräckligt att gärningsmannen exploaterar personen under arton års ålder i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri. Straffansvaret träffar den som begår en sådan gärning även om han eller hon inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte hade fyllt arton år. Det krävs alltså inte att gärningsmannen haft uppsåt i fråga om att offret var under arton år. För en närmare kommentar i den delen hänvisas till författningskommentaren till den motsvarande bestämmelsen i 4 kap. 1 a § andra stycket.

Tredje stycket behandlar grova fall av människoexploatering. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan. Ett exempel på när brottet människoexploatering bör bedömas som grovt är att en person genom fysiskt våld tvingar någon att arbeta under ovärdiga förhållanden, såsom då det pågår under orimligt långa arbetsdagar eller oavlönat. Ett annat exempel är exploatering i tiggeri som sker inom ramen för ett organiserat nätverk eller under mycket kontrollerande former. En exploatering av ett barn bör i högre grad än när det gäller vuxna kunna bedömas som särskilt hänsynslöst.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt för samtliga brottsrekvisit, utom för den omständigheten att en person inte hade fyllt arton år.

Utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till en exploatering begränsas av kravet på att exploateringen ska ha skett genom ett otillbörligt medel och att själva exploateringen ska innefatta ett otillbörligt användande. Ett godkännande från offrets sida som framkallas genom ett sådant otillbörligt medel torde aldrig anses utgöra något rättsligt relevant samtycke enligt svensk rätt (se 24 kap. 7 §). Frågan om samtycke kan aldrig ha någon betydelse vid tvångsarbete, som alltid är ofrivilligt. Brottet fullbordas vid exploateringen. Ett eventuellt samtycke efter denna

tidpunkt saknar relevans för straffansvaret. De är t.ex. ovidkommande för straffansvaret om en arbetstagare i det skedet accepterar de dåliga arbetsvillkoren.

Straffet för människoexploatering är fängelse i högst fyra år. Straffet för grov människoexploatering är fängelse i lägst två och högst tio år.

I fråga om konkurrens är brottet uttryckligen subsidiärt till brotten människorov och människohandel (4 kap. 1 § resp. 1 a §). Den nya straffbestämmelsen kan bli tillämplig bl.a. vid exploatering som inte har något samband med ett människohandelsförfarande, eller när exploateringen vidtas av någon annan än den som genomfört människohandeln. Utgångspunkten bör i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär normalt sett att när det är fråga om konkurrens mellan det nya brottet och ett annat brott med samma skyddsintresse, som har en lindrigare straffskala, ska domstolen döma för människoexploatering eller grov människoexploatering. Om t.ex. ett förfarande uppfyller förutsättningarna för straffbarhet både enligt förevarande paragraf och bestämmelsen om olaga tvång (4 kap. 4 §), ska endast straffbestämmelsen om människoexploatering tillämpas. Om ett förfarande leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen torde domstolen kunna döma för båda brotten i konkurrens. En sådan situation kan exempelvis föreligga när någon som saknar arbetstillstånd exploateras för tvångsarbete. I det fallet torde domstolen kunna döma både för brott enligt 20 kap. 5 § utlänningslagen (2005:716) och för brott enligt förevarande paragraf. Eftersom människoexploatering kan omfatta många skilda förfaranden får dock domstolen göra en prövning i varje enskilt fall enligt sedvanliga principer för konkurrens.

10 § För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, olaga frihetsberövande eller grov människoexploatering och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

I paragrafen regleras straffansvar vid förstadier till brott. Genom två tillägg ändras paragrafen på så sätt att försök, förberedelse och stämpling till människoexploatering och grov människoexploatering straffbeläggs. Även underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov människoexploatering straffbeläggs. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.5.

För att ansvar för försök ska komma i fråga torde det i normalfallet vara nödvändigt att gärningsmannen har påbörjat utförandet av något av brottsrekvisiten för människoexploatering. Det kan handla om att gärningsmannen utför en eller flera handlingar som innebär t.ex. ett vilseledande, men misslyckas med att få till stånd exploateringen trots att det – såsom krävs för försöksansvar – har funnits fara för att exploateringen ska komma till stånd eller att sådan fara har varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Ansvar för förberedelse förutsätter uppsåt att utföra eller främja brott. Vidare krävs att gärningsmannen antingen tar emot eller lämnar pengar eller annat som betalning för ett brott eller för att täcka kostnader för

utförande av ett brott, eller att gärningsmannen tar viss befattning med något som är särskilt ägnat att användas som hjälpmedel vid ett brott. I fråga om människoexploatering torde främst förberedelsehandlingar av det förstnämnda slaget vara aktuella. Med stämpling förstås att någon i samråd med någon annan beslutar gärningen eller att någon söker anstifta någon annan eller åtar eller erbjuder sig att utföra den. Inte sällan kan exploatering av personer förutsätta organisation och planering mellan, ibland, flera människor. Handlingar av stämplingskaraktär torde främst förekomma i den typen av sammanhang. Straffansvar kan även aktualiseras för underlåtenhet att avslöja eller förhindra grov människoexploatering. Den allmänna bestämmelsen om underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott finns i 23 kap. 6 §.

6 kap. Om sexualbrott

12 § Den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, döms för *koppleri* till fängelse i högst fyra år.

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, *ska* han eller hon, om verksamheten fortsätter eller återupptas i lägenheten, anses ha främjat verksamheten och dömas till ansvar enligt första stycket.

Är brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för *grovt koppleri* till fängelse i lägst två och högst *tio* år. Vid bedömning av om brottet är grovt *ska det* särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

Paragrafen straffbelägger koppleri och grovt koppleri. *Första stycket* är oförändrat. I *andra stycket* görs en språklig ändring. *Tredje stycket* ändras på så sätt att maximistrafvet för grovt koppleri höjs till fängelse i högst tio år. Övervägandena finns i avsnitt 5.

9.2 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

27 kap. Om beslag och hemliga tvångsmedel

20 d § Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makt räknad och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

- a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,
- b) *grov människoexploatering enligt 4 kap. 3 § tredje stycket brottsbalken,*
- c) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,
- d) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,
- e) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,
- f) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,
- g) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,
- h) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,
- i) grov utpressning enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,
- j) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,
- k) grovt övergrepp i rättsak enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,
- l) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller
- m) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Paragrafen, som upptar bestämmelser om tvångsmedlet hemlig rumsavlyssning, ändras på så sätt att grov människoexploatering läggs till som punkten 4 b). Därvid görs även vissa redaktionella ändringar i bestämmelsen. Ändringen innebär i sak att hemlig rumsavlyssning under närmare angivna förutsättningar får användas vid förundersökning om grov människoexploatering liksom försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott i vissa fall. De hittillsvarande punkterna b)–l) blir punkterna c)–m). Övervägandena finns i avsnitt 6.2.8.

9.3 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

35 kap. Sekretess till skydd för enskild i verksamhet som syftar till att förebygga eller beivra brott, m.m.

12 § Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om ansvar för

1. sexualbrott,
2. utpressning,
3. brytande av post- eller telehemlighet,
4. intrång i förvar,
5. olovlig avlyssning,
6. dataintrång,
7. brott mot tystnadsplikt,
8. brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts,
9. människorov,
10. människohandel,
11. *grov människoexploatering, eller*
12. *olaga integritetsintrång.*

Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av brott som anges i första stycket.

Därutöver gäller sekretess hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om

1. ansvar för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådant brott, eller
3. förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen enligt första och tredje styckena gäller även i ärende som rör brott som anges i denna paragraf.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen innehåller regler om sekretess hos domstol för uppgift om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden dels i vissa brottmål, dels i mål och ärenden som rör sådana brott. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.7.

Första stycket ändras på så sätt att det till uppräkningslistan av brottmål i vilka sekretess gäller hos domstol läggs, som en ny punkt 11, mål om ansvar för grov människoexploatering. Sekretessen gäller med ett s.k. rakt skaderekvisit, dvs. om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs. Punkten 11 i bestämmelsens lydelse enligt SFS 2017:1135 blir punkten 12.

Övriga stycken är oförändrade.

Sammanfattning av slutbetänkandet Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer (SOU 2016:70)

Utredningens uppdrag

Syftet med vårt uppdrag, som vi redovisar i detta slutbetänkande, har varit att undersöka om det finns behov av åtgärder för att säkerställa ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel samt att utreda om det finns behov av ett förtydligt, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot *dels* tvångsarbete eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, *dels* otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av personer som befinner sig i en utsatt situation. Vi har i det sammanhanget i huvudsak haft i uppdrag att

- genomföra en praxisgenomgång i syfte att klarlägga tillämpningen av bestämmelsen om människohandel och analysera hur den har utvecklats sedan år 2010,
- uppmärksamma och analysera om det finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av straffbestämmelsen,
- överväga om det finns behov av att förtydliga eller annars förändra bestämmelsen om människohandelsbrott,
- granska och analysera hur polis och åklagare utreder och i övrigt hanterar ärenden om människohandel,
- överväga åtgärder för att stärka kvaliteten och effektiviteten i brottsutredningarna och öka lagföringen av människohandelsbrott,
- se över straffskalorna för människohandel och koppleri,
- analysera och ta ställning till om det finns behov av ett förtydligt, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot tvångsarbete eller exploatering för annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, och
- analysera och ta ställning till om det finns behov av ett förtydligt, utvidgat eller på något annat sätt förändrat straffrättsligt skydd mot otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av personer som befinner sig i en utsatt situation.

I vårt uppdrag har även ingått att vid behov lämna förslag till författningsändringar. För närmare information om våra direktiv, se bilagorna 1–5.

Vi har i juni i år genom vårt delbetänkande *Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m.* (SOU 2016:42) redovisat vissa andra frågor som bl.a. rör straffet för köp av sexuell tjänst, köp av sexuell handling av barn och oaktsamhetskravet i 6 kap. 13 § brottsbalken (BrB).

Utredningens bedömningar och förslag

Människohandel

Bestämmelsen om människohandel bör ändras för att tillämpas på ett mer ändamålsenligt sätt

Människohandel är ett brott som innefattar ett hänsynslöst och cyniskt utnyttjande av andra människor. Människohandel är vidare en allvarlig kränkning av den enskilde individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp.

Arbetet mot människohandel kan bedrivas med olika inriktningar och syften. Det kan exempelvis inriktas på att stävja drivkrafterna för människohandel, bl.a. efterfrågan på personer att utnyttjas för olika ändamål och möjligheten till ekonomisk vinning. Arbetet kan också inriktas på att säkerställa att det finns ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel. Vårt uppdrag har avsett det sistnämnda arbetet och vi har särskilt fokuserat på åtgärder som kan medföra att fler fall av människohandel leder till åtal och fällande domar för detta brott. Vi har mot denna bakgrund utvärderat tillämpningen av bestämmelsen om människohandel.

Bestämmelsen om människohandel reviderades senast år 2010 då bl.a. det s.k. kontrollrekvisitet togs bort. Vi har undersökt om syftet med den reformen har uppnåtts, men också i övrigt övervägt hur bestämmelsen om människohandel kan ändras för att få till stånd en mer ändamålsenlig tillämpning. Vi har även granskat hur de brottsbekämpande myndigheterna utreder och i övrigt arbetar med ärenden om människohandel. Våra slutsatser kan sammanfattas enligt följande.

Den genomgång av statistik för polisanmälningar, åtal och fällande domar som rör människohandel som vi presenterat i betänkandet visar att antalet fällande domar för människohandel inte bara är litet till antalet utan även alltför litet för att spegla verkligheten för denna typ av brottslighet i Sverige. Trots att regeringen och berörda myndigheter vidtagit olika åtgärder för att antalet fällande domar ska öka är det alltså enligt vår bedömning fortfarande alltför få anmälningar som leder till åtal och fällande domar för människohandel i Sverige. Mycket talar för att det finns ett stort mörkertal.

Människohandel är ett brott som bygger på internationella konventioner och som har en lagtekniskt komplicerad uppbyggnad. För att dömas för människohandel enligt 4 kap. 1 a § BrB krävs att gärningsmannen gentemot brottsoffret genom ett *otillbörligt medel* (bl.a. olaga tvång, vilsledande eller utnyttjande av någons utsatta belägenhet) har åstadkommit en *handelsåtgärd* (bl.a. rekrytering, transport, inhysande eller mottagande). Ett orsakssamband krävs alltså mellan det otillbörliga medlet och handelsåtgärden. Vidare krävs att

gärningsmannen vid sitt handlande har som *syfte* (avsikt) att brottsoffret i framtiden ska *exploateras* för ett visst ändamål (sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte). Det är således ett stort antal omständigheter som ska styrkas för fällande dom. Härtill kommer att det framstår som att domstolarna i praktiken ofta har en tendens att, utöver de rekvisit som anges i människohandelsbestämmelsen, fortfarande ställa krav på ett maktförhållande (ungefär motsvarande det tidigare kontrollrekvisitet) för fällande dom för människohandel. Vår bedömning är därför att syftet med lagändringen år 2010, då kontrollrekvisitet utmönstrades, inte har uppnåtts.

För att människohandelsbestämmelsen ska tillämpas på ett mer ändamålsenligt sätt och för att stärka det straffrättsliga skyddet ytterligare föreslår vi följande ändringar i bestämmelsen om människohandel.

- För det första bör klargöras att redan själva användandet av ett av de i bestämmelsen angivna otillbörliga medlen är tillräckligt i sig för att den därigenom möjliggjorda handelsåtgärden ska anses vara otillbörligt åstadkommen. Något krav på maktförhållande mellan gärningsmannen och brottsoffret ska således inte ställas vid tillämpningen av bestämmelsen.
- För det andra bör straffansvar inträda redan om gärningsmannen haft likgiltighetsuppsåt till exploateringen (jfr avsiktsuppsåt som gäller i dag). Härigenom utvidgas det straffbara området till att omfatta samtliga uppsåtsformer, d.v.s. bl.a. sådana fall där gärningsmannen inser att det vid hans eller hennes handlande finns stor risk för framtida exploatering av offret och han eller hon förhåller sig likgiltig inför denna risk.
- För det tredje bör barnskyddsperspektivet stärkas ytterligare i de fall människohandel sker med barn. Redan i dag gäller att om brottsoffret är under arton år krävs det för straffbarhet inte att gärningsmannen framkallat handelsåtgärden med offret genom ett otillbörligt medel. För att denna regel ska vara tillämplig krävs dock att gärningsmannen insett offrets ålder. Vi föreslår att regeln också ska tillämpas om gärningsmannen inte insett åldern, men varit oaktsam i förhållande till att den andra personen inte hade uppnått den åldern.

De brottsbekämpande myndigheternas hantering av människohandelsärenden bör bedrivas på ett effektivt och adekvat sätt

En förutsättning för att ärenden om människohandel ska kunna leda till åtal – och senare till eventuell fällande dom – är att de brottsbekämpande myndigheternas arbete bedrivs på ett effektivt och adekvat sätt. Eftersom Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och domstolarna varken använder sig av samma ärendehanteringssystem eller jämförbara begrepp (jfr bl.a. polis-/brottsanmälan, brottsmisstankar, åtal och lagföringsbeslut) har det inte på ett överskådligt sätt varit möjligt för oss att följa enskilda ärenden genom hela rättskedjan. Det har inte heller på ett tillfredsställande sätt varit möjligt för oss att följa ärenden inom

Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten. Vi har dock trots detta ansett oss kunna göra följande reflektioner på området.

Utifrån den statistik vi haft tillgång kan konstateras att 522 polisanmälningar som rör människohandel har registrerats vid Polismyndigheten under åren 2011–2015. Vidare kan konstateras att 366 brottsmisstankar som rör människohandel har registrerats vid Åklagarmyndigheten under samma tidsperiod, men att endast ca tio procent av dem har lett till åtal och dom (friande/fällande för människohandel eller annat brott). Vidare kan konstateras att det under aktuell tidperiod endast meddelats tolv domar där åtal om människohandel har prövats. Endast i hälften av fallen har domstolarna funnit att människohandel i någon del styrkts.

Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen göra en genomlysning av gjorda polisanmälningar vid Polismyndigheten och brottsmisstankar vid Åklagarmyndigheten för att därigenom följa upp hur de brottsbekämpande myndigheterna hanterat dessa och varför hanteringen skett på visst sätt. En sådan genomlysning är dock nödvändig för att kunna dra säkra slutsatser om de brottsbekämpande myndigheternas arbete. Genom bl.a. våra kontakter med de brottsbekämpande myndigheterna har vi dock fått intrycket att anledningen till att de flesta förundersökningar läggs ned är brist på spanings- och utredningsresurser vid Polismyndigheten, att målsägande i människohandelsmål i flertalet fall av olika anledningar inte vill eller har förmåga att medverka fullt ut i rättsprocessen, bristande bevisning samt att gärningsmannen i vissa fall är okänd. Vidare har erfarenheten inom rättsväsendet av att hantera människohandelsärenden med dess komplexa frågeställningar hittills varit begränsad.

Både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har tidigare själva analyserat och identifierat olika åtgärder som myndigheterna bör förbättra för att nå större framgång i det brottsbekämpandet arbetet mot människohandel. Vi delar i huvudsak myndigheternas slutsatser i sina respektive analyser, men vill särskilt lyfta fram följande åtgärder som vi anser vara av särskilt stor betydelse för fler åtal och för att fällande domar ska kunna meddelas.

- Säkerställande att såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten har tillräckliga resurser för myndigheternas arbete mot människohandel.
- Genomförande av regelbundna metod- och kompetensutvecklande åtgärder hos de brottsbekämpande myndigheterna (bl.a. med regelbundna genomlysningar av avslutade ärenden hos både Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten).
- Säkerställande att särskilda grupper inom Polismyndigheten i samtliga regioner är specialiserade på människohandel och därtill relaterad brottslighet.
- Säkerställande att särskilda åklagare inom Åklagarmyndigheten hanterar alla former av människohandel och därtill relaterad brottslighet.
- Bedrivande av löpande arbete med identifiering av potentiella offer, bl.a. genom samverkan med andra myndigheter och aktörer.

- Säkerställande att offer för människohandel ges ett ökat stöd och skydd för att främja deras medverkan i en rättsprocess och återetablering i samhället.
- Säkerställande att utredningar om människohandel har ett starkt fokus på s.k. stödbevisning.

Det straffrättsliga skyddet mot utnyttjande av utsatta personer i andra fall än vid människohandel

En straffbestämmelse om utnyttjande av annans nödläge bör införas

Bestämmelsen om människohandel innebär ett visst skydd mot exploatering av utsatta personer. Som framgått ovan finns det dock flera fall som inte täcks av bestämmelsen, t.ex. om gärningsmannen inte har vidtagit någon handelsåtgärd med offret. Det gäller fall där någon med användande av ett otillbörligt medel utnyttjar en annan person för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte (bl.a. tiggeri, brottslig verksamhet och arbetskraftsexploatering) Det straffrättsliga skyddet mot utnyttjande i dessa fall bör därför förstärkas.

Behovet är särskilt framträdande vid tvångsarbete, arbetskraftsexploatering samt utnyttjande för tiggeri och brottslig verksamhet. Kriminaliseringen bör dock enligt vår mening inte begränsas till dessa utnyttjandeformer, eftersom en sådan reglering riskerar att bli alltför begränsad och snabbt inaktuell när nya utnyttjandeformer aktualiseras. Vi föreslår därför en kriminalisering av samtliga de utnyttjandeformer som omfattas av bestämmelsen om människohandel.

Ett särskilt straffansvar, som innebär en viss utvidgning av det straffbara området, bör därför införas för sådana utnyttjanden. För straffbarhet ska krävas att utnyttjandet sker med användande av ett otillbörligt medel.

Brottet, som bör gradindelas, bör benämnas *utnyttjande av annans nödläge* respektive *grovt utnyttjande av annans nödläge*.

Straffet för brottet ska vara fängelse i högst fyra år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst två och högst åtta år.

En straffbestämmelse om otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan bör införas

Det straffrättsliga skyddet bör enligt vår mening även vara starkt vid otillbörliga ekonomiska utnyttjanden av personer som befinner sig i en utsatt situation. I dessa fall är ofrivillighet eller att den utsatte hotas med straff sällan för handen. Enligt vår bedömning innebär gällande rätt, i form av främst bestämmelserna om bedrägeri och ocker, ett straffrättsligt skydd i vissa av utnyttjandesituationerna. I andra fall, särskilt då avtal eller annan rättshandling inte är för handen och då den utsatta personens okunskap utnyttjas, saknas däremot ett adekvat och ändamålsenligt straffrättsligt skydd. Det gäller fall där någon genom otillbörligt utnyttjande av en persons ekonomiska svåra förhållanden, okunskap eller

beroendeställning förmår personen till handling eller underlåtenhet i vissa fall, exempelvis betalning för något som är vederlagsfritt eller för oskäliga kostnader.

Ett särskilt straffansvar bör därför införas för den som genom ett otillbörligt utnyttjande av en persons ekonomiskt svåra förhållanden, okunskap eller beroendeställning förmår någon till handling eller underlåtenhet som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den utsatte eller någon i vars ställe denne är.

Brottet, som bör gradindelas, bör benämnas *otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan* respektive *grovt otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan*.

Straffet för brottet ska vara böter eller fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Straffskalorna för människohandel och koppleri

Den grundläggande utgångspunkten för utformning av alla straffskalor är brottets allvar. Straffet ska återspegla hur allvarligt och klandervärt ett visst brott är. Allvarligare brott ska bedömas strängare än mindre allvarliga brott (proportionalitet) och lika allvarliga brott ska bedömas lika strängt (ekvivalens).

Straffskalan för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år och för mindre allvarliga fall fängelse i lägst 14 dagar och högst fyra år. Straffskalan för koppleri är fängelse i högst fyra år och vid grovt koppleri fängelse i lägst två och högst åtta år.

De befintliga straffskalornas utformning för människohandel och koppleri är enligt vår bedömning väl förenliga med principerna om proportionalitet och ekvivalens. Vid vår genomgång av domstolarnas praxis, där dock antalet människohandelsmål varit begränsat, har även framkommit att domstolarna beaktar föreliggande försvårande och förmildrande omständigheter på ett nyanserat sätt. De nuvarande straffskalorna för såväl människohandel som koppleri och grovt koppleri framstår därför enligt vår bedömning som väl avvägda. Det föreligger därför inte något behov av ändringar av straffskalorna, vare sig av lägsta eller högsta föreskrivna straff.

Ikraftträdande m.m.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2018. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Konsekvenser

Vi föreslår bl.a. att bestämmelsen om människohandel ska ändras för att tillämpningen av bestämmelsen ska bli mer ändamålsenlig. Ändringarna bör föranleda att fler polisanmälningar leder till åtal och fällande domar, vilket bör medföra ökade kostnader för rättsväsendet. Kostnadsökningen

bedöms emellertid rymmas inom de befintliga anslagen för Bilaga 1 myndigheterna.

Vidare föreslår vi att två nya straffbestämmelser om utnyttjande av utsatta personer ska införas. Detta innebär en utvidgning av det straffbara området, vilket kan komma att innebära merkostnader för rättsväsendet. Det är inte möjligt att med någon säkerhet uppskatta hur stora de tillkommande kostnaderna för staten kommer att bli, särskilt som utredningarna som kommer ligga till grund för de nya brotten i flertalet fall förmodligen kommer ha sin grund i andra brott (vanligtvis människohandel). Kostnadsökningen bedöms emellertid rymmas inom de befintliga anslagen för myndigheterna.

De föreslagna ändringarna kan även antas medföra vissa kostnader för information, utbildning och andra liknande insatser framför allt hos Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Även dessa kostnader bör dock rymmas inom befintliga anslag för respektive myndighet.

I övrigt leder våra förslag inte i sig till några kostnadsökningar.

På längre sikt kan även de lagändringar som vi föreslår förväntas leda till en minskad brottslighet.

Slutbetänkandets lagförslag

1. Förslag till lag om ändring i brottsbalken (1962:700)

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken
dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ samt 9 kap. 11 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det ska införas två nya paragrafer, 4 kap. 3 § och 9 kap. 10 a §,
 av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §¹

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, *genom* olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller *med* annat *sådant otillbörligt* medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person *i syfte att* han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

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

Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i högst fyra år.

Den som, i annat fall än som avses i 1 §, *med användande av ett otillbörligt medel*, såsom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat *motsvarande* medel rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person, *med uppsåt att* han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. *Detsamma ska gälla för den som begår en sådan gärning om han eller hon varit oaktsam i förhållande till att den andra personen inte hade fyllt arton år.*

¹ Senaste lydelse 2010:371.

Den som, i annat fall än som avses i 1 och 1 a §§, med användande av ett otillbörligt medel, såsom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat motsvarande medel utnyttjar en person för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för utnyttjande av annans nödläge till fängelse i högst fyra år.

Är brottet att anse som grovt, döms för grovt utnyttjande av annans nödläge till fängelse i lägst två och högst åtta år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

Den som begår en gärning som avses i första eller andra stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detsamma ska gälla för den som begår en sådan gärning om han eller hon varit oaktsam i förhållande till att den andra personen inte hade fyllt arton år.

10 §²

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel *eller* olaga frihetsberövande och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämp-

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, olaga frihetsberövande *eller grovt utnyttjande av annans nödläge* och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsam-

² Senaste lydelse 2016:508.

ling till grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

ma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till *utnyttjande av annans nödläge*, grovt olaga tvång, äktenskapstvång eller grovt olaga hot och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

9 kap.

10 a §

Den som, i annat fall än förut i detta kapitel är sagt, genom otillbörligt utnyttjande av en persons ekonomiskt svåra förhållanden, okunskap eller beroendeställning förmår någon till handling eller underlåtenhet, som innebär vinning för gärningsmannen och skada för den utsatte eller någon i vars ställe denne är, döms för otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan till böter eller fängelse i högst två år.

Är brottet att anse som grovt, döms för grovt otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan.

11 §³

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker eller grovt häleri och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning eller grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga

För försök eller förberedelse till bedrägeri, grovt bedrägeri, utpressning, ringa utpressning, grov utpressning, ocker, grovt häleri, *otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan*, grovt *otillbörligt ekonomiskt utnyttjande av annan* och för stämpling till grovt bedrägeri, grov utpressning eller

³ Senaste lydelse 2016:508.

om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning.

grovt häleri döms det till ansvar enligt 23 kap. Bestämmelserna i 23 kap. 3 § ska dock inte gälla i fråga om försök till utpressning, ringa utpressning eller grov utpressning.

Bilaga 2

Som för förberedelse till bedrägeri eller grovt bedrägeri döms den som för att bedra försäkringsgivare eller annars med bedrägligt uppsåt skadar sig eller någon annan till person eller egendom. Detsamma ska gälla, om någon med samma uppsåt försöker åstadkomma sådan skada. Har han eller hon innan skadan uppstått frivilligt avstått från att fullfölja gärningen, ska han eller hon inte dömas till ansvar.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

2. Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Häri genom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen att 35 kap. 12 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

35 kap.

12 §⁴

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om ansvar för

1. sexualbrott,
2. utpressning,
3. brytande av post- eller telehemlighet,
4. intrång i förvar,
5. olovlig avlyssning,
6. dataintrång,
7. brott mot tystnadsplikt,
8. brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts,
9. människorov, *eller*
10. människohandel.

Sekretess gäller hos domstol för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om ansvar för

1. sexualbrott,
2. utpressning,
3. brytande av post- eller telehemlighet,
4. intrång i förvar,
5. olovlig avlyssning,
6. dataintrång,
7. brott mot tystnadsplikt,
8. brott genom vilket infektion av HIV har eller kan ha överförts,
9. människorov,
10. människohandel, *eller*
11. *grovt utnyttjande av annans nödläge.*

Motsvarande sekretess gäller i mål om ersättning för skada med anledning av brott som anges i första stycket.

Därutöver gäller sekretess hos domstol för uppgift om en ung person som skildras i pornografisk bild, om det kan antas att denne eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs och uppgiften förekommer i mål om

1. ansvar för barnpornografibrott,
2. ersättning för skada med anledning av sådant brott, och
3. förverkande av skildring med sådant innehåll.

Sekretessen enligt första och tredje styckena gäller även i ärende som rör brott som anges i denna paragraf.

Sekretessen enligt denna paragraf gäller inte för uppgift om vem som är tilltalad eller svarande.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

⁴ Senaste lydelse 2010:372.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2018.

Bilaga 2

3. Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken (1942:740)

Härigenom föreskrivs i fråga om rättegångsbalken att 27 kap. 20 d § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

27 kap.

20 d §⁵

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,

Med hemlig rumsavlyssning avses avlyssning eller upptagning som

1. görs i hemlighet och med ett tekniskt hjälpmedel som är avsett att återge ljud, och

2. avser tal i enrum, samtal mellan andra eller förhandlingar vid sammanträden eller andra sammankomster som allmänheten inte har tillträde till.

Hemlig rumsavlyssning får användas vid en förundersökning om

1. brott för vilket det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i fyra år,

2. spioneri enligt 19 kap. 5 § brottsbalken,

3. brott som avses i 3 § lagen (1990:409) om skydd för företags-hemligheter, om det finns anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning och det kan antas att brottet inte leder till endast böter,

4. annat brott om det med hänsyn till omständigheterna kan antas att brottets straffvärde överstiger fängelse i fyra år och det är fråga om

a) människohandel enligt 4 kap. 1 a § brottsbalken,

b) grovt utnyttjande av annans

⁵ Senaste lydelsen 2016:510.

b) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

c) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

d) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

e) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

f) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

g) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

h) utpressning, grovt brott, enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

i) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,

j) övergrepp i rättsak, grovt brott, enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

k) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller

l) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

c) våldtäkt enligt 6 kap. 1 § första eller andra stycket brottsbalken,

d) grovt sexuellt tvång enligt 6 kap. 2 § tredje stycket brottsbalken,

e) våldtäkt mot barn enligt 6 kap. 4 § första eller andra stycket brottsbalken,

f) grovt sexuellt övergrepp mot barn enligt 6 kap. 6 § andra stycket brottsbalken,

g) grovt utnyttjande av barn för sexuell posering enligt 6 kap. 8 § tredje stycket brottsbalken,

h) grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § tredje stycket brottsbalken,

i) utpressning, grovt brott, enligt 9 kap. 4 § andra stycket brottsbalken,

j) grovt barnpornografibrott enligt 16 kap. 10 a § femte stycket brottsbalken,

k) övergrepp i rättsak, grovt brott, enligt 17 kap. 10 § tredje stycket brottsbalken,

l) grovt narkotikabrott enligt 3 § narkotikastrafflagen (1968:64), eller

m) grov narkotikasmuggling enligt 6 § tredje stycket lagen (2000:1225) om straff för smuggling,

5. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 1–3, om en sådan gärning är belagd med straff,

6. försök, förberedelse eller stämpling till brott som avses i 4, om en sådan gärning är belagd med straff och det med hänsyn till omständigheterna kan antas att gärningens straffvärde överstiger fängelse i fyra år.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av Svea hovrätt, Göta hovrätt, Södertörns tingsrätt, Malmö tingsrätt, Göteborgs tingsrätt, Värmlands tingsrätt, Skellefteå tingsrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Justitiekanslern, Domstolsverket, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kriminalvården, Brottsförebyggande rådet (Brå), Brottsoffermyndigheten, Migrationsverket, Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida), Försvarmakten, Försäkringskassan, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Tullverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Diskrimineringsombudsmannen, Arbetsgivarverket, Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Svenska ILO-kommittén, Juridiska institutionen och Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK) vid Uppsala universitet, Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Umeå universitet, Stockholms stad, Norrköpings kommun, Malmö stad, Karlstad kommun, Luleå kommun, Amnesty International (svenska sektionen), Brottsofferjouren Sverige, ECPAT Sverige, Hjärta till Hjärta, Landsorganisationen i Sverige (LO), Nätverket för utsatta EU-medborgare, Plattformen civila Sverige mot människohandel, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU), Riksföreningen Gode män Vårdnadshavare (RGMV), Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Småföretagarnas Riksförbund, Svenska Journalistförbundet, Svenska kyrkan, Sveriges advokatsamfund, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), UNICEF Sverige och Unizon.

Yttrande har också inkommit från Föreningen HEM, Läkare i Världen och Kvinnofronten.

Riksdagens ombudsmän, Skolverket, Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet, Göteborgs kommun, Sveriges Akademikers Centralorganisation (Saco) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har avstått från att yttra sig.

Barnens rätt i samhället (BRIS), Flyktinggruppernas Riksråd (FARR), Företagarna, Rädda barnen, Svenska Röda Korset, Svenskt Näringsliv, Sveriges Domareförbund, Sveriges Kvinnolobby, Sveriges Stadsmissioner och UNHCR har inte kommit in med svar.