

Förbud mot köp av sexuell tjänst

En utvärdering 1999–2008

*Betänkande av Utredningen om utvärdering av
förbudet mot köp av sexuell tjänst*

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:49

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23419-8
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 24 april 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått (dir. 2008:44). Regeringen beslutade den 31 mars 2010 (dir. 2010:34) om tilläggsdirektiv för utredningen.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 24 april 2008 nuvarande justitiekanslern Anna Skarhed.

Att som experter biträda utredningen förordnades fr.o.m. den 9 juli 2008 kammaråklagaren Kristina Ehrenborg-Staffas, chefen för enheten för utvärdering vid Brottsförebyggande rådet Stina Holmberg, kriminalinspektören Mats Paulsson, överåklagaren Gunnar Stetler, chefen för Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) Knut Sundell, kriminalinspektören Kajsa Wahlberg och ämnessakkunniga Sofia Wirlée samt fr.o.m. den 1 september 2008 legitimerade psykoterapeuten Eva Hedlund och fr.o.m. den 16 mars 2010 universitetslektorn Lena Holmqvist.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 18 augusti 2008 hovrättsassessorn Robert Eneljung. Robert Eneljung entledigades fr.o.m. den 1 april 2010 och fr.o.m. den 7 april 2010 anställdes som sekreterare tf. kammarrättsassessorn Ulrika Kullman.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Utredningen överlämnar härmed betänkandet Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008 (SOU 2010:49).

Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i juni 2010

Anna Skarhed

/Ulrika Kullman

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	29
Författningsförslag	45
1 Utredningens uppdrag och arbete	47
1.1 Bakgrund	47
1.2 Våra direktiv	48
1.3 Vårt arbete	49
1.4 Våra källor	51
2 Några allmänna utgångspunkter.....	53
2.1 Vårt uppdrag har sin utgångspunkt i propositionen ”Kvinnofrid”	53
2.2 Vårt uppdrag utgör också en del av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.....	55
2.3 Det finns ett starkt samband mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål	57
2.4 Prostitution är ett komplext samhällsfenomen.....	59
2.5 Närmare om uppdragets avgränsning.....	59
2.6 Att beskriva prostitution.....	60

3	Bakgrund och gällande rätt m.m.	63
3.1	Inledning.....	63
3.2	De två prostitutionsutredningarna m.m.	64
3.2.1	1977 års prostitutionsutredning.....	64
3.2.2	1977 års sexualbrottskommitté	68
3.2.3	1993 års prostitutionsutredning.....	68
3.3	”Sexköpslagen” – lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster.....	74
3.3.1	Lagens tillkomsthistoria – Kvinnofridspropositionen	74
3.3.2	Lagens syften.....	75
3.3.3	Skälen för och emot en kriminalisering	75
3.3.4	Kriminalisering endast av köparen.....	76
3.3.5	Lagens konstruktion	76
3.4	Gällande rätt – förbudet mot köp av sexuell tjänst	78
3.4.1	”Sexköpslagen” ersattes av en brottsbalksbestämmelse.....	78
3.4.2	Den brottsliga handlingen	79
3.4.3	Försök.....	80
3.4.4	Medverkan	80
3.4.5	Konkurrens.....	80
3.4.6	Förbudets tillämplighet för sexköp utomlands.....	81
3.4.7	Svensk domstols behörighet för brott som begåtts utomlands	82
3.5	Andra lagregler av särskilt intresse.....	84
3.5.1	Människohandel.....	85
3.5.2	Köp av sexuell handling av barn	86
3.5.3	Koppleri och grovt koppleri.....	87
3.5.4	Andra bestämmelser för att motverka och bekämpa prostitution.....	88
3.6	Vissa internationella åtaganden	88
3.6.1	Förenta nationerna.....	89
3.6.2	Europeiska unionen	90
3.6.3	Övrigt	90
3.7	Andra regeringsuppdrag som har samband med vår utredning.....	91

3.7.1	Sexualbrottsutredningen	91
3.7.2	En översyn av påföljdssystemet.....	92
3.8	Insatser riktade till personer i prostitution och personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål.....	92
3.8.1	Inledning	92
3.8.2	Sociala insatser riktade till personer som utnyttjas i prostitution och som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål	93
3.8.3	Sociala insatser riktade till köpare av sexuella tjänster.....	97
3.8.4	Tvångslagstiftning till skydd för den enskilde eller befolkningen	98
4	Prostitution i Sverige 1999–2008.....	99
4.1	Inledning.....	99
4.2	Våra källor	100
4.2.1	Socialstyrelsen.....	101
4.2.2	Rikskriminalpolisen.....	102
4.2.3	Prostitutionsgrupperna	102
4.2.4	Brottsförebyggande rådet (BRÅ)	103
4.2.5	Prostitution i Norden – NIKK.....	103
4.2.6	Attitydundersökningar.....	104
4.2.7	Studier om prostitutionen på Internet	105
4.2.8	Svar från kvinnor med erfarenhet av prostitution	105
4.3	Prostitutionens omfattning och former	106
4.3.1	Inledning	106
4.3.2	En halvering av antalet kvinnor i gatuprostitutionen.....	108
4.3.3	Internet – en ny arena.....	109
4.3.4	Prostitution i anslutning till sexklubbar och massageinstitut.....	111
4.3.5	Prostitution i hotell- och restaurangmiljöer	112
4.3.6	Andra kontaktvägar i inomhusprostitutionen.....	112
4.3.7	Genomsnittsåldern är lägre i inomhusprostitutionen än i gatumiljön.....	113
4.3.8	Prostitutionen är främst men inte enbart ett storstadsfenomen.....	114
4.3.9	Män som utnyttjas i prostitutionen.....	115

4.3.10	Ungdomar som utnyttjas i prostitutionen	115
4.3.11	Sammanfattning och slutsatser	117
4.4	Människohandel för sexuella ändamål	121
4.5	Allmänhetens attityder till förbudet	123
4.6	Hur förbudet har påverkat personerna i prostitutionen	126
4.6.1	Inledning.....	126
4.6.2	Sexköparna.....	127
4.6.3	Personerna som utnyttjas i prostitution.....	127
4.6.4	De utnyttjade personernas syn på kriminaliseringen.....	129
5	En jämförelse med situationen i några andra länder	131
5.1	Inledning.....	131
5.2	Våra källor.....	132
5.2.1	Prostitution i Norden – NIKK.....	133
5.2.2	Pro Sentret i Norge.....	134
5.2.3	Justis- og politidepartementet.....	134
5.2.4	Servicestyrelsen i Danmark	135
5.2.5	Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum i Nederländerna.....	135
5.3	Den rättsliga regleringen och sociala hanteringen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål	136
5.3.1	Inledning.....	136
5.3.2	Mer om lagstiftningen i de nordiska länderna.....	136
5.3.3	Mer om det sociala arbetet i de nordiska länderna....	140
5.4	Prostitutionens omfattning och former i de nordiska länderna.....	142
5.4.1	Inledning.....	142
5.4.2	Ett ökat antal utländska kvinnor.....	143
5.4.3	Gatuprostitutionen har ökat i Norge och Danmark men inte i Sverige	146
5.4.4	Huvuddelen av prostitutionen förekommer inomhus	149
5.4.5	Mer prostitution via Internet i Norge och Danmark än i Sverige	151
5.4.6	Ökad prostitution totalt sett men inte i Sverige	153

5.5	Människohandel för sexuella ändamål i de nordiska länderna	154
5.5.1	Inledning	154
5.5.2	Hög prioritet men begränsad kunskap i samtliga nordiska länder.....	154
5.6	Allmänhetens erfarenheter av och attityder till prostitution och sexköp.....	157
5.6.1	Personer som uppger sig ha erfarenhet av att köpa sex – inga stora skillnader mellan de nordiska länderna.....	157
5.6.2	Attityderna till prostitution och sexköp skiljer sig åt mellan de nordiska länderna.....	158
5.7	Något om situationen i Nederländerna.....	162
5.7.1	Inledning	162
5.7.2	Den rättsliga regleringen av prostitution	162
5.7.3	Prostitutionens omfattning och former.....	163
5.7.4	Omfattningen av människohandel för sexuella ändamål.....	164
5.7.5	Situationen för kvinnorna i prostitution.....	165
6	Tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst 1999–2008	167
6.1	Inledning.....	167
6.2	Våra källor	168
6.2.1	Brottsförebyggande rådet (BRÅ)	168
6.2.2	Polisen	170
6.2.3	Åklagarmyndigheten	171
6.2.4	Genomgång av brottsanmälningar och lagföringar	172
6.3	Anmällda brott avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst	173
6.3.1	Inledning	173
6.3.2	Anmällda brott mot förbudet	176
6.3.3	Närmare hälften av brottsanmälningarna personuppklarade.....	177
6.3.4	Skäl till att brottsanmälningar läggs ner.....	178

6.4	Hur polisen arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst	182
6.4.1	Polisens resurser.....	182
6.4.2	Hur polisen arbetar regionalt och lokalt	183
6.4.3	Polisens arbetsmetoder.....	189
6.5	Hur Åklagarmyndigheten arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst	197
6.5.1	Åklagarmyndighetens resurser.....	197
6.5.2	Förundersökningsledare i sexköpsbrott med anknytning till koppleri och människohandel.....	198
6.5.3	Åklagarnas arbetsmetoder	198
6.6	Lagföringar avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst ...	201
6.6.1	Inledning.....	201
6.6.2	Lagföringar avseende förbudet.....	202
6.6.3	Lagföringstyp	204
6.6.4	Mer om gärningarna.....	207
6.7	Påföljdsbestämning vid brott mot förbudet	210
6.7.1	Den vanligaste påföljden för ett brott mot förbudet är 50 dagsböter.....	210
6.7.2	Samma straffvärde för försök.....	211
6.7.3	Försvårande omständigheter har i fem fall lett till en annan påföljd än böter	212
6.7.4	Försvårande omständigheter i annat fall.....	213
6.8	De lagförda sexköparna – vilka är de?	214
6.8.1	Samtliga lagförda sexköpare är män – medianåldern är 43 år.....	214
6.8.2	Osäkra uppgifter om lagförda sexköpares inkomstförhållanden.....	214
6.8.3	Fler än hälften av sexköparna har gjort sig skyldiga till andra brott.....	215
6.9	Sammanfattning och slutsatser.....	215
6.10	Polisens och åklagarnas erfarenheter av arbetet med förbudet mot köp av sexuell tjänst.....	217
6.10.1	Mer resurser och högre prioriteringar skulle leda till fler lagföringar	217
6.10.2	Värdet av regelbundna insatser	217
6.10.3	Problem under polisutredningen	218

6.10.4	Tillämpningsproblem	219
6.10.5	Enligt polisen har kriminaliseringen av sexköp haft effekt	222
7	Överväganden och förslag.....	225
7.1	Överväganden	225
7.1.1	Inledning	225
7.1.2	Förbudet har haft avsedd effekt.....	225
7.1.3	De farhågor som framfördes vid kriminaliseringen har inte besannats	228
7.1.4	Tillämpningen av förbudet fungerar numera i huvudsak väl men fler skulle kunna lagföras.....	229
7.2	Förslag till åtgärder	230
7.2.1	Det är nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete	230
7.2.2	Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas...	233
7.2.3	Straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas.....	237
7.2.4	Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande	247
7.2.5	Frågan om gränsdragningen vid försöksbrott får lösas i rättstillämpningen.....	252
7.2.6	Det finns ett behov av att utvidga förbudets tillämpningsområde när det gäller gärningar begångna utomlands men avsteg bör inte göras från kravet på dubbel straffbarhet	254
8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelse	261
9	Konsekvensbedömning	263
10	Författningskommentar	265
	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken	265

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv.....	267
<i>Bilaga 2</i>	Enkätfrågor.....	277
<i>Bilaga 3</i>	En berättelse	279
<i>Bilaga 4</i>	Referat av domar	283
<i>Bilaga 5</i>	Referenser.....	291

Sammanfattning

Utredningens uppdrag och arbete (kap. 1)

Den 1 januari 1999 införde Sverige, som första land i världen, en lagstiftning som kriminaliserade köp, men inte försäljning, av sexuella tjänster. Straffbestämmelsen – förbud mot köp av sexuell tjänst – finns numera i 6 kap. 11 § brottsbalken.

Förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes eftersom det ansågs vara ett angeläget samhälleligt intresse att bekämpa prostitution. Kriminaliseringen var till skillnad från tidigare åtgärder och insatser riktad mot efterfrågan av sexuella tjänster, dvs. mot sexköpare och presumtiva sexköpare. Med stöd av förbudet skulle prostitutionen och dess skadeverkningar kunna bekämpas på ett effektivare sätt än vad de tidigare åtgärderna mot prostitutionen hade möjliggjort. Det anfördes i lagstiftningsärendet att det i ett jämställt samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning och att Sverige genom att införa ett förbud mot sexköp också gjorde en viktig markering gentemot andra länder för att visa vår inställning till sexköp och prostitution. Det framhölls att prostitution medför allvarliga skador såväl för individen som för samhället. Kriminaliseringen antogs kunna få en avskräckande effekt på presumtiva sexköpare samt kunna minska intresset från olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige vilket skulle ha en hämmande effekt på prostitutionens utbredning här.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har nu varit i kraft i drygt tio år. Det har framförts olika uppfattningar om vilka konsekvenser kriminaliseringen har fått. I riksdagen har frågan om en utvärdering av förbudet aktualiserats vid flera tillfällen. Också internationellt har lagstiftningen om förbud mot köp av sexuell tjänst uppmärksamats och det finns ett stort intresse av att få veta vilken effekt

förbudet haft. Bland annat har ökande problem med människohandel för sexuella ändamål och prostitution inneburit att många länder funnit skäl att överväga nya metoder för att bekämpa köp av sexuella tjänster och människohandel.

Vårt uppdrag har varit att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Vi har undersökt hur bestämmelsen fungerat i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. En utgångspunkt för vårt arbete har varit att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat.

Några allmänna utgångspunkter (kap. 2)

Förslaget om att kriminalisera sexköp ingick som en del i regeringens proposition *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55). I Kvinnofridspropositionen föreslogs ett stort antal olika åtgärder inom olika samhällssektorer för att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet. En fråga som enligt Kvinnofridspropositionen var nära besläktad med den om våld mot kvinnor och bristande jämställdhet var frågan om män som köper sexuella tjänster, oftast av kvinnor, dvs. prostitutionsfrågan.

Den viktigaste insikten när det gäller prostitutionsfrågan som presenterades med Kvinnofridspropositionen var att uppmärksamheten måste riktas mot köparna. Det handlade om en perspektivförskjutning som kan sammanfattas i en självklarhet. Om det inte fanns någon efterfrågan skulle det inte heller finnas någon prostitution.

Regeringen presenterade den 10 juli 2008 en *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål* (skr. 2007/08:167). Med handlingsplanen markerar regeringen ånyo att prostitution och människohandel är något oacceptabelt i vårt samhälle och att det behövs vittomfattande insatser för att motverka dem. I handlingsplanen konstateras också att de bakomliggande orsakerna till att personer befinner sig i prostitution varierar men att det som primärt upprätthåller såväl människohandeln som prostitutionen är efterfrågan, dvs. att människor, främst män, köper sex. Människohandel för sexuella ändamål drabbar i första hand unga kvinnor och flickor. Den exakta omfattningen av människohandeln i världen är inte känd eftersom

mörkertalen är höga, men det är allmänt erkänt att människohandel utgör en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet.

Det finns således ett tydligt samband mellan förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har allt sedan det tillkom orsakat debatt både i Sverige och internationellt. Den officiella inställningen till trots finns det i Sverige alltjämt en pågående diskussion när det gäller synen på prostitution. Försvarare av prostitution menar att man kan göra skillnad mellan frivillig och icke frivillig prostitution, att vuxna människor bör ha rätt att fritt sälja och köpa sex och att förbudet mot köp av sexuell tjänst utgör ett otidsenligt sexualmoraliskt ställningstagande. Med utgångspunkt i ett jämställdhets- och människorättsperspektiv och med fokus flyttat från utbudet, dvs. de som utnyttjas i prostitution, till efterfrågan, dvs. människohandlarna, kopplarna och sexköparna, blir uppdelningen i frivillig och ofrivillig prostitution emellertid inte relevant.

Bakgrund och gällande rätt m.m. (kap. 3)

Frågan om prostitution skulle kriminaliseras aktualiserades i Sverige på 1970-talet. Detta hade samband med sociala förändringar och en förändrad syn på sexualitet.

1977 års prostitutionsutredning kom att göra den mest omfattande kartläggningen av prostitution som finns tillgänglig än i dag. För att markera att prostitutionen inte är någon kvinnofråga, utan snarare ett mänskligt problem, valde utredningen att försöka vidga begreppet och kom att definiera prostitution på följande sätt. Prostitution föreligger när minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster mot (vanligen) ekonomisk ersättning, som utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten. Utredaren ansåg att prostitutionen var oförenlig med de idéer om individens frihet och jämställdhet mellan män och kvinnor som sedan länge varit rådande i Sverige. I betänkandet *Prostitution i Sverige, bakgrund och åtgärder* (SOU 1981:71) föreslog utredaren att prostitutionen alltjämt skulle vara straffri, men lyfte fram andra sociala och juridiska lösningar för att minska prostitutionen.

1993 års prostitutionsutredning använde begreppet ”köns-handel” för att beskriva den verksamhet där minst två parter köper

respektive säljer sexuella tjänster och som går ut på att tillfredsställa köparens sexualdrift. I betänkandet *Könshandeln* (SOU 1995:15) föreslog utredningen att prostitution skulle kriminaliseras genom införandet av ett förbud mot både köp och försäljning av sexuella tjänster. Utredningen ansåg att en kriminalisering av prostitutionen var ett nödvändigt steg för att göra helt klart att prostitution som företeelse inte accepteras av samhället. Utredningens förslag, särskilt tanken att också kriminalisera den som utnyttjas i prostitution, möttes av en omfattande kritik och genomfördes inte.

Det förslag som kom att leda fram till införandet av den s.k. sexköpslagen – lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster – utgjorde som ovan beskrivits en del i Kvinnofredspositionen. Förslaget byggde på 1993 års prostitutionsutrednings betänkande och på Kvinnovåldskommissionens slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1995:60).

Brottet *köp av sexuell tjänst* – som numera finns i 6 kap. 11 § brottsbalken – begår den som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Det är tillräckligt för straffansvar att någon köper en sexuell tjänst vid ett enstaka tillfälle. Ersättningen kan utges i pengar men betalning kan också ske med t.ex. alkohol eller narkotika. För ansvar är det tillräckligt att ersättning utlovats så att betalningen är en förutsättning för tjänsten. Ett brott är begånget även om en annan person än den som utnyttjar den sexuella tjänsten har lämnat eller utlovat ersättningen. Även försök är straffbelagt. Straffskalan för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst är liksom människohandelsbrottet viktiga instrument för att förebygga och bekämpa handel med människor och för att skydda de människor som är eller riskerar att bli indragna i prostitution och andra former av sexuellt utnyttjande. Eftersom människohandel är ett gränsöverskridande brott krävs det internationellt samarbete för att bekämpa den. Det finns en rad internationella konventioner på området. Inom Förenta nationerna, Europarådet och EU har ett flertal instrument som behandlar prostitution och människohandel antagits.

Arbetet mot prostitutionen har sedan lång tid varit inriktat på sociala insatser och båda de tidigare prostitutionsutredningarna har betonat värdet av sådana insatser. Insatserna riktade mot prostitutionen i Sverige syftar, till skillnad från i många andra länder där man arbetar med skadereducering, främst till att bekämpa prosti-

tutionen genom att hjälpa personer att komma ur prostitution eller att sluta köpa sex.

I Stockholm, Göteborg och Malmö bedrivs ett omfattande arbete som riktar sig direkt till personer som utnyttjas i prostitution. Personer med erfarenhet av prostitution har komplexa hjälpbehov och insatser riktade till dessa personer ställer krav på särskild kunskap och kompetens. Arbetet i prostitutionsgrupperna innehåller flera olika komponenter. Det inrymmer både uppsökande insatser, motivationssamtal, olika former av terapier och psykosocialt stöd. I vilken utsträckning personer i prostitution och offer för människohandel blir uppmärksammade och hjälpta på andra orter är mindre känt. Kunskapen om vilka metoder för att hjälpa de utsatta som är mest effektiva är också begränsad.

I handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål betonar regeringen att insatser för att motverka efterfrågan på sexuella tjänster är avgörande för att komma till rätta med problemen. Sedan ett tiotal år bedriver socialtjänsten i Stockholm, Göteborg och Malmö s.k. KAST-grupper (Köpare Av Sexuella Tjänster) för att motivera potentiella och aktiva sexköpare att ändra sitt beteende.

För att kunna motverka att människor hamnar i prostitution behövs olika förebyggande insatser. Särskilt viktiga är sådana insatser som riktar sig till de som är särskilt utsatta nämligen barn och unga. Det gäller för de yrkesgrupper som möter ungdomar som riskerar att hamna i prostitution att utveckla förmågan att se signaler och att förbättra sin kompetens för att på bästa sätt kunna arbeta med dessa frågor.

Prostitution i Sverige 1999–2008 och en jämförelse med situationen i några andra länder (kap. 4 och 5)

Det har visat sig vara en svår uppgift att utvärdera effekterna av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är komplexa och mångfacetterade samhällsfenomen som delvis försiggår i det fördolda. Den ökade internationaliseringen och Internet som en ny arena för prostitution gör det också svårt att överblicka utbredningen. Trots att det finns ett stort antal rapporter, artiklar och uppsatser som behandlar dessa företeelser är kunskapen om omfattningen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål således begränsad. Detta

gäller särskilt kunskapen om personer som är verksamma som prostituerade på andra arenor än i gatumiljön och på Internet liksom kunskapen om förekomsten av prostitution utanför storstadsområdena.

Traditionellt har med prostitution i huvudsak avsetts heterosexuell prostitution med kvinnor som tillhandahåller den sexuella tjänsten och män som köpare av den. De insatser som genomförs och den kunskap som finns utgår också i stor utsträckning från denna gängse syn. Vi vet således inte så mycket om män som tillhandahåller sexuella tjänster och om ungdomar som utnyttjas i prostitution. När det gäller köparna av sexuella tjänster är de, trots den uttalade politiska viljan att byta fokus, fortfarande ganska osynliga.

De empiriska undersökningar som genomförts har i vissa fall haft begränsad omfattning och det förekommer olika arbetssätt, metoder och syften. Bland annat mot den bakgrunden kan det ibland finnas skäl att tolka resultaten med försiktighet.

Med dessa reservationer gjorda anser vi emellertid att det ändå är möjligt att dra slutsatser utifrån det material vi haft tillgång till och de resultat vi presenterar utifrån detta underlag är enligt vår uppfattning en så tydlig bild som det i dag är möjligt att åstadkomma.

En halvering av gatuprostitutionen

När det gäller gatuprostitutionen bedöms de uppgifter som finns om omfattning och utbredning beskriva de verkliga förhållandena. Sedan förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes har gatuprostitutionen i Sverige halverats. Denna minskning får anses vara en direkt följd av kriminaliseringen av sexköp.

Vid en jämförelse har vi kunnat konstatera att det förekom ungefär lika mycket gatuprostitution i de tre huvudstäderna i Danmark, Norge och Sverige innan förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes här, men att det därefter skett en kraftig ökning av antalet kvinnor i gatuprostitutionen i både Danmark och Norge. Personerna i gatuprostitutionen uppskattades år 2008 vara tre gånger så många i både Danmark och Norge som i Sverige. Mot bakgrund av de stora likheter som i många avseenden finns mellan dessa tre länder, ekonomiskt och socialt, är det rimligt att anta att den minskade gatuprostitutionen i Sverige är en direkt följd av

kriminaliseringen. Detta antagande stöds av det faktum att det, enligt en studie från Bergens kommun, omedelbart skedde en kraftig minskning av gatuprostitutionen där när Norge, som andra land efter Sverige, den 1 januari 2009 införde ett generellt förbud mot köp av sexuell tjänst.

Antalet utländska kvinnor i gatuprostitutionen har ökat i samtliga nordiska länder, även i Sverige. Vid en jämförelse kan dock konstateras att den kraftiga ökningen av antalet utländska kvinnor i gatuprostitutionen som rapporteras från både Danmark och Norge saknar motsvarighet i Sverige.

Internet – en ny arena

Prostitution där den inledande kontakten tas via Internet är en viktig och växande prostitutionsarena som på senare år alltmer kommit att uppmärksammas. Jämfört med gatuprostitutionen är omfattningen av Internetprostitutionen svårare att verifiera och bedöma, men kunskapen om denna prostitutionsform ökar successivt.

Internetprostitutionen har de senaste fem åren ökat i Sverige liksom i Danmark och Norge. Omfattningen av denna prostitutionsform är dock större i våra grannländer och det finns ingenting som tyder på att det skulle ha skett en större ökning av prostitutionen på Internet i Sverige än i dessa jämförbara länder. Detta talar mot att förbudet skulle ha medfört att gatuprostitutionen i Sverige bytt arena till Internet. Mot den här bakgrunden bör man kunna dra slutsatsen att den halvering av gatuprostitutionen som skett i Sverige utgör en reell minskning av prostitutionen här och att denna minskning också i huvudsak är en effekt av kriminaliseringen av sexköp.

Särskilt när det gäller ungdomar i prostitution spelar Internet en viktig roll. Ungdomsstyrelsen drar slutsatsen att de flesta ungdomar som utnyttjats sexuellt mot betalning fått kontakt med köpare via Internet. Denna slutsats stöds av resultaten från andra enkätundersökningar som genomförts angående ungdomars erfarenheter av att sälja sexuella tjänster. Exponeringen av unga på Internet har utvecklats oavsett förbudet mot köp av sexuell tjänst. De risker för sexuellt utnyttjande och övergrepp som denna exponering innebär ökar emellertid behovet av att skydda ungdomar från att hamna i prostitution.

Ingen ökning av prostitutionen totalt sett i Sverige

Ingenting tyder på att omfattningen av sådan inomhusprostitution som inte marknadsförs genom annonser i tidningar och på Internet, t.ex. prostitution på massagesalonger, sexklubbar och hotell samt i restaurang- och nattklubbsmiljöer skulle ha ökat under senare år. Det finns inte heller några uppgifter som tyder på att prostituerade som tidigare utnyttjats i gatumiljön numera finns i inomhusprostitution.

Personer som arbetar på fältet anser att det inte har skett någon ökning av prostitutionen sedan förbudet infördes. Eftersom prostitutionsverksamhet typiskt sett är beroende av att exponera sig för att komma i kontakt med kunderna är det osannolikt att det skulle finnas någon omfattande prostitution som är helt okänd.

Den samlade bild vi fått fram är att medan det under den senaste tioårsperioden skett en ökning av prostitutionen i våra nordiska grannländer så har prostitutionen, såvitt känt, i vart fall inte ökat i Sverige. Det kan kanske finnas flera förklaringar till detta men med hänsyn till de stora likheter som i övriga avseenden föreligger mellan de nordiska länderna är det rimligt att anta att prostitutionen skulle ha ökat också i Sverige om vi inte hade haft ett förbud mot köp av sexuell tjänst. Kriminaliseringen har därmed bidragit till att bekämpa prostitutionen.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har motverkat etableringen av organiserad kriminalitet

Människohandel för sexuella ändamål är en växande form av allvarlig ekonomisk brottslighet i stora delar av världen. Även om det är svårt att bedöma den exakta omfattningen av människohandel för sexuella ändamål i Sverige anses etableringen av denna typ av kriminalitet ha betydligt mindre omfattning här än i andra jämförbara länder. Enligt Rikskriminalpolisen är det uppenbart att förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär för människohandlare och kopplare som överväger att etablera sig i Sverige.

Ett ökat stöd för förbudet bland allmänheten

Förbudet mot köp av sexuella tjänster avsåg att markera samhällets inställning att prostitution inte är en önskvärd företeelse. När det gäller svenska folkets inställning till sexköp har det genomförts attitydundersökningar såväl före som efter det att kriminaliseringen infördes. Att döma av de resultat som framkommit i fyra befolkningsbaserade attitydundersökningar som genomförts har det skett en förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Den påtagliga attitydförändring som har skett här – och som inte har någon motsvarighet i Danmark och Norge – måste tolkas som att förbudet i sig har haft en betydande normativ effekt vilken, med hänsyn till att stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, kan förväntas komma att bestå. I samtliga de tre undersökningar som genomförts efter det att förbudet infördes har mer än 70 procent av de tillfrågade varit positiva till förbudet.

Hur förbudet har påverkat personerna i prostitutionen

När förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes framfördes olika farhågor, bl.a. att en kriminalisering skulle riskera att driva prostitutionen under jorden vilket skulle medföra att det blev svårare att nå de utsatta personerna med sociala insatser och att förbudet skulle medföra ökad risk för fysiska övergrepp och allmänt försämrade livsvillkor för de prostituerade. Såvitt vi kan bedöma utifrån det skriftliga material och de kontakter som vi haft med myndighetspersoner och personer med erfarenhet av prostitution har dessa farhågor inte besannats.

Poliser och socialarbetare uppger att köparna av sexuella tjänster blivit försiktigare och att förbudet gjort att efterfrågan, i vart fall i gatuprostitutionen, har minskat som en följd av kriminaliseringen. Enligt polisen är köparna rädda för att avslöjas men de är mer oroliga för att den gärning de misstänks ha gjort sig skyldiga till ska bli känd för familj och bekanta än för det straff de riskerar. Uppfattningen att köparna blivit mera försiktiga delas av vissa av de prostituerade och tidigare prostituerade som besvarat utredningens frågor, medan andra har uppgett att kriminaliseringen inte påverkat köparna eftersom så få åker fast och påföljden är så mild.

Enligt undersökningar som gjorts i Sverige i tiden efter kriminaliseringen har andelen män som uppger att de vid något tillfälle köpt sex minskat och färre män verkar köpa sex i Sverige än i de övriga nordiska länderna. Ett antal av de tillfrågade i en undersökning från 2008 uppgav också att förbudet hade påverkat deras handlande så att de slutat köpa sex. Det nu redovisade måste sammantaget tolkas som att förbudet har en avskräckande effekt på presumtiva köpare av sexuella tjänster.

Det är tydligt, och framstår som logiskt, att de personer som tagit sig ur prostitutionen är positiva till kriminaliseringen medan de som alltjämt utnyttjas i prostitutionen är kritiska mot förbudet. Detta mönster återfinns i många olika rapporter och bekräftas också av de kontakter utredningen haft med kvinnor med erfarenhet av prostitution.

Tillämpningen av förbudet 1999–2008 (kap. 6)

Polisen har sedan förbudets tillkomst vid många tillfällen riktat särskilda insatser mot prostitutionen. Huvuddelen av spaningen och insatserna mot brottslighet relaterad till prostitution har utförts och utförs av de olika specialgrupper som under perioder funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikskriminalpolisen. Insatserna har i huvudsak inriktats mot gatuprostitutionen och mer organiserade former av prostitution som har samband med koppleri eller människohandel. Polisen har vanligen inte prioriterat eller haft resurser att ingripa mot sexköp i andra former av prostitution.

Gatuprostitutionen anses av polisen ha ett stort symbolvärde i allmänhetens ögon och gatumiljön används också för att marknadsföra andra former av prostitution. De poliser som utredningen har varit i kontakt med bedömer att insatser mot gatuprostitutionen har en omedelbar effekt när det gäller att avskräcka presumtiva sexköpare, men att sådana insatser även har en mer långsiktig effekt när det gäller att avskräcka och hålla nere antalet övriga främjare och organisatörer i prostitutionen.

De flesta ärenden där någon lagförts för brott mot förbudet avser sexköp där sexköparen tagit den inledande kontakten i gatumiljön. En ny straffbestämmelse, människohandel för sexuella ändamål, trädde i kraft den 1 juli 2002 och från år 2003 och framåt har det varit en kraftig ökning av antalet lagförda brott mot

förbudet mot köp av sexuell tjänst som har sitt ursprung i koppleri- och människohandelsärenden. Omfattningen av dessa ärenden varierar kraftigt mellan olika år beroende på vilka resurser som satsats och vilka prioriteringar som främst polisen gjort.

Det står klart att kontrollen av efterlevnaden av förbudet i stor utsträckning beror på de prioriteringar polisen gör och de resurser de har till sitt förfogande. Enligt både poliser och åklagare som utredningen har talat med skulle betydligt fler sexköpare kunna lagföras om detta brott prioriterades i den dagliga verksamheten. Ett skäl till att man inte prioriterar sexköpsbrott är brottets låga straffvärde.

I de fall där sexköpare lagförs för brott handlar det i åtta fall av tio om erkända brott. Det gäller såväl i gatuprostitutionen som i andra former av prostitution. Om brottet är erkänt väcker åklagaren i regel inte åtal utan det utfärdas i stället ett straffföreläggande för den misstänkte sexköparen. Majoriteten av de brott som lagförts har begåtts i de tre storstadsområdena. Samtliga lagförda personer under perioden 1999–2008 har varit män och medianåldern har varit 43 år. Ersättningen för den sexuella tjänsten har oftast varit kontanter.

Vår genomgång av de domar och straffförelägganden som meddelats under den undersökta perioden visar en stor likformighet när det gäller bedömning av straffvärde och påföljdsval. Efter det att Högsta domstolen prövade frågan om straffmätning för ett sexköp år 2001 (NJA 2001 s. 527) har mer än 85 procent av alla lagföringar för ett enstaka sexköp lett till påföljden 50 dagsböter. Gärningen redovisas i regel tämligen summariskt och i domarna redovisas sällan några förmildrande eller försvårande omständigheter i samband med gärningen.

Det fanns när förbudet infördes farhågor om att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet samt att definiera och bevisa den brottsliga gärningen. Vår undersökning av hur förbudet har tillämpats visar emellertid att polis och åklagare, efter en inledande period med viss osäkerhet, numera anser att tillämpningen av bestämmelsen fungerar i huvudsak väl. De åklagare som utredningen har talat med har uppgett att de i dag inte ser några tillämpningsproblem direkt knutna till straffbestämmelsen. Sexköpsbrott anses normalt sett vara lätta att utreda och relativt okomplicerade att handlägga. Det förekommer bevissvårigheter men närmare hälften av brotten i brottsanmälningarna har blivit personuppklarade, vilket innebär att det har beslutats om åtal,

utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Detta är dubbelt så många som vid anmälningar om andra sexualbrott.

De oklarheter vid tillämpningen som alltjämt finns gäller om de som utnyttjats ska anses vara vittnen eller målsäganden i domstolsprocessen samt försökspunkten för brottet. Det anses vara svårt att bevisa försöksbrott, vilket har fått till följd att polisen i samband med gatuprostitution medvetet väntar med att ingripa tills den sexuella handlingen har påbörjats och brottet således har fullbordats.

Överväganden och förslag (kap. 7)

Vår utvärdering visar att förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft avsedd effekt och utgör ett viktigt instrument för att förebygga och bekämpa prostitution.

Det är nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete

Kriminaliseringen kan aldrig utgöra annat än ett komplement i arbetet med att bekämpa prostitutionen. Det är därför nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är viktigt att öka de insatser som riktas mot sexköparna. Här behövs fortsatt forskning om vilka personer som köper sex liksom om lämpliga behandlingsmetoder. Det är också angeläget att ge stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution och att fortsätta med informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder inom detta område. De yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor måste tillförsäkras ökad kunskap för att kunna erbjuda utsatta personer adekvat hjälp och stöd. Utredningen lägger inte fram några konkreta förslag i denna del men framhåller – och betonar särskilt – värdet och nödvändigheten av fortsatta och uthålliga sociala insatser.

Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att det finns en i det närmaste osannolikt stor mängd information i form av rapporter, artiklar och uppsatser som producerats av både myndigheter och

forskare och som innehåller fakta och diskussion kring prostitution och människohandel. En viktig slutsats vi har dragit är att det, trots det stora intresse som finns för denna fråga, saknas såväl en kontinuerlig uppföljning som systematisk kunskap om dessa företeelser. Den kunskap som finns är svåröverskådlig och delvis svårbedömd samt präglas av berörda myndigheters och organisationers verksamhetsinriktning och perspektiv.

Därmed saknas det förutsättningar att utifrån tillgänglig kunskap göra helt tillförlitliga bedömningar och jämförelser. Detta försvårar arbetet med att få till stånd den utbildning och metodutveckling samt de stödinsatser som krävs för att så effektivt som möjligt kunna bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är nödvändigt att för framtiden skapa bättre förutsättningar för samordning, uppföljning och kunskapsproduktion. Detta både för att ta tillvara redan existerande, men också för att kunna tillföra ny kunskap till alla dem som i olika egenskaper arbetar med dessa frågor.

Vi föreslår därför att det inrättas ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas

Enligt vår bedömning är det alltför sällan som variationer mellan olika sexköpsbrott beaktas vid påföljdsbestämningen. Av den praxisgenomgång som utredningen har genomfört framkommer att det i flera fall finns anledning att se allvarigare på gärningen än vad som kommit till uttryck i praxis. Exempel på sådana fall är att den person som utnyttjas har ett psykiskt funktionshinder, att kontakten tas genom en tredje person eller en beställningscentral, att flera sexköpare utnyttjar en person, att det är fråga om ett långvarigt förlopp eller att den person som utnyttjas är ung eller drogpåverkad. Enligt vår bedömning står den nuvarande straffnivån för vissa fall av sexköp inte i proportion till brottets allvar. Det finns ett behov av att kunna göra en mera nyanserad bedömning vid allvarigare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan för brottet. Vi föreslår därför att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år.

Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande

Varken lagtext eller doktrin ger något klart och entydigt svar på frågan om vem som är att anse som målsägande. Enligt vår bedömning finns det inte något hinder mot att en person som utnyttjats i prostitution har ställning som målsägande i ett mål om köp av sexuell tjänst. En prövning får göras i varje särskilt fall om den person som tillhandhållit den sexuella tjänsten är så direkt berörd av brottet att hon eller han bör betros med att utöva den offentliga funktion en strafftalans innebär.

Frågan om gränsdragningen vid försöksbrott får lösas i rättstillämpningen

Frågan om vid vilken tidpunkt utförandet av brottet köp av sexuell tjänst påbörjas har diskuterats och den föranleder vissa problem i den praktiska tillämpningen. Vår bedömning är att de problem som polis och åklagare beskriver beträffande tillämpningen av brottet köp av sexuell tjänst inte i sak skiljer sig från dem som föreligger vid andra typer av brott. Det skulle knappast vara möjligt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning försöka precisera försökspunkten. De problem som finns är därmed att se som tolknings- och tillämpningsfrågor snarare än som lagstiftningsfrågor. Inte heller bevisproblemen är sådana att de motiverar något förslag till lagändring eller någon annan åtgärd.

Det finns ett behov av att utvidga förbudets tillämpningsområde när det gäller gärningar begångna utomlands men avsteg bör inte göras från kravet på dubbel straffbarhet

Vi anser att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna att i Sverige lagföra sexköpsbrott som begåtts utomlands, särskilt med hänsyn till att det bör vara möjligt att tillämpa det svenska förbudet om en person som företräder offentliga svenska intressen köper sex utomlands. Frågan om förbudets tillämplighet när det gäller gärningar begångna utomlands har inte berörts närmare i de förarbeten som legat till grund för förbudet. I och med att brottet numera är placerat i 6 kap. brottsbalken framstår det som rimligt att uppfatta det som universellt giltigt och inte begränsat till

gärningar som utförts i Sverige. Eftersom sexköpsförbudet är universellt tillämpligt finns det inte några nationella eller territoriella begränsningar för dess tillämplighet. Denna slutsats innebär dock inte att svensk domstol är behörig att döma till ansvar för brotten. Behörighet att döma till ansvar för brott som begåtts utanför Sverige förutsätter som huvudregel dubbel straffbarhet.

De flesta länder har inte något förbud mot köp av sexuell tjänst motsvarande det svenska och det finns inte heller någon internationell samsyn när det gäller frågan vilka metoder man bör använda för att bekämpa prostitution. Att låta brottet köp av sexuell tjänst undantas från kravet på dubbel straffbarhet för svensk straffrättslig jurisdiktion skulle därmed innebära ett tydligt avsteg från de principer som motiverade införandet av ett generellt krav på dubbel straffbarhet för att lagföra ett brott som utförts i ett annat land. Ett sådant undantag skulle inte kunna grunda sig på en internationell samsyn kring brottets natur och på att brottet generellt sett är särskilt allvarligt. Det skulle inte heller kunna motiveras med att något enskilt eller offentligt svenskt intresse ska skyddas. Vi har mot den bakgrunden inte ansett oss kunna föreslå att kravet på dubbel straffbarhet tas bort när det gäller brottet köp av sexuell tjänst.

Summary

The Inquiry's remit and work (Chapter 1)

On 1 January 1999, Sweden became the first country in the world to introduce legislation criminalising the purchase, but not the sale, of sexual services. The penal provision – the prohibition of the purchase of sexual services – is currently found in Chapter 6, Section 11 of the Penal Code.

The ban on the purchase of sexual services was introduced since it was deemed that fighting prostitution was of pressing social interest. Unlike previous measures and initiatives, criminalisation targeted the demand for sexual services, i.e. purchasers of sex and prospective purchasers of sex. The ban was intended to help fight prostitution and its harmful consequences in a more effective manner than was possible using the previous measures against prostitution. The legislative proposal stated that it is shameful and unacceptable that, in a gender equal society, men obtain casual sexual relations with women in return for payment and that Sweden, by introducing a ban on purchasing sexual services, also sent an important signal to other countries highlighting our outlook on purchasing sexual services and prostitution. It pointed out that prostitution entails serious harm to both individuals and to society. It was expected that criminalisation would have a deterrent effect on prospective purchasers of sex and serve to reduce the interest of various groups or individuals abroad in establishing more extensive organised prostitution activities in Sweden, which would have an inhibitory effect on the prevalence of prostitution here.

The ban on the purchase of sexual services has now been in force for over ten years. Different views have been presented on what consequences criminalisation has had. The issue of an evaluation of the ban has been raised in the Riksdag on several

occasions. The legislation prohibiting the purchase of sexual services has also received international attention, and there is great interest in learning what effect the ban has had. For example, the growing problem with trafficking in human beings for sexual purposes and prostitution has meant that many countries have found reason to consider new methods of fighting the purchase of sexual services and trafficking.

Our remit has been to evaluate the application of the ban on the purchase of sexual services and the effects that prohibition has had. We have investigated how the provision has worked in practice and what effects the ban has had on the prevalence of prostitution and human trafficking for sexual purposes in Sweden. One starting point of our work has been that the purchase of sexual services is to remain criminalised.

Some general starting points (Chapter 2)

The proposal to criminalise the purchase of sexual services was part of Government Bill Violence against Women (Kvinnofrid, 1997/98:55). The Bill proposed a large number of different measures in different social sectors to combat violence against women, prostitution and sexual harassment in working life. According to the Bill, one issue that was closely related to that of violence against women and a lack of gender equality was the issue of men who purchase sexual services, usually from women; i.e. the issue of prostitution.

The most important insight regarding the issue of prostitution, presented through the Bill, was that attention must be directed to the purchasers. It was a matter of a shift in perspective, which can be summarised by stating the obvious: if there was no demand there would be no prostitution.

On 10 July 2008 the Government presented Government Communication 2007/08:167, which was an action plan against prostitution and human trafficking for sexual purposes. Through the action plan, the Government once again emphasised that prostitution and human trafficking are not acceptable in our society and that far-reaching measures are needed to combat them. The action plan notes that the underlying reasons for people to be involved in prostitution vary, but the primary factor that perpetuates both human trafficking and prostitution is demand, i.e.

that people, mainly men, purchase sex. Human trafficking for sexual purposes mainly affects young women and girls. The exact scale of human trafficking around the world is not known since many cases are unreported, but it is generally accepted that human trafficking represents one of the most profitable forms of international organised crime.

There is thus a clear link between the existence of prostitution and human trafficking for sexual purposes.

Since it was introduced, the ban on the purchase of sexual services has caused debate in Sweden and internationally. Despite the official position, there is still a debate in Sweden regarding attitudes to prostitution. Those who defend prostitution argue that it is possible to differentiate between voluntary and non-voluntary prostitution, that adults should have the right to freely sell and freely purchase sex, and that the ban on the purchase of sexual services represents an outdated position, based on sexual moralism. However, based on a gender equality and human rights perspective, and shifting focus away from what is being offered, i.e. those who are exploited in prostitution, to demand, i.e. traffickers, procurers and sex purchasers, the distinction between voluntary and non-voluntary prostitution is not relevant.

Background and current law, etc. (Chapter 3)

The issue of criminalising prostitution was raised in Sweden in the 1970s. This was linked to social changes and an altered view of sexuality.

The Prostitution Inquiry of 1977 produced the most extensive survey of prostitution available to date. To highlight the fact that prostitution is not a women's issue but rather a human problem, the Inquiry chose to try to expand the concept and defined prostitution in the following manner. Prostitution occurs when at least two parties purchase and sell sexual services in return for (usually) financial compensation, which represents a condition for the sexual service. The Inquiry considered that prostitution was incompatible with the ideas on freedom of the individual and gender equality which have long been prevalent in Sweden. In its report *Prostitution in Sweden, background and measures* (SOU 1981:71), the Inquiry proposed that prostitution should remain exempt from

punishment, but highlighted other social and legal solutions to reduce prostitution.

The Prostitution Inquiry of 1993 used the term 'sex trade' to describe an activity in which at least two parties purchase or sell sexual services and which is intended to satisfy the purchaser's sexual drive. In its report *Sex Trade* (SOU 1995:15) the Inquiry proposed that prostitution should be criminalised by introducing a ban on both purchasing and selling sexual services. The Inquiry considered that criminalisation of prostitution was a necessary step to make it completely clear that prostitution as a phenomenon is not accepted by society. The Inquiry's proposal, particularly the idea of also criminalising the person exploited by prostitution, was met by extensive criticism and was not implemented.

The proposal that eventually led to the introduction of the Act prohibiting the Purchase of Sexual Services (1998:408) formed part of the Government Bill *Violence Against Women*, as described above. The proposal was based on the report of the Prostitution Inquiry from 1993 and on the final report of the Commission on Violence against Women, *Violence against Women* (SOU 1995:60).

A person who obtains a casual sexual relation in return for payment commits the crime of purchase of sexual service, which is currently found in Chapter 6, Section 11 of the Penal Code. Purchasing a sexual service on one single occasion is sufficient for criminal liability. Compensation can be in the form of money, but payment can also be made through such means as alcohol or drugs. Promising compensation so that payment is a condition for the service is sufficient to establish liability. A crime is committed even if someone other than the person who avails him or herself of the sexual service has provided or promised the compensation. An attempted offence is also punishable. The scale of penalties for the purchase of sexual services is a fine or imprisonment for at most six months.

As is the case with the crime of human trafficking, the ban on the purchase of sexual services is an important instrument to prevent and combat trafficking in human beings and to protect those people who are, or who risk becoming, involved in prostitution and other forms of sexual exploitation. Since human trafficking is a cross-border crime, combating it requires international cooperation. There are a number of international conventions in the area. Several instruments dealing with prostitution

and human trafficking have been adopted by the United Nations, the Council of Europe and the EU.

Work to combat prostitution has long been oriented around social initiatives, and both of the previous prostitution inquiries have emphasised the value of such initiatives. Unlike in many other countries where efforts focus on harm reduction, the initiatives targeting prostitution in Sweden are mainly aimed at fighting prostitution by helping people out of prostitution or to stop purchasing sex.

Extensive work is being carried out in Stockholm, Gothenburg and Malmö aimed directly at people who are exploited in prostitution. People with experience of prostitution have complex help needs, and special knowledge and skills are required when implementing initiatives targeting these people. Work in the prostitution groups involves a number of different components. It includes outreach activities, motivational interviews, different forms of therapy and psychosocial support. Less is known about the extent to which people in prostitution and victims of human trafficking are detected and helped in other areas. Knowledge about the most effective methods of helping those affected is also limited.

In its action plan against prostitution and human trafficking for sexual purposes, the Government emphasises that initiatives to combat demand for sexual services are crucial for dealing with the problem. For ten or so years, social services in Stockholm, Gothenburg and Malmö have been operating what are known as KAST groups (purchasers of sexual services) to motivate potential and active sex purchasers to change their behaviour.

Different preventive measures are needed to help prevent people from ending up in prostitution. Of particular importance are initiatives aimed at those who are particularly affected, i.e. children and young people. Professional groups that have contact with young people at risk of falling into prostitution must develop the ability to see signals and improve their skills to be able to work with these issues in the best possible manner.

Prostitution in Sweden 1999–2008 and a comparison with the situation in some other countries (Chapters 4 and 5)

Evaluating the effects of the ban on the purchase of sexual services has proven to be a difficult task. Prostitution and human trafficking for sexual purposes are complex and multifaceted social phenomena which partly occur in secret. Increased internationalisation and the Internet as a new arena for prostitution also make it difficult to assess its prevalence. Even though there are many reports, articles and essays that address these phenomena, knowledge on the scale of prostitution and human trafficking for sexual purposes is consequently limited. This particularly applies to knowledge of people who are active as prostitutes in arenas other than street settings and on the Internet, and knowledge of the prevalence of prostitution outside metropolitan areas.

On the whole, 'prostitution' has traditionally referred to heterosexual prostitution, with women providing the sexual service and men purchasing it. The measures that are implemented and the knowledge available are also largely based on this customary view. Accordingly, we do not know very much about men who provide sexual services and about young people who are exploited in prostitution. Purchasers of sexual services are still fairly invisible despite the political will expressed to shift the focus.

The empirical surveys that have been carried out have, in some cases, had limited scope, and different working procedures, methods and purposes have been used. In light of these and other factors, there can at times be reason to interpret the results with caution.

However, despite these reservations, we still consider that it is possible to draw conclusions based on the material to which we had access, and the results we are presenting based on this data give, in our view, as clear a picture as is currently possible to produce.

Street prostitution halved

It is considered that the data available on the scale and prevalence of street prostitution describes the actual conditions. Since the introduction of the ban on the purchase of sexual services, street prostitution in Sweden has been halved. This reduction may be

considered to be a direct result of the criminalisation of sex purchases.

In a comparison, we have noted that the prevalence of street prostitution was about the same in the three capital cities of Norway, Denmark and Sweden before the ban on the purchase of sexual services was introduced here, but the number of women in street prostitution in both Norway and Denmark subsequently increased dramatically. In 2008, the number of people in street prostitution in both Norway and Denmark was estimated to be three times higher than in Sweden. In light of the great similarities that in many respects exist between these three countries, economically and socially, it is reasonable to assume that the reduction in street prostitution in Sweden is a direct result of criminalisation. This assumption is supported by the fact that, according to a study by Bergen Municipality, an immediate, dramatic reduction of street prostitution occurred there when, on 1 January 2009, Norway became the second country after Sweden to introduce a general prohibition of the purchase of sexual services.

The number of foreign women in street prostitution has increased in all the Nordic countries, including Sweden. However, by comparison it can be noted that the dramatic increase in the number of foreign women in street prostitution reported from both Denmark and Norway has no parallel in Sweden.

Internet – a new arena

Prostitution where the initial contact is made over the Internet is an important and growing arena for prostitution that has received increasing attention in recent years. Compared to street prostitution, the scale of Internet prostitution is more difficult to verify and assess, but knowledge of this form of prostitution is gradually growing.

In the last five years, Internet prostitution has increased in Sweden, Denmark and Norway. However, the scale of this form of prostitution is more extensive in our neighbouring countries, and there is nothing to indicate that a greater increase in prostitution over the Internet has occurred in Sweden than in these comparable countries. This indicates that the ban has not led to street prostitution in Sweden shifting arenas to the Internet. In light of this it should be possible to conclude that the halving of street

prostitution that took place in Sweden represents a real reduction in prostitution here, and that this reduction is also mainly a result of the criminalisation of sex purchases.

The Internet plays an important role particularly with regard to young people in prostitution. The National Board for Youth Affairs concludes that most young people who are exploited sexually in return for payment came into contact with the purchaser via the Internet. The results of other questionnaire surveys that examined young people's experiences of selling sexual services support this conclusion. The ban on the purchase of sexual services has not had an effect on the exposure of young people on the Internet. However, the risks of sexual exploitation and abuse that this exposure entails increase the need to protect young people from falling into prostitution.

No overall increase in prostitution in Sweden

There is nothing to indicate that the prevalence of indoor prostitution that is not marketed through advertisements in magazines and on the Internet, e.g. prostitution in massage parlours, sex clubs and hotels, and in restaurant and nightclub settings, has increased in recent years. Nor is there any information that suggests that prostitutes formerly exploited on the streets are now involved in indoor prostitution.

People working in the field do not consider that there has been an increase in prostitution since the ban was introduced. Since those involved in prostitution activities typically need to promote themselves in order to come into contact with clients, it is unlikely that prostitution could exist on any great scale and remain entirely unknown.

The overall picture we have obtained is that, while there has been an increase in prostitution in our neighbouring Nordic countries in the last decade, as far as we can see, prostitution has at least not increased in Sweden. There may be several explanations for this but, given the major similarities in all other respects between the Nordic countries, it is reasonable to assume that prostitution would also have increased in Sweden if we had not had a ban on the purchase of sexual services. Criminalisation has therefore helped to combat prostitution.

Ban on the purchase of sexual services has counteracted the establishment of organised crime

Trafficking in human beings for sexual purposes is a growing form of serious economic crime in large parts of the world. Although it is hard to assess the exact scale of human trafficking for sexual purposes, in Sweden the establishment of this kind of crime is considered to be substantially smaller in scale than in other comparable countries. According to the National Criminal Police, it is clear that the ban on the purchase of sexual services acts as a barrier to human traffickers and procurers considering establishing themselves in Sweden.

Increased public support for the ban

The ban on the purchase of sexual services was intended as a statement of society's view that prostitution is an undesirable phenomenon. To gauge Swedish public opinion concerning sex purchases, surveys were conducted before and after criminalisation was introduced. Judging by the results of four population-based opinion polls, there has been a change of attitude with regard to the purchase of sexual services that coincides with the criminalisation of the purchase of such services. The marked shift in attitude that has occurred here – without an equivalent shift in Norway and Denmark – must be interpreted as meaning that the ban itself has had a significant normative effect which, given that support for criminalisation is greatest among young people, can be expected to last. In all three surveys conducted since the ban was introduced, more than 70 per cent of those asked took a positive view of the ban.

How the ban has affected those involved in prostitution

When the ban on the purchase of sexual services was introduced, various misgivings were voiced. These included fears that criminalisation would risk driving prostitution underground, making it harder to reach out to the vulnerable people involved through social measures, and that the ban would bring an increased risk of physical abuse and generally worsen living conditions for prostitutes. As far as we can judge from the written material and

the contacts we have had with public officials and people involved in prostitution, these fears have not been realised.

Police officers and social workers report that purchasers of sexual services have become more cautious and that the ban has led to a decrease in demand, at least for street prostitution, as a result of criminalisation. According to the police, purchasers are afraid to be caught, but are more concerned about the offence of which they are suspected becoming known to family and acquaintances than about the penalties they risk. The impression that purchasers have become more cautious is shared by some of the current and former prostitutes who responded to the Inquiry's questions, while others have reported that criminalisation has not affected purchasers because so few are caught and the penalties are so lenient.

According to surveys conducted in Sweden in the period following criminalisation, the proportion of men reporting that they have, on some occasion, purchased sexual services has decreased, and it would seem that fewer men purchase sexual services in Sweden than in the other Nordic countries. In a survey conducted in 2008, a number of those asked also reported that the ban had affected their actions to the extent that they no longer purchased sexual services. All in all, the above must be interpreted as meaning that the ban has a deterrent effect on prospective purchasers of sexual services.

It is clear, and it seems logical, that those who have extricated themselves from prostitution take a positive view of criminalisation, while those who are still exploited in prostitution are critical of the ban. This pattern is reflected in many different reports and is also confirmed by the contacts that the inquiry has had with women with experience of prostitution.

Application of the ban 1999–2008 (Chapter 6)

Since the ban was introduced, the police have directed special operations against prostitution on many occasions. The majority of the investigations and operations against prostitution-related crime have been, and continue to be, carried out by the various special groups that have been established during this period in Stockholm, Gothenburg and Malmö, and in the National Criminal Police. Operations have mainly targeted street prostitution and more organised forms of prostitution that are linked to procuring or

human trafficking. The police have not ordinarily prioritised, or had the resources for, interventions against the purchase of sexual services via other forms of prostitution.

Street prostitution is seen by police to have great symbolic value in the eyes of the public, and the street setting is also used to market other forms of prostitution. The police officers with whom the Inquiry has had contact consider that operations against street prostitution have an immediate effect in terms of deterring prospective purchasers of sexual services, but also believe that such operations have a more long-term effect in terms of deterring and limiting the numbers of other promoters and organisers of prostitution.

The majority of prosecutions for infringements of the ban are cases where the purchaser of sexual services made the initial contact in a street setting. A new penal provision, trafficking in human beings for sexual purposes, came into force on 1 July 2002, and from 2003 onwards there has been a dramatic increase in the number of prosecutions for infringements of the ban on the purchase of sexual services that originate from procuring and human trafficking cases. The prevalence of these cases varies widely from year to year, depending on the resources invested and the priorities that the police, in particular, have set.

It is clear that monitoring compliance with the ban depends largely on the priorities set by the police and the resources they have available. According to both police officers and prosecutors with whom the Inquiry has spoken, considerably larger numbers of purchasers of sexual services could be prosecuted if priority had been given to this type of crime in day-to-day activities. One reason why priority is not given to sexual purchase offences is the low penal value of this type of offence.

Eight out of ten cases in which purchasers of sexual services are prosecuted involve situations in which the offence has been admitted to. This applies to both street prostitution and other forms of prostitution. When suspects admit to an offence, the prosecutor does not generally bring legal proceedings; instead a summary fine is imposed on the suspected purchaser of sexual services. The majority of the offences that have been prosecuted were committed in the three metropolitan areas. All of those prosecuted between 1999 and 2008 were men, with a median age of 43. They most commonly paid for sexual services in cash.

Our review of the judgments and summary fines imposed during the period studied shows a great deal of uniformity in terms of assessment of penal value and choice of penalty. Since the Supreme Court examined the question of culpability in a case of the purchase of sexual services in 2001 (NJA 2001, p. 527), more than 85 per cent of all prosecutions for individual instances of such purchases have resulted in a penalty of 50 'day fines'. The offence is generally reported rather summarily, and judgments seldom refer to any extenuating or aggravating circumstances associated with the offence.

When the ban was introduced, some feared that it would be difficult to monitor compliance with the ban and to define and prove the criminal act. However, our investigation of the application of the ban shows that, following an initial period of some uncertainty, police officers and prosecutors now consider that in general the provision works well. The prosecutors with whom the Inquiry has spoken have stated that they do not currently see any application problems directly linked to the penal provision. Sexual purchase offences are usually considered to be easy to investigate and relatively uncomplicated to process. There can be evidentiary problems, but almost half of the offences reported have been linked to an individual, meaning that a decision has been taken either to bring charges, impose a summary fine or grant a waiver of prosecution. This is double the number compared to other reported sexual offences.

The uncertainties that remain when it comes to applying the provision concern whether those who have been exploited should be considered witnesses or injured parties in court proceedings, and the point in time at which an attempted offence has been committed. It is considered difficult to prove attempted crimes, with the result that, in connection with street prostitution, the police deliberately wait until the sexual act has begun before intervening, and the offence has thus been committed in full.

Deliberations and proposals (Chapter 7)

Our assessment shows that the ban on the purchase of sexual services has had the intended effect and is an important instrument in preventing and combating prostitution.

Continued and sustained social work is necessary

Criminalisation can never be anything other than a supplement to other efforts to combat prostitution. It is therefore necessary to ensure continued and sustained social work to prevent and combat prostitution and trafficking in human beings for sexual purposes. It is important to increase the measures directed at purchasers of sexual services. Further research is needed here on who purchases sexual services, and suitable treatment methods. It is also important to give support to children and young people at risk of ending up in prostitution and to continue information initiatives to influence public opinion in this area. The professional groups working with these issues must be assured access to greater knowledge in order to be able to offer vulnerable people adequate help and support. The Inquiry does not present any specific proposals in this area, but it does call attention to – and particularly emphasises – the value and necessity of continued and sustained social measures.

A national centre against prostitution and human trafficking for sexual purposes should be set up

In the course of our work, we have established that there is an almost improbably large quantity of information available in the form of reports, articles and essays produced by both government agencies and researchers and containing facts and discussions linked to prostitution and human trafficking. One important conclusion we have drawn is that, despite the great interest in this issue, there is a lack of both continuous follow-up and systematic knowledge of these phenomena. The knowledge available is difficult to grasp and, in part, difficult to assess, and is shaped by the operational focus and perspective of the agencies and organisations concerned.

This makes it impossible to draw entirely reliable assessments and comparisons using the available knowledge. This hampers efforts to establish the training, methods development and support initiatives needed in order to combat prostitution and human trafficking for sexual purposes as effectively as possible. It is necessary to create better conditions for coordination, follow-up and knowledge production for the future, in order to both utilise

existing knowledge and also make new knowledge available to everyone who works in some capacity with these issues.

We therefore propose the establishment of a national centre against prostitution a human trafficking for sexual purposes.

Maximum penalty for the purchase of sexual services should be raised

In our view, variations between different sexual purchase offences are far too seldom taken into account when deciding on a penalty. From the review of current practice undertaken by the Inquiry, it is clear that in some cases there is reason to take a more serious view of the offence than has been the case in practice. Examples of such cases include exploitation of a person with a psychiatric disability, contact being made through a third party or an ordering service, exploitation of one person for several hours by several sex purchasers or exploitation of a young person or a person under the influence of drugs. In our view, the current level of penalties for certain sexual purchase offences is not proportionate to the seriousness of the crime. There is a need to be able to make a more nuanced assessment in more serious cases of the purchase of sexual services than is possible within the current penalty scale for the offence. We therefore propose that the maximum penalty for the purchase of sexual services be raised from imprisonment for six months to imprisonment for one year.

The person exploited in prostitution may normally be considered the injured party

Neither legislation nor legal doctrine offer a clear answer to the question of who is to be considered an injured party. In our assessment, there is nothing to prevent a person who has been exploited in prostitution from having the status of injured party in proceedings concerning the purchase of sexual services. An examination should be undertaken in each case to determine whether the person providing the sexual service is so directly affected by the offence that she or he should be entrusted with exercising the public function implied by a penal claim.

The question of where to draw the line in attempted crimes should be resolved through the application of the law

The question of the point in time at which the offence of the purchase of sexual services begins has been discussed, and it engenders certain problems with regard to its application in practice. In our view, the problems described by police officers and prosecutors with regard to the application of the offence of the purchase of sexual services do not fundamentally differ from those encountered with other types of offence. It would hardly have been possible, let alone appropriate, to attempt to pin down in legislation the point at which an attempted offence has been committed. The problems encountered should therefore be viewed as an matter for interpretation and application, not for legislation. Nor are the evidentiary problems such as to warrant any proposed legislative amendments or other measures.

There is a need to expand the scope of application of the ban with regard to offences committed abroad, but without deviating from the dual criminality requirement

We consider that there is a need to expand the possibilities to prosecute in Sweden sexual purchase offences committed abroad, particularly with a view to the fact that it should be possible to apply the Swedish ban in cases where a person representing Swedish public interests purchases sexual services abroad. The question of the ban's applicability for offences committed abroad was not referred to in any detail in the preparatory work on which the ban was based. Now that the offence is contained in Section 6 of the Swedish Penal Code, it is reasonable to regard it as universally applicable and not limited to offences committed in Sweden. Since the ban on the purchase of sexual services is universally applicable, there are no national or territorial limits on its applicability. However, this conclusion does not mean that the Swedish courts have the competence to pass judgment on the offence. The competence to pass judgment on offences committed outside Sweden is normally conditional on dual criminality.

The majority of countries do not have a ban on the purchase of sexual services equivalent to that in force in Sweden, nor is there international consensus on what methods should be used to

combat prostitution. Allowing the purchase of sexual services to be an exception to the dual criminality requirement for Swedish penal jurisdiction would therefore involve a clear deviation from the principles behind the introduction of a general requirement for dual criminality to prosecute a crime committed in another country. An exception of this kind could not be based on international consensus on the nature of the crime or a general perception of the crime as particularly serious. Nor could it be justified on the grounds of protecting any private or public Swedish interest. In light of this, we have deemed it impossible to propose that the dual criminality requirement be removed with regard to the crime of the purchase of sexual services.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om brottsbalken att 6 kap. 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.

11 §

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för **köp av sexuell tjänst** till böter eller fängelse i högst *sex månader*.

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för **köp av sexuell tjänst** till böter eller fängelse i högst *ett år*.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2011.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Bakgrund

Lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster trädde i kraft den 1 januari 1999. I samband med sexualbrottsreformen år 2005 upphävdes den s.k. sexköpslagen och ersattes av en ny straffbestämmelse – *köp av sexuell tjänst* – i 6 kap. 11 § brottsbalken.

Förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes eftersom det ansågs vara ett angeläget samhälleligt intresse att bekämpa prostitution. Kriminaliseringen var till skillnad mot tidigare insatser mot prostitution riktad mot efterfrågan av sexuella tjänster, dvs. mot sexköpare och presumtiva sexköpare. Med stöd av förbudet skulle prostitutionen och dess skadeverkningar kunna bekämpas på ett effektivare sätt än vad de tidigare åtgärderna mot prostitutionen hade möjliggjort. Det anfördes även att det i ett jämställt samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning. Det framhölls att Sverige genom att införa ett förbud mot sexköp också gjorde en viktig markering gentemot andra länder för att visa vår inställning till sexköp och prostitution. En sådan markering sades kunna utgöra ett stöd för de grupper i olika länder som arbetar för att bekämpa prostitutionen. Det framhölls att prostitution medför allvarliga skador såväl för individen som för samhället. Lagen antogs också kunna få en avskräckande effekt på presumtiva sexköpare och därigenom ha en hämmande effekt på prostitutionens utbredning i Sverige. Kriminaliseringen förmodades även kunna minska intresset från olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har nu varit i kraft i drygt tio år. Det har framförts olika uppfattningar om vilka konsekvenser lagen har fått. I riksdagen har frågan om en utvärdering av förbudet

aktualiserats vid flera tillfällen. Också internationellt har lagstiftningen om förbud mot köp av sexuell tjänst uppmärksammat och det finns ett stort intresse av att få veta vilken effekt förbudet haft. Bl.a. har ökande problem med människohandel för sexuella ändamål och prostitution inneburit att många länder funnit skäl att överväga nya metoder för att bekämpa köp av sexuella tjänster och människohandel.

1.2 Våra direktiv

Mot den här bakgrunden har vi fått i uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Utvärderingen syftar till att undersöka hur bestämmelsen fungerat i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. En utgångspunkt för vårt arbete har varit att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat.

Beträffande *tillämpningen* av förbudet mot köp av sexuell tjänst har vårt uppdrag grundat sig på att det i den rättspolitiska debatten har aktualiserats en mängd frågor med anknytning till förbudet. Förbudets skyddsintresse har diskuterats liksom frågan om straffbestämmelsen är universellt tillämplig. Även frågan om de som säljer sexuella tjänster bör anses vara vittnen eller målsägande i mål om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst har diskuterats. Detsamma gäller frågan om vilka gärningar som bör omfattas av förbudet. I detta sammanhang har vi också haft att överväga ett eventuellt behov och lämpligheten av en skärpning av straffskalan och en gradindelning av brottet. I vårt uppdrag har särskilt ingått att

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

I våra direktiv anges att hur prostitutionen ser ut och utvecklas påverkas av en mängd olika faktorer såsom globaliseringen, människors rörlighet över gränser, utvecklingen av Internet och andra kommunikationstekniker, drogmissbruk och åtgärder för att minska sådant missbruk samt olika sociala hjälp- och stödinsatser till personer i prostitution. När det gäller vilka effekter förbudet mot köp av sexuell tjänst har fått har vårt uppdrag varit att undersöka vilken betydelse förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft för utvecklingen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I vårt uppdrag har det särskilt ingått att

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

Direktiven finns i sin helhet i *bilaga 1*.

1.3 Vårt arbete

Arbetet inleddes hösten 2008. Sammanträden med experterna har ägt rum vid tio tillfällen.

Utredningen har under arbetet haft kontakter med forskare vid Göteborgs Universitet, Högskolan i Jönköping, Lunds Universitet och Malmö Högskola. Utredaren har sammanträffat med representanter från Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) och ECPAT Sverige som ingår i ett internationellt nätverk av organisationer som arbetar för barns rätt att inte utnyttjas i sexhandel. Sekreteraren har haft samtal med personer som arbetat med Socialstyrelsens rapporter om prostitution samt med personer från

Malmskillnadsteamet inom Klara kyrka (Malmskillnadsteamet är en grupp av frivilliga från S:ta Clara församling som besöker Malmskillnadsgatan ”för att finnas till hands för både flickorna och männen”). Därutöver har sekreteraren korresponderat med myndighetspersoner inom regeringskansliet i Norge, Danmark, Finland, Island, Estland och Nederländerna.

Utredningen har, i enlighet med våra direktiv, genomfört en praxisgenomgång för att undersöka aktuell tillämpning av förbudet mot köp av sexuell tjänst, inklusive utredningar som inte lett till åtal, samt för att analysera hur polis och åklagare arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst, även i samband med koppleri- och människohandelsärenden. För detta ändamål har utredningen inhämtat uppgifter från utdrag ur BRÅ:s register över anmälda brott, misstänkta personer och lagförda personer avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst under perioden 1999–2008. Utredningen har vidare skickat en enkät till samtliga polismyndigheter i landet och gjort uppföljande intervjuer med ett urval poliser och polisanställda. Alla polisanmälningar från samtliga polismyndigheter i landet, förutom från Polismyndigheten i Stockholms län har inhämtats. Från Polismyndigheten i Stockholm har ett urval av anmälningar inhämtats.

Därutöver har intervjuer skett med poliser från de tre storstadsområdena som arbetar med eller har arbetat med prostitutions-, koppleri- och människohandelsärenden i särskilt tillsatta grupper. Uppgifter har även inhämtats från Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelseavdelning, från Centrala Gränskontrollenheten vid Rikskriminalpolisen och från Gränspolisen.

Utredningen har intervjuat sex åklagare från storstadsområdena som arbetat med sexköp i samband med organiserade fall av koppleri och människohandel. Även några åklagare ute i landet har kontaktats.

Utredningen har hämtat in och gått igenom samtliga lagföringar, dvs. domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse avseende brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst under aktuell period.

En närmare beskrivning av hur arbetet i denna del har gått till finns i avsnitt 6.2.

Utredningen har intervjuat representanter för Prostitutionsenheten i Stockholm, Prostitutionsgruppen i Göteborg och Kompetenscenter Prostitution i Malmö samt en representant för KAST (Köpare Av Sexuella Tjänster) i Göteborg.

Utredningen har haft kontakter med nätverket PRIS (Prostituerades Revansch I Samhället) och med Rose Alliance, som beskriver sig som en organisation för sex- och erotikarbetare. Via e-post har frågor ställts till medlemmar i de båda grupperna. Sammanlagt 14 personer, sju från vardera nätverket, har besvarat de frågor som framgår av *bilaga 2*.

Utredaren och utredningens sekreterare har deltagit vid avslutningskonferensen för NIKK-projektet *Prostitution i Norden* den 16–17 oktober 2008 i Stockholm och vid Ungdomsstyrelsens redovisning av rapporten *Se mig – Unga om sex och Internet* i Stockholm hösten 2009. Sekreteraren har också under 2008 deltagit vid ett seminarium i Göteborg rörande människohandel arrangerat av Brottsoffermyndigheten och vid ett seminarium i Göteborg arrangerat av Länsstyrelsen i Västra Götaland rörande människohandel och sexhandel samt vidare deltagit och medverkat vid ett utbildningstillfälle arrangerat av Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum Göteborg under 2009.

Utredaren har under 2009 deltagit och medverkat vid ett seminarium om människohandel som anordnats i Stockholm av Brottsoffermyndigheten.

1.4 Våra källor

Utredningen har tagit del av en stor mängd utredningar, rapporter och forskning som berör de områden som vi har arbetat med. Som framgår av föregående avsnitt har utredningen även inhämtat uppgifter från personer som arbetar med frågor som rör prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt uppgifter från personer med egen erfarenhet av prostitution.

I kapitel 4 och 5, som i huvudsak ägnas åt att beskriva vad vi i dag vet om prostitutionen i Sverige och i några andra länder, redogör vi i ett inledande avsnitt benämnt "Våra källor" för de viktigaste rapporterna och undersökningarna samt den övriga information som ligger till grund för de slutsatser som vi redogör för i respektive kapitel. Även i kapitel 6, som handlar om tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst, finns ett sådant inledande avsnitt där vi presenterar de källor och den information som genomgången i kapitlet bygger på.

I *bilaga 5* finns en förteckning över det viktigaste skriftliga material vi haft som underlag för vårt arbete.

2 Några allmänna utgångspunkter

2.1 Vårt uppdrag har sin utgångspunkt i propositionen "Kvinnofrid"

När Sverige som första land i världen införde en lagstiftning som kriminaliserade köp, men inte försäljning, av sexuella tjänster ingick förslaget om att kriminalisera sexköp som en del i propositionen *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55). Den byggde på 1993 års prostitutionsutrednings betänkande *Könshandeln* (SOU 1995:15) och på kvinnovåldskommissionens slutbetänkande *Kvinnofrid* (SOU 1995:60). I det senare betänkandet hade man föreslagit en rad olika åtgärder för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor och för att förhindra våld mot kvinnor. I Kvinnofridspropositionen föreslogs med utgångspunkt i de två utredningsförslagen ett stort antal olika åtgärder inom olika samhällssektorer för att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet.

Kvinnofridspropositionen tog sin utgångspunkt i konstaterandet att Sverige av många anses vara världens mest jämlika samhälle och att kvinnor och män i vårt land i viktiga avseenden har samma möjligheter att välja sina egna liv. Samtidigt konstaterades att det på många områden alltjämt råder obalans i maktförhållandet mellan könen och att det mest extrema exemplet på en sådan obalans är det våld som män riktar mot kvinnor som de har eller har haft en nära relation till.

I propositionen framhöll man att det i ett svenskt perspektiv var angeläget att understryka att de flesta män inte utövar våld mot kvinnor, men att det samtidigt kunde konstateras att det under den senaste tioårsperioden hade skett en ökning av antalet anmälningar om misshandel och sexuella övergrepp. Detta gällde i synnerhet våldsbrott mot närstående kvinnor. Slutsatsen var att mäns våld mot kvinnor är ett allvarligt samhällsproblem och att det därför är

en prioriterad uppgift för rättsväsendet att bekämpa denna brottslighet.

Man framhöll också att det numera är väl dokumenterat, både inom forskning och i annan litteratur, att det våld som män riktar mot kvinnor ofta har sitt ursprung i och finner näring ur fördomar och föreställningar om mäns överordning och kvinnors underordning. Att vidta kraftfulla åtgärder framstod därför som både nödvändigt och brådskande.

På det internationella planet hänvisade man i propositionen till den deklaration om våld mot kvinnor som FN:s generalförsamling hade antagit år 1993. Enligt den omfattar begreppet bl.a. fysiskt, sexuellt och psykiskt våld som förekommer i familjen och i samhället samt det våld som utövas eller tolereras av staten. Begreppet våld mot kvinnor omfattar enligt denna deklaration även bl.a. våld inom äktenskapet, kvinnlig könsstympning, sexuella trakasserier i arbetslivet, handel med kvinnor och påtvingad prostitution.

En närmare förklaring till begreppet våld mot kvinnor finner man i den handlingsplan som det internationella samfundet ställde sig bakom och åtog sig att genomföra vid FN:s kvinnokonferens i Beijing år 1995. Där anges bl.a. att våld mot kvinnor är ett uttryck för historiskt ojämlika maktrelationer mellan kvinnor och män vilka har lett till mäns dominans över och diskriminering av kvinnor. För att åstadkomma ett samhälle som är fritt från det könsspecifika våldet måste enligt handlingsplanen en helhetssyn och ett tvärspektoriellt arbetssätt utvecklas.

Mot denna bakgrund konstaterades med Kvinnovåldskommissionen att mäns våld mot kvinnor är så nära förknippat med föreställningar om kvinnors och mäns olika roller i samhället och bristande jämställdhet, att det inte kan förklaras på samma sätt som annan våldsbrottslighet och att kunskap om detta är omistligt om våldet mot kvinnor ska kunna bekämpas på ett effektivt sätt.

En fråga som enligt Kvinnofredspropositionen var nära besläktad med den om våld mot kvinnor och bristande jämställdhet var frågan om män som köper sexuella tjänster, oftast av kvinnor, dvs. prostitutionsfrågan. Det konstaterades att köparna av sexuella tjänster dittills hade varit tämligen osynliga. Prostitutionsutredningen hade mot den bakgrunden ställt frågan hur det kan komma sig att ”vanliga män” som ofta är gifta eller sammanboende, deltar i en verksamhet som de borde vara medvetna om är destruktiv för dem själva, för deras familjer och framför allt för de

kvinnor som de köper sexuella tjänster av. Den i särklass vanligaste formen av prostitution är den heterosexuella, med män som köpare och kvinnor som säljare, och slutsatsen som utredningen hade dragit var att om könshandeln ska kunna förhindras måste uppmärksamheten i högre utsträckning riktas mot köparna.

I propositionen konstaterade man sammanfattningsvis att mäns våld mot kvinnor inte är förenligt med strävandena mot ett jämställt samhälle och därför måste bekämpas på alla sätt samt att det i ett sådant samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning.

Enligt den syn på sexhandeln som ligger till grund för svensk jämställdhetspolitik är sexhandeln således en form av manligt våld mot kvinnor och ett av de mer extrema uttrycken för en ojämlikhet som tar sig uttryck i att män kan köpa och utnyttja kvinnor och barn och behandla dem som varor.

Den viktigaste insikten när det gäller prostitutionsfrågan som presenterades med Kvinnofredspropositionen var att uppmärksamheten måste riktas mot köparna. Det handlade om en perspektivförskjutning som kan sammanfattas i en självklarhet. Om det inte fanns någon efterfrågan skulle det inte heller finnas någon prostitution.

2.2 Vårt uppdrag utgör också en del av regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

Den 10 juli 2008 presenterade regeringen en *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.¹ I handlingsplanen redogör regeringen för sin syn på hur prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska bekämpas och hur människor som utsätts för detta ska få ökat skydd och stöd. Handlingsplanen initierar åtgärder inom fem olika insatsområden; (1) ökat skydd och stöd till utsatta, (2) stärkt förebyggande arbete, (3) stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet, (4) ökad nationell och internationell samverkan samt (5) ökad kunskap. Vårt uppdrag återfinns som ”Åtgärd 22” under rubriken stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet.

¹ Skr. 2007/08:167.

Med handlingsplanen markerar regeringen ånyo att prostitution och människohandel är något oacceptabelt i vårt samhälle och att det behövs vittomfattande insatser för att motverka dem. Regeringen framhåller att dessa företeelser är allvarliga hinder mot social jämlikhet och jämställdhet mellan könen samt för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Människohandel anges också vara en allvarlig kränkning av den enskilde individens människovärde och rätt att få bestämma över sitt liv och sin kropp.

För att bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt garantera att människor som utnyttjas för detta får ökat skydd och stöd betonar regeringen att insatser måste göras utifrån ett rättsligt, ett socialt och ett jämställdhetsperspektiv. Insatserna ska ha sin utgångspunkt i de mänskliga rättigheterna och präglas av internationell samverkan. Arbetet ska utgå från de utsattas behov och situation, men ska även syfta till att förstärka kvaliteten och effektiviteten av brottsförebyggande och brottsbekämpande åtgärder på området. Insatser för att motverka efterfrågan av sexuella tjänster anses vara avgörande för att komma tillrätta med problemen.

Regeringen betonar att det är statens och kommunernas ansvar att se till att de som utsätts för prostitution och människohandel får stöd och beskydd. Därför anses ett fördjupat samarbete mellan myndigheter vara avgörande för att effektivt motverka prostitution och bekämpa människohandel för sexuella ändamål. Ett internationellt samarbete anses också nödvändigt i kampen mot människohandel.

Handlingsplanen består av 36 olika uppdrag som tilldelats olika myndigheter och organisationer. Alla uppdrag ska ha den enskilda individens behov i fokus. Bland de myndigheter som har tilldelats uppdrag inom ramen för handlingsplanen finns bl.a. Socialstyrelsen, Statens Institutionsstyrelse, Ungdomsstyrelsen, Kriminalvården, Migrationsverket, Rikspolisstyrelsen, Brottsoffermyndigheten och länsstyrelserna.

För att genomföra de åtgärder som ingår i handlingsplanen har myndigheter och organisationer fått särskilda medel. Insatserna kommer att genomföras och avslutas under 2008–2010 och kostnaderna beräknas enligt handlingsplanen uppgå till sammanlagt 213 miljoner kronor.

Brотtsförebyggande rådet presenterade i februari 2010 en delredovisning av hur arbetet med handlingsplanen fortskrider.² En slutredovisning kommer att lämnas senast den 31 januari 2012.

2.3 Det finns ett starkt samband mellan prostitution och människohandel för sexuella ändamål

I Sverige har den officiella hållningen sedan lång tid varit att prostitution är en i vårt samhälle oacceptabel företeelse som ska bekämpas. I Kvinnofredspropositionen utgick man från ett jämställdhetsperspektiv och motiverade förslaget om att kriminalisera köp av tillfälliga sexuella förbindelser med att ett sådant förbud skulle markera samhällets inställning och göra det möjligt att bekämpa prostitutionen och dess skadeverkningar på ett effektivare sätt än vad som hittills skett.

Sedan förbudet infördes för drygt tio år sedan har den omfattande kriminella verksamhet som betecknas som människohandel, och som syftar till ekonomisk vinning genom att utnyttja människor, ofta för sexuell exploatering, ökat i omfattning och blivit ett allvarligt problem också i vårt land. Detta utgör i sig ett ytterligare skäl att intensifiera arbetet för att minska efterfrågan på sexuella tjänster.

I tidigare lagstiftningsärenden har sambandet mellan människohandel för sexuella ändamål och prostitution beskrivits på följande sätt. Den gränsöverskridande handeln med människor för exploatering, påtryckning eller utnyttjande förefaller ha växt i omfattning på flera håll i världen och fått en alltmer global karaktär. Framförallt kvinnor och barn rekryteras, transporteras och säljs för att utnyttjas i prostitution och på andra sätt. I de länder där rekryteringen sker, s.k. ursprungsländer, råder ofta fattigdom, arbetslöshet och olika former av allvarlig ojämlikhet, såsom kvinnoförtryck och rasism. I andra länder, s.k. destinationsländer, finns en efterfrågan på människor att utnyttja, bl.a. för sexuella ändamål. Härigenom finns förutsättningar för en cynisk och lukrativ handel. Därför är arbetet för att minska efterfrågan också viktigt när det gäller att motverka människohandel.³

Globalt sett har FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om före-

² BRÅ-rapport 2010:5.

³ Prop. 2003/04:111 s. 8.

byggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (det s.k. Palermo-protokollet) varit en viktig milstolpe. Inom Europarådet, där inställningen till "vuxen prostitution" varierar mellan de 47 medlemsstaterna, råder full enighet om att "barn prostitution", vilken omfattar alla under 18 år, aldrig kan vara frivillig och ska bekämpas med inriktningen nolltolerans, men också att prostitution som fenomen har starka människorättskonsekvenser.⁴

Att prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska bekämpas har åter slagits fast i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Liksom i Kvinnofredspropositionen beskrivs där prostitution och människohandel för sexuella ändamål som allvarliga hinder för social jämlikhet och jämställdhet mellan könen och för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Där konstateras också att de bakomliggande orsakerna till att personer befinner sig i prostitution varierar men att det som primärt upprätthåller människohandeln och prostitutionen är efterfrågan, dvs. att människor, främst män köper sex. Regeringen markerar tydligt att prostitution och människohandel är något oacceptabelt i vårt samhälle och att det behövs vittomfattande insatser för att motverka dem. Insatser för att motverka efterfrågan på köp av sexuella tjänster är enligt regeringen avgörande för att komma till rätta med problemen.

Den självklara utgångspunkten för den inställning till prostitution som redovisas i handlingsplanen är således att även om prostitution inte är en homogen företeelse och de bakomliggande orsakerna till att personer befinner sig i prostitution varierar så är det efterfrågan, dvs. att människor och då främst män köper sex, som primärt upprätthåller såväl människohandeln som prostitutionen. I handlingsplanen framhåller man att det varit tydligt under de senaste åren att allt fler av de personer som utnyttjas i prostitution i Sverige kommer från fattiga regioner i Europa och andra delar av världen och att utvecklingen också gått mot ett allt starkare samband mellan prostitution och gränsöverskridande brottslighet. Människohandel för sexuella ändamål beskrivs som vår tids slaveri och drabbar i första hand unga kvinnor och flickor. Den exakta omfattningen av människohandeln i världen är inte känd eftersom mörkertalen är höga men det är allmänt erkänt att

⁴ Se t.ex. Resolution 1579 och Recommendation 1815 båda (2007) från Parliamentary Assembly (PACE) med svar från Ministerrådet (CM/AS(2008)Rec1815 final 13 June 2008).

människohandel utgör en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet.

Det finns således ett uppenbart och starkt samband mellan förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

2.4 Prostitution är ett komplext samhällsfenomen

Förbudet mot köp av sexuell tjänst, som alltjämt ofta benämns ”sexköpslagen”, har allt sedan det tillkom orsakat debatt både i Sverige och internationellt. Den officiella inställningen till trots finns det i Sverige alltjämt en pågående diskussion när det gäller synen på prostitution. Frågor som har samband med sexualitet väcker starka känslor och prostitution som samhällsfenomen har i alla tider väckt debatt, diskuterats i litteraturen och varit föremål för forskning. Den omständigheten att det i många länder i världen, också inom Europa, alltjämt finns en traditionell inställning till prostitutionen som något nödvändigt, eller i vart fall ofrånkomligt, håller också debatten vid liv. Även i vårt land hävdar försvarare av prostitution att man kan göra skillnad mellan frivillig och icke frivillig prostitution, att vuxna människor bör ha rätt att fritt sälja och köpa sex och att förbudet mot köp av sexuell tjänst utgör ett otidsenligt sexualmoraliskt ställningstagande.

Med utgångspunkt i ett jämställdhets- och människorättsperspektiv och med fokus flyttat från utbudet, dvs. de prostituerade, till efterfrågan, dvs. människohandlarna, kopplarna och köparna som utnyttjar andra människor för att tillgodose sina egna eller andras sexuella behov, blir uppdelningen i frivillig och ofrivillig prostitution emellertid inte relevant.

2.5 Närmare om uppdragets avgränsning

En utgångspunkt för vårt arbete är att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat. Detta innebär dock inte att vi ålagts ett okritiskt förhållningssätt till förbudet. Uppgiften att utvärdera tillämpningen och effekterna av förbudet innefattar att göra en kritisk granskning och om kriminaliseringen visar sig inte ha fått avsedd effekt eller om det finns problem när det gäller

förbudets tillämpning är det givetvis något som ska redovisas och som kan utgöra skäl att förändra lagstiftningen.

Vi har under vårt arbete kunnat konstatera att det finns en i det närmaste osannolikt stor mängd information i form av rapporter, artiklar och uppsatser som producerats av både institutioner och enskilda forskare och som innehåller fakta och diskussion kring prostitution och människohandel. Det har inte varit möjligt att inom utredningens ram kunna sammanställa all den kunskap och diskussion som finns tillgänglig, men en viktig slutsats vi dragit är att det för framtiden är nödvändigt att skapa bättre förutsättningar för samordning, uppföljning och kunskapsproduktion. Detta både för att ta tillvara redan existerande, men också för att kunna tillföra ny kunskap till alla dem som i olika egenskaper arbetar med dessa frågor.

För att utföra vårt uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått har vi när det gäller att göra egna undersökningar valt att i huvudsak inskränka oss till rättskedjans aktörer, dvs. polis, åklagare och domstolar. En sådan begränsning kan naturligtvis diskuteras men förklaras av att vi ansett oss därigenom bäst kunna tillföra något nytt material till det redan existerande som företrädesvis fokuserat på det sociala arbetet på fältet och på de individer som utnyttjats i prostitution eller köpt sexuella tjänster. Vi har emellertid även haft vissa kontakter med bl.a. prostitutionsgrupperna i de tre storstäderna och med personer med erfarenhet av prostitution.

2.6 Att beskriva prostitution⁵

Med 1977 års prostitutionsutredning etablerades en ny syn på prostitutionen i Sverige som innebar att den beskrevs som ett socialt fenomen där (minst) två parter var inblandade. I direktiven till 1993 års prostitutionsutredning definierades prostitution enligt följande: *Prostitution är när minst två parter köper eller säljer sexuella tjänster mot ersättning (vanligen ekonomisk); vilken utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten.*⁶ Enligt denna definition innefattar

⁵ För en ytterligare problematisering av definitioner av prostitution, se t.ex. Pettersson och Tiby 2003 samt Lander, Pettersson & Tiby 2003.

⁶ 1993 års prostitutionsutredning godtog definitionen men menade att ordet prostitution i alltför hög grad var associerat till den säljande parten för att kunna beskriva företeelsen på ett rättvisande sätt. Utredningen föreslog därför att man skulle tala om könshandel, som då skulle vara könsneutralt och omfatta båda parter.

prostitution två parter: en köpare och en säljare. Tidigare hade prostitution i princip varit synonymt med "den prostituerade kvinnan", medan köparen av sexuella tjänster hade varit osynlig. Även om prostitutionsutredningens definition stämmer bättre överens med vårt nuvarande synsätt kan det riktas invändningar mot den. Ordet "minst" indikerar visserligen att det kan finnas en kopplare med i bilden men definitionen ger ändå bilden av två jämställda parter i en affärstransaktion, vilket ytterst sällan motsvarar verkligheten. Säljaren är också ofta någon annan än den som utnyttjas sexuellt.

När det gäller ungdomar är definitionen inte heller oproblematisht. Unga som utnyttjas sexuellt mot ersättning i pengar eller saker beskriver sig sällan själva som prostituerade eller det de gör som prostitution.

Traditionellt har med prostitution i huvudsak avsetts heterosexuell prostitution med kvinnor som tillhandahåller den sexuella tjänsten och män som köpare av den. Alltjämt ger begreppet "prostitution" tydliga associationer till kvinnor som utnyttjas för och män som köper sexuella tjänster. De insatser som genomförs och den kunskap som finns utgår i stor utsträckning från denna traditionella syn. Denna bild är dock inte helt förenlig med dagens verklighet då det, även om de flesta som utnyttjas sexuellt är flickor och kvinnor, är känt att även kvinnor köper sexuella tjänster och att också pojkar och män utnyttjas i prostitution, främst av andra män men också av kvinnor. Oavsett hur rollerna är fördelade så är prostitution ett uttryck för ojämlikhet mellan människor där köparen tar sig rätten att utnyttja en annan människas kropp som en vara.

När det gäller hur man ska benämna personerna som är inblandade i prostitution är också det känsligt. Vi använder beteckningen *sexköpare* och uttrycket *att köpa sex*, men har däremot försökt undvika uttrycken *sexsäljare* och *att sälja sex* eftersom dessa, enligt vår mening, ger bilden av en affärstransaktion mellan två jämställda parter vilket, som ovan angetts, ytterst sällan motsvarar verkligheten. Eftersom beteckningarna *sexsäljare* och *att sälja sex* har använts av de tidigare prostitutionsutredningarna och även fortfarande används bl.a. i Socialstyrelsens rapporter förekommer de dock på vissa ställen i texten.

Att beteckna den som tillhandahåller den sexuella tjänsten som *den prostituerade* kan av vissa uppfattas som stigmatiserande, men anses av andra vara en riktig beskrivning av verkligheten. Vi

använder i vår text ibland ordet *prostituerad* för att beteckna den som utnyttjas sexuellt, men också uttrycken *person som utnyttjas i prostitution* och *person med erfarenhet av prostitution* förekommer. Vårt ordval är inte alltid konsekvent. När vi talar om *personer i prostitution* omfattas ofta även de som köper sexuella tjänster. Det är givetvis viktigt att inskräpa att oavsett ordvalet handlar det inte om vad de inblandade personerna *är* utan vad de *gör*.

3 Bakgrund och gällande rätt m.m.

3.1 Inledning

För att kunna ta ställning till om syftet med införandet av förbudet mot köp av sexuell tjänst har uppnåtts och om de farhågor som framfördes vid kriminaliseringen har besannats behöver vi göra en kort historisk tillbakablick.

Inledningsvis redogör vi därför för bakgrunden till nu gällande lagstiftning. Vi presenterar därvid det huvudsakliga innehållet i de två tidigare prostitutionsutredningarna samt de överväganden regeringen gjorde när sexköpslagen skulle införas.¹ Redogörelsen bygger i huvudsak på betänkandet *Prostitutionen i Sverige*, bakgrund och åtgärder (SOU 1981:71), betänkandet *Könshandeln* (SOU 1995:15) och regeringens proposition *Kvinnofrid* (prop. 1997/98:55), även kallad *Kvinnofridspropositionen*.

Därefter beskriver vi närmare den nu gällande bestämmelsen i 6 kap. 11 § brottsbalken som i samband med sexualbrottsreformen år 2005 ersatte sexköpslagen. Den redogörelsen bygger huvudsakligen på 1998 års Sexualbrottskommittés betänkande *Sexualbrotten*. Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor (SOU 2001:14) samt regeringens proposition *En ny sexualbrottslagstiftning* (prop. 2004/05:45).

Efter detta följer en kortare beskrivning av vissa andra brott som är av särskilt intresse när man talar om prostitution och köp av sexuell tjänst samt viss annan lagstiftning som också kan användas för att bekämpa prostitution. Syftet med dessa avsnitt är inte att ge en fullständig redogörelse för dessa reglers konstruktion och tillämpning, utan snarare att sätta in förbudet mot köp av sexuell

¹ Syftet med framställningen motiverar inte en utförlig historisk redogörelse för prostitutionen i Sverige, utan för en sådan hänvisas till de beskrivningar som de tidigare prostitutionsutredningarna lämnat (SOU 1981:71 och SOU 1995:15) samt till den utförliga rapport *Prostitutionen i Sverige*, del I och II (Ds S 1980:9) som utarbetades inom ramen för den första prostitutionsutredningen.

tjänst i sitt sammanhang och peka på eventuella konkurrenssituationer. Dessa redogörelser bygger i allt väsentligt på regeringens proposition Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel (prop. 2009/10:152) och regeringens proposition En ny sexualbrottslagstiftning.

Därefter berör vi vissa internationella frågor och viktigare internationella åtaganden samt andra regeringsuppdrag som har samband med vår utredning.

Avslutningsvis redogör vi kort för de sociala insatser som riktar sig till personer i prostitution och hur socialarbetare arbetar med dessa personer.² Avsnittet bygger huvudsakligen på uppgifter som utredningen har inhämtat från Prostitutionsenheten i Stockholm, Prostitutionsgruppen i Göteborg, Kompetenscenter Prostitution i Malmö och KAST i Göteborg samt den kartläggning av sociala insatser som Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen gjort (Interventioner mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En systematisk kartläggning med kompletterande intervjuer av svenska insatser, IMS, 2008). I det sammanhanget nämner vi även viss tvångslagstiftning som kan bli aktuell.

3.2 De två prostitutionsutredningarna m.m.

3.2.1 1977 års prostitutionsutredning

På 1970-talet skedde stora förändringar när det gällde synen på prostitution. De hade sin grund i sociala förändringar och en ändrad syn på sexualitet. I detta samhällsklimat aktualiserades frågan om prostitution skulle kriminaliseras och år 1977 tillsattes en utredning som ingående skulle studera prostitutionen som samhällsföreteelse. I kommittédirektiven (dir. 1977:11) betecknades prostitution som ett allvarligt samhällsproblem som inte kan betraktas som en isolerad företeelse vid sidan av andra sociala problem utan måste bedömas i samband med samhällsstrukturen och samhällsutvecklingen i stort. Som särskilt oroväckande beskrevs gatuprostitutionens utbredning, den prostitution som utvecklats i samband med porrklubbsverksamhet och omfattningen

² Vi gör därvid inte någon närmare beskrivning av problematiken bakom prostitutionen eller av de sammansatta hjälpbehov som personer i prostitution har. Det är frågor som är alldeles för komplexa för att beröras inom ramen för vårt arbete. Vi hänvisar i stället till de olika studier och undersökningar som gjorts inom dessa områden och som presenteras i *bilaga 5*.

av prostitution bland barn och ungdom. Enligt direktiven skulle utredningen göra en kartläggning av problemen kring prostitution. En sådan skulle omfatta såväl utbredningen av prostitutionen som de bakomliggande orsakerna till denna. Utredningen kom att göra den mest omfattande kartläggningen av prostitutionen i Sverige som finns tillgänglig än idag. Resultaten presenterades i betänkandet Prostitutionen i Sverige, bakgrund och åtgärder (SOU 1981:71). I betänkandet föreslog utredaren att prostitution alltså skulle vara straffri, men lyfte fram andra sociala och juridiska lösningar för att minska prostitutionen.

När det gällde prostitutionens omfattning redovisade utredningen att denna, efter en kraftig ökning under 1960- och början av 1970-talet, nu hade minskat. Man antog att samhälleliga insatser och åtgärder från rättsväsendet hade bidragit till denna minskning. Prostitutionen uppgavs förekomma främst i fem olika former vid denna tid, nämligen på gatan (s.k. gatuprostitution), på s.k. massageinstitut och poseringsateljéer, på sexklubbar, på hotell och restauranger samt som s.k. call-girlverksamhet.

Utredaren ansåg att prostitutionen var oförenlig med de idéer om individens frihet och jämställdhet mellan män och kvinnor som sedan länge varit rådande i Sverige. Att samhället inte kunnat komma till rätta med problemet visade på att förändringar av attityder och beteendemönster på detta område tar tid. Utredaren anförde att orsakerna till prostitutionen måste sökas inte enbart hos kvinnorna i prostitutionen utan även hos andra inblandade parter och i det omgivande samhället. Bland dessa orsaker nämnde man samhälleliga förändringar i fråga om människosyn, maktförhållandet mellan könen samt samhällets syn på sexualitet. Även köparna och deras betydelse betonades och sexköparnas efterfrågan på sexuella tjänster betraktades som en viktig orsak till prostitutionen. Orsakerna till prostitutionen på individnivå ansågs i huvudsak vara knutna till säljarna (kvinnorna) och deras sociala problematik, ekonomiska förutsättningar och eventuella missbruk.

I betänkandet konstaterade utredningen att begreppet *prostitution* har haft något olika innebörd genom tiderna, men att det vanligtvis har reserverats för den kvinnliga säljarens verksamhet och beteende. Genom att behandla prostitutionen som en kvinnofråga ansåg utredningen att man bortsåg från att tillgången på prostituerade helt är beroende av efterfrågan. För att markera att prostitutionen inte är någon kvinnofråga, utan snarare ett mänskligt problem, valde utredningen att försöka vidga begreppet

och kom att definiera prostitution på följande sätt. Prostitution föreligger när minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster mot (vanligen) ekonomisk ersättning, som utgör en förutsättning för den sexuella tjänsten.

För att komma till rätta med den befintliga prostitutionen föreslog utredaren att offentliga pornografiska föreställningar skulle förbjudas och att ett nytt straffansvar för den som köper tillfällig sexuell förbindelse av en narkotikaberoende prostituerad skulle införas eftersom ett sådant handlande framstod som särskilt hänsynslöst och straffvärt. Vidare ansåg utredaren att det borde vara möjligt att få prostitutionen att minska genom att använda sig av straffbestämmelser för koppleri i vidare utsträckning än vad som då gjordes. Det ansågs också krävas ett nytt straffansvar för hyresvärdar för de fall då en hyresvärd först efter det att en lägenhet uthyrts får kännedom om att denna utnyttjas i koppleriverksamhet och då underlåter att använda sin möjlighet att säga upp avtalet.

Framför allt ansåg utredaren att det behövdes en satsning på sociala åtgärder i form av intensiv och kontinuerlig uppsökande verksamhet jämte ingripanden mot narkotikamissbruk, åtgärder som främst avsåg säljarna i gatuprostitutionen. Även männen som köpte sex i gatuprostitutionen ansågs vara i behov av sociala insatser utan att det närmare preciserades vilka dessa insatser skulle vara. Betydelsen av sexualrådgivning och sexualupplysning lyftes också fram som en faktor för att på sikt förändra attityderna till prostitution men också för att ge människor större kunskap om bl.a. sexualitet, samlevnad och könsroller. Man såg även ett behov av att inrätta samhället så att alla barn skulle kunna ges en bra uppväxtmiljö. En trygg uppväxt ansågs skapa förutsättningar för att kunna känna gemenskap med andra och uppleva sexualitet som ett uttryck för kärlek och omtanke och inte som en handelsvara. På liknande sätt betonades utbildningens betydelse och skolans ansvar för att ge ungdomarna en sådan uppfattning om samhällliga och mänskliga relationer att möjligheten att köpa sexuell samvaro skulle framstå som utesluten.

Förslagen genomfördes endast vad avsåg offentliga pornografiska föreställningar genom att ett förbud mot sådana föreställningar infördes i den då gällande allmänna ordningsstadgan (1956:617). I prop. 1981/82:187 om vissa åtgärder mot prostitutionen aviserades dock att resurser skulle ställas till förfogande för en särskild försöksverksamhet med syfte att utveckla metoder som

skulle kunna användas i det förebyggande arbetet. Medel skulle också ställas till förfogande för att genomföra olika forskningsprojekt för att öka kunskaperna om bl.a. de prostituerades kunder och om unga flickor som löper risk att bli prostituerade. Övriga förslag kom även att behandlas av 1977 års sexualbrottskommitté.

Skälen för och emot en kriminalisering

Utredningen övervägde en kriminalisering av prostitutionen och berörde även frågan om ett ensidigt förbud riktat mot köparen. Det angavs att åsikten att prostitutionen borde kriminaliseras var utbredd, men utredaren ansåg ändå att skälen mot en kriminalisering var så starka att de inte kunde förbigås.

Som argument *för en kriminalisering* lyftes framför allt fram att en kriminalisering av prostitutionen skulle utgöra en starkt återhållande faktor för en stor del av köparna. Denna förutsattes, mer än den straffrättsliga påföljden, följa av risken att bli avslöjad som "sexköpare" för familjen, i umgängeskretsen och bland arbetskamrater. På sikt antogs ett förbud även medföra en ändrad inställning hos många män mot köp av sexuella förbindelser. En bidragande orsak härtill kunde vara att propagandan för prostitutionskontakter i s.k. herrtidningar skulle minska. Slutligen förmodade man att en kriminalisering också skulle få en avskräckande effekt på de prostituerades verksamhet.

Enligt utredningen skulle emellertid en kriminalisering även innebära allvarliga problem. *Mot en kriminalisering* framhöll utredaren främst risken för att prostitutionen skulle komma att drivas "under jord". Det befarades att det i sådana fall skulle bli svårare att möta de prostituerades behov av vård och sociala insatser. Även risken för övergrepp mot de prostituerade och deras kunder riskerade att öka om prostitutionen blev mindre synlig. Man såg dessutom lagtekniska problem och tillämpningsproblem med en kriminalisering. Det skulle bli svårt att avgränsa och bevisa den straffbara handlingen samt kontrollera överträdelser av förbudet. Vetskapen om den ringa upptäcktsrisken skulle göra förbudet verkningslöst. Därmed ansåg man att det fanns en risk för att förbudet skulle urholka rättsmedvetandet och minska respekten för andra regler och lagar. En annan risk med förbudet ansågs vara att samhället – sedan ett förbud införts – skulle anse att frågan fått sin lösning och att ytterligare samhällsengagemang därför skulle bli

överflödigt. Sammantaget ansåg utredaren att de skäl som talade mot en kriminalisering övervägde och därför föreslogs att prostitutionen även i fortsättningen skulle vara straffri.

3.2.2 1977 års sexualbrottskommitté

I 1977 års sexualbrottskommittés betänkande Våldtäkt och andra sexuella övergrepp (SOU 1982:61) framhölls att prostitutionen har sådana negativa verkningar i samhället att den bör bekämpas. Men även sexualbrottskommittén var av den uppfattningen att det inte fanns skäl att kriminalisera prostitutionen som sådan. Sexualbrottskommittén delade prostitutionsutredningens uppfattning att koppleribestämmelserna borde skärpas och denna ändring genomfördes också år 1984.

Departementschefen gjorde i prop. 1983/84:105 om ändring i brottsbalken m.m. (sexualbrotten) samma bedömning i prostitutionsfrågan och anförde att ett allmänt förbud mot prostitution med största sannolikhet skulle få övervägande negativa effekter. De skäl som anfördes var i allt väsentligt desamma som 1977 års prostitutionsutredning tidigare framfört. En kriminalisering riktad mot kvinnorna i prostitutionen ansågs vara inhuman och det framfördes att ett sådant förbud skulle kunna uppfattas som en klasslagstiftning.

Frågan om en kriminalisering enbart av köparen togs upp särskilt under utskottsbehandlingen av regeringens förslag. Justitieutskottet avvisade i sitt betänkande om sexualbrotten ett sådant ensidigt förbud eftersom man inte trodde att det skulle undanröja de oönskade effekterna som ett allmänt utformat förbud mot prostitution skulle antas föra med sig (bet. 1983/84:JuU25).

3.2.3 1993 års prostitutionsutredning

År 1993 tillsattes den utredning som kom att ligga till grund för införandet av ett förbud mot köp av sexuella tjänster. I kommittédirektiven (dir. 1993:31) angavs att prostitution är oförenlig med individens möjlighet att utvecklas som människa och en verksamhet som samhället finner förkastlig samt att den har sådana negativa verkningar i samhället att den bör bekämpas med kraft. Som skäl för att tillsätta en ny prostitutionsutredning angavs i direktiven i

huvudsak att det kunde antas att prostitutionens omfattning hade genomgått förändringar under det dryga decennium som passerat sedan den förra utredningen och att det kunde antas att prostitutionen delvis hade sökt sig nya vägar och också ändrat karaktär och uttrycksformer. Prostitutionen kunde dessutom inte längre ses i ett begränsat, nationellt perspektiv. 1993 års prostitutionsutredning avlämnade 1995 betänkandet *Könshandeln* (SOU 1995:15). Betänkandet innehöll förslag om att prostitution skulle kriminaliseras genom införandet av ett förbud mot både köp och försäljning av sexuella tjänster.

Angående omfattningen av prostitutionen angavs i betänkandet att antalet kvinnor i prostitutionen hade ökat i omfattning efter den nedgång som skett under 1980- och början av 1990-talet. Gatu-prostitutionen hade minskat, men i stället antogs en ökning ha skett i inomhusprostitutionen, framför allt i anslutning till massageinstitut och liknande verksamheter. Man lyfte fram den internationella handeln med kvinnor över gränserna som ett problem som hade ökat i omfattning, även om man i betänkandet inte direkt såg denna handel som ett problem i Sverige.

I betänkandet beskrevs prostitution som en företeelse som inte hör hemma i ett modernt samhälle och man uttalade att den måste motarbetas på alla sätt. Det anfördes att prostitutionen skadar samhället i stort och att inställningen att män kan köpa tillträde till kvinnors kön för att tillfredsställa sina egna sexuella behov strider mot uppfattningen om alla människors lika värde och strävandena mot jämställdhet mellan kvinnor och män. Att sexualitet betraktas som en vara som kan köpas och säljas ansågs inte heller förenligt med synsättet i ett demokratiskt samhälle. Säljarna i prostitutionen uppgavs i stor utsträckning lida av ohälsa och drabbas av skador i prostitutionen genom misshandel och övergrepp. De prostituerade sades nästan undantagslöst få psykiska besvär och många av dem uppgavs missbruka narkotika och alkohol. Det framfördes att prostitutionen dessutom många gånger leder till att säljarnas anhöriga, och framför allt deras barn, direkt eller indirekt drabbas av de skador de prostituerade ådrar sig. Även köparna i prostitutionen antogs ha allvarliga problem när det gäller synen på och förhållningssättet till sexualitet. Man antog att dessa problem skulle bekräftas och förvärras av prostitutionen och att många av dessa män skulle behöva genomgå någon behandling. Dessutom konstaterade man att prostitutionen orsakar kostnader för samhället genom de sjukdomar och skador samt den kriminalitet som

följer i prostitutionens spår. På individnivå kvarstod frågan om orsaken till att män köper sex obesvarad, trots att det fanns en ökad kunskap om köparna i prostitutionen. Man såg därför att det i arbetet med att motverka och förhindra prostitutionen fanns goda skäl att rikta uppmärksamheten mot köparna och diskutera olika sätt att påverka deras beteende.

1993 års prostitutionsutredning kom inte att definiera begreppet ”prostitution” på något annat sätt än den tidigare utredningen, men lyfte liksom denna fram svårigheten i att begreppet ibland uppfattas som liktydigt med den verksamhet som den prostituerade bedriver. Som benämningen på betänkandet låter förstå så förespråkade utredningen en ny begreppsanvändning och använde begreppet ”könshandel” för att beskriva den verksamhet där minst två parter köper respektive säljer sexuella tjänster och som går ut på att tillfredsställa köparens sexualdrift.

I betänkandet föreslogs en kriminalisering av både köpare och säljare i prostitutionen. Utredningen föreslog, vid sidan av nykriminaliseringen, en utvidgning av straffansvaret vid koppleri till att också omfatta den som bereder sig vinning av att annan i samband med framställning av pornografiska alster, har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Utredningen förordade även inrättandet av ett särskilt prostitutionscenter, vars uppgift bl.a. skulle vara att sammanställa forskning och att samordna sociala insatser.

Skälen för och emot en kriminalisering

Utredningen menade att flera tunga argument talade för en *kriminalisering* av könshandeln. Man hävdade att ett straffbud skulle fylla en normbildande funktion. Kriminaliseringen skulle påverka förhållandet mellan kvinnor och män mot ökad jämställdhet mellan könen och tydliggöra att prostitution inte är socialt acceptabelt. I stället är det en verksamhet som statsmakterna finner så förkastlig och skadlig för de inblandande att den ska stämplas som brottslig. En kriminalisering skulle ge prostitutionen en högre prioritet hos myndigheter. Därmed skulle exempelvis polisen få en större insyn i verksamheten och man skulle ha bättre möjligheter att både förebygga och ingripa i annan brottslighet som har samband med prostitutionen. En kriminalisering skulle också verka starkt avhållande på presumtiva sexköpare

och ett förbud skulle sannolikt på sikt även medföra en ändrad inställning till sexköp hos män. Även på kvinnornas verksamhet skulle ett förbud få effekt, främst genom att en kriminalisering skulle utgöra ett effektivt medel för att hindra kvinnor från att ge sig in i prostitution. Ett minskat kundunderlag skulle också minska andelen säljare. Kvinnorna skulle även kunna använda kriminaliseringen som ett argument för att stå emot påtryckningar. En kriminalisering skulle även leda till att både köparna och säljarna uppmärksammades ytterligare och att medlen för att förmå dem att lämna könshandeln skulle bli starkare. Nya metoder för stöd och behandling av såväl köpare som säljare skulle med nödvändighet komma att utvecklas. Dessutom skulle en kriminalisering leda till krav på information till olika grupper i samhället och ökade möjligheter att påverka dessa. Ökad information skulle leda till skärpt uppmärksamhet när det gällde utsatta barn och ungdomar. Man skulle också kunna komma åt viss del av verksamheten på sexklubbarna och förhindra exploateringen där eftersom rekryteringen till prostitutionen den vägen skulle kunna förhindras.

Som argument *mot en kriminalisering* återkom en stor del av de skäl som anförts tidigare. Det starkaste skälet var att prostitutionen riskerade att drivas ”under jord”, något som skulle försvåra polisens och socialarbetarnas arbete. En följd skulle kunna bli att de prostituerade inte vågade ta kontakt med myndigheter eller söka hjälp på grund av risken att lagföras. Man befارade också att risken skulle öka för att köpare eller säljare skulle komma att utsättas för fysiska övergrepp eller andra brott i anknytning till sexköp. Ett annat argument som framfördes var risken för att andra brott med anknytning till prostitutionen, t.ex. koppleribrott, skulle komma att anmälas i mindre utsträckning. En kriminalisering skulle också göra det svårare att utreda brottslighet där köpare och säljare i prostitutionen var inblandade och få dessa att ställa upp som vittnen. Med en kriminalisering väntades även behovet av mellanhänder eller ”beskyddare” i prostitutionen öka vilket i sin tur skulle leda till en ökning av koppleribrottsligheten. Det skulle också vara svårt att kontrollera efterlevnaden av och tillämpa ett förbud mot prostitution. Förutom svårigheter med att avslöja och komma åt sexköp i de mer dolda formerna av prostitutionen framhöll man svårigheterna med att bevisa att en straffbelagd gärning hade begåtts. Gränsdragningen mellan straffbelagda gärningar och icke straffbelagda gärningar skulle också vara svår att åstadkomma. Det skulle även vara svårt att bevisa att en straffbar handling hade

begåtts. Vidare befarade man att en kriminalisering sannolikt inte skulle verka avskräckande för vissa kriminella eller våldsamma köpare. Ett förbud skulle inte heller kunna hålla prostituerade med ett narkotikaberoende borta från prostitutionen och man förmodade att vissa andra brott som häleri och butiksstölder skulle öka eftersom dessa brott kunde utgöra en alternativ inkomstkälla till prostitutionen för att skaffa nödvändiga medel till narkotika.

För att markera samhällets inställning i frågan föreslog utredningen en kriminalisering av könshandel, med straffansvar för både köpare och säljare. Trots att det konstaterades att ett förbud skulle vara ineffektivt i många hänseenden ansågs numera argumenten för en kriminalisering väga över. Man anförde att prostitutionen medför allvarliga skadeverkningar på samhället och enskilda och att den utgör ett hinder för rätten till ett värdigt liv och samhällets strävan efter jämställdhet mellan kvinnor och män. De åtgärder som tidigare vidtagits mot prostitutionen hade inte eliminerat eller minskat denna i nämnvärd omfattning. Man ansåg därför att en kriminalisering av prostitutionen var ett nödvändigt steg för att göra helt klart att prostitution som företeelse inte accepteras av samhället. Genom att kriminalisera prostitutionen skulle man också klargöra att det inte är accepterat att vissa människor utnyttjar och skadar andra för att tillfredsställa sin egen sexualdrift. En kriminalisering skulle också vara ett verksamt medel för att motarbeta och minska prostitutionen.

Kriminalisering av både köpare och säljare

Kriminaliseringen föreslogs omfatta både köparens och säljarens gärning eftersom det skulle förefalla egendomligt om endast en av dessa parter, köparen, gjorde sig skyldig till brott när det var en förutsättning för gärningen att båda parter medverkar. Straffbudets effekt ansågs också bli större om det riktades mot båda parter. Det anfördes att den sexuella tjänsten i de allra flesta fall utförs efter en frivillig överenskommelse mellan två vuxna personer, som säljaren – den prostituerade – ofta tagit initiativet till. Man förde även fram att båda parter kan betraktas som offer i prostitutionen även om den prostituerade var den som i högre grad ansågs ta skada. Det anfördes att hon möjligen, med hänsyn till sin bakgrund, skulle kunna sägas bli sexuellt utnyttjad i denna situation men inte på ett sådant sätt att det finns skäl att undanta hennes handlande från att

vara kriminaliserat. Ett straffbud riktat endast mot köparen ansågs kunna få till följd att säljarens beteende sågs som mindre förkastligt och mer socialt accepterat. De normgivande funktionerna skulle då inte heller få samma avskräckande effekt när det gällde kvinnorna. Det anfördes därför att en kriminalisering av båda parterna skulle te sig naturligt även sett till den normbildande verkan ett förbud var avsett att få.

Ökade resurser och sociala insatser samt ett nationellt center för arbete mot prostitution

I betänkandet anfördes att prostitutionen totalt sett vid den tidpunkten troligen var minst lika omfattande som när 1977 års prostitutionsutredning lämnade sitt betänkande år 1981 trots de stora sociala insatser som gjorts för att förhindra och motarbeta prostitutionen och trots att det funnits lagstiftning som varit avsedd att användas för att arbeta mot prostitutionen. Man betonade därför att förslaget om kriminalisering förutsatte att tillräckliga resurser satsades på att förstärka de sociala insatserna mot prostitutionen och att polisen måste tillföras ökade resurser för att kunna ge kriminaliseringen avsedd verkan. Utan dessa satsningar förordades i stället att man avvaktade med en kriminalisering till förmån för sociala insatser mot prostitutionen, bl.a. insatser i form av förbättrad utbildning och information riktad till föräldrar och ungdomar. I detta sammanhang lyfte man även fram värdet av fortsatta och utökade satsningar på sociala insatser riktade mot såväl säljare som köpare i prostitutionen jämte mer forskning på flera delområden av prostitutionen.

Det föreslogs även att ett nationellt center för arbete mot prostitution skulle inrättas eftersom det inte fanns någon samlad bild av könshandeln, den forskning som bedrevs och de insatser som gjordes för att motverka den. Ett center för arbete mot prostitution skulle kunna sammanställa en sådan bild och samtidigt samordna de olika insatserna. I den rapport som upprättades för 1993 års prostitutionsutredning Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige – en dokumentation och utvärdering (SOU 1995:16) hade konstaterats att en ökad kunskapsproduktion och spridning av kunskaper och erfarenheter var nödvändig och att det för att ett sådant utvecklingsarbete skulle komma till stånd krävdes att någon hade ett huvudansvar för detta. I betänkandet angavs att ett

nationellt center skulle kunna ha till uppgift att ha en aktuell överblick över den forskning som bedrevs inom prostitutionsområdet och vid avvägda tidpunkter dokumentera den samlade bilden. På områden där forskning saknades kunde centret ta initiativ till sådan. Vidare kunde ett sådant center hålla kontakt med de operativa verksamheterna på lokal nivå, vara en informationsbas för forskare, politiker och media samt ha det nationella ansvaret för kontakter med andra länder för utbyte av erfarenhet och information.

3.3 "Sextköpslagen" – lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster

3.3.1 Lagens tillkomsthistoria – Kvinnofridspropositionen

Förslaget från 1993 års prostitutionsutredning att prostitutionen skulle kriminaliseras genom att ett förbud mot köp och försäljning av sexuella tjänster skulle införas i brottsbalken möttes av en omfattande kritik från så gott som samtliga remissinstanser och genomfördes inte.³ Särskilt kritiserades förslaget att också kriminalisera den prostituerades handlande.

Regeringens senare förslag att kriminalisera sexköp utgjorde en del i Kvinnofridspropositionen. Den byggde på prostitutionsutredningens betänkande och på Kvinnovaldskommissionens slutbetänkande Kvinnofrid (SOU 1995:60). I det betänkandet hade man föreslagit en rad olika åtgärder för att öka jämställdheten mellan män och kvinnor och för att förhindra våld mot kvinnor, bl.a. vissa lagändringar i 6 kap. brottsbalken och införandet av ett kvinnofridsbrott. Regeringen ansåg att dessa frågor var närbesläktade med prostitutionsutredningens och att det var rimligt att införa ett förbud mot köp av tillfälliga sexuella tjänster. Däremot ansåg man det inte rimligt att straffansvaret också skulle innefatta den prostituerade.

Även detta förslag avvisades emellertid av majoriteten av remissinstanserna. Justitieutskottet ställde sig dock bakom regeringens förslag (bet. 1997/98:JuU13). Trots motståndet beslutade riksdagen den 29 maj 1998 att införa det föreslagna

³ För en sammanställning av remissvaren, se Ds 1996:28 Remissammanställning kvinnofrid (SOU 1995:60).

förbudet mot köp av sexuella tjänster (Riksdagen, prot. 1997/98:115). Lagen kom att träda i kraft den 1 januari 1999.

3.3.2 Lagens syften

Utgångspunkten för att köp av tillfälliga sexuella tjänster skulle kriminaliseras var att prostitution är ett allvarligt samhällsproblem som medför allvarliga skador både för de enskilda och samhället. Det framhölls att de prostituerade hade en svår social situation och runt prostitutionen förekom ofta annan brottslighet. Genom ett förbud skulle samhällets inställning i frågan markeras och förbudet skulle också kunna verka effektivt i bekämpningen av prostitutionen. Risken för att hamna i en polisutredning skulle kunna verka tillräckligt avskräckande för att förbudet skulle få effekt.

3.3.3 Skälen för och emot en kriminalisering

Liksom 1993 års prostitutionsutredning lyfte man i Kvinnofridspropositionen fram att prostitutionen är ett hinder i arbetet mot ökad jämställdhet mellan könen. Enligt regeringens uppfattning utgjorde relationer mellan självständiga kvinnor och män som präglas av ömsesidig respekt, hänsyn och tolerans själva grunden för ett jämställt samhälle. I ett sådant samhälle ansågs det ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning. Ett förbud mot köp av tillfälliga sexuella förbindelser skulle därför vara en viktig markering från samhällets sida och fylla en normbildande funktion. Det skulle också vara en viktig markering gentemot andra länder för att visa vår inställning i frågan.

Handeln med sexuella tjänster hade utvecklats till en internationell industri som ökade även i Sverige. Genom en kriminalisering hoppades man att det skulle bli svårare att etablera sig inom detta område i Sverige och att därmed även annan kriminalitet som hänger samman med organiserad prostitution skulle avta.

Att prostitutionen skulle komma att drivas under jord och att det då skulle bli svårare att nå de prostituerade med sociala insatser hade tidigare anförts som det främsta argumentet mot en kriminalisering. I propositionen lyfte man fram denna eventuella effekt, men angav att det inte borde bli ett större problem i framtiden än vad

det redan var eftersom det inte skulle föreslås något förbud mot att erbjuda sexuella tjänster. Dessutom var prostitutionen redan till största delen osynlig. En kriminalisering skulle också kunna få viss effekt på inomhusprostitutionen genom att s.k. eskortservice och liknande verksamhet borde minska. Åtminstone bland seriösa företag antog man att det borde vara en omöjlighet att erbjuda kunder och affärsbekanta en tjänst som är kriminaliserad.

Mot de svårigheter som kunde förutses när det gällde kontrollen och efterlevnaden av förbudet lyfte man fram den avskräckande effekt som ett förbud säkert skulle få. Effekten antogs i första hand bli att antalet köpare och säljare i gatuprostitutionen minskade vilket även borde minska nyrekryteringen bland framför allt unga flickor. Genom en kriminalisering av köparen ansåg man att det också borde bli lättare för polisen att ingripa på platser där man vet att det förekommer prostitution.

3.3.4 Kriminalisering endast av köparen

De prostituerades utsatta situation anfördes som ett skäl för en ensidig kriminalisering av köparens gärning. Regeringen ansåg att det inte var rimligt att också kriminalisera den som, åtminstone i flertalet fall, är den svagare parten som utnyttjas av andra som vill tillfredsställa sin egen sexualdrift. Man framhöll även vikten av att motivera de prostituerade att söka hjälp för att komma bort från prostitutionen och att de då inte skulle känna att de riskerade någon form av påföljd för att de varit verksamma som prostituerade. Det kan vara värt att notera att det i propositionen däremot inte gavs något uttryckligt svar på frågan om den nya kriminaliseringens skyddsintresse, dvs. om skyddsobjektet var en enskild kvinnas hälsa och integritet eller om det var allmän ordning som skulle skyddas.

3.3.5 Lagens konstruktion

Den nya lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster skulle ses som ett komplement till brottsbalkens bestämmelser. Att förbudet infördes som en särskild lag var en tillfällig lösning i avvaktan på en generell översyn av sexualbrotten.

Förbudet hade följande lydelse:

Den som mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse, döms – om inte gärningen är belagd med straff enligt brottsbalken – för *köp av sexuella tjänster* till böter eller fängelse i högst sex månader.

För försök döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken.

I författningskommentaren hänvisade man till bestämmelsen om koppleri och uttalade att innebörden och tolkningen av uttrycket ”att mot ersättning skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse” borde vara densamma som där. Till skillnad mot vad som gällde enligt koppleribestämmelsen räckte det dock för straffansvar att vid ett enstaka tillfälle ha skaffat sig en tillfällig sexuell förbindelse. Med ”sexuell förbindelse” avsågs samlag eller annat sexuellt umgänge. Nakenposering ansågs falla utanför begreppet. Ersättningen kunde – liksom vid koppleri – vara både ekonomisk eller av annat slag, såsom t.ex. alkohol eller narkotika. Även om den utlovade ersättningen uteblev kunde gärningen utgöra brott om ersättningen var en förutsättning för den sexuella förbindelsen.

Trots att det bedömdes kunna bli svårt att bevisa när försök till brott enligt lagen förelåg, ansåg regeringen ändå att brottsbalkens regler om försök i 23 kap. skulle vara tillämpliga. Försökspunkten menades i vart fall vara uppnådd när någon hade lämnat ett erbjudande om betalning. Härutöver krävdes för ansvar att det hade förelegat fara för att handlingen skulle ha lett till brottets fullbordan eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter. Någon övrig vägledning i fråga om vad som skulle anses utgöra fullbordat brott respektive försök fanns inte i förarbetena.

Det var endast den som mot ersättning skaffade sig den tillfälliga sexuella förbindelsen som skulle bestraffas enligt lagen. Även om brottet i allmänhet förutsatte någon form av medverkan från den som erbjöd tjänsten kunde något ansvar för medverkan enligt 23 kap. 4 § brottsbalken inte komma i fråga beträffande den prostituerade.

Straffskalan för brott mot lagen sträckte sig från böter till fängelse i högst sex månader. Påföljden skulle alltså vara densamma som för brottet *förförelse av ungdom* i 6 kap. 10 § brottsbalken. Man angav att det inom denna ram borde vara möjligt för domstolarna att ta vederbörlig hänsyn till t.ex. offrets ålder och andra omständigheter av betydelse för påföljden. Brott enligt sexköpslagen – som var subsidiärt i förhållande till bestämmelsen om förfö-

relse av ungdom – ansågs dock i normalfallet ha ett lägre straffvärde än förförelse av ungdom.

3.4 Gällande rätt – förbudet mot köp av sexuell tjänst

3.4.1 "Sexköpslagen" ersattes av en brottsbalksbestämmelse

Förbudet mot köp av sexuella tjänster placerades, som redan nämnts, i en särskild lag i avvaktan på en allmän översyn av sexualbrotten. Det sågs som ett komplement till brottsbalkens bestämmelser och var uttryckligen subsidiärt till 6 kap. brottsbalken. Lagrådet sade sig utgå från att förbudets placering skulle vara tillfällig och att den skulle övervägas närmare i samband med den då pågående översynen.

1998 års Sexualbrottskommitté hade i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna om sexualbrott. Kommittén hade även att överväga var olika förbud som gäller sexuella tjänster lämpligen borde placeras. Direktiven (dir. 1998:48) utgick från att kriminaliseringen skulle finnas kvar och dess tillämpningsområde skulle inte heller utredas. I betänkandet Sexualbrotten. Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor (SOU 2001:14) föreslogs att förbudet mot köp av sexuella tjänster skulle tas in i 6 kap. brottsbalken. Kommittén fann i sina överväganden anledning att i vissa avseenden beröra förbudets tillämpningsområden främst för att förtydliga vad förbudet innebär.

Sexualbrottskommittén uppmärksammade att koppleribrottet inte i samma mån som andra brott i 6 kap. utformats som ett brott mot person och att det därför inte passade lika väl in i systematiken. Koppleribestämmelsen avser att skydda såväl de prostituerade som att tillvarata mer samhälleliga intressen. Enligt kommitténs mening talade dock övervägande skäl för att koppleribestämmelsen skulle behållas i sexualbrottskapitlet. Detta motiverades främst av dess anknytning till sexuallivet. Kommittén anlade samma synsätt beträffande sexköpsförbudets placering. Dessutom fanns sedan länge förbudet att köpa sexuellt umgänge från den som inte fyllt 18 år i brottsbalken.

Detta innebär att de tre förbuden som gäller köp av sexuella tjänster regleras i samma brottsbalkskapitel.

3.4.2 Den brottsliga handlingen

Köp av sexuell tjänst i 6 kap. 11 § brottsbalken begås av en person som skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning. Ett annat sätt att beskriva gärningen är att den avser köp av prostitutionstjänster, men det är tillräckligt för straffansvar att någon köper en sexuell tjänst vid ett enstaka tillfälle. Brotsrubriceringen *köp av sexuella tjänster*, i den tidigare särskilda lagen, ändrades till *köp av sexuell tjänst* för att förtydliga att köpet kan vara en engångsföreteelse.

Kravet på en tillfällig sexuell förbindelse förändrades inte. Med sexuell förbindelse avses fortfarande samlag och annat sexuellt umgänge. Köp av andra sexuella beröringar eller handlingar med annan sexuell innebörd omfattas inte.

Mer stadigvarande förbindelser som äktenskap eller samboförhållande omfattas inte, vilket framgår av att den sexuella förbindelsen som avses i bestämmelsen ska vara tillfällig. Detta utesluter dock inte att en stamkund hos en prostituerad person förövar brott. Varje enskilt köp av en sexuell handling av henne eller honom kan uppfattas som en tillfällig förbindelse. Frågan har inte prövats i rättstillämpningen och är inte berörd i förarbetena till den numera upphävda sexköpslagen. I prop. 2004/05:45 hade regeringen svårt att se några skäl till att köp av sexuella tjänster av stamkunder till prostituerade inte skulle omfattas av 6 kap. 11 §.

Ersättningen kan vara ekonomisk eller av annat slag, som t.ex. betalning med alkohol eller narkotika. Den kan lämnas i förväg eller i samband med att den sexuella tjänsten utförs. För ansvar är det tillräckligt att ersättning utlovats för den sexuella förbindelsen, så att betalningen är en förutsättning för den sexuella tjänsten. Brottet fullbordas vid köpet av den sexuella tjänsten även om ersättningen ska lämnas senare.

Andra stycket lades till på förslag av Lagrådet. I detta klargörs att den person som utnyttjar den sexuella tjänsten inte själv måste ha betalat för den utan att ett brott är begånget även om en annan person har lämnat ersättningen eller utlovat den. Den som endast lämnar ersättning är inte gärningsman till köp av sexuell tjänst men kan bli ansvarig för medverkan till brottet med stöd av 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken.

För ansvar krävs uppsåt avseende samtliga gärningsomständigheter.

Straffskalan för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader. Den strängare straffskalan för köp av sexuell handling av barn, böter eller fängelse i högst två år, markerar att detta brott är mer straffvärt än köp av sexuell tjänst av en person som fyllt 18 år.

3.4.3 Försök

Försök till köp av sexuell tjänst är straffbelagt enligt 6 kap. 15 § och 23 kap. 1 § brottsbalken. Frågan om vid vilken tidpunkt brottets utförande påbörjas har diskuterats men något vägledande avgörande från Högsta domstolen finns inte. Ett exempel kan vara att diskussion om priset inleds eller att en förfrågan om sexköp framförs.

3.4.4 Medverkan

Den person som tillhandahåller den sexuella tjänsten gör sig inte skyldig till något brott. Medverkansreglerna i 23 kap. brottsbalken tillämpas inte för vad som brukar kallas nödvändig medverkan, dvs. sådan medverkan utan vilken brottet inte kan förövas, annat än om denna uttryckligen straffbelagts. Även om prostitutionen som sådan inte är en önskvärd samhällsföreteelse har det i tidigare lagstiftningsärenden redovisats skäl för att inte kriminalisera den prostituerades gärning. Hon eller han är ofta den svagare parten som utnyttjas av andra. Det är också viktigt att motivera de personer som utnyttjas att hitta vägar för att komma bort från prostitution. Andra personer som främjar brottet kan dömas för medverkan till det.

3.4.5 Konkurrens

Köp av sexuell handling av barn, 6 kap. 9 § brottsbalken, har företrädare framför *köp av sexuell tjänst*. Tillämpning av sexköpsbestämmelsen är dock inte utesluten när den som utnyttjas är ett barn, men blir då aktuell endast om sexköparen inte har uppsåt i fråga om den låga åldern och inte heller hade skälig anledning att anta att det utnyttjade barnet inte hade fyllt 18 år, enligt oaktsamhetsregeln för ålder i 13 §.

Det uppstår inte någon konkurrens med brottet *kontakt med barn i sexuellt syfte*, 6 kap. 10 a § brottsbalken eftersom detta brott begås av den som tar sådan kontakt med barnet i syfte att begå andra brott än sexköpsbrott.

Om en person mot ersättning skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse av en person som fyllt 18 år och samtidigt utsätter henne eller honom för allvarigare sexuella övergrepp döms i stället för de brott dessa gärningar innefattar.

3.4.6 Förbudets tillämplighet för sexköp utomlands

Med universell tillämplighet avses att en gärning, i detta fall ett sexköp, ska anses vara ett brott mot svensk strafflag oavsett var i världen och mot vem gärningen begås. Frågan om förbudets tillämplighet på gärningar begångna utomlands har inte berörts närmare i de förarbeten som legat till grund för förbudet. Vid den tiden var frågan om nationella och territoriella begränsningar inte lika uppmärksammas i lagstiftningsärenden som den senare blivit. Frågan utvecklades inte heller i samband med att den särskilda lagen ersattes av bestämmelsen i brottsbalken.

Utgångspunkten för brottsbalksbrotten är att dessa straffbud är universellt tillämpliga, såvida det inte finns någon särskild anledning till en motsatt bedömning. Bakgrunden till denna syn är bl.a. att dessa brott huvudsakligen avser gärningar som allmänt ansetts vara moraliskt förkastliga och som därför är straffbelagda i de flesta länder. Alla brott mot person i 3–7 kap. brottsbalken (med undantag för arbetsmiljöbrott, 3 kap. 10 §, eftersom det begås genom överträdelse av svensk arbetsmiljölagsstiftning) har således av tradition uppfattats som universellt tillämpliga.⁴

Bland brotten mot staten, 16–22 kap. brottsbalken, finns en del brott som anses ha nationellt eller territoriellt begränsad tillämplighet. 16 kap. innehåller brott mot allmän ordning som inte är universellt tillämpliga eftersom de innefattar störande av svensk allmän ordning, t.ex. 1–4 och 16 §§. Andra brott i kapitlet, som *barnpornografibrott*, 10 a §, har inte sådan begränsning. Till skillnad från dessa brott är *köp av sexuell tjänst* inte placerat i brottsbalkens 16 kap. utan i 6 kap., vilket innebär att det är mer av ett brott mot person än ett brott mot allmän ordning även om dess bakgrund har inslag av båda.

⁴ Jareborg 2001, s. 240.

Inom specialstraffrätten är utgångspunkten den motsatta, dvs. att dessa straffbud inte är universellt tillämpliga. Straffvärdebedömningar kan ofta anföras som skäl för att straffbestämmelserna inte är tillämpliga för gärningar som förövas utanför svenskt territorium. De allvarligare brotten har traditionellt placerats i den centrala strafflagen. Ett flertal specialstraffrättsliga lagar anses ändå vara universellt tillämpliga, t.ex. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

Så länge sexköpsbrottet fanns i en särskild lag, och därmed tillhörde specialstraffrätten, skulle detta kunnat ses som ett skäl för att det då sågs som territoriellt begränsat och således inte kunde tillämpas för gärningar som utförts i andra länder. Vad som talade för att tillämpningsområdet ändå inte var begränsat till gärningar utförda i Sverige var att placeringen i en särskild lag var tillfällig i avvaktan på en allmän översyn av sexualbrotten. Frågan om brottet är ett svenskt brott även om gärningen utförts utomlands har inte prövats av Högsta domstolen. I den juridiska litteraturen har frågan diskuterats med slutsatsen att det är svårt att nå någon säker ståndpunkt i frågan om den särskilda sexköpslagens eventuella territoriella begränsning. Denna slutsats bygger till stor del på att kriminaliseringen som sådan kritiserades i samband med att förbudet infördes och att skyddsintresset bedömdes inte vara annat än allmän ordning. Även i doktrinen har noterats att straffbudets överflyttning till brottsbalken kan påverka bedömningen av frågan.⁵

I och med att brottet numera är placerat i 6 kap. brottsbalken framstår det som rimligt att uppfatta det som universellt giltigt och inte begränsat till gärningar som utförts i Sverige.

3.4.7 Svensk domstols behörighet för brott som begåtts utomlands

I 2 kap. brottsbalken finns processuella regler som bl.a. begränsar när en svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts utanför landets gränser. Även om varje land själv bestämmer hur det vill utforma sin straffrättsliga jurisdiktion, sätter allmän folkrätt och internationella överenskommelser upp vissa begränsningar. Att dessa folkrättsliga begränsningar måste iakttas av svenska domstolar framgår även av 2 kap. 7 § brottsbalken. Dessa frågor har

⁵ Träskman 2005, s. 85.

senast behandlats i Internationella straffrättsutredningens betänkande Internationella brott och svensk jurisdiktion (SOU 2002:98).

Den folkrättsliga non-interventionsprincipen innebär att behörighet att döma för brott begångna utanför Sverige som huvudregel förutsätter dubbel straffbarhet.

Med dubbel straffbarhet menas att gärningen ska vara straffbar både i Sverige och i det land där den begicks. Svensk domstol är därför behörig att döma enligt svensk lag för sexköp i Norge eller Island, länder som har en reglering som motsvarar den i Sverige. Detta framgår av 2 kap. 2 § brottsbalken. Eftersom den svenska domstolen även ska ta hänsyn till motsvarande gärnings straffbarhet i praktiken går de svenska reglerna om sexköp däremot inte att tillämpa om en gärning begåtts i ett land där sexköp endast är förbjudet under vissa omständigheter, som i Finland, eller om prostitution är förbjuden generellt men tolereras och inte leder till straff, som i Thailand.

I 2 kap. 2 § fjärde stycket brottsbalken finns stadgat undantag från kravet på dubbel straffbarhet. De brott som räknas upp är sexualbrotten i 6 kap. 1–6 §§, 8 § tredje stycket och 12 § eller försök till sådana brott, om brottet begåtts mot ett barn. Stycket är alltså inte tillämpligt beträffande köp av sexuell tjänst och köp av sexuell handling av barn. För att svensk domstol ska vara behörig att döma till ansvar för dessa brott krävs således att gärningarna var straffbelagda på gärningsorten.

Det finns även en rad specialregler som gör att det är möjligt att i vissa fall tillämpa svenska straffregler på en gärning som begåtts utomlands. Denna möjlighet finns enligt 2 kap. 3 § brottsbalken bl.a. när gärningen äger rum ombord på ett svenskt fartyg som befinner sig utomlands och begås i tjänsten av befälhavare eller besättningen, när gärningen begås av någon som tillhör Försvarsmakten på ett område där Försvarsmakten befinner sig för annat ändamål än övning (vilket gäller huvudsakligen under krigsförhållanden) eller när gärningen begås av en person vid tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten eller polisen. Det finns i praxis exempel på att en sexköpare dömts för en gärning som han begått utomlands, på fritiden, men i anslutning till sin tjänstgöring i utlandsstyrkan inom Försvarsmakten (se avsnitt 6.6.4). Det finns inte heller något krav på dubbel straffbarhet för brott som begåtts i tjänsten av en polisman, tulltjänsteman eller tjänsteman vid Kustbevakningen som utför gränsöverskridande arbete enligt en internationell överenskommelse.

År 2009 uppmärksammades en händelse där ett antal svenska militärer köpte sex i anslutning till en övning i Tyskland, ett land där sexköp är tillåtet. Eftersom de inte tjänstgjorde i utlandsstyrkan och händelsen inträffade utanför ett sådant område där Försvarsmakten befann sig, omfattades dessa sexköp inte av reglerna 2 kap. 3 § brottsbalken. Det spelade därvid ingen roll om gärningarna skedde i anslutning till tjänsteutövning eller på fritiden. Detsamma gäller gärningar som begåtts av personer som representerar Sverige i en rad andra sammanhang. Det kan röra sig om företrädare för svenska myndigheter och kommuner som befinner sig utomlands på tjänsteresa, eller civila personer som är utsända av Sverige för att delta i internationella krishanteringsinsatser som t.ex. domare och åklagare.

Utredningen om svenskt rättsväsende i internationella uppdrag har i sitt betänkande Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. (SOU 2009:76) föreslagit att brott som begåtts vid tjänstgöring av personer som deltar i internationella uppdrag som Sverige tar del i ska tas in en punkt i 2 kap. 3 § brottsbalken, vilket innebär att något krav på dubbel straffbarhet inte skulle finnas för svensk straffrättslig jurisdiktion. Förslagen är under beredning i Regeringskansliet.

Undantag från kravet på dubbel straffbarhet finns även i vissa specialstraffrättsliga lagar, t.ex. lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

För att åtal ska kunna väckas för brott som begåtts utomlands krävs vidare förordnande av regeringen eller av riksåklagaren med stöd av förordningen (1993:1467) om bemyndigande för riksåklagaren att förordna om väckande av åtal i vissa fall. Från kravet på åtalsförordnande finns ett antal undantag i 2 kap. 5 § andra stycket brottsbalken. I 5 a § stadgas begränsningar när den som begått brottet redan har lagförts i ett annat land.

3.5 Andra lagregler av särskilt intresse

En rad straffbestämmelser och andra regleringar kan tillämpas för att motverka och bekämpa prostitution. Vissa bestämmelser syftar direkt till att motverka prostitution, t.ex. brottsbalkens regler om *människohandel*, *köp av sexuell handling av barn* och *koppleri* samt bestämmelserna i jordabalken om förverkande av en hyresrätt som används för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Andra

regler, avsedda för en vidare tillämpning, kan användas – och används också – i arbetet mot prostitution, t.ex. reglerna i socialtjänstlagen (2001:453) om stöd och hjälp till personer som förekommer i prostitution samt möjligheterna att med tvång ingripa mot vissa personer i prostitutionen enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

3.5.1 Människohandel

Brottet människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken har nyligen utretts. Utredningen om människohandel m.m. lämnade ett antal förslag i betänkandet Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd (SOU 2008:41). I propositionen Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel (prop. 2009/10:152) föreslogs en ny utformning av människohandelsbrottet. Förslaget beslutades av riksdagen i maj 2010 och lagändringarna träder i kraft den 1 juli 2010. Dessa förslag om ändringar i straffbestämmelsen om människohandel utgör också en åtgärd för stärkt kvalitet och effektivitet i rättsväsendet i regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål (Åtgärd 23).

Dessa lagändringar innebär att människohandel begås av den som 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. Detsamma gäller om syftet är att den andre personen ska exploateras för att avlägsna organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. Brottet består av de tre momenten otillbörligt medel, handelsåtgärd och syfte att exploatera, dvs. otillbörligt använda sig av offret. Det krävs ett orsakssamband mellan användandet av det otillbörliga medlet och handelsåtgärden. Begås gärningen mot en person som inte fyllt 18 år krävs inte att något otillbörligt medel använts.

Med exploatering för *sexuella ändamål* avses att offret ska utsättas för sexualbrott eller utnyttjas för prostitution. Även utnyttjanden som inte sker mot ersättning, är straffbelagda. Ett otillbörligt användande av offret för medverkan vid framställning av pornografiska alster eller medverkan i pornografisk föreställning

är ett sådant sexuellt ändamål som omfattas av bestämmelsen. Det krävs direkt uppsåt när det gäller kravet på syfte att exploatera. När det gäller övriga brottsrekvisit omfattas alla former av uppsåt av ansvar.

Straffskalan för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år. Är brottet mindre grovt döms till fängelse i högst fyra år. Försök, förberedelse och stämpling till människohandel och underlåtenhet att avslöja sådant brott är straffbelagt enligt 4 kap. 10 §.

Bestämmelsen om människohandel är subsidiär till den om *människorov* i 4 kap. 1 §. Bestämmelsen om *olaga frihetsberövande*, 4 kap. 2 §, är i sin tur subsidiär till både människorov och människohandel. För andra konkurrenssituationer lämnar lagtexten inte någon lösning på konkurrensfrågan utan denna får avgöras i enlighet med den allmänna konkurrensläran.

3.5.2 Köp av sexuell handling av barn

Köp av sexuell handling av ett barn som inte fyllt 18 år har alltid varit straffbelagt i brottsbalken. Brottet, som tidigare betecknades förförelse av ungdom, fanns ursprungligen i 6 kap. 8 § och senare i 6 kap. 10 § brottsbalken och begicks av den som skaffade eller sökte skaffa sig tillfälligt sexuellt umgänge med en annan person under 18 år genom att utlova eller ge ersättning. Straffbestämmelsens syfte var att förhindra prostitution bland unga genom att hota köparna, de som ledde in barnen i sådan verksamhet, med straff. Den unge kunde inte dömas vare sig som gärningsman eller som medverkande på annat sätt.

Skyddet för barn mot att utnyttjas i sexuella sammanhang förstärktes genom ändringar i 6 kap. brottsbalken år 2005. Särskilda straffbestämmelser infördes för att markera allvaret i sexualbrott som riktar sig mot barn. Tillämpningsområdet för förbudet mot sexköp utvidgades beträffande gärningar som riktar sig mot barn under 18 år till att omfatta även köp av andra sexuella handlingar än sådana som omfattas av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Brottet begås av den som förmår ett barn som inte fyllt 18 år till en sexuell handling mot ersättning. Det benämns *köp av sexuell handling av barn* och är placerat i 9 §.

Straffet är böter eller fängelse i högst två år. Det skärptes år 2005 för att markera att köp av sexuella handlingar av barn generellt har högre straffvärde än motsvarande köp från vuxna.

3.5.3 Koppleri och grovt koppleri

Att uppsåtligen främja eller på ett otillbörligt sätt utnyttja att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning utgör *koppleri* eller *grovt koppleri* enligt 6 kap. 12 § brottsbalken. 2005 års reform av 6 kap. förändrade inte koppleribrottet på något sätt som har betydelse för vårt uppdrag.

Kriminaliseringen av koppleri syftar till att motverka prostitution. Att enbart köpa sex kan inte utgöra koppleri, men konkurrenssituationer kan uppkomma i vissa fall. Den som är kund hos en prostituerad gör sig inte därigenom skyldig till koppleri. För sådana gärningar är i stället 9 eller 11 § att tillämpa.

Att vid ett enstaka tillfälle t.ex. förmedla en prostitutionskontakt är inte koppleri, men kan utgöra medverkan till köp av sexuell handling av barn eller köp av sexuell tjänst med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken.

I 6 kap. 12 § andra stycket brottsbalken regleras det underlåtenhetsbrott som begås av en person som får veta att en upplåten lägenhet används för prostitution. Om hon eller han inte gör vad som krävs för att få upplåtelsen att upphöra anses verksamheten vara främjad.

Straffskalan för koppleri är fängelse i högst fyra år. För grovt koppleri döms till fängelse i lägst två och högst åtta år. I 12 § tredje stycket anges att vid svårhetsgraderingen särskilt ska beaktas om brottet avser en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan. Människohandelsliknande fall kan vara grovt koppleri. Ansvar för människohandel förutsätter otillbörlig påverkan. Kan sådan inte visas kan främjandet av prostitution bedömas som koppleri, och då som grovt brott.

Försök till koppleri och grovt koppleri är straffbelagt enligt 6 kap. 15 §. Även förberedelse och stämpling till grovt koppleri samt underlåtenhet att avslöja sådant brott är straffbelagt.

3.5.4 Andra bestämmelser för att motverka och bekämpa prostitution

För att motverka att bostadslägenheter och lokaler används för prostitution och koppleriverksamhet finns det särskilda regler om förverkande i 12 kap. 42 § p. 9 jordabalken och 7 kap. 18 § bostadsrättslagen (1991:614). Bestämmelserna ger en hyresvärd eller en bostadsrättsförening rätt att säga upp en hyres- eller bostadsrättsinnehavare till avflyttning om en lägenhet helt eller till väsentlig del har använts för tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning. Bestämmelsen riktar sig i huvudsak mot bordeller eller bordellliknande verksamhet som sker under täckmantel av ett massageinstitut, ett solarium eller liknande.

Enligt 2 kap. 14 § ordningslagen (1993:1617) är det förbjudet att anordna offentliga pornografiska föreställningar. Förbudet infördes med syfte att motverka prostitution och det var vid sin tillkomst främst riktat mot de s.k. sexklubbarnas verksamhet.

I utlänningslagen (2005:716) finns bestämmelser som bl.a. rör utlänningars rätt att resa in i, vistas och arbeta i Sverige. Utgångspunkten är att utlänningar ska ha uppehållstillstånd eller visering för att få vistas i Sverige och en utlänning som inte har uppehållstillstånd får avvisas. Skäl för avvisning är bl.a. att det kan antas att personen kommer att begå brott eller att hon eller han under vistelsen inte kommer att försörja sig på ett ärligt sätt. Att yrkesmässigt bedriva prostitution anses som en sådan verksamhet som inryms i begreppet att inte försörja sig på ett ärligt sätt.

3.6 Vissa internationella åtaganden

Förbudet mot köp av sexuell tjänst är liksom människohandelsbrottet viktiga instrument för att förebygga och bekämpa handel med människor och för att skydda de människor som är eller riskerar att bli indragna i prostitution och andra former av sexuellt utnyttjande. Eftersom människohandel är ett gränsöverskridande brott krävs det dock internationellt samarbete för att bekämpa den. Därför finns det även en rad internationella konventionsåtaganden på området. Inom Förenta nationerna, Europarådet och EU har ett flertal instrument som behandlar prostitution och människohandel antagits. Nedan redogörs för

vissa av dessa instrument. Det förekommer också internationellt arbete i övrigt.

3.6.1 Förenta nationerna

Globalt sett har Förenta nationernas (FN) konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet) varit en viktig milstolpe.⁶ Palermoprotokollet har bl.a. till syfte att förebygga och bekämpa människohandel, med särskild hänsyn till kvinnor och barn, och att bistå de brottsutsatta med full respekt för deras mänskliga rättigheter (artikel 2). I och med Palermoprotokollet etablerades för första gången en omfattande internationellt erkänd definition av brottet människohandel. Handel med människor definieras genom en uppräkningslista av olika handelsåtgärder (rekrytering, transport, hysande, mottagande etc.) som begås med vissa otillbörliga medel (tvång, bedrägeri, vilseledande, missbruk av makt eller av någons sårbara situation etc.) i ett utnyttjandesyfte. Gärningens konstruktion består alltså av tre delar, nämligen en handelsåtgärd som begås genom användning av något av de nämnda otillbörliga medlen i ett utnyttjandesyfte. Protokollet innebär att FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet ska tillämpas även i fråga om människohandel och att protokollet ska tolkas tillsammans med konventionen.

Enligt FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor – även kallad Kvinnokonventionen eller CEDAW-konventionen – ska konventionsländerna bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjande av kvinno prostitution (artikel 6).⁷

Till FN:s konvention om barnets rättigheter – FN:s barnkonvention – har antagits ett fakultativt protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi för att tydliggöra och utöka kraven på staterna att vidta åtgärder för att garantera att barn

⁶ Prop. 2002/03:146 Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.

⁷ Prop. 1979/80:147 om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.

skyddas mot försäljning, prostitution och mot att utnyttjas för framställning av pornografi.⁸

3.6.2 Europeiska unionen

Människohandeln har uppmärksammats alltmer inom ramen för EU-samarbetet. Sedan 1996 har en rad policydokument, projekt och rättsakter lagts fram och antagits.

De viktigaste åtgärderna inom EU är antagandet av ett rambeslut om straffrättslig tillnärmning rörande människohandel den 19 juli 2002⁹ och antagandet av direktivet om tillfälliga uppehållstillstånd den 29 april 2004¹⁰. Syftet med rambeslutet var att skapa nya gemensamma minimiregler i EU:s medlemsstater gällande straffrättsliga påföljder och andra straffrättsliga åtgärder mot människohandel. Syftet med direktivet om tillfälliga uppehållstillstånd var att fastställa när ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska kunna beviljas till en person som samarbetar i kampen mot människohandel eller mot hjälp till olaglig invandring (människosmuggling).

3.6.3 Övrigt

I detta sammanhang bör också nämnas Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor som, i likhet med Palermoprotokollet, har som syfte att främja internationellt samarbete när det gäller insatser mot människohandel. Sverige ratificerade konventionen den 31 maj 2010.

Handlingsplaner har tagits fram inom EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), men dessa är inte juridiskt bindande utan utgör politiskt vägledande och förpliktigande dokument. Sedan hösten 2003 bedrivs ett aktivt samarbete inom Norden och Baltikum för att arbeta mot människohandel i ett gemensamt sekretariat och en aktionsgrupp. Även inom ramen för Östersjösamarbetet har det skapats en särskild aktionsgrupp mot människohandel.

⁸ Prop. 2005/06:68 Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter.

⁹ Prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel.

¹⁰ Prop. 2006/07:53 Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel.

Av det som nu redovisats framgår att särskilt problemen med människohandel tilldrar sig stort intresse också i ett internationellt perspektiv. Liksom när det gäller svenska förhållanden är mängden dokument och rapporter närmast överväldigande. Det är emellertid också när det gäller det internationella arbetet svårt att få fram uppgifter om i vilken utsträckning det arbete som genomförts faktiskt har lett till konkreta resultat.

3.7 Andra regeringsuppdrag som har samband med vår utredning

3.7.1 Sexualbrottsutredningen

Sedan den 1 april 2005 finns en ny och reformerad sexualbrottslagstiftning. Reformen innebar genomgripande förändringar av bestämmelserna om sexualbrott och det infördes ett nytt 6 kap. i brottsbalken.

Efter reformens genomförande har frågor som gäller tillämpningen av den nya lagstiftningen och krav på ytterligare förändringar aktualiserats i flera sammanhang utifrån delvis olika utgångspunkter. Även i den allmänna debatten har krav på utvärdering och förändringar av sexualbrottslagstiftningen framställts.

Den 17 juli 2008 beslutade regeringen därför att tillkalla en särskild utredare för att utvärdera tillämpningen av 2005 års sexualbrottsreform (dir. 2008:94). Syftet med utvärderingen är att följa upp och undersöka hur bestämmelserna har fungerat i praktiken och om syftet med reformen har uppnåtts. Utvärderingen ska särskilt fokusera på våldtäktsbrottet och de särskilda straffbestämmelserna om sexualbrott mot barn samt hur tillämpningen i dessa avseenden har fallit ut. I denna del ska särskilt begreppet "hjälplost tillstånd" ses över. I uppdraget ingår vidare att utreda och ta ställning till om det nuvarande kravet på tvång som grund för straffansvar för våldtäkt bör ersättas med ett krav på bristande samtycke. Frågan om Sveriges tillträde till Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp och vilka lagändringar som i så fall kan krävas ska också analyseras.

Uppdraget ska redovisas senast den 29 oktober 2010.

3.7.2 En översyn av påföljdssystemet

Den 25 juni 2009 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att göra en översyn av påföljdssystemet för vuxna och unga lagöverträdare (dir. 2009:60).

Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2012.

3.8 Insatser riktade till personer i prostitution och personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål

3.8.1 Inledning

Arbetet mot prostitutionen har sedan lång tid varit inriktat på sociala insatser och båda de tidigare prostitutionsutredningarna har betonat värdet av sådana insatser. I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål beskrivs prostitution och människohandel som allvarliga hinder för social jämlikhet och jämställdhet mellan könen och för de utsattas möjlighet att åtnjuta sina mänskliga rättigheter. Regeringen konstaterar att stöd- och hjälpinsatserna till de personer som utnyttjats i prostitution eller är offer för människohandel för sexuella ändamål behöver stärkas och utvecklas. Särskilda insatser anses krävas när det gäller de som är särskilt utsatta, nämligen barn och ungdomar. Vidare sägs att det generellt krävs en ökad kunskap inom de olika yrkesgrupper som kommer i kontakt med dessa personer. Handlingsplanen betonar också att insatser för att motverka efterfrågan, dvs. att människor, främst män, köper sex är avgörande för att komma till rätta med problemen.

Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS) vid Socialstyrelsen fick år 2007 i uppdrag av regeringen att inventera metoder och arbetssätt som används i socialtjänstens, hälso- och sjukvårdens och i andra aktörers arbete med personer med erfarenhet av prostitution och med offer för människohandel för sexuella ändamål. Året därpå presenterades en rapport som innehöll en systematisk kartläggning av sådana insatser, kompletterad med intervjuer av olika svenska verksamheter. I rapporten, som innehåller internationella jämförelser, konstateras bl.a. att de svenska insatserna är förhållandevis dåligt dokumenterade och utvärderade. Som exempel på områden där det saknas forskning eller dokumen-

tation nämns bl.a. arbetssätt för att nå köpare av sex, insatser för barn och unga i prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt för barn och unga i riskzonen till prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det finns även få internationella studier som belyser vilka insatser som är mest effektiva för att hjälpa de utsatta att lämna prostitutionen.

Huvuddelen av de vårdande och förebyggande insatser som riktas mot personer i prostitutionen grundar sig på socialtjänstlagen (2001:453) där det stadgas att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver. Personer som utnyttjats i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål omnämns dock inte särskilt i socialtjänstlagen.

3.8.2 Sociala insatser riktade till personer som utnyttjas i prostitution och som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål¹¹

Personer med erfarenhet av prostitution har komplexa hjälpbehov och insatser riktade till dessa personer ställer krav på särskild kunskap och kompetens. I *bilaga 3* finns en berättelse om en ung flickas utsatthet som utredningen har fått från en medlem i PRIS.

Av Socialstyrelsens kartläggning framgår att det i Stockholm, Göteborg och Malmö finns ett omfattande arbete som riktar sig direkt till personer i prostitution, genom de prostitutionsgrupper som finns på dessa orter. Dessa grupper har funnits under lång tid. Redan 1977 års prostitutionsutredning rekommenderade kommuner med en öppen gatuprostitution att starta särskilda grupper för att erbjuda stöd och hjälp till personer som utnyttjas i prostitution. Som svar på detta startade man inom socialtjänsten i Malmö, Göteborg och Stockholm särskilda prostitutionsgrupper som skulle inrikta sig på att hjälpa och stödja dem som utnyttjas i prostitution. Arbetet i dessa prostitutionsgrupper, som fortfarande

¹¹ Det finns en stor mängd studier om personer med erfarenhet av prostitution. Här kan särskilt nämnas Sven-Axel Månsson som var initiativtagare till det s.k. Malmöprojektet och som sedan dess har fortsatt sin forskning. Tillsammans med Ulla-Carin Hedin kom han 1998 ut med boken *Vägen ut*. Om kvinnors uppbrott ur prostitutionen. Studien belyser kvinnors uppbrott ur prostitutionen med avseende på orsaker, förlopp och konsekvenser och betonar vikten av olika typer av stöd för att lyckas bryta upp från prostitutionen. En examensuppsats inom ramen för psykoterapiutbildningen som tydligt belyser traumaperspektivet för kvinnor som vill bearbeta erfarenheter från prostitution är *Prostitution och Trauma*, Wilkens, 2005. För ytterligare skriftligt material, se *bilaga 5*.

bedrivs, är mångfacetterat och innehåller flera olika komponenter. Det inrymmer således både uppsökande insatser, motivations- samtal, olika former av terapier och psykosocialt stöd.

I övriga landet kan prostituerade få hjälp av socialtjänsten eller frivilligorganisationer i enskilda fall, men det finns inga reguljära verksamheter som riktar sig direkt till denna grupp.

Sociala insatser i Stockholm, Göteborg och Malmö

Prostitutionsenheten i Stockholm, Prostitutionsgruppen i Göteborg och Kompetenscenter Prostitution i Malmö bedriver bl.a. psykosocial verksamhet med behandling och motiverande samtal. Behandling sker både i enskilda samtal och i grupp. De individuella kontakterna kan se olika ut och pågå under olika lång tid utifrån personernas önskemål och behov. Det finns också rådgivning via telefon och Internet. Till detta kan även föras de mer hälsoinriktade verksamheterna som t.ex. Spiralverksamheten i Stockholm som är en mottagning med barnmorska, gynekolog och konsultläkare för personer med erfarenhet av prostitution och/eller missbruk. I Malmö finns Navet för missbrukande kvinnor i prostitution där man också kan få individuella samtal och vid sprutbytesverksamheten finns barnmorska och kurator tillgängliga för samtal. Prostitutionsgrupperna samarbetar även med olika vård- och missbruksenheter, myndigheter och organisationer.

När det gäller insatser riktade till hjälpbehövande med anknytning till prostitution har det uppsökande arbetet en central roll. Det övergripande syftet med det uppsökande arbetet på gatan är att minska gatuprostitutionen och att förhindra nyrekrytering. Arbetet bedrivs framför allt i gatumiljön under kvälls- och nattetid. I Socialstyrelsens ovan nämnda rapport beskrivs dessa möten vara relativt korta, men tillräckligt långa för att exempelvis få svar på olika kontaktskapande frågor, informera om risker samt för att överlämna visitkort med ett gratis 020-nummer. Inom ramen för detta arbete kan man också följa med kvinnorna till andra myndigheter eller hjälpa dem på annat sätt som exempelvis ordna med gynekologundersökningar eller andra provtagningar. I de tre storstäderna Malmö, Göteborg och Stockholm där det förekommer gatuprostitution bedriver även olika ideella organisationer uppsökande och stödjande verksamhet. Som exempel kan nämnas Stadsmissionen.

Prostitutionsgrupperna bedriver numera också visst uppsökande arbete på Internet, inom ramen för de s.k. FAST-programmen (Försäljning av sexuell tjänst).¹² Kvinnor och män som erbjuder sexuella tjänster via hemsidor kan kontaktas med e-vykort där prostitutionsgruppen presenterar sig, beskriver syftet med kontakten och vad de har att erbjuda. Prostitutionsgruppen i Göteborg har en hemsida som riktar sig till målgruppen. På hemsidan finns bl.a. en frågelådefunktion och ett forum samt länkar till andra samhällsresurser.

Prostitutionsgrupperna arbetar också med personer som blivit utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Dessa personer har specifika behov som skiljer sig från övriga personer som befinner sig i prostitution. I arbetet med dessa personer samordnas ofta insatserna med andra myndigheter och frivilliga organisationer.

Insatserna riktade mot prostitutionen i Sverige syftar, till skillnad från i många andra länder, främst till att bekämpa prostitutionen genom att hjälpa personer att komma ur prostitutionen eller att sluta köpa sex. Arbetet bygger på en nolltolerans i förhållande till prostitution, medan man i många andra länder arbetar med skadereducerande åtgärder. I Malmö har dock insatserna till viss del inriktats mot skadereducering. Man har således bl.a. delat ut kondomer, glidmedel och överfallsalarm.

Projekt inom Kriminalvården och på SiS institutioner för unga

I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål fick Kriminalvården och Statens institutionsstyrelse (SiS) i uppdrag att bygga upp verksamheter riktade till kvinnor respektive ungdomar, som har erfarenhet av prostitution. Båda myndigheterna har startat ambitiösa projekt för att utföra uppdragen. Bl.a. har inskrivningsformulären utvecklats så att det tydligare framkommer om personen har erfarenhet av prostitution (båda myndigheterna använder här en vid definition). Frågor som rör prostitution tas upp i samtalsgrupper på ungdomsinstitutionerna och prostituerade kvinnor i fängelse erbjuds både terapi och olika sociala insatser.

¹² Inom ramen för FAST-programmen bedrivs både uppsökande och stödjande insatser på det sätt som redovisats ovan.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det bedrivs omfattande sociala insatser i de tre storstäderna för att hjälpa prostituerade, och då främst kvinnor i gatuprostitution, att kunna lämna prostitutionen. Däremot saknas i stor utsträckning kunskap om i vilken utsträckning personer i prostitution och offer för människohandel blir uppmärksammade och hjälpta på andra orter. Kunskapen om vilka metoder för att hjälpa de utsatta som är mest effektiva är också begränsad.

Särskilt om sociala insatser riktade till barn och unga

För att kunna motverka att människor hamnar i prostitution behövs olika förebyggande insatser. Särskilt viktiga är sådana insatser som riktar sig till barn och unga. Ändå saknas i stor utsträckning kunskap om barn och ungdomar med erfarenhet av prostitution. Av Prostitutionsgruppens i Göteborg studie av ungdomar som säljer och byter sexuella tjänster framgår att dessa ungdomar många gånger haft tidiga kontakter med socialtjänst och övrig hjälpapparat, men ändå upplever att ingen har vågat närma sig problemet, trots att man sänt ut tydliga signaler om hjälpbehov.¹³

Av Socialstyrelsens senaste rapport om prostitution 2007 framgår att få kommuner säger sig ha kännedom om minderåriga med erfarenhet av prostitution. Många män och kvinnor som utnyttjas i prostitution uppger emellertid att de gjort sin prostitutionsdebut tidigt. Intervjuade personer inom polisen och prostitutionsgrupperna menar dessutom generellt, enligt Socialstyrelsens rapport, att ju yngre de som tillhandahåller den sexuella tjänsten är, desto mer populära är de och desto mer kan människohandlare ta betalt.

Enligt IMS kartläggning av svenska insatser mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål finns det få uppgifter om arbetet med unga i prostitution i Sverige. Prostitutionsgrupperna får, enligt rapporten, sällan kontakt med unga i prostitution, men agerar när så är fallet genom att aktivera socialtjänstens resurser. Socialtjänstens ansvar och generella möjligheter till insatser behandlas utförligt i utredningen Sexuell exploatering av barn i Sverige (SOU 2004:71). Även SiS-institutioner som vänder sig till yngre kommer som nyss nämnts i kontakt med ungdomar med erfarenhet av prostitution.

¹³ Abelsson och Hulusjö 2008.

Det finns få svenska studier om gruppen ungdomar med erfarenhet av byte eller försäljning av sexuella tjänster även om intresset för denna grupp har ökat på senare år.¹⁴

I handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål pekar regeringen på att det i det uppsökande arbetet finns särskilda svårigheter att nå barn och ungdomar som har utsatts för, eller riskerar utsättas för, sexuell exploatering. Det anses krävas särskilda utbildningsinsatser när det gäller barn och ungdomar.

3.8.3 Sociala insatser riktade till köpare av sexuella tjänster¹⁵

Under många år har man uppmärksammat och riktat sociala insatser till de personer som utnyttjas i prostitution eller med erfarenhet av prostitution. Utifrån både forskning och socialt arbete finns det således i dag relativt stor kunskap om denna grupp. Köparna har däremot varit en ganska bortglömd grupp och kunskapen om dem är därmed också mindre. I och med att det blev kriminaliserat att köpa sexuella tjänster lyftes emellertid köparna av sådana tjänster fram som en grupp i samhället i behov av hjälp och stöd.

Sedan drygt tio år bedriver socialtjänsten i Stockholm, Göteborg och Malmö s.k. KAST-grupper (Köpare Av Sexuella Tjänster) som erbjuder stöd, råd och behandling för att motivera potentiella och aktiva sexköpare att ändra sitt beteende. Behandlingsmetoderna går ut på terapi – individuellt, i grupp eller i par. Det finns även telefonrådgivning.

Inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål har Socialstyrelsen fått i uppdrag att utvärdera och utveckla arbetet inom kommunerna som rör insatser riktade dels till dem som befinner sig i prostitution, dels till sexköpare (Åtgärd 8).¹⁶

¹⁴ Se t.ex. Ungdomsstyrelsens rapport 2009.

¹⁵ När det gäller forskning och kunskap om personer som köper sexuella tjänster hänvisas bl.a. till Hedlund 1999, Månsson och Linders 1984, Månsson 2004, Sandell 1996 samt RFSU 2004.

¹⁶ Utvärderingen ska redovisas till regeringen den 31 december 2011 och en slutredovisning av uppdraget ska göras senast den 1 mars 2012.

3.8.4 Tvångslagstiftning till skydd för den enskilde eller befolkningen

Utgångspunkten enligt socialtjänstlagen är att alla insatser ska grunda sig på en fri vilja från den hjälpbehövandes sida. I fall då den enskilde inte vill ta emot hjälp, trots att hon eller han är i trängande behov av det, kan socialtjänsten i vissa fall besluta om eller ansöka om att ett tvångsomhändertagande sker. Det finns regler i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) som i vissa situationer möjliggör omhändertaganden av enskilda personer som tillhandahåller sexuella tjänster.

Vissa regler om tvångsingripanden finns även i smittskyddslagen (2004:168) som syftar till att skydda befolkningen mot spridning av smittsamma sjukdomar. Bestämmelserna avser i första hand att skydda de personer som riskerar att bli smittade.

4 Prostitution i Sverige 1999–2008

4.1 Inledning

Köp av sexuella tjänster kriminaliserades för att bekämpa prostitutionen. I Kvinnofredspropositionen behandlades åtgärder för att motverka våld mot kvinnor, prostitution och sexuella trakasserier i arbetslivet. Regeringen anförde där bl.a. att det i ett jämställt samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning. När det gällde prostitutionen uttalades vidare att denna medför allvarliga skador både för de enskilda och för samhället och ett förbud mot köp av tillfälliga sexuella förbindelser skulle markera samhällets inställning i denna fråga.

Det är mot den här bakgrunden vårt uppdrag att utvärdera förbudet ska ses. Vilka effekter har förbudet mot köp av sexuell tjänst haft? Har förekomsten av och formerna för prostitution i Sverige i dag förändrats jämfört med vad som gällde före tillkomsten av förbudet? Om det har skett en förändring, har den i så fall sin grund i förbudet eller kan den förklaras av andra orsaker? Vilken betydelse har förbudet haft för formerna och förekomsten av människohandel för sexuella ändamål i Sverige? Hur har kriminaliseringen påverkat sexköparna? Har kriminaliseringen förändrat situationen för de personer som befinner sig i prostitution?

Detta är några av de frågor vi har haft i uppgift att försöka besvara. Vi har i kapitel 3 presenterat de två prostitutionsutredningar som lämnade sina betänkanden 1981 respektive 1995. I det här kapitlet beskriver vi mot den bakgrunden vad vi i dag vet om prostitutionen i Sverige under de dryga tio år som förbudet varit i kraft. Det gäller prostitutionens omfattning och former, situationen för de personer som är eller har varit aktiva i prostitu-

tionen och svenskarnas attityder till prostitution och förbudet mot köp av sexuella tjänster.

Det ska redan här sägas att uppgiften är svår. Prostitution och människohandel för sexuella ändamål är komplexa och mångfacetterade samhällsfenomen som delvis försiggår i det fördolda. Bl.a. gör den ökade internationaliseringen och ökningen av personer som annonserar på Internet att polis och sociala myndigheter får problem att överblicka utbredningen. Den kunskap som finns om prostitution och människohandel låter sig sällan beskrivas i exakta siffror. När vi startade vårt arbete fanns det en ambition att genom egna undersökningar kunna kartlägga prostitutionen. Efter att ha tagit del av det mycket omfattande underlag i form av rapporter och utredningar från myndigheter och forskare som redan fanns, insåg vi emellertid att det inte skulle vara möjligt för utredningen att inom sina ramar producera den exakta kunskap om prostitutionen som politiker och debattörer efterfrågar, men som varken myndigheter eller forskare hade lyckats få fram under de dryga tio år som förbudet mot köp av sexuell tjänst funnits.

Vår beskrivning av prostitutionen i Sverige 1999–2008 bygger därför i huvudsak på redan tidigare publicerat skriftligt material. Viss information har tillkommit genom de intervjuer som vi gjort med poliser inom ramen för vår undersökning av hur förbudet har tillämpats (se kapitel 6), med socialarbetare från Prostitutionsenheten i Stockholm, Prostitutionsgruppen i Göteborg, Kompetenscenter Prostitution i Malmö och KAST i Göteborg samt genom svar på frågor vi har ställt till personer med egen erfarenhet av prostitution. Vi anser dock att den bild vi presenterar utifrån detta underlag är en så tydlig bild som det i dag är möjligt att åstadkomma.

4.2 Våra källor

I det följande presenteras de viktigaste rapporterna och undersökningarna samt den övriga information som ligger till grund för våra slutsatser i detta kapitel. Det ska betonas att de rapporter och undersökningar som nämns nedan bara är ett urval av dem som tillkommit under den senaste tioårsperioden.

I *bilaga 5* finns en förteckning över det viktigaste skriftliga material vi haft som underlag för vårt arbete.

4.2.1 Socialstyrelsen

I samband med att förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes år 1999 fick Socialstyrelsen i uppdrag att fortlöpande följa prostitutionens förändring och omfattning i Sverige och även förändringen internationellt. Uppdraget har bl.a. redovisats i tre rapporter; Kännedom om prostitution 1998–1999 respektive 2003 och 2007.

Den första rapporten baserades på datainsamling som skedde genom att enkäter skickades ut till samtliga kommuner, polismyndigheter och polisområden, till lokalavdelningarna inom Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) och till ett urval restauranger och hotell. Vidare genomfördes en kartläggning av hemsidor med prostitutionsanknytning på Internet samt intervjuer med nyckelinformanter inom polis, socialtjänst, sjukvård och frivilligorganisationer. Dessutom intervjuade man 19 män med erfarenhet av sexköp.

2003 års rapport byggde huvudsakligen på ett kvalitativt material i form av intervjuer med cirka 35 personer som i sin verksamhet kommit nära prostitutionen. Bland de intervjuade fanns personer som representerade sociala myndigheter och verksamheter, Rikskriminalpolisen och en rad frivilligorganisationer på olika platser i landet. Därutöver intervjuades en kvinna med egna erfarenheter av prostitution. Förutom dessa intervjuer hade ett antal ungdomsmottagningar skriftligen tillfrågats om sin erfarenhet av ungdomar med prostitutions- eller prostitutionsliknande erfarenheter.

För rapporten 2007 genomfördes datainsamlingen genom enkäter, intervjuer och en Internetkartläggning. Enkäter skickades ut till samtliga polismyndigheter och till 100 av landets 290 kommuner. Representanter från socialtjänsten och polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg, Malmö, Umeå och Luleå, Rikskriminalpolisen, några särskilda sociala projekt och ett antal frivilligorganisationer intervjuades. Intervjuer gjordes även med 16 personer med egna erfarenheter av prostitution. Det genomfördes också en kartläggning av marknadsföring av prostitution, riktad mot Sverige, på Internet.

4.2.2 Rikskriminalpolisen

Rikspolisstyrelsen är sedan år 1997 nationell rapportör till regeringen i frågor som rör handel med kvinnor. Fram till den 1 november 2008 uppdrog Rikspolisstyrelsen åt Rikskriminalpolisen att utföra uppdraget som nationell rapportör, men därefter överfördes uppdraget till polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen. Uppdraget har hittills resulterat i tio rapporter om handel med kvinnor och människohandel för sexuella och andra ändamål. I viss utsträckning omfattar dessa rapporter även prostitution som inte har anknytning till organiserad verksamhet. Rapporterna bygger på information från landets polismyndigheter, andra myndigheter såsom Migrationsverket, frivilligorganisationer och allmänheten samt på uppgifter som kommit fram vid Rikskriminalpolisens eget arbete rörande framför allt människohandel t.ex. genom kartläggningar via Internet. I rapporterna redovisas kriminalstatistik avseende bl.a. människohandelsbrott och koppleribrott jämte analyser av brottsutvecklingen och rättstillämpningen avseende dessa brott.

4.2.3 Prostitutionsgrupperna

Prostitutionsenheten i Stockholm, Prostitutionsgruppen i Göteborg och Kompetenscenter Prostitution i Malmö har under 2006 och 2007 publicerat flera regionala studier, främst med inriktning mot prostitution där kontakt etableras via Internet.

I två kartläggningar från KAST (Köp Av Sexuella Tjänster) i Malmö beskrivs prostitutionen och marknadsföringen av sexuella tjänster på Internet i Öresundsregionen (Kartläggning av köp av sexuella tjänster på Internet i Öresundsregionen, Scaramuzzino och Malmström, 2006 och Sexhandelns sociala geografi, Scaramuzzino och Weman, 2007). En ytterligare kartläggning av hur Internet används för att erbjuda/marknadsföra sexuella tjänster i Skåne/Öresundsregionen publicerades 2007 (När prostitutionen flyttade in i vardagsrummet, Olsson, 2007). Vid Prostitutionsenheten i Stockholm genomfördes under sex månader 2005 en kartläggning av prostitutionen på Internet i Stockholmsområdet. Undersökningsmaterialet bestod av olika typer av annonser där sexuella tjänster mot ersättning bjöds ut (Slutrapport från projektet Nätprostitution, Johansson m.fl., 2006). Under år 2007 genom-

förde Prostitutionsgruppen i Göteborg en studie av ungdomars erfarenheter av sexuella tjänster mot ersättning (I sexualitetens gränstrakter – en studie av ungdomar i Göteborg med omnejd som säljer och byter sexuella tjänster, Abellsson och Hulusjö, 2008).

Det finns även årsberättelser och verksamhetsberättelser från de olika prostitutionsgrupperna som innehåller information om prostitutionen inom verksamhetsområdet.

4.2.4 Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

BRÅ rapporterade år 2000 om tillämpningen av förbudet mot köp av sexuella tjänster (Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen första året, BRÅ-rapport 2000:4). En senare rapport från BRÅ omfattar, förutom en redogörelse för människohandeln och den därmed sammanhängande prostitutionen och de aktörer som förekommer i dessa sammanhang, en särskild del om personer som köper sexuella tjänster (Sexuell människohandel, en fråga om tillgång och efterfrågan, BRÅ-rapport 2008:24).

BRÅ har även fått i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera handlingsplanen mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En första delrapport har presenterats under våren 2010 (Prostitution och människohandel för sexuella ändamål, BRÅ-rapport 2010:5).

4.2.5 Prostitution i Norden – NIKK

Forskningsprojektet ”Prostitution i Norden” genomfördes 2007–2008 av NIKK (Nordiska Institutet för Kunskap om Kön) på uppdrag av de nordiska jämställdhetsministrarna. Elva nordiska forskare arbetade i projektet med att beskriva, belysa och analysera situationen avseende prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Norden.

I projektets slutrapport ingår en artikel som avhandlar prostitutionens utbredning i Sverige. Artikeln grundar sig på rapporter och kunskapssammanställningar från de senaste 30 åren gällande prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. Det skriftliga materialet har kompletterats med intervjuer med representanter från landets prostitutionsgrupper, polisen, frivilligorganisationer och hälso- och sjukvården (Prostitution och

människohandel för sexuella ändamål i Sverige: Omfattning, förekomst och kunskapsproduktion, Holmström, 2008). I slutrapporten redovisas också en befolkningsbaserad enkätstudie som genomfördes i Sverige 2008 rörande bl.a. attityder till sexköp och sexförsäljning (Tio år med lagen: Om förhållningssätt till och erfarenheter av prostitution i Sverige, Kuosmanen, 2008) samt en studie av bl.a. hur myndigheterna uppfattar och använder förbudet mot köp av sexuell tjänst (Sexhandel, sexköpslagstiftning och myndighetsförståelse: Ett svenskt exempel, Siring, 2008).

4.2.6 Attitydundersökningar

Svenska folkets attityder till och i viss utsträckning erfarenheter av sexköp har varit föremål för ett antal kvantitativa undersökningar. Studien "Den köpta sexualiteten" genomfördes av Sven-Axel Månsson år 1996 och var en befolkningsbaserad enkätundersökning där det bl.a. ställdes frågor rörande prostitution och köp av sexuella tjänster.¹ Åren 1999 och 2002 genomförde SIFO, på uppdrag av dagspressen, undersökningar baserade på telefonintervjuer med personer över 15 år (SIFO 1999 och 2002). Som ovan nämnts genomfördes år 2008, inom ramen för forskningsprojektet Prostitution i Norden, en befolkningsbaserad enkätstudie där frågor ställdes om bl.a. attityder till sexköp och prostitution (Kuosmanen, 2008).

Det finns även flera studier som behandlar ungdomars attityder och beteenden. Den första omfattade drygt 4 300 ungdomar ur en normalpopulation i årskurs tre på gymnasiet (Ungdomars sexualitet – attityder och erfarenheter, Svedin och Priebe, 2004). En ny enkätundersökning där 3 498 gymnasieungdomar och 362 RFSL-medlemmar deltog genomfördes 2009 (Unga, sex och Internet, Svedin och Priebe, 2009). En motsvarande studie i vilken 957 gymnasieelever deltog genomfördes 2008 i Jönköpings län (Ungdomars attityder och beteende när det gäller att köpa och sälja sex, Näslund, Ahlgren och Rosander, 2009).

Ungdomsstyrelsen genomförde 2008–2009 tre enkätundersökningar där frågor ställdes om erfarenhet av och attityder till sexuell exponering på Internet och sex mot ersättning (Erfarenheter av sexuell exponering och sex mot ersättning, 2009).

¹ Studien publicerades av Folkhälsoinstitutet i antologin Sex i Sverige – om sexuallivet i Sverige 1996, Lewin (red) et al. 1998.

Ungdomsstyrelsen arbetar under 2009 och 2010, som ett led i regeringens handlingsplan, med att förebygga sexuellt utnyttjande av unga på nätet. Rapporten *Se mig – unga om sex och Internet* överlämnades till regeringen i september 2009.

4.2.7 Studier om prostitutionen på Internet

Utöver de myndighetsrapporter som nu redovisats finns flera studier och forskningsarbeten som behandlat prostitution där kontakt tagits via Internet. År 2003 publicerade Riksförbundet för sexuell upplysning (RFSU) en undersökning av prostitutionen på Internet som grundade sig på bl.a. en analys av cirka 200 webbplatser på Internet och intervjuer med personer med kunskap om prostitution (Prostitution på Internet, Söderlind, 2003).

Den roll som Internet spelat avseende bl.a. sexuella kontakter och sex i kommersiella sammanhang har beskrivits i en rad arbeten inom ramen för det s.k. Nätsexprojektet, som bedrevs 2002–2004 vid Institutionen för socialt arbete vid Göteborgs universitet samt vid enheten för socialt arbete vid Malmö Högskola. En mer övergripande bild av Internets betydelse i sexuella sammanhang lämnas i en studie grundad på en enkätundersökning via Internet som drygt 1 800 personer deltog i under juni 2002 (*Kärlek och sex på Internet*, Månsson m.fl., 2003). I en annan studie analyseras webbplatser på Internet i syfte att redogöra för sexindustrin och prostitutionen på nätet (*Sexindustrin på nätet*, Månsson och Söderlind, 2004). Det s.k. Onlineprojektet, som initierats och genomförts av BUP-Elefantén vid Universitetssjukhuset i Linköping, publicerade under 2009 efter tre års arbete en samlad rapport som redovisar erfarenheter från kontakter med barn och ungdomar som utsatts för övergrepp och exploatering via Internet (*Barn och sexuella övergrepp via IT*, Jonsson, Warfvinge och Banck, Landstinget i Östergötland, 2009).

4.2.8 Svar från kvinnor med erfarenhet av prostitution

Flera av de undersökningar som nämnts ovan har innefattat intervjuer med eller enkätsvar från personer med egna erfarenheter av prostitution. På det individuella planet har naturligtvis dessa personer den säkraste kunskapen om prostitutionens förändring

och de eventuella effekterna av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Under vårt arbete har vi kontaktats av två grupper eller nätverk som består av personer som tidigare har utnyttjats eller för närvarande utnyttjas i prostitution; nätverket PRIS (Prostituerades Revansch I Samhället) som består av personer som tagit sig ur prostitutionen och Rose Alliance som beskriver sig som en organisation för sex- och erotikarbetare. Via e-post har de båda nätverken fått ett antal frågor som vi bett att få besvarade av de medlemmar som velat bidra med sina erfarenheter och kunskaper om prostitutionen. 14 individer, 7 från vardera nätverket, har besvarat enkäten. Frågorna framgår av *bilaga 2*.

4.3 Prostitutionens omfattning och former

4.3.1 Inledning

I de båda prostitutionsutredningarna, Prostitutionen i Sverige (SOU 1981:71) och Könshandeln (SOU 1995:15) liksom i rapporten Prostitutionen i Sverige (Ds S 1980:9) presenteras som säkra en hel del detaljerade uppgifter om omfattningen och förekomsten av prostitution i Sverige.

I undersökningar från senare tid redovisas mera sällan några precisa uppgifter om t.ex. antalet personer verksamma i olika former av prostitution. Socialstyrelsen har således i sin senaste uppföljning 2007 inte redovisat någon samlad bedömning av prostitutionens omfattning. I ett inledande metodavsnitt anges att uppgiften att kartlägga prostitution är komplicerad, att mycket av det som hör prostitutionsvärlden till är dolt, otillgängligt eller skambelagt, att studier av prostitution möter diverse hinder och att detta innebär att det inte går att få en exakt bild av prostitutionen och dess omfattning, oavsett vilken metod man använder. I rapporten har man därför valt att *ringa in* fenomenet utifrån olika aktörers perspektiv. Rapportförfattarna påpekar att det alltså är endast *känedom* om prostitution som möjligtvis går att kartlägga, eller snarare de *uppfattningar* och *uppskattningar* som görs av olika aktörer och att de tolkningar som görs kan ske utifrån sinsemellan motsägande perspektiv och definitioner. I rapportens slutord sägs att olika röster i det empiriska underlaget talar utifrån sina respektive horisonter, verksamheter och positioner, vilket leder till att uppgifterna ibland är motstridiga. Slutsatsen är att det är svårt

att se någon klar linje när det gäller förändringen och rapporten ger inte något entydigt svar på frågan om prostitutionens omfattning har ökat eller minskat.

Charlotta Holmström redogör i sitt bidrag i forskningsrapporten Prostitution i Norden för de uppgifter som finns att tillgå gällande prostitutionens utbredning i Sverige. Hon konstaterar att det vid en närmare läsning av tillgängligt material avseende omfattning och förekomst framträder kunskapsluckor. Hon beskriver hur detta kan förklaras med att produktion av kunskap om denna typ av fenomen är komplex och hennes slutsats är att det i dag inte förefaller finnas något enhetligt grepp om att kontinuerligt och systematiskt samla in och sammanställa kunskap om prostitutionens och människohandelns förekomst och förändring i Sverige.

Kunskapen om prostitutionen varierar emellertid mellan olika former av prostitution. När det gäller gatuprostitutionen bedöms de uppgifter som finns om omfattning och utbredning beskriva de verkliga förhållandena. Den prostitution som öppet annonseras via Internet har på senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet och både polisen och de olika prostitutionsgrupperna bevakar den fortlöpande. Jämfört med gatuprostitutionen är emellertid omfattningen av Internetprostitutionen svårare att verifiera och bedöma. Även om annonser och erbjudanden om sexuella tjänster kontrolleras och följs upp är det ofta osäkert i vilken utsträckning dessa motsvarar ett verkligt utbud av sexuella tjänster mot betalning. En annons och ett telefonnummer kan avse flera personer som tillhandahåller sexuella tjänster men vanligare är att flera olika annonser och telefonnummer härrör från en enda prostituerad person. Annonser kan också ligga kvar trots att verksamheten inte längre pågår.

När det gäller sådan inomhusprostitution där kontakterna tas t.ex. på restauranger, hotell, sexklubbar, eller massageinstitut är kunskapen om i vilken omfattning den förekommer begränsad. Några närmare undersökningar eller studier har såvitt vi kunnat finna inte heller genomförts beträffande dessa former av prostitution under de senaste tio åren.

4.3.2 En halvering av antalet kvinnor i gatuprostitutionen

År 1998 uppgav socialtjänstens prostitutionsgrupper att de kände till cirka 730 kvinnor i landet som befann sig i gatuprostitution. Vid årsskiftet 1998/1999, i samband med att sexköpslagen trädde i kraft, försvann gatuprostitutionen nästan helt men ökade senare under året även om personerna i prostitution var betydligt färre än tidigare. Gatuprostitution har efter förbudets ikraftträdande endast förekommit i Stockholm, Göteborg och Malmö och antalet kvinnor i gatuprostitutionen har, enligt uppgifter från prostitutionsgrupperna, varierat mellan 300 och 430 per år.

Tabell 4.1 redovisar de uppgifter som finns om antalet personer i gatuprostitution i Stockholm, Göteborg och Malmö åren 1998 t.o.m. 2008. Det framgår där att även om det skedde en viss ökning efter den mycket kraftiga minskningen år 1999 så ger de uppgifter som finns vid handen att det totala antalet personer i gatuprostitution har halverats.

Tabell 4.1 Antal personer i gatuprostitution 1998–2008

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Stockholm	280	170	i.u. ¹	i.u. ¹	i.u. ¹	200	i.u. ¹	150	200	i.u. ¹	180
Göteborg	286	90	i.u. ¹	i.u. ¹	i.u. ¹	100	30	30	i.u. ¹	i.u. ¹	64 ²
Malmö	160	80	111	123	135	106	98	92	67	74	52

Källa: Socialstyrelsen, uppgifter från prostitutionsgrupperna i Stockholm, Göteborg och Malmö samt Befolkningsstatistik från SCB.

¹I Göteborg och Stockholm har man i perioder inte gjort några årssammanställningar utan endast uppskattningar bl.a. utifrån hur många prostituerade som funnits ute per kväll.

²Avser endast andra halvåret 2008 eftersom prostitutionsgruppen inte bedrev någon uppsökande verksamhet under våren 2008.

En ökad andel utländska kvinnor i gatuprostitutionen

Enligt 1993 års prostitutionsutredning hade vid den tidpunkten mellan 20 och 30 procent av kvinnorna i prostitutionen utländsk bakgrund. Prostitutionsgrupperna redovisade en ökad andel utländska kvinnor när antalet kvinnor i gatuprostitutionen minskade år 1999. I dag uppges i Stockholm och Göteborg mer än hälften och i Malmö en fjärdedel av kvinnorna i gatuprostitutionen ha utländsk bakgrund. Många av dessa kvinnor kommer från de ”nya Schengenländerna” i Baltikum och Östeuropa men det finns även kvinnor från Thailand och från länder i Sydamerika och

Afrika. I Stockholm och Malmö uppges de flesta av dessa kvinnor vara etablerade i Sverige medan majoriteten av de utländska kvinnorna i gatuprostitutionen i Göteborg befinner sig tillfälligt i Sverige. De senaste två åren har antalet kvinnor från Nigeria ökat kraftigt i Göteborg vilket anses ha samband med kriminaliseringen av sexköp i Norge. Enligt polisen flyttas de nigerianska kvinnorna av människohandlare eller kopplare till nya marknader när de blir utkonkurrerade eller när förhållandena i de länder i Europa som de först kom till försämrats (se vidare avsnitt 5.4.2).

4.3.3 Internet – en ny arena

I 1993 års prostitutionsutredning antogs att de flesta av kontakterna i inomhusprostitutionen togs via annonser i pressen. I dag har marknadsföring via Internet helt tagit över som kontaktväg och det står klart att Internet är en allt mera dominerande och växande arena för prostitutionskontakter. Numera finns det ständigt ett stort antal hemsidor direkt inriktade på prostitution där sexuella tjänster bjuds ut till svenska sexköpare. Även på andra hemsidor, ofta med koppling till pornografiskt material, förekommer det annonser om sexuella tjänster eller länkar till sådana annonser. Det finns även hemsidor med särskilda forum där det sker ett utbyte av information rörande prostitution. Ett stort antal hemsidor och mötesplatser som saknar direkt anknytning till pornografi eller sex uppges också förmedla kontakter som är direkt inriktade på försäljning av sexuella tjänster av olika slag. Kontakter genom s.k. communities, chattforum eller kontaktprogram som msn bedöms i dag också utgöra en betydande del av prostitutionsmarknaden. En majoritet av de ungdomar som i en enkätundersökning år 2009 uppgav att de kommit i kontakt med sexköpare hade gjort det via Internet.

Det finns uppgifter från bl.a. prostitutionsgrupperna om att personer verksamma i gatuprostitutionen har sökt sig till Internet som en ny eller alternativ kontaktyta för prostitutionskontakter. Hur många tidigare gatuprostituerade det kan röra sig om är dock inte känt och det finns samtidigt uppgifter om att kriminaliseringen av sexköp ledde till att gatuprostituerade, av olika skäl, helt upphörde med sin verksamhet.

När det gäller möjligheten att beräkna prostitutionens omfattning kan konstateras att den prostitution där kontakten tas via

sexkontaktsidor på Internet – till skillnad från andra kontaktsidor där prostitution förekommer – är väl så synlig som gatu-prostitutionen och att den därför inte kan sägas vara dold eller insynsskyddad. Det som är synligt på Internet är dock främst marknadsföringen av de sexuella tjänsterna vilket inte i sig ger någon mera exakt kunskap om den verkliga omfattningen.

Det har genomförts olika kartläggningar av utbudet av sexuella tjänster via Internet. Tillvägagångssättet vid de olika undersökningarna har emellertid varierat och det är svårt att bedöma i vilken utsträckning den information som lämnas i annonser på nätet är riktig. Det kan således dölja sig mer än en individ bakom en annons, men vanligare är att flera olika annonser egentligen avser en och samma individ.

När Socialstyrelsen genomförde en nationell kartläggning år 2007 registrerades 299 olika webbsidor där 301 personer erbjöd sexuella tjänster mot betalning i Sverige. De flesta annonserna vände sig till köpare i Stockholmsområdet. År 2008 undersökte Rikskriminalpolisens IT-brottssektion webbplatser inriktade på prostitutionsannonser och fann 417 annonser där 376 kvinnor, 10 transsexuella och 31 män bjöd ut sina tjänster. Prostitutionsgruppen i Stockholm och Kompetenscenter Prostitution i Malmö har även genomfört lokala kartläggningar av annonseringen på Internet. År 2007 angavs att 57 personer sålde sex via Internet i den ”svenska delen” av Öresundsregionen. Motsvarande antal år 2008 var 78. Av de 78 personerna bedömdes 61 vara nya personer som inte hade förekommit året innan. Kompetenscenter Prostitution i Malmö har beskrivit en kraftig ökning av annonseringen på Internet med en fördubbling av annonserna avseende sexuella tjänster mellan 2008 och 2009. I den rikstäckande enkätundersökning som genomfördes 2009 uppgav 56 procent av de ungdomar som hade erfarenheter av att sälja sex att Internet var det vanligaste sättet att komma i kontakt med sexköpare. Detta innebar en tredubbling jämfört med år 2004 då drygt 16 procent angav Internet som kontaktsätt. Det står klart att Internet numera är en betydelsefull kontaktväg för personer som vill utnyttja ungdomar sexuellt.

En kontakt via Internet följs i stort sett alltid av en eller flera mobiltelefonkontakter. Telefonen har, främst genom användningen av mobiltelefoner, under den senaste tioårsperioden kommit att få stor betydelse när det gäller de kontakter som tas i prostitutionen. Förmedling av mobiltelefonnummer som tillhör personer som

erbjuder sexuella tjänster mot betalning uppges också vara en kontaktyta av betydelse. Detta kontaktsätt uppges ha minskat behovet av att exponera sig i andra prostitutionsformer. Vissa personer med erfarenhet av att erbjuda sexuella tjänster i gatumiljön säger t.ex. att de bara går ner på gatan "när telefonen slutar att ringa". Vissa kontakter som tas i gatuprostitutionen uppges numera bara avse utväxling av telefonnummer för senare bruk. Användningen av mobiltelefoner har underlättat kontakterna mellan personerna i prostitution, men det finns inga uppgifter som visar att detta i sig har medfört en ökning av prostitutionen.

4.3.4 Prostitution i anslutning till sexklubbar och massageinstitut

I början av 1990-talet förekom prostitution på poseringsateljéer/massageinstitut, solarier och i liknade verksamheter i de tre största städerna. Sexklubbarnas verksamhet uppgavs också ha en koppling till handel med sexuella tjänster även om det saknades direkta belägg för att det förekom någon prostitution eller knöts några prostitutionskontakter på dessa klubbar. I dag uppges det alltså finnas sexklubbar på flera håll i landet där det förekommer nakenposering. Enligt polisen förekommer samma kvinnor på sexklubbar i olika delar av landet. Både polisen och personer som arbetat på sexklubbar uppger att det förekommer prostitution på klubbarna och att dessa även är en kontaktyta för prostitution. När det gäller massageinstitut, solarier och liknade verksamheter säger sig polisen i de tre storstäderna känna till att det förekommer sådana rörelser där det också bedrivs prostitution. Polisen har även spanat och ingripit mot sådan verksamhet i bl.a. Stockholm, Malmö och Gävle vilket lett till ett antal fällande domar och strafförelägganden avseende sexköpsbrott.

Det finns inga uppgifter om att personer som tidigare befunnit sig i gatuprostitutionen har flyttat till sexklubbar och massageinstitut.

Det kan noteras att bland de ungdomar som i enkätundersökningar uppgett att de har tillhandahållit sexuella tjänster har ingen kommit i kontakt med sexköparen på en sexklubb, ett massageinstitut eller i någon liknande verksamhet.

Det finns inga uppgifter som talar för att denna form av prostitution skulle ha ökat i omfattning.

4.3.5 Prostitution i hotell- och restaurangmiljöer

I samband med Socialstyrelsens första kartläggning genomfördes en enkätundersökning bland företag med utskänkningstillstånd i Stockholm, Göteborg, Malmö och Norrköping där dessa tillfrågades om det hade förekommit prostitutionskontakter i deras verksamhet åren 1998 och 1999. Cirka sju procent av de tillfrågade företagen uppgav att det förekommit sådana kontakter. Bland dessa företag fanns det såväl hotell- och restaurangverksamheter som barer, pubar, kaféer och nattklubbar. Några motsvarande undersökningar har inte genomförts i samband med senare kartläggningar av prostitutionen. Av Socialstyrelsens senare kartläggningar framgår dock att det alltjämt förekommer prostitution i anknytning till hotell, restauranger, casinon och i liknande verksamheter. Det uppges i dessa sammanhang dock vara svårt att skilja mellan sådana fall där den första kontakten tas direkt på plats och de där den inledande kontakten varit en följd av t.ex. en annons på Internet. Det framgår dock av flera domar som avser sexköp, koppleri och människohandel att sexuella tjänster marknadsförts och att prostitutionskontakter tagits i dessa miljöer.

Liksom beträffande sexklubbar och massageinstitut finns det inget som talar för att personer som tidigare befunnit sig i gatuprostitutionen har flyttat till hotell- och restaurangprostitution.

”Krogen, diskotek och uteställen” nämns som vanliga platser där kontakter knutits med sexköpare bland de ungdomar som i enkätundersökningar redovisat att de tillhandahållit sexuella tjänster.

Det finns inte några närmare uppgifter om i vilken omfattning det förekommer prostitution på hotell och i restauranger eller liknande verksamheter, men ingenting tyder på att omfattningen skulle ha ökat under senare år.

4.3.6 Andra kontaktvägar i inomhusprostitutionen

När det gäller de prostitutionsformer som hittills beskrivits förutsätter samtliga att det sker en exponering utåt för att komma i kontakt med kunderna. Detta innebär att det om resurser sattes in skulle vara möjligt att lokalisera och bedöma omfattningen av denna prostitution. Det är emellertid känt att det förekommer prostitutionsverksamhet där kontakterna tas på ett sådant sätt att

de är mycket svåra att spåra upp. Polisen har således i vissa ärenden avseende koppleri och människohandel kunnat konstatera att de i ärendet aktuella sexköparna tillhört mindre grupper eller nätverk av personer som gjort gemensamma "beställningar" av kopplare eller människohandlare.

I missbrukarkretsar och i socialt utsatta miljöer förekommer det prostitution där sexuella tjänster erbjuds i utbyte mot t.ex. droger, mat och husrum.

Bland de ungdomar som i enkätundersökningar har uppgett att de tillhandahållit sexuella tjänster säger sig flera ha kommit i kontakt med sexköparen genom kompisar eller en bekant vuxen.

Det saknas närmare uppgifter om omfattningen av dessa prostitutionsformer. Allmänt torde kunna sägas att kunskapen om dessa mer dolda former av prostitution i stor utsträckning är beroende av vilka resurser som avsätts, hur prostitutionsgrupperna prioriterar i sin uppsökande verksamhet och hur framgångsrik polisen är i sin spaningsverksamhet.

4.3.7 Genomsnittsåldern är lägre i inomhusprostitutionen än i gatumiljön

Enligt Socialstyrelsens kartläggningar sker den prostitution där yngre kvinnor är inblandade i huvudsak utanför gatumiljön. Att yngre personer främst förekommer i inomhusprostitutionen stöds även av undersökningar som under senare år har genomförts bland ungdomar. Detta innebär en förändring jämfört med de antaganden som gjordes av 1977 års prostitutionsutredning enligt vilka de som var verksamma utanför gatuprostitutionen i regel var 25 år eller äldre.

I Socialstyrelsens senaste kartläggning uppgav majoriteten av de personer som fått sina kontakter via Internet att de var mellan 18 och 30 år. Vid Rikskriminalpolisens kartläggning år 2008 uppgavs de flesta annonser med erbjudanden om sexuella tjänster avse kvinnor i åldrarna 22 till 35 år.

När det gäller personer som förekommer i utredningar om koppleri och människohandel är det oftast, enligt de domar utredningen haft tillgång till, fråga om unga kvinnor, runt 20 år, som utnyttjas i denna verksamhet.

4.3.8 Prostitutionen är främst men inte enbart ett storstadsfenomen

Socialstyrelsen uppger i sina rapporter att prostitutionen inte bara är ett storstadsfenomen, utan att det förekommer prostitution även på mindre orter och i olika delar av landet. När det gäller gatuprostitutionen finns det dock inga uppgifter om att denna form av prostitution skulle förekomma utanför de tre prostitutionsstråken i Stockholm, Göteborg och Malmö.

I samband med Socialstyrelsens första kartläggning uppgav 44 av landets då 288 kommuner att de år 1998 kände till att det förekom prostitution i kommunen. Motsvarande antal år 1999 var 48. I sin senaste rapport uppger Socialstyrelsen att andelen kommuner med kännedom om att det förekommer prostitution år 2006 var ungefär lika stor som 1999.

När det gäller den domstolspraxis som finns avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst, koppleri och människohandel är de flesta gärningar begångna i och omkring Stockholm, Göteborg och Malmö. Det finns dock, även i detta material, exempel på att det förekommer prostitution även utanför storstadsområdena, i t.ex. Bollnäs, Jönköping, Gävle, Katrineholm, Luleå, Norrköping, Oskarshamn, Umeå och Örebro. På samma sätt rapporterar Rikskriminalpolisen om att det kontinuerligt förekommer misstankar om prostitution i t.ex. Kronobergs län, Västerbottens län och Norrbottens län. Resultaten från enkätundersökningar, riktade mot ungdomar i olika delar av Sverige, ger vid handen att det förekommer att ungdomar utnyttjas i prostitution även utanför storstäderna.

När det gäller prostitutionen via Internet framgår det av kartläggningar som gjorts att det på Internet förekommer annonser riktade till sexköpare i hela Sverige. De annonser som avser storstadsområdena dominerar dock.

Om man utgår från hur många kommuner och polismyndigheter som enligt Socialstyrelsens kartläggningar uppgett sig ha kännedom om att det förekommer prostitution inom det egna området tyder ingenting på att det mellan åren 1998 och 2007 har skett några större förändringar av prostitutionens utbredning.

4.3.9 Män som utnyttjas i prostitutionen

När män utnyttjas i prostitution är enligt tillgängliga uppgifter även sexköparen i regel en man. 1993 års prostitutionsutredning angav att homosexuell prostitution förekommer i mindre omfattning än heterosexuell prostitution och att den är mindre synlig.

I Socialstyrelsens första kartläggning år 2000 uppgav socialtjänsten i tolv kommuner att de kände till att det förekom prostitution där män köpte sex av män. Enligt Socialstyrelsens senare kartläggningar är kunskapen om denna form av prostitution begränsad även om man känner till att den förekommer. Att kunskapen är begränsad kan förklaras av att varken kommuner eller polisdistrikt fokuserar på män som utnyttjas.

Att männen som utnyttjas i prostitution skulle vara en osynlig grupp verkar numera inte stämma. De flesta aktörer med kännedom om sexmarknaden på Internet uppger att det finns män som tillhandahåller sexuella tjänster på denna arena vilket också bekräftas av Socialstyrelsens Internetkartläggning. En färsk kartläggning som gjorts inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål avseende män och transpersoner som tillhandahåller sexuella tjänster på Internet visar att annonsering sker öppet och att det relativt enkelt går att finna personer som erbjuder sina tjänster.²

Det finns emellertid inga närmare uppgifter om hur många män som totalt utnyttjas i prostitutionen i Sverige.

4.3.10 Ungdomar som utnyttjas i prostitutionen

Enligt den rapport som Ungdomsstyrelsen publicerade hösten 2009 har cirka 10 procent av unga mellan 16 och 25 år någon gång lagt ut "sexiga bilder" av sig själva på Internet. Samtidigt har nära hälften av tjejerna upplevt att någon har försökt övertala dem att

² Se *De osynliga synliga männen som säljer sex. Två kvantitativa studier över män som säljer sex och säkrare sex samt män och transpersoner som säljer sex på Internet*, Larsdotter, 2010. Denna studie har gjorts inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål i vilken Riksförbundet för sexuellt likaberättigande (RFSL) fick i uppdrag att granska omfattningen av och situationen för personer som köper och säljer sexuella tjänster inom grupperna homo- och bisexuella samt transpersoner och personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål inom dessa grupper i Sverige.

skicka sexuella bilder, prata om sex eller agera framför webbkameran. För killar är motsvarande andel 13 procent.

Internet är en viktig arena i ungas sociala liv och ses av dem som något positivt. Tekniken har gjort att kontaktytorna ökat vilket samtidigt har medfört fler oönskade kontakter. Många unga har accepterat att det fungerar så och sägs ha strategier för att hantera obehagliga situationer.

Ungdomsstyrelsens slutsats att de flesta ungdomar som utnyttjats sexuellt mot betalning fått kontakt med köpare via Internet stöds av resultaten från andra enkätundersökningar som genomförts angående ungdomars erfarenheter av att tillhandahålla sexuella tjänster.

I Ungdomsstyrelsens Ungdomsenkät uppgav 1,7 procent av de tillfrågade, vilket sägs motsvara 20 000 tjejer och killar, att de hade tagit emot ersättning för sex. Unga verkar generellt ha en liberal attityd till sex mot ersättning. Drygt fyra av tio ansåg att det är acceptabelt att ha sex mot ersättning om båda är med på det. En av tio kunde tänka sig att själv ta emot ersättning för sex och killar var mer positivt inställda än tjejer. Det var dock vanligare att man kunde acceptera att andra gjorde sexuella handlingar mot ersättning än att man själv kunde tänka sig att göra det. I rapporten sägs att andelen som uppger sig ha tagit betalt för sex inte har ökat sedan 2004 trots att antalet unga Internetanvändare har ökat kraftigt.

Av Ungdomsstyrelsens rapport framgår samtidigt att de ungdomar som uppger att de tillhandahållit sexuella tjänster ofta har en problematisk livssituation. De har dålig psykisk hälsa, bristande vuxenkontakter och svårt att sätta gränser. Nätet är en viktig arena för kontakter, men tekniken är inte i sig orsaken till att dessa unga tillhandahåller sex mot betalning via nätet.

Att unga som utnyttjas i prostitution har problem med psykisk ohälsa, ett sexualiserat beteende och gränsöverskridande handlingar – som alkoholkonsumtion, missbruk och kriminalitet – bekräftas av andra studier som också visar att det finns ett starkt samband mellan att ha blivit utsatt för sexuella övergrepp och att tillhandahålla sex mot ersättning. En undersökning bland hbt-ungdomar inom ramen för Ungdomsstyrelsens rapport visade att de som uppger sig ha tillhandahållit sexuella tjänster i högre utsträckning angav att de hade ångest och var deprimerade jämfört med andra hbt-ungdomar. Att de ungdomar som uppger att de erbjudit sex mot någon form av ersättning är en grupp ungdomar med många särdrag och svårigheter bekräftas även av Socialstyrelsens informanter.

Det rör sig bl.a. om flickor som växer upp i missbrukarmiljöer och som tidigt blir både drogade och sexuellt utnyttjade men även om flickor i utåt sett väl fungerande familjer som förutom prostitutionen företagit andra självdestruktiva handlingar som självsvalt, hetsätning, självskadande beteenden och självmordsförsök.

Av de kartläggningar som gjorts av annonser på Internet framkommer att det nästan aldrig förekommer annonser där personen som erbjuder sexuella tjänster mot betalning uppges vara under 18 år.

I Socialstyrelsens rapporter framkommer emellertid att de personer som socialtjänsten kommer i kontakt med som har erfarenhet av prostitution i många fall utnyttjades första gången redan i 14–15-årsåldern. Detta bekräftas av svaren i enkätundersökningar som riktat sig till ungdomar. Även Prostitutionsenheten i Stockholm uppger att majoriteten av de drygt 400 personer som gått i någon form av samtal där berättar att de började tillhandahålla sexuella tjänster i 13–14-årsåldern.

Det finns inga närmare uppgifter om antalet unga som utnyttjas för sexuella tjänster via Internet eller i annan form av inomhusprostitution. Det är därför inte möjligt att avgöra om antalet unga som på detta sätt utnyttjas sexuellt faktiskt har blivit fler de senaste tio åren.

4.3.11 Sammanfattning och slutsatser

När det förekommer uppgifter om prostitutionens omfattning grundas dessa i regel på uppskattningar gjorda med utgångspunkt från antalet aktiva personer i gatuprostitutionen. Detta beräkningsätt användes av 1993 års prostitutionsutredning som uppskattade att antalet kvinnor i inomhusprostitutionen i Sverige var dubbelt så stort som antalet kvinnor i gatuprostitutionen. Eftersom utredningen utgick ifrån att det fanns ett visst mörkertal ökade man härutöver det beräknade totala antalet med 25–50 procent.

I sin redovisning av omfattning av och omsättning i könshandeln utgick 1993 års prostitutionsutredning från de beräkningar som fanns i den tidigare prostitutionsutredningens betänkande där det totala antalet prostituerade kvinnor i landet hade uppskattats till ungefär 1 800 år 1980. 1993 års prostitutionsutredning ansåg, med det beräkningsätt som ovan beskrivits, att antalet kvinnor i prostitutionen i Sverige år 1993 var mellan 2 500 och 3 000.

Till stöd för påståendet att antalet personer i inomhusprostitutionen var dubbelt så stort som de i gatuprostitutionen hänvisades till den undersökning som hade genomförts år 1992 inom det s.k. ARENA-projektet där Prostitutionsgruppen i Göteborg kartlade inomhusprostitutionen i Göteborg. Den uppskattning som 1993 års prostitutionsutredning gjorde med utgångspunkt i ARENA-projektet, med en tredjedel av prostitutionen på gatan och två tredjedelar inomhus eller i mer dolda former, har därefter utgjort norm i många sammanhang när prostitutionens omfattning bedömts och diskuterats. Beräkningsmodellen har emellertid ifrågasatts, särskilt efter år 1999 då gatuprostitutionen i Sverige minskade kraftigt. I en undersökning av BRÅ från år 2004 gjordes exempelvis bedömningen att fyra femtedelar av prostitutionen skulle förekomma i mer dolda former.

Det finns inga tillgängliga fakta som visar att de uppskattningar som 1993 års prostitutionsutredning gjorde var felaktiga. Det finns dock inte heller några senare undersökningar som bekräftar att förhållandet mellan gatuprostitution och andra former av prostitution i dag skulle vara 1:2. Några undersökningar som ger empiriskt stöd för det ibland framförda antagandet att det skulle ha skett någon allmän förskjutning mellan de olika prostitutionsformerna saknas också.

Det finns uppgifter om att personer som förekommer i gatuprostitutionen även kommer i kontakt med sexköpare genom annonsering via Internet. Detta innebär att uppskattningar av prostitutionens omfattning definierad som antalet prostituerade, utifrån de två mest synliga arenorna för prostitutionen i Sverige, Internet och gatuprostitutionsstråken i de tre största städerna, kan bli missvisande.

I de tre rapporter Socialstyrelsen publicerat efter förbudets införande finns det som redan framhållits inga uppgifter om prostitutionens omfattning i Sverige totalt sett. Socialstyrelsen gör dock en rad bedömningar när det gäller frågan vilka förändringar som skett i prostitutionen under den aktuella perioden. Vid en jämförelse mellan åren 1998 och 1999 anges således att antalet kända kvinnor i prostitutionen, totalt sett, har minskat. I 2003 års rapport uppges att det inte finns något som talar för att prostitutionen totalt sett har ökat eller minskat i omfattning sedan 1999, men att det har skett en viss ökning av gatuprostitution i Malmö. Den enda mera påtagliga förändringen som nämns i 2007

års rapport är att gatuprostitutionen har minskat i omfattning i Göteborg och Malmö.

Charlotta Holmström uppger i sin artikel i forskningsrapporten Prostitution i Norden att en sammanställning av den befintliga kunskap som finns om läget i Sverige under år 2008 visar att det förekom cirka 300 kvinnor i gatuprostitution och ungefär 300 kvinnor och 50 män i prostitution på Internet. Det framhålls dock att detta inte betyder att antalet personer i prostitution i Sverige i dag skulle kunna uppskattas till 650. Som ovan beskrivits kan personer i prostitution vara samtidigt verksamma på flera arenor, exempelvis både på Internet och på gatan, vilket skulle innebära att samma person räknades flera gånger. Å andra sidan kan den gjorda beräkningen enligt Holmström vara en undervärdering, då den är beroende av hur det sociala arbetet är organiserat och vilka undersökningar som kommer till stånd. Uppskattningarna skulle således i stället för att ge en tillförlitlig bild av den faktiska situationen snarare kunna säga något om vilka resurser man har inom polis och socialtjänst och vilka prioriteringar man gjort. Hon anför sammanfattningsvis att omfattningen av kvinnor i gatuprostitution i Sveriges tre storstäder förefaller vara relativt väl kartlagd, att kunskapen gällande kvinnor som erbjuder sex över nätet är något mer begränsad, men under utveckling, medan kunskapen om män som tillhandahåller sexuella tjänster och om personer som erbjuder sex på andra arenor än gatan och Internet liksom kunskapen om förekomsten av prostitution utanför stadsområdena är ytterst begränsad. Charlotta Holmström uppger också att man "samtidigt tror" att merparten av prostitutionsverksamheten förekommer på mindre synliga arenor.

Som beskrivits i avsnitt 4.3.2 ovan försvann gatuprostitutionen nästan helt vid årsskiftet 1998/1999 vilket måste anses ha haft ett direkt samband med att förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes. Under år 1999 återkom gatuprostitutionen, men då enbart i Stockholm, Göteborg och Malmö. Gatuprostitutionen har därefter legat på en nivå som innebär att det totala antalet personer i gatuprostitution har halverats jämfört med vad som gällde innan förbudet infördes. Denna minskning får anses vara en direkt följd av kriminaliseringen av sexköp. Slutsatsen får stöd av iakttagelsen att, på samma sätt som skedde i Sverige, gatuprostitutionen nästan helt försvann i Bergen i samband med att ett förbud mot köp av

sexuell tjänst infördes i Norge år 2009.³ Det finns också uppgifter, både från poliser och från personer med egen erfarenhet av prostitution, att förbudet haft en avskräckande effekt på köpare samt att förbudet även fått kvinnor i gatuprostitutionen att upphöra med prostitution.

Det har emellertid sagts att den konstaterade minskningen av gatuprostitutionen skulle motsvaras av en ökning av andra former av prostitution. Som ovan beskrivits finns inte några närmare uppgifter om omfattningen av den prostitution som förekommer på hotell och i restauranger eller i anslutning till s.k. sexklubbar. Ingenting tyder dock på att omfattningen av dessa prostitutionsformer skulle ha ökat under senare år. Som beskrivits i avsnitt 4.3.3 har Internet tillkommit som en viktig och växande prostitutionsarena sedan förbudet infördes. Omfattningen av denna form av prostitution är osäker. Som närmare beskrivs i kapitel 5, där vi jämför situationen i Sverige med den i Danmark och Norge, finns dock inget som tyder på att det skulle ha skett en större ökning av prostitutionen på Internet i Sverige än i dessa jämförbara länder. Detta talar mot att förbudet skulle ha medfört att gatuprostitutionen bytt arena till Internet. Mot den här bakgrunden bör man kunna dra slutsatsen att den halvering av gatuprostitutionen som skett utgör en reell minskning av prostitutionen i Sverige och att denna minskning också i huvudsak är en effekt av kriminaliseringen av sexköp.

Av det som nu redovisats framgår att det som skett sedan förbudet mot köp av sexuell tjänst infördes är att gatuprostitutionen halverats, att Internet tillkommit som en viktig kontaktyta för prostitution men att det inte finns några säkra uppgifter om vilken omfattning den egentligen har samt att ingenting talar för att andra former av inomhusprostitution har ökat. Det finns inga uppgifter från personer som arbetar på fältet som tyder på att man där uppfattar att det skulle ha skett någon ökning av prostitutionsverksamheten. Eftersom prostitutionsverksamhet typiskt sett är beroende av att visa upp sig på något sätt för att komma i kontakt med kunderna är det osannolikt att det skulle finnas någon omfattande prostitution som är helt okänd.

Sammantaget innebär detta att vi anser oss kunna dra slutsatsen att prostitutionen totalt sett i vart fall inte har ökat i Sverige sedan år 1999.

³ Bergen kommune 2009.

När det gäller ungdomar som utnyttjas i prostitution utgör Internet en ny arena som vuxit närmast lavinartat under de tio år som förbudet mot köp av sexuell tjänst funnits. Ungdomsstyrelsens slutsats att de flesta ungdomar som utnyttjats sexuellt mot betalning fått kontakt med köpare via Internet stöds av resultaten från andra enkätundersökningar som genomförts angående ungdomars erfarenheter av prostitution. Av Ungdomsstyrelsens rapport framgår vidare att unga som tillhandahåller sexuella tjänster har problem med psykisk ohälsa, ett sexualiserat beteende och gränsöverskridande handlingar som alkoholkonsumtion, missbruk och kriminalitet och att det finns ett starkt samband mellan att ha blivit utsatt för sexuella övergrepp och att utnyttjas i prostitution.

Exponeringen av unga på Internet har utvecklats oavsett förbudet mot köp av sexuell tjänst. De risker för sexuellt utnyttjande och övergrepp som denna exponering innebär ökar emellertid behovet av att skydda ungdomar från att hamna i prostitution. Oavsett om de problem som konstaterats hos ungdomar med erfarenhet av prostitution helt eller delvis orsakats av att de utnyttjats sexuellt eller om de kommit att utnyttjas på grund av att de redan var i en utsatt situation är det ytterst angeläget att på alla sätt minska efterfrågan så att ungdomar inte lockas in i prostitution.

4.4 Människohandel för sexuella ändamål

Förebyggandet och bekämpandet av människohandel för sexuella ändamål är en sedan länge högt prioriterad fråga för Sverige. Sedan 1950-talet har medlemsländerna i Förenta nationerna varit överens om att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål med beaktande av att dessa kränkningar är en form av sexuellt slaveri och oförenliga med människans integritet och värde.

I prop. 2003/04:11 Ett utvidgat straffansvar för människohandel anges att Förenta nationerna uppskattar att mellan 700 000 och två miljoner människor, framför allt kvinnor och barn, är offer för människohandel varje år. Enligt uppskattningar från International Organisation for Migration (IOM) kommer årligen cirka 500 000 kvinnor till någon av EU:s medlemsstater såsom offer för människohandel.

I sin lägesrapport år 2004 uppskattade Rikskriminalpolisen antalet kvinnor som blivit offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige till 400–600. I 2007 års rapport avstod Rikskriminalpolisen från att presentera några siffror och pekade särskilt på att antalet domar från år till år i sig inte kan ligga till grund för att konstatera ökningar eller minskningar av människohandel eller koppleriverksamhet. Sådana uppgifter, menade man, visar mer på vilka prioriteringar polisen gör, vilka resurser man har och hur problembilden ser ut i olika delar av landet. Även i Rikskriminalpolisens senaste rapport sägs att det är svårt att uppskatta hur många som kan ha varit offer för människohandel i Sverige under åren 2007 och 2008. Det har således t.ex. inte varit möjligt för polisen att identifiera, eller ens lokalisera, alla flickor och kvinnor som nämns under telefonavlyssning eller iaktas under polisens spaning.

I den samlade analysen av läget konstaterades i 2007 års rapport att människohandel för sexuella ändamål är en utbredd brottslighet i princip i hela landet men med fokus på de tre storstadsregionerna och att det enligt Rikskriminalpolisen finns en tydlig koppling mellan människohandel och brott som typiskt bedöms förekomma inom organiserad brottslighet såsom narkotikabrott, vapenbrott och människosmuggling. Arbetet för att bekämpa människohandel för sexuella ändamål måste enligt rapporten omfatta alla led i den brottsliga verksamheten, allt från sexköparna till människohandelsorganisatorerna inom och utom Sverige. Förbudet mot köp av sexuella tjänster kan då genom att minska efterfrågan bidra till att förhindra en etablering av grova brottsorganisationer i Sverige.

Även om det är svårt att bedöma den exakta omfattningen av människohandel för sexuella ändamål i Sverige finns det uppgifter som tyder på att omfattningen har påverkats av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Poliser på fältet liksom socialarbetare som arbetar med dessa frågor uppger att kriminella grupper som säljer kvinnor för sexuella ändamål uppfattar Sverige som ”en dålig marknad” och väljer att inte etablera sig här på grund av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Den etablering som skett har också i de enskilda fallen betydligt mindre omfattning än i andra länder. Medan det ute i Europa är vanligt att 20–60 kvinnor ingår i en viss kriminell affärsverksamhet påträffas som regel aldrig mer än 2–4 kvinnor samt ett antal sexköpare när polisen gör ett tillslag mot en bordell i Sverige. När man studerat den telefonavlyssning som skett i koppleri- och människohandelsärenden, har man också, enligt

Rikskriminalpolisen, kunnat konstatera att efterfrågan i Sverige inte är så stor som kopplarna och människohandlarna önskar. Enligt Rikskriminalpolisen är det uppenbart att förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär för människohandlare och kopplare att etablera sig i Sverige.

4.5 Allmänhetens attityder till förbudet

Förbudet mot köp av tillfälliga sexuella förbindelser avsåg att markera samhällets inställning att prostitution är en icke önskvärd samhällsföreteelse som det är viktigt att bekämpa eftersom den medför allvarliga skador både för de enskilda individer som är inblandade och för samhället. När sexköpslagen trädde i kraft år 1999 hade antologin "Sex i Sverige – om sexuallivet i Sverige 1996" nyligen publicerats. Den innehöll bl.a. uppgifter om svenska kvinnors och mäns attityder till prostitution. Trots att svarsfrekvensen, 59 procent vilket motsvarade 2 810 individer, ansågs vara anmärkningsvärt låg har resultaten bedömts vara tillförlitliga. Undersökningsresultaten har också fått stort genomslag och har ansetts kunna utgöra vederhäftiga jämförelsetal. Enkäten innehöll frågor om svenska folkets sexualvanor och bland enkätfrågorna fanns det frågor om kriminaliseringen av köp och försäljning av sex.

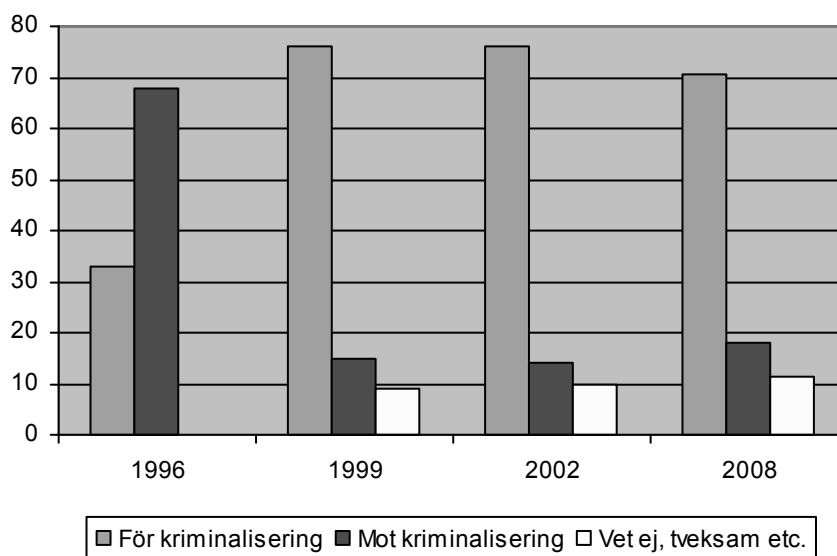
Efter förbudets tillkomst har det genomförts ytterligare tre undersökningar där frågorna anknutit direkt till förbudet mot köp av sexuell tjänst. Åren 1999 och 2002 genomförde SIFO, på uppdrag av dagspressen, undersökningar baserade på telefonintervjuer med ett urval på ca 1 000 personer över 15 år och år 2008 genomfördes, inom ramen för forskningsprojektet Prostitution i Norden, en enkätstudie som bl.a. innehöll frågor om attityder till köp och försäljning av sexuella tjänster. De som besvarade enkäten var drygt 1 100 personer mellan 18 och 74 år vilket motsvarade en svarsfrekvens på cirka 45 procent.

En jämförelse mellan resultaten i de fyra undersökningarna måste göras med viss försiktighet eftersom metod och frågekonstruktion delvis skiljer sig åt mellan undersökningarna. Som ovan angetts var också svarsfrekvensen låg. Med något olika formuleringar har emellertid frågan om sexköp ska vara kriminaliserat funnits med i alla de fyra undersökningarna. Frågorna löd: *En man betalar för sexuell samvaro med en kvinna. Bör mannens handling betraktas som kriminell?* (1996), *Sedan årsskiftet är det förbjudet att*

köpa sexuella tjänster. Tycker du att det är rätt eller fel att detta är förbjudet? (1999), I Sverige är det olagligt att köpa sex. I en del andra länder är det lagligt. Tycker du att det ska vara lagligt att köpa sex i Sverige eller ska det vara olagligt? (2002), Skall vi behålla sexköpslagen som förbjuder köp av sex? (2008).

Av de svarande i 1996 års undersökning ansåg 67 procent att sexköp inte borde betraktas som kriminellt. I 1999 års undersökning svarade emellertid 76 procent av de tillfrågade att det är rätt att köp av sexuella tjänster är förbjudet. Stödet för kriminaliseringen har varit ungefär lika starkt i de två senare undersökningarna; 76 procent i 2002 års undersökning och 71 procent i 2008 års undersökning.

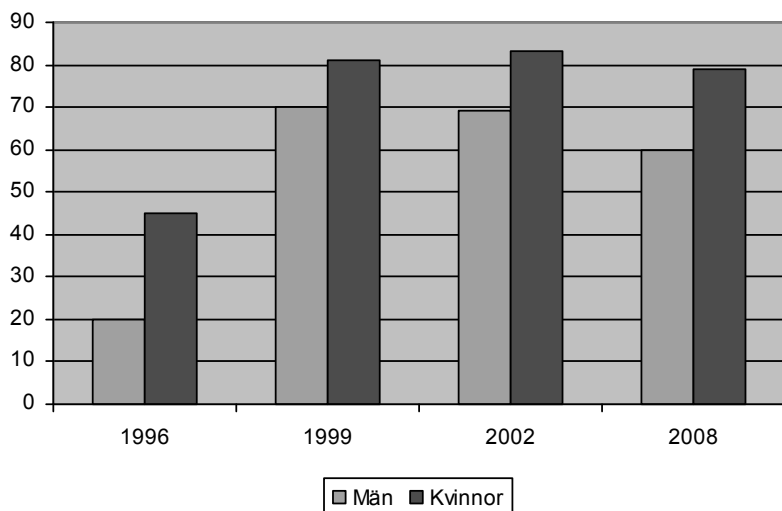
Figur 4.1 Attityder till kriminalisering av sexköp 1996–2008 enligt fyra kvantitativa undersökningar bland svenska folket. Andel i procent



Källa: Månsson, 1996, SIFO 1999, SIFO 2002 och Kousmanen, 2008.

Skillnaderna i attityden till en kriminalisering av köp av sexuell tjänst mellan män och kvinnor framgår av följande diagram.

Figur 4.2 Personer för en kriminalisering uppdelat efter kön 1996–2008 enligt fyra kvantitativa undersökningar bland svenska folket. Andel i procent



Källa: Månsson, 1996, SIFO 1999, SIFO 2002 och Kuosmanen, 2008.

För en mera detaljerad jämförelse av resultatet av de fyra genomförda attitydundersökningarna hänvisas till Kuosmanens artikel i forskningsrapporten *Prostitution i Norden*. Här kan dock nämnas att stödet för en kriminalisering av sexköp i de tre undersökningarna som genomförts efter förbudets införande var större hos yngre än hos äldre. I de båda SIFO-undersökningarna 1999 och 2002 var stödet för en kriminalisering störst i gruppen 15–29 år där 84 procent av de svarande år 1999 och 87 procent av de svarande år 2002 var för en kriminalisering. På liknande sätt var stödet i 2008 års undersökning störst i gruppen 18–28 år där 78 procent av de svarande ville behålla sexköpslagen.

Även om resultaten ska tolkas försiktigt är skillnaden mellan den första undersökningen, som genomfördes innan förbudet hade trätt i kraft, och de senare så stor att det är rimligt att anta att en reell förändring av attityder har ägt rum. Det har således skett en förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Den attitydförändring som skett måste tolkas som att förbudet i sig har haft en

betydande normativ effekt vilken, med hänsyn till att stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, kan förväntas komma att bestå.

4.6 Hur förbudet har påverkat personerna i prostitutionen

4.6.1 Inledning

Som framhållits i inledningen till detta kapitel var syftet med kriminaliseringen av köp av sexuella tjänster att förbudet skulle bidra till att bekämpa prostitutionen. I Kvinnofredspropositionen anförde regeringen att det i ett jämställt samhälle är ovärdigt och oacceptabelt att män skaffar sig tillfälliga sexuella förbindelser med kvinnor mot ersättning. När det gällde prostitutionen uttalades vidare att denna medför allvarliga skador både för de enskilda och för samhället och att den utgör ett hinder för rätten till ett värdigt liv och samhällets strävan efter jämställdhet mellan kvinnor och män. Ett förbud mot köp av tillfälliga sexuella förbindelser skulle markera samhällets inställning i denna fråga.

Myndighetsrapporter och officiella redogörelser har ibland kritiserats för att ge en ensidig och onyanserad bild av personerna i prostitutionen. Det handlar då om främst de personer som utnyttjas eftersom den forskning som bedrivs och den debatt som förs, trots den uttalade avsikten att flytta fokus från de utnyttjade till dem som utnyttjar, fortfarande i stor utsträckning handlar om "prostituerade kvinnor". Kritiken går i den delen ut på att dessa generellt beskrivs som socialt utslagna och ofta missbrukare. När det gäller köparna har de, trots den uttalade politiska viljan att byta fokus, även under senare år varit föremål för betydligt mindre uppmärksamhet. När de beskrivs i den allmänna debatten sägs det ibland att det rör sig om "helt vanliga män" medan andra grupper, som ungdomar och hbt-personer, sällan nämns över huvud taget.

I det material som utredningen haft tillgång till framträder emellertid en mera nyanserad bild som visar att det både hos myndigheter och inom aktuell forskning finns en förståelse för att prostitutionen är en mångfacetterad företeelse och där också de grupper som ibland betecknas som osynliga beskrivs. När det gäller frågan hur förbudet har påverkat personerna i prostitutionen så är det emellertid endast beträffande sexköparna och personerna som

utnyttjas i prostitution som vi funnit något underlag för en bedömning.

4.6.2 Sexköparna

I tidigare avsnitt har redovisats att poliser och socialarbetare på fältet uppger att sexköpare blivit försiktigare och att förbudet gjort att efterfrågan, i vart fall i gatuprostitutionen, minskat som en följd av kriminaliseringen. Vissa av de prostituerade och tidigare prostituerade som besvarat våra frågor uppger också att kunderna sedan förbudet infördes är mera oroliga och rädda för upptäckt medan andra menar att kriminaliseringen inte påverkat köparna eftersom så få åker fast och påföljden är så mild.

I den enkätundersökning som låg till grund för Kuosmanens studie år 2008, vilken redovisas i forskningsrapporten Prostitution i Norden, förekom frågor som avsåg att ge svar på frågan om förbudet mot köp av sexuell tjänst kan ha påverkat handlingsmönstret hos presumtiva sexköpare. I sin analys av svaren konstaterar Kuosmanen bl.a. att andelen män som uppgav att de köpt sex var mindre i 2008 års studie (8 %) än i Månssons studie från 1996 (13,6 %), att det i båda undersökningarna visat sig vara mer vanligt att köpa sex utomlands än i Sverige och att ett antal av de tillfrågade i 2008 års undersökning uppgav att förbudet hade påverkat deras handlande, så att de slutat köpa sex eller minskat på köpen. Något mindre än hälften av de män som i 2008 års studie svarade att de hade betalat för sex hade gjort det under tiden förbudet varit i kraft.

4.6.3 Personerna som utnyttjas i prostitution

När förbudet mot köp av sexuella tjänster infördes återgavs i Kvinnofredspropositionen ett antal invändningar som hade anförts som skäl mot en kriminalisering, med motiveringen att de skulle drabba de prostituerade. En sådan var att en kriminalisering skulle riskera att driva prostitutionen under jorden vilket skulle medföra att det blev svårare att nå de utsatta personerna med sociala insatser. En annan farhåga var att förbudet skulle medföra ökad risk för fysiska övergrepp och allmänt försämrade livsvillkor för de prostituerade.

Såvitt vi kan bedöma utifrån det skriftliga material och de kontakter som vi haft med myndighetspersoner och personer med erfarenhet av prostitution har dessa farhågor inte besannats.

Det saknas statistik beträffande anmälningar och lagföringar av övergrepp som riktat sig mot personer i prostitutionen. Polisen i Göteborg har särskilt granskat förekomsten av våld bland kvinnor i gatuprostitutionen utan att se någon ökning sedan förbudet trädde i kraft. Även poliser i Stockholm har uppgett att de inte funnit några belägg för att våldet mot de prostituerade har ökat. I sin rapport år 2003 rapporterade emellertid Socialstyrelsen uppgifter om ett ökat antal anmälningar om övergrepp mot prostituerade personer i Malmö i början av 2000-talet. Socialstyrelsen uppgav dock sammanfattningsvis att man inte med säkerhet kunde uttala sig om huruvida våldet inom prostitutionen hade ökat sedan förbudet infördes. Det uppgavs att en del personer som lämnat information talade om en mer riskabel situation, men att det var få som uppfattade att det faktiska våldet hade ökat. I rapporten konstaterades också att såväl forskning som uppgifter från personer med erfarenhet av prostitution visar att våld är nära förknippat med prostitution – oavsett lagstiftning – och att många av de kvinnor som utnyttjas i prostitution utsätts för våld från andra män än kunder, t.ex. de män som de lever tillsammans med. När det gällde gatuprostitutionen uppgavs i 2003 års rapport att det förekom uppgifter om att den blivit mer riskfylld och besvärlig. Anledningen till detta skulle vara att ett minskat antal sexköpare gjort att konkurrensen hårdnat och att kunderna då ställde större krav på att de prostituerade skulle ställa upp på olika former av sex än tidigare. Någon riktig förklaring till dessa uppgifter gavs dock inte och en alternativ förklaring till varför tillvaron i gatuprostitutionen skulle ha försämrats angavs vara att tillgången och användningen av heroin hade ökat. Både poliser som arbetar på fältet och kvinnor som lämnat prostitutionen har till utredningen uppgett att det är en myt att köparna skulle ha blivit värre och mera våldsamma sedan förbudet infördes. Däremot bekräftar de att våldet hela tiden finns i prostitutionen och att män också ”köper rätten” att använda våld mot prostituerade.

Kriminaliseringen av sexköp förmodades från vissa håll föra med sig att personerna som utnyttjas i prostitution i mindre utsträckning skulle våga ta kontakt med myndigheter eller söka hjälp. Att det finns en brist på förtroende för myndigheter bland prostituerade är emellertid ingenting som tillkommit i samband

med kriminaliseringen av sexköp utan är ett problem som funnits sedan länge.⁴ Många personer i främst gatuprostitutionen har emellertid nu liksom tidigare regelbunden kontakt med socialtjänst, sjukvård och frivilligorganisationer. Prostitutionsgrupperna uppger att intresset av att komma i kontakt med dem för råd, stöd och hjälp inte har förändrats i samband med kriminaliseringen. Prostitutionsenheten i Stockholm har under 2000-talet haft en stor ökning av antalet klientkontakter i sin verksamhet och antalet individuella samtal på enheten räknas årligen i tusental. Kompetenscenter Prostitution i Malmö uppger att många kvinnor söker kontakt med dem för att få hjälp med vård och behandling och för att lämna prostitutionen.

Benägenheten från personer som utnyttjas i prostitution att ta kontakt och söka hjälp verkar således inte ha minskat på grund av kriminaliseringen av sexköp.

Polisen som har arbetat särskilt med inriktning mot gatuprostitutionen uppger att polisens närvaro i gatumiljön uppfattas som en trygghet av de prostituerade. Det finns inget som tyder på att kriminaliseringen av sexköp har försvårat för personerna som utnyttjas i gatuprostitutionen att komma i kontakt med myndigheter. I samband med de satsningar som riktats mot gatuprostitutionen, bl.a. från polisens sida, framstår det i stället som att förutsättningarna för att söka hjälp och få kontakt med myndigheter har blivit bättre.

4.6.4 De utnyttjade personernas syn på kriminaliseringen

Det är tydligt, och framstår som logiskt, att de som tagit sig ur prostitutionen är positiva till kriminaliseringen medan de som alltjämt utnyttjas i prostitutionen är kritiska mot förbudet. Detta mönster återfinns i många olika rapporter och bekräftas också av de kontakter utredningen haft med medlemmar i PRIS respektive Rose Alliance.

De personer som utnyttjas i prostitutionen uppger att kriminaliseringen förstärkt det sociala stigma det innebär att sälja sex. De beskriver att de valt att prostituera sig och upplever sig inte vara ofrivilligt utsatta för något. Även om det inte är förbjudet att sälja sex upplever de sig vara jagade av polisen. De upplever sig vara omyndigförklarade i och med att deras handlingar tolereras men

⁴ Se t.ex. Hedin och Månsson 1998.

deras vilja och val inte respekteras. Vidare menar de att man kan skilja på frivillig och tvingad prostitution.

De som tagit sig ur prostitutionen beskriver att kriminaliseringen av köparnas gärningar har givit dem styrka. De har därmed kunnat sluta att skuldbelägga sig själva och i stället kunnat känna att det är köparna som gör fel och har ansvaret för de själsliga sår och svåra minnen som de tvingas leva med resten av livet. Personer som klarat att ta sig ur prostitution är därför genomgående positiva till förbudet. Särskilt framhåller de att det är köparna som lockar ungdomar in i prostitution och att det inte finns någon frivillig prostitution utan att det alltid handlar om att köparen har makten och att den som säljer sin kropp blir utnyttjad, men att detta är något som man inte vill se eller förstå så länge man utnyttjas.

När det gäller de personer som fortfarande utnyttjas i prostitution måste ovan nämnda negativa effekter av förbudet som de beskriver närmast betraktas som positiva sett utifrån perspektivet att syftet med lagen är att bekämpa prostitutionen.

5 En jämförelse med situationen i några andra länder

5.1 Inledning

I kapitel 4 har vi beskrivit vad vi i dag vet om prostitutionen i Sverige under de dryga tio år som förbudet varit i kraft och vi har försökt jämföra omfattningen av och formerna för prostitution i Sverige i dag med tiden före tillkomsten av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Som framgår i föregående kapitel är uppgiften svår och det finns inte någon helt säker kunskap om prostitutionens omfattning och förändring under perioden trots att det producerats ett stort antal rapporter och undersökningar. Det skriftliga materialet tillsammans med de uppgifter vi fått från bl.a. poliser och socialarbetare ger enligt vår bedömning dock ett tillräckligt säkert underlag för att konstatera att prostitutionen i Sverige i vart fall inte har ökat i omfattning sedan år 1999, även om formerna för prostitutionen delvis har förändrats. Vi saknar även helt säker kunskap om förekomsten av människohandel för sexuella ändamål i Sverige, men vi anser oss kunna dra slutsatsen att omfattningen är tydligt mera begränsad här än i andra europeiska länder.

I vårt uppdrag ingår att analysera vilken betydelse förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft för formerna, förekomsten och förändringen av prostitutionen och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. Det är emellertid svårt att avgöra om förändringar av prostitutionen beror på förbudet eller på andra åtgärder eller omständigheter. Det är också svårt att veta säkert hur prostitution och människohandel hade förändrats här om förbudet inte hade funnits. Ett sätt att få ledning för en bedömning är att undersöka hur förändringen har sett ut i andra jämförbara länder. Vi har därför valt att i detta kapitel göra en jämförelse, främst med situationen i våra nordiska grannländer. De stora likheter som finns i Norden vad gäller samhällsstruktur, kultur och ekonomi gör att

man kan förvänta sig att förändringen där skulle motsvara den i Sverige. Dessutom finns det, framför allt i Norge och Danmark, mer tillgänglig kunskap om prostitutionen än i andra länder som kan jämföras med Sverige. Osäkerhetsfaktorer som har att göra med juridiska gränsdragningar och definitioner torde inte heller vara lika stora vid jämförelser mellan de nordiska länderna som vid jämförelser med länder utanför Norden. Avslutningsvis gör vi också en kortare jämförelse med situationen i Nederländerna. Det är också ett land som i många avseenden liknar vårt, men där synen på – och regleringen av – prostitution skiljer sig markant från den svenska.

I de nordiska länderna har kartläggningar och undersökningar gällande prostitutionens omfattning främst genomförts i Sverige, Norge och Danmark. Charlotta Holmström och May-Len Skillbrei konstaterar i inledningen till forskningsrapporten *Prostitution i Norden* att resultaten från de studier som har gjorts i viss utsträckning kan ligga till grund för deskriptiva jämförelser såvitt avser prostitutionens omfattning, förekomst, rättsliga hantering och sociala insatser. Däremot anser de inte att sådana jämförelser kan göras när det gäller attityder och förhållningssätt.

När det gäller Finland är kännedomen om prostitutionen begränsad. Några mer övergripande beräkningar eller någon grundlig nationell kartläggning av prostitutionen har inte genomförts. Även när det gäller Island saknas uppgifter om omfattningen av prostitutionen. Vår jämförelse nedan kommer därför att koncentreras på situationen i Norge och Danmark. Jämförelser med Finland och Island kommer endast att göras när vi anser att det finns tillräckligt underlag.

5.2 Våra källor

Liksom i föregående kapitel presenterar vi inledningsvis de viktigaste rapporter och undersökningar som ligger till grund för våra jämförelser och slutsatser nedan.

I *bilaga 5* finns en förteckning över det viktigaste skriftliga material vi haft som underlag för vårt arbete. De uppgifter som rör svenska förhållanden är direkt hämtade från kapitel 4.

Vissa uppgifter är hämtade från de rapporter som Utrikesdepartementet sammanställer om efterlevnaden av de mänskliga

rättigheterna i alla världens länder. Dessa rapporter baseras på underlag från Sveriges ambassader runt om i världen.

5.2.1 Prostitution i Norden – NIKK

En stor del av de uppgifter som presenteras i detta kapitel är hämtad från olika artiklar ur forskningsrapporten Prostitution i Norden (se avsnitt 4.2.5). I inledningen till forskningsprojektets slutrapport gör projektledarna en sammanfattning av projektets resultat (Nordiska prostitutionmarknader i förändring: En inledning, Holmström och Skillbrei, 2008). En artikel berör människohandeln i Norge och grundar sig bl.a. på intervjuer med nyckelpersoner (Kunnskap om prostitusjon og menneskehandel i Norge, Tveit och Skillbrei, 2008). En annan artikel behandlar policyfältet kring människohandel i Danmark (Socialpolitiske tiltag og feministisk gennemslagskraft indenfor menneskehandel i Danmark, Spanger, 2008).

En artikel i slutrapporten jämför allmänhetens erfarenheter av sexköp (Tio år med lagen: Om förhållningssätt till och erfarenheter av prostitution i Sverige, Kuosmanen, 2008). Artikeln grundar sig huvudsakligen på en befolkningsbaserad enkätundersökning genomförd i Sverige, men artikeln gör också vissa jämförelser med sådana liknande undersökningar som har genomförts i andra länder. I rapporten redovisas också en norsk delstudie som undersökt hur norsk media har belyst frågan om kriminalisering av sexköpare i Norge under perioden 2006–2007 (Norge er ikke en øy: Mediedekningen av kriminaliseringsdebatten i Norge, Jahnsen, 2008). Studien omfattar även en analys av diskussioner på debattforumet www.sex-handel.no, en internetsida som lanserades i januari 2006 av Barne- og likstillingsdepartementet i Norge och som särskilt riktar sig till män som köper sex och potentiella sexköpare. En annan studie redovisar en attitydundersökning som genomfördes av Claus Lautrup i Danmark år 2002 samt resultat från en undersökning från år 2004 som genomfördes av Instant-Answer för tidningen Urban och en undersökning från år 2006 som genomfördes av Vilstrup Synovate för tidningen Politiken (Holdninger til prostitution i Danmark, Bjørnness, 2008). Claus Lautrups undersökning är baserad på kvalitativa intervjuer med representanter från domstolarna, polisen, socialarbetare och prostituerade samt en kvantitativ befolkningsundersökning med ett

representativt urval av 1 000 personer i åldern 16–75 år. 557 personer svarade. Vidare redovisas i en studie befolkningsbaserade undersökningar genomförda i Finland av Jämsköldhetsbarometern ((O)jämsköldhet genom prostitutionskontroll? Diskussion kring kriminalisering av sexköp i Finland, Marttila 2008). En studie i slutrapporten redogör för situationen på Island (Prostitution og kvindehandel i Island, Hrafn Atlason och Guðmundsdóttir, 2008).

5.2.2 Pro Sentret i Norge

I Norge fungerar det statligt och kommunalt finansierade Pro Sentret som ett nationellt kompetenscenter för prostitution. Pro Sentret har till uppgift att bl.a. systematisera och förmedla aktuell kunskap om prostitutionen i Norge. Pro Sentret genomför många undersökningar och kartläggningar och redovisar sitt arbete utförligt genom årliga rapporter. Det publicerar även regelbundet forskningsrapporter rörande prostitutionen.

5.2.3 Justis- og politidepartementet

Den 8 oktober 2004 överlämnade en arbetsgrupp, Arbeidsgruppe om rettslig regulering av kjøp av seksuelle tjenester, en rapport till norska justitiedepartementet, Justis- og politidepartementet (Sexkjøp i Sverige og Nederland – reguleringar og erfaringer). I rapporten hade arbetsgruppen sammanställt erfarenheter som skulle tala för respektive emot en kriminalisering av köp av sexuella tjänster och då gjort en jämförelse mellan situationen i Sverige och i Nederländerna.

I samband med arbetet att införa ett förbud mot köp av sexuella tjänster i Norge fick forskningsstiftelsen Fafo i uppdrag av det norska justitiedepartementet att göra en kartläggning av den norska prostitutionsmarknaden som den såg ut år 2008. Resultatet blev en s.k. Fafo-rapport (Mangfoldig marked – prostitusjonens omfang, innhold og organisering, Faforapport 2008:43). Rapporten baserar sig på flera källor som kompletterar varandra, bl.a. intervjuer med fackpersoner från polisen och de sociala verksamheterna, observationer och deltagande i fältarbetet hos de sociala verksamheterna, intervjuer med 20 kvinnor i inomhusprostitutionen och en genomgång av forsknings- och kunskapsbidrag på området.

5.2.4 Servicestyrelsen i Danmark

Servicestyrelsen ligger under Socialministeriet i Danmark och fungerar som en utvecklings- och rådgivningsverksamhet inom det sociala området. Den har bl.a. till uppgift att utveckla och förmedla kunskap om socialt arbete med socialt utsatta grupper, däribland personer i prostitution. Servicestyrelsen ger ut regelbundna rapporter på området (bl.a. *Prostitution i Danmark*, Rasmussen, 2007 och *Prostitutionens omfang og former*, 2008). 2007 års rapport bygger delvis på rapporten "Redegørelse om prostitution i Danmark" av Videns- og Formidlingscentret (VFC) Socialt Udsatte från 2004. VFC Socialt Udsatte blev en del av Servicestyrelsen den 1 januari 2007. Även kunskap och erfarenheter från Kompetencecenter Prostitutions uppsökande, rådgivande och sociala insatser för kvinnor i prostitution ingår i rapporten.

5.2.5 Wetenschappelijk Onderzoeken Documentatiecentrum i Nederländerna

På uppdrag av Justitieministeriet gjordes år 2007 en utvärdering av den lagstiftning som infördes i Nederländerna år 2000 då bl.a. bordellförbudet upphävdes (*Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban*, A.L. Daalder, 2007). I utvärderingen presenteras några genomförda delstudier, bl.a. en delstudie om de sociala förhållandena bland prostituerade i den licensierade sektorn genomförd av Helga Dekker, Ruud Tap, och Ger Homburg (*Evaluatie opheffing bordeelverbod, de sociale positie van prostituees*, Dekker, Tap, och Homburg, Regioplan Beleidsonderzoek, 2006). Delstudien var begränsad till den kommersiella prostitutionen och fokuserade på fönsterprostitution, sexklubbar, privatbostäder, eskortfirmor och massageinstitut. I delstudien gjordes djupintervjuer med 354 s.k. sexarbetare och 49 ägare av licensierade verksamheter. Av de prostituerade var en majoritet födda utanför Nederländerna och de flesta verkade i fönsterprostitutionen. En annan delstudie som ligger till grund för utvärderingen är en studie om den illegala prostitutionen (*Verboden bordelen. Evaluatie opheffing bordeelverbod: Niet-legale prostitutie*, Biesma, van der Stoep, Naayer och Bieleman, Intraval, 2006).

5.3 Den rättsliga regleringen och sociala hanteringen av prostitution och människohandel för sexuella ändamål

5.3.1 Inledning

När Sverige införde förbudet mot köp av sexuell tjänst år 1999 var detta unikt i världen. Till skillnad från andra länder som också förbjuder prostitution vänder sig det svenska förbudet mot köparen och inte mot den prostituerade. Av den anledningen har den svenska sexköpslagen fått mycket uppmärksamhet inte bara här i landet, utan även i internationella sammanhang.

De flesta länder har en lagstiftning som på något sätt reglerar prostitutionen, men vilken syn man har på den och hur man reglerar den skiljer sig mycket åt mellan länderna. Det finns länder där man ser prostitutionen som något socialt förkastligt som måste elimineras. Med ett sådant synsätt anser man att prostitutionen i alla dess former och uttryck ska vara olaglig vilket innebär att såväl köp som försäljning av sexuella tjänster är kriminaliserat. På flera håll i Europa är dock synen på prostitution relativt liberal och i ett antal länder är det helt lagligt att både köpa och sälja sex. I dessa länder ser man snarare prostitutionen som något nödvändigt ont som måste accepteras men kontrolleras. Ofta omfattas prostitutionen i dessa fall av särskilda regler, t.ex. att den bara får bedrivas i vissa former eller på vissa platser, att de som verkar i prostitutionen måste genomgå regelbundna hälsokontroller eller krav på olika former av licenser eller tillstånd. De länder som har valt en sådan hantering av prostitutionen har dessutom olika sanktioner beträffande sådan prostitution som bedrivs utanför de givna regelverken.

5.3.2 Mer om lagstiftningen i de nordiska länderna

De nordiska länderna närmar sig varandra i synen på prostitution. I samtliga nordiska länder råder förbud mot koppleriverksamhet. Vilka former för organisering och utnyttjande av andras prostitution som räknas som koppleri skiljer sig dock åt. I samtliga nordiska länder är det förbjudet att köpa sexuella tjänster av personer under 18 år.

Norge införde år 2009 ett förbud mot köp av sexuella tjänster likt det svenska, men den norska lagstiftningen går längre än den

svenska på så sätt att den förbjuder norska medborgare att köpa sexuella tjänster även i utlandet. Även Island förbjöd köp av sexuella tjänster år 2009, men fram till år 2007 var det enligt isländsk lag även kriminaliserat att erbjuda sexuella tjänster mot betalning. I Finland infördes ett förbud mot att sälja och köpa sexuella tjänster på allmän plats år 2003 och år 2005 infördes ett förbud mot att köpa sex av en person som är föremål för koppleri eller människohandel. I likhet med den svenska bestämmelsen föreskriver den norska och den finska bestämmelsen böter eller fängelse upp till sex månader. Om utförandet är särskilt kränkande kan upp till ett års fängelse utdömas enligt den norska bestämmelsen. Enligt den isländska bestämmelsen kan köp av sexuella tjänster ge upp till ett års fängelse. Det mest liberala synsättet på prostitution bland de nordiska länderna har Danmark som avkriminaliserade prostitutionen i princip samtidigt som Sverige införde förbudet mot köp av sexuell tjänst. Denna legalisering innebar att förbudet mot att försörja sig på prostitution togs bort.

I samtliga nordiska länder finns det sedan mitten av 2000-talet straffrättsliga förbud mot människohandel för sexuella ändamål. Samtliga dessa förbud är utformade med utgångspunkt i Palermo-protokollets artikel 3 (se avsnitt 3.6.1). Förebyggande åtgärder och bekämpande av människohandel har hög prioritet i alla nordiska länder och handlingsplaner som syftar till prevention och skydd av offer för människohandel har utarbetats i flera länder.

Syftet med vår jämförelse motiverar inte en fullständig redogörelse för prostitutionslagstiftningen i de nordiska länderna och de bestämmelser som kan tillämpas för att motverka och bekämpa prostitution. Redogörelsen i det följande är därför översiktlig.

Norge¹ och Island har liksom Sverige generella förbud mot sexköp

Som andra land efter Sverige införde Norge den 1 januari 2009 i straffeloven § 202 a ett generellt förbud mot köp av sexuell tjänst. I propositionen Ot.prp.nr.48 (2007–2008) angavs att syftet med

¹ Eftersom sexköp förbjöds så sent som år 2009 i Norge är det svårt att dra några slutsatser om dess effekter. Det finns dock en studie från Bergens kommun där man har undersökt hur prostitutionen förändrats i Bergen det första halvåret efter sexköpsförbudets tillkomst (Kriminalisering av sexkjøp en foreløpig kartleggingsrapport om: kortsiktige effekter for kvinnene, markedet og lokalsamfunnet i Bergen, 2009). Den bild som ges är att prostitutionen först minskade kraftigt den första månaden för att sedan öka något. Nivån de kommande månaderna fram till och med juni 2009 var dock lägre än tidigare år.

förbudet var att bekämpa prostitution och människohandel. Genom förbudet antogs marknaden för sexuella tjänster bli mindre och färre kvinnor och män skulle drivas in i prostitution. Förbudet skulle även bidra till att skapa en attitydförändring innebärande att det inte är accepterat att köpa sex.

I april 2009 infördes även i den isländska strafflagen 206 § ett generellt förbud mot att köpa sex efter norskt och svenskt exempel. Lagförslaget var inte framtaget av regeringen utan av en grupp altingsledamöter och lades fram som en motion. Förslaget godtogs och kommenterades inte närmare under utskotts- och altingsbehandlingen. Den isländska motionen 136. löggjafarþing 2008–2009. Þskj. 583–342. mål. hänvisar uttryckligen till de svenska och norska förbuden mot sexköp. Motivet till förbudet angavs vara att prostitution är en samhällsföreteelse som ingen vill ha och att den därför ska bekämpas. Man ansåg att skillnaden mellan den som köper och säljer sex är så stor att det straffrättsliga ansvaret endast ska åvila köparen. Köparen ansågs även i större utsträckning själv kunna välja att avstå från att köpa sex. Förbudet avsåg även att markera att människokroppen inte ska betraktas som en vara.

Det isländska förbudet kriminaliserar den som betalar eller utlovar betalning eller annan slags gottgörelse för prostitution utan någon närmare förklaring av vad som avses med prostitution (vændi). Det norska sexköpsförbudet omfattar liksom det svenska förbudet samlag eller därmed likställda handlingar. Det omfattar även gärningar där den som utför tjänsten utför en med samlag jämställd sexuell handling på sig själv, t.ex. onanerar, och gärningsmannen tittar på. Sexuella handlingar som utförs mot betalning i övrigt omfattas liksom i Sverige inte av förbudet vilket i de norska förarbetena exemplifieras med att striptease inte omfattas av förbudet. Liksom det svenska förbudet omfattar det norska förbudet inte heller gärningar som innebär framställning av pornografiska filmer.

De norska och isländska förbuden omfattar liksom det svenska även försök och medhjälp till sexköp och omfattar även gärningar där det är en tredje person som betalar. Den som säljer sex kan dock inte straffas för medhjälp i detta sammanhang. Liksom när det gäller det svenska förbudet ska ersättningen vara en förutsättning för att den sexuella tjänsten ska utföras, men vad ersättningen består av är enligt de norska förarbetena utan betydelse så länge den har ett ekonomiskt värde. Enligt det isländska lagförslaget

uppges ersättningen för den sexuella tjänsten, förutom pengar, kunna bestå av t.ex. sprit, narkotika, kost eller logi.

Finland har ett partiellt förbud mot sexköp²

På grund av prostitutionens ordningsstörande inverkan infördes i Finland år 2003 ett förbud i ordningslagen mot att på allmän plats köpa och mot betalning erbjuda sexuella tjänster. Gärningen bestraffas som ordningsförseelse.

År 2005 föreslog den finska regeringen att Finland skulle införa ett förbud mot köp av sexuell tjänst efter svensk modell. I proposition RP 221/2005 rd angavs att en sådan kriminalisering skulle syfta till flera mål, bl.a. att skydda människans fysiska och psykiska integritet jämte den sexuella självbestämmanderätten samt värna om den sociala jämställdheten. Förslaget kritiserades under utskottsbehandlingen och väckte en intensiv debatt. Något generellt förbud infördes inte utan i stället finns det sedan den 1 oktober 2006 i strafflagen 20 kap. 8 § ett förbud mot utnyttjande av en person som är föremål för sexhandel. Bestämmelsen straffbelägger den som mot ersättning har samlag eller företar en därmed jämförlig sexuell handling och därigenom utnyttjar en person som är föremål för människohandel eller koppleri. Lagens syfte var att förebygga koppleri och människohandel för prostitutionsändamål.

Frånsett att förbudet bara avser köp av sexuella tjänster från vissa personer omfattar det finska förbudet samma gärningar och situationer som det svenska förbudet. Enligt de finska förarbetena är det för staffbarhet inte nödvändigt att det finns en dom på människohandel eller koppleri och det ställs inte heller några krav på att några närmare detaljer rörande det bakomliggande brottet är utredda.

² Justitieministeriet i Finland har redan utrett förbudet (OM 16/49/2009) och bl.a. konstaterat följande. Det läggs inte särskilt mycket resurser på brottet. Det är svårt att bevisa uppsåt. De få lagföringar som skett har resulterat i ca 20 dagsböter i genomsnitt. Ett problem är svårigheten att få vittnen till människohandelsbrott eftersom ett vittne riskerar att bli lagförd för sexköp. Man tror också att lagstiftningen har haft begränsad effekt eftersom sexhandeln redan innan denna lagstiftning i princip hade försvunnit från gatorna i Finland. Man påpekar dock att tre år är en alltför kort tid för en utvärdering.

Danmark har avkriminaliserat prostitution

Som nämndes inledningsvis så avkriminaliserade Danmark prostitutionen år 1999. Man tog då bort den bestämmelse som gjorde det möjligt att straffa någon som försörjde sig endast på prostitution. Huvudorsaken till ändringen var att regleringen inte användes och att man ville hjälpa – i stället för att straffa – dem som berördes av förbudet. Det anfördes dock att avkriminaliseringen inte skulle innebära att prostitution skulle ses som en legal inkomstkälla i andra avseenden. De som försörjer sig genom att sälja sexuella tjänster i Danmark nekas exempelvis rätten till sociala förmåner som arbetslöshetsersättning, sjuklön, föräldraledighet och pension. Inkomster från prostitution är dock skattepliktiga såväl för en enskild prostituerad som för en verksamhet där det bedrivs prostitution, t.ex. en massageklinik.

Koppleriverksamhet är i stor utsträckning alltså förbjuden, men de danska koppleribestämmelserna skiljer sig från reglerna i de övriga nordiska länderna. De förbjuder främst gärningar som innebär ett utnyttjande av annans prostitution vilket innebär att det i Danmark t.ex. är tillåtet att främja prostitution genom att hyra ut en lokal eller en lägenhet som ska användas för prostitution eller genom att medverka till att marknadsföra prostitution. Effekter som kan antas vara en följd av denna ordning är att det i Danmark, till skillnad från i övriga nordiska länder, förekommer ett stort antal massagekliniker där sexuella tjänster erbjuds öppet. Sexuella tjänster utannonseras även öppet i tidningar och via Internet.

5.3.3 Mer om det sociala arbetet i de nordiska länderna

Prostitution definieras inte sällan som ett socialt problem och i de nordiska länderna har arbetet mot prostitutionen sedan lång tid varit inriktat på sociala insatser. Även om man i allt större utsträckning definierar prostitution som en rättslig fråga och ett rättsligt problem måste man ändå – för att få en full förståelse av hur man i de olika länderna har valt att reglera prostitutionen – se på hur arbetet kring sociala insatser är utformat.

Sociala insatser har i första hand utformats med sikte på förhållandena i det enskilda landet. Det kan också konstateras att det finns en stor variation mellan länderna när det gäller arbetssätt och formerna för de sociala insatserna. Dessa har också i viss mån

varierat över tid och mellan olika verksamheter. Sammanfattningsvis kan konstateras att arbetet mot prostitutionen i Norge, Danmark och Finland till stor del synes vara inriktat på skadereducerande åtgärder medan arbetet i Sverige (se avsnitt 3.8) i större utsträckning syftar till att få de prostituerade att lämna prostitutionen.

Norge

I Norge finns det en rad olika verksamheter som arbetar med sociala insatser och vårdinsatser riktade mot personer i prostitutionen. Den enskilt viktigaste verksamheten är det statligt och kommunalt finansierade Pro Sentret som sedan 1983 har bedrivit verksamhet i Oslo riktad mot kvinnor och män i prostitution. Pro Sentret är även ett nationellt kompetenscenter med uppdrag att inhämta och förmedla information nationellt samt vara rådgivande organ på området. I Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim och Kristiansand finns det även kommunala och ideella verksamheter som arbetar med direkt inriktning mot prostitutionen. Det rör sig om såväl uppsökande verksamhet där man delar ut kondomer, glidmedel och våtservetter som lågtröskelboende, samtalskontakter, rådgivning och direkta vårdinsatser. På senare tid har man även bedrivit visst arbete riktat till dem som köper sexuella tjänster, bl.a. attitydkampanjer, uppsökande projekt i gatuprostitutionen samt stöd och informationsprojekt.

Danmark

Danska myndigheter och organisationer har länge bedrivit verksamheter som arbetat främst med skadereducerande insatser riktat mot prostitutionen. Efter regeringens handlingsplan rörande prostitutionen år 2005 har Kompetencecentret Prostitution genom ett landstäckande sekretariat i Udsatteenheden under Servicestyrelsen samordnat arbetet inriktat mot prostitutionen i Danmark. I centrets verksamhet ligger fokus på både förebyggande åtgärder och skadereduktion. I Danmark inriktas de sociala insatserna i stor utsträckning på uppsökande arbete. Arbetet syftar till att förebygga och reducera skador samt erbjuda socialt bistånd och omsorg. Man stöder även utsatta personers rättigheter och sociala medborgar-

skap genom "empowerment". Vidare erbjuder en rad andra organisationer, bl.a. KFUK:s härbärgen för kvinnor i prostitution – Redena – i Köpenhamn, Århus och Odense olika former av hjälp och stöd. De bedriver även telefon- och Internetrådgivning för kvinnor som vill lämna prostitutionen.

Finland

I Finland är de sociala insatserna organiserade runt Pro-Tukipiste, en frivilligorganisation som finns i Helsingfors och i Tammerfors. Pro-Tukipiste erbjuder socialt stöd och hälsovård till personer i prostitution och bedriver även uppsökande arbete. Med anledning av att gatuprostitutionen minskat i omfattning bedrivs det uppsökande arbetet i dag mycket över Internet. Organisationen driver också ett program speciellt inriktat mot män och transpersoner i prostitution. De insatser som erbjuds av Pro-Tukipiste är i huvudsak inriktade på skadereduktion. Det finns även en organisation – Exit – som stöder personer som vill ta sig ur prostitution. Därutöver finns också andra organisationer som arbetar med kvinnofrågor mer generellt som också erbjuder social stödverksamhet för kvinnor i prostitution.

Island

På Island finns det bara en organisation – Stigamot "kvindernes uformelle graesrodsbevaegelse" – som erbjuder sociala insatser i form av rådgivning och hjälp direkt riktade mot kvinnor i prostitution. Kvinnor i prostitution erbjuds även i viss utsträckning hjälp och stöd på andra ställen, exempelvis på Kvindernes kriscenter och på Konukot som är ett härbärge för kvinnor.

5.4 Prostitutionens omfattning och former i de nordiska länderna

5.4.1 Inledning

Prostitutionsmarknaden har förändrats och differentierats under de senaste åren, både i Sverige och i de andra nordiska länderna. Prostitutionen förändras med samhället i övrigt och den ökade

globaliseringen har bl.a. medfört ett ökat antal utländska kvinnor på prostitutionsmarknaden i Norden.

Samtidigt som prostitutionen har blivit mer internationell förekommer prostitutionen i dag på en rad olika arenor och genom en rad olika kontaktvägar. Den generella förändringen är att det har skett en förskjutning av marknaden med mindre gatuprostitution och flera mindre synliga former av prostitution som ofta marknadsförs via Internet.

Redan i föregående kapitel när vi presenterade situationen i Sverige pekade vi på vissa svårigheter som finns när det gäller uppgiften att undersöka omfattningen av prostitutionen. Det samma gäller förstås även i detta kapitel. En annan aspekt att ta hänsyn till när man jämför material från olika länder är att prostitution som samhällsfenomen kan studeras utifrån flera olika perspektiv. Bland de länder vi har valt att ta med i vår jämförelse har särskilt Nederländerna, men även i viss mån Danmark, en annan officiell syn på prostitution än den som råder i Sverige.

5.4.2 Ett ökat antal utländska kvinnor

I de studier som gjorts uppskattar man att utländska kvinnor utgör mellan hälften och två tredjedelar av den kända prostitutionen i de nordiska länderna. Förändringen har dock inte varit densamma i de olika länderna.

I Norge har andelen utländska kvinnor ökat till två tredjedelar

I Norge har antalet utländska kvinnor ökat väsentligt de senaste tio åren. Pro Sentret har i sina årsrapporter beräknat att utländska kvinnor utgjorde hälften av alla kvinnor i prostitution år 2001, men att andelen ökat till ungefär två tredjedelar år 2008. Ökningen har varit särskilt tydlig i Oslo där Pro Sentret rapporterar att man år 2001 kom i kontakt med ca 60 utländska kvinnor i gatuprostitutionen medan man år 2008 träffade på över 1 000 kvinnor. I gatuprostitutionen i Oslo förekom det fram till omkring millennieskiftet i huvudsak missbrukande kvinnor med norsk bakgrund. Omkring år 2001 började dock antalet norska kvinnor i gatuprostitutionen att minska och kvinnorna med utländsk bakgrund blev i stället fler. Inledningsvis var det främst antalet kvinnor från

länder i Östeuropa som ökade. Gruppen östeuropeiska kvinnor finns fortfarande kvar i gatuprostitutionen och förekommer även i andra former av prostitution.

År 2004 ökade antalet kvinnor från Nigeria dramatiskt och denna grupp har sedan dess kommit att vara dominerande, framför allt i gatuprostitutionen. De nigerianska kvinnorna har ofta förts till Norge från sydeuropeiska länder. Många av dessa kvinnor har rätt att röra sig inom Schengen och har i enlighet med regelverket regelbundet återkommit till Norge två gånger per år för tre månader långa besök. På senare tid uppges dock allt fler befinna sig i Norge illegalt. För att få ökad kunskap om denna grupp kvinnor har det genomförts en kvalitativ undersökning bland kvinnor från Nigeria som befinner sig i prostitution i Norge bestående av intervjuer av kvinnor och observation i prostitutionsmiljöer i Oslo och Stavanger. I undersökningen genomfördes även intervjuer med fackpersoner som arbetar med dessa kvinnor. I rapporten görs bl.a. ett försök att belysa bakgrunden till att dessa kvinnor transporteras från Nigeria till Europa och anledningen till att de förs till Norge. Rapportförfattarna konstaterar att dessa kvinnor kommer från svåra förhållanden i hemlandet och att det ofta är ett familjebeslut att en kvinna ska resa därifrån. För att resa ut ur hemlandet har kvinnorna ofta varit beroende av hjälp, ofta från människosmugglare, vilket har satt dem i stor ekonomisk skuld som de bara har kunnat betala av genom att prostituera sig. Andra kvinnor har blivit kontaktade av människohandlare eller kopplare i Afrika som har rekryterat dem in i prostitution i Europa.³

Pro Sentret bedömer att denna ökning bl.a. beror på förändringar av prostitutionsmarknaderna i övriga länder i Europa, t.ex. kriminaliseringen av sexköp i Sverige år 1999. Även förhållanden utan direkt anknytning till prostitutionen, men som hänger samman med den globala ekonomiska krisen och försämrade sociala och ekonomiska förhållanden i enskilda länder antas ha inverkat på den förändring som skett.

I Danmark är hälften av kvinnorna i prostitutionen utländska

Servicestyrelsen har uppskattat att utländska kvinnor utgör närmare hälften av alla kvinnor på den danska prostitutionsmarknaden. Den största gruppen är av thailändskt ursprung. Dessa

³ Skillbrei, Tveit och Brunovski 2006.

kvinnor har vanligen uppehållstillstånd och är etablerade i Danmark. De utländska kvinnorna förekommer huvudsakligen i klinikprostitutionen eller annan inomhusprostitution. Kvinnor med afrikanskt ursprung förekommer dock ofta i gatuprostitutionen. Servicestyrelsen gör antagandet att den ökning som skett av gatuprostitutionen i Köpenhamn på samma sätt som i Oslo till stor del beror på att antalet utländska kvinnor i denna prostitutionsform har ökat.

Många utländska kvinnor i prostitutionen även i Finland

En betydande del av de prostituerade i Finland uppges vara utländska, kvinnliga prostituerade som regelbundet besöker Finland och gör korta uppehåll i landet. När det gäller andelen utländska personer i prostitutionen i Finland varierar dock uppgifterna. Kvinnorna kommer främst från Ryssland, Estland, Thailand, Ukraina och Vitryssland.

Inte samma ökning i Sverige som i Norge och Danmark

Liksom i Norge och Danmark antas antalet utländska kvinnor i prostitutionen totalt sett ha ökat också i Sverige, även om det inte finns några systematiska mätningar som styrker det.

De uppgifter som finns när det gäller svenska förhållanden rör huvudsakligen gatuprostitutionen (se avsnitt 4.3.2). Vid en jämförelse kan vi konstatera att den kraftiga ökning av antalet utländska kvinnor i gatuprostitutionen som rapporteras både från Norge och Danmark saknar sin motsvarighet i Sverige. I inledningen till forskningsrapporten Prostitution i Norden konstaterar Charlotta Holmström och May-Len Skillbrei att det i Sverige inte har etablerat sig några stora grupper av utländska kvinnor på den synliga prostitutionsmarknaden på samma vis som i Norge, Danmark och Finland.

5.4.3 Gatuprostitutionen har ökat i Norge och Danmark men inte i Sverige

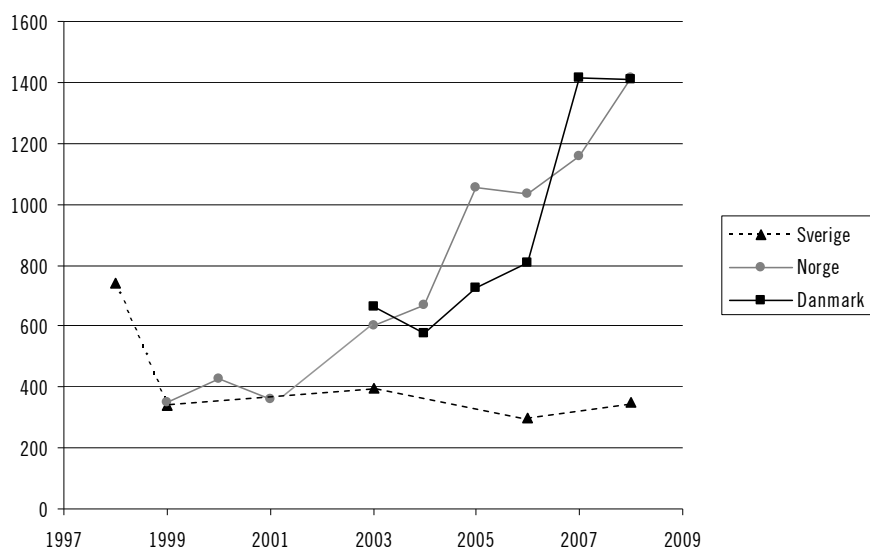
Kunskapen om gatuprostitutionens omfattning är större än den gällande andra prostitutionsformer som är mindre synliga och mindre tillgängliga. Uppgifter rörande gatuprostitutionen kommer huvudsakligen från iakttagelser som gjorts av uppsökande verksamheter i de städer där det förekommer gatuprostitution. I Oslo genomför Pro Sentret regelbundna s.k. fältpatrulleringar.

Som nämnts i föregående avsnitt försvann i princip prostitutionen från gatumiljön i Sverige direkt efter att sexköpslagen trädde i kraft. Den kom sedan tillbaka, men i minskad omfattning och har därefter legat på ungefär samma nivå. Både i Norge och Danmark har gatuprostitutionen däremot ökat kraftigt de senaste åren. Antalet personer i gatuprostitutionen per år uppges i båda dessa länder ha mer än fördubblats mellan åren 2003 och 2008. Det var först år 2009 som det norska sexköpsförbudet infördes.

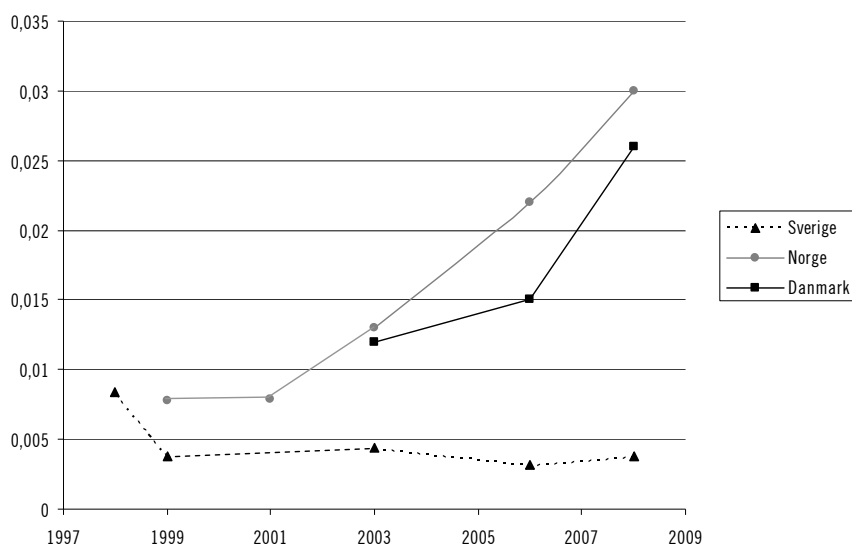
En jämförelse av gatuprostitutionen i förhållande till ländernas folkmängd visar också att antalet personer i gatuprostitutionen per capita är betydligt högre i Norge än i Sverige. Även i Danmark, där det finns uppgifter sedan år 2003, är antalet personer i gatuprostitutionen per capita väsentligt högre än i Sverige.

Vad som nu sagts framgår av figur 5.1 och figur 5.2 nedan. Figur 5.1 visar förändringen av gatuprostitutionen i reella tal i de tre länderna medan 5.2 är korrigerad för skillnader i befolkningsstorlek och alltså visar gatuprostitutionens omfattning per capita.

Figur 5.1 **Antal personer i gatuprostitution i Sverige, Norge och Danmark 1998–2008**



Källa: Socialstyrelsen, Pro Sentret, Servicestyrelsen och uppgifter från prostitutionsgrupperna (Sverige 2008).

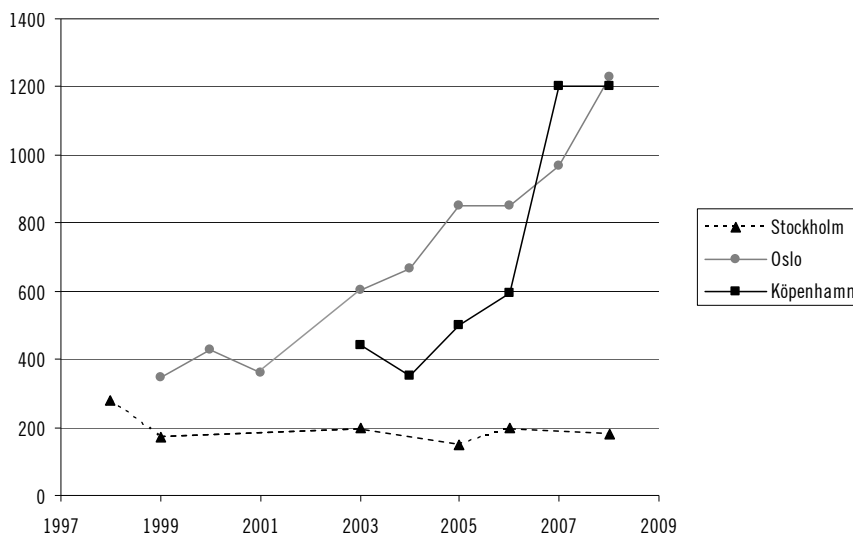
Figur 5.2 Antal personer i gatuprostitution per capita i Sverige, Norge och Danmark 1998–2008

Källa: Socialstyrelsen, Pro Sentret, Servicestyrelsen, Prostitutions- och Spiralenheten i Stockholm 2009 samt uppgifter från prostitutionsgrupperna i Göteborg och Malmö. Befolkningsstatistik från SCB, Statistisk Sentralbyrå och Danmarks statistik.

Även vid en jämförelse av gatuprostitutionen i huvudstäderna i Norge, Danmark och Sverige går det att märka skillnader när det gäller antalet personer. De uppgifter som finns tyder på att de tre huvudstäderna hade ungefär lika mycket gatuprostitution innan Sverige införde förbudet mot köp av sexuell tjänst. Därefter har gatuprostitutionen ökat kraftigt både i Oslo och Köpenhamn, medan den har varit i princip oförändrad i Stockholm.⁴ Det finns ännu inte någon tillgänglig information om i vad mån det norska sexköpsförbudet har medfört någon effekt när det gäller gatuprostitutionen i Oslo.

⁴ År 2009 var antalet invånare i tätorten Köpenhamn/ Hovedstadsområdet 1 153 615 (Danmarks statistik) och i tätorten Oslo 876 391 (Statistisk Sentralbyrå). Antalet invånare i Stockholms kommun år 2009 var 825 057 och motsvarande antal för tätorten Stockholm var omkring 1,3 miljoner (SCB). Den senaste mätningen avseende tätorten Stockholm gjordes år 2005. Då var invånarantalet 1 252 020 men sedan dess har antalet invånare ökat i de kommuner som helt eller delvis ingår i tätorten Stockholm.

Figur 5.3 Antal personer i gatuprostitution i Stockholm, Oslo och Köpenhamn 1998–2008



Källa: Socialstyrelsen, Pro Sentret, Servicestyrelsen samt Prostitutions- och Spiralenheten i Stockholm 2009.

5.4.4 Huvuddelen av prostitutionen förekommer inomhus

Inomhusprostitution är – som tidigare nämnts – ett samlingsbegrepp för de former av prostitution där kontakterna mellan den prostituerade och sexköparen inte sker i gatumiljön. Kontakterna sker i stället via telefon eller Internet och mötet sker därefter vanligen på hotell, hemma hos kunden, i den prostituerades bostad eller i en annan lokal som den prostituerade disponerar.

Beräkningar av omfattningen av inomhusprostitutionen grundar sig huvudsakligen på kartläggningar av annonser avseende prostitution i tidningar och på Internet. I Norge har Pro Sentret sedan år 2005 genomfört återkommande kartläggningar av sådana annonser och i Danmark har liknande regelbundna kartläggningar genomförts sedan år 2002. Vid dessa kartläggningar har man delat upp annonserna mellan sådana som rör olika former av prostitution i egen regi, t.ex. eskortprostitution eller prostitution i det egna hemmet, och sådana som rör mer organiserade sammanhang, t.ex. massageinstitut eller strippklubbar. Det kan dock vara svårt att bedöma antalet individer bakom varje annons och tillväga-

gångssätten för sådana bedömningar varierar. Det förekommer också påhittade annonser samt annonser om t.ex. massage eller fotvård som i verkligheten avser sexuella tjänster. Därför är det svårt att dra några säkra slutsatser av resultaten såvitt avser omfattningen av inomhusprostitutionen.

När det gäller sådan inomhusprostitution som inte marknadsförs genom annonser i tidningar och på Internet, t.ex. prostitution på messagesalonger, sexklubbar och hotell samt i restaurang- och nattklubbsmiljöer så är kunskapen relativt liten i samtliga nordiska länder. Det uppges vara svårt att få fram mer exakta uppgifter.

I Danmark vet man emellertid mer vilket förklaras av att huvuddelen av dem som verkar i inomhusprostitutionen har anknytning till massagekliniker, som ju är tillåtna där. När det gäller massagekliniker, eller s.k. klinikprostitution, är det kunden som söker upp kliniken. Antalet prostituerade på varje klinik varierar och det kan vara upp till 20–25 prostituerade på en klinik. På massagekliniker förekommer även män och hbt-personer, men i betydligt mindre omfattning. Servicestyrelsen har beräknat antalet personer verksamma i klinikprostitutionen till minst 3 267 under perioden juni 2007–juni 2008. Motsvarande period 2002–2003 beräknades antalet vara 2 453. Servicestyrelsen har uppskattat att antalet prostituerade i inomhusprostitutionen i Danmark år 2008 var omkring fyra gånger så stort som i gatuprostitutionen.

I Norge förekommer viss restaurangprostitution och prostitution på messagesalonger, men inomhusprostitutionen utgörs huvudsakligen av kvinnor som säljer sex på hotell eller i egna lägenheter. Utanför de större städerna består inomhusprostitutionen så gott som uteslutande av kringresande kvinnor som erbjuder sexuella tjänster på hotell. De svårigheter och kostnader det innebär att bedriva prostitutionsverksamhet i lägenheter och på hotell har gjort att kvinnor med utländsk bakgrund ofta stängs ute från inomhusmarknaden.

Det europeiska nätverket Tampep har i sin slutrapport 2007 uppskattat att 95 procent av alla som säljer sexuella tjänster i Finland finns i inomhusprostitutionen som bedrivs bl.a. i privatbostäder, på restauranger samt i inkvarteringsrörelser.

På Island uppges att det är prostitution i anslutning till strippklubbar som är den huvudsakliga arenan. Det finns dock inga närmare uppgifter om omfattningen.

Trots den begränsade kunskap som finns om inomhusprostitutionen är ändå den samlade bilden som ges att prostitu-

tionen på de olika inomhusarenorna i Norden är mer omfattande än gatuprostitutionen.

5.4.5 Mer prostitution via Internet i Norge och Danmark än i Sverige

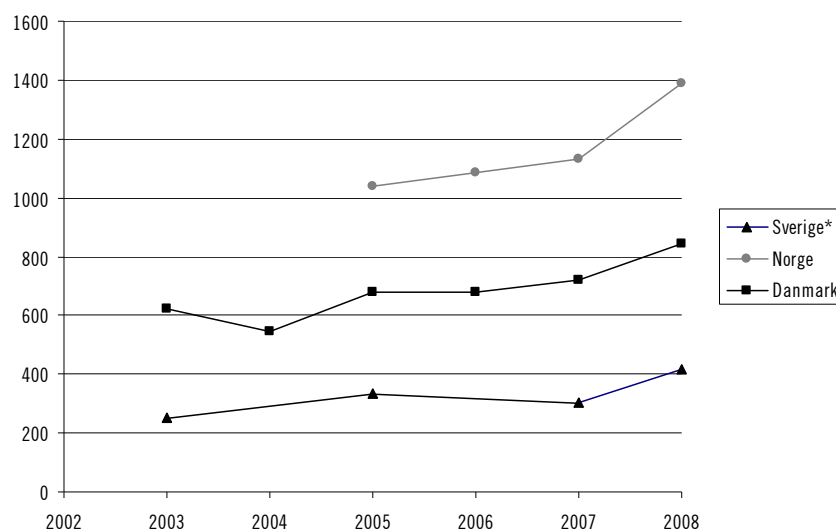
Under mitten och slutet av 1990-talet har användningen av Internet ökat i det närmaste explosionsartat. Därför har man i samtliga nordiska länder alltmer kommit att uppmärksamma Internet som arena för köp av sexuella tjänster och kunskapen om denna prostitutionsform ökar successivt. Eftersom det ibland påstås att den svenska sexköpslagstiftningen har lett till att prostitutionen i större omfattning förmedlas via Internet är det av särskilt intresse att studera förändringen av denna prostitutionsform och jämföra den med förändringen i våra grannländer.

Som nämnts ovan gör man återkommande kartläggningar av annonser avseende prostitution på Internet både i Norge och Danmark. I dessa kartläggningar har såväl Pro Sentret som Servicestyrelsen sedan 2005 sett en klar ökning av personer som säljer sexuella tjänster i egen regi.

I Sverige har det inte genomförts några liknande återkommande och strukturerade kartläggningar. En rad olika undersökningar har dock genomförts av Socialstyrelsen, polisen och prostitutionsgrupperna. Även i Sverige kan man se en ökning av prostitution via Internet (se avsnitt 4.3.3).

I figur 5.4 jämförs de uppgifter vi har från Sverige, Norge och Danmark. Man bör vara uppmärksam på att alla undersökningar använt sig av bedömningar från enskilda informanter för att kunna avgöra antalet individer bakom varje annons och att tillvägagångssätten har varierat. Figuren förmedlar därför en övergripande bild och kan inte utgöra underlag för detaljerade jämförelser.

Figur 5.4 Antal personer som erbjudit sexuella tjänster i egen regi via annonser på Internet i Sverige, Norge och Danmark 2003–2008



Källa: Socialstyrelsen, Pro Sentret och Servicestyrelsen.

*2003 – uppgifter från polisen och prostitutionsgruppen i Göteborg, 2005 – uppgifter från prostitutionsgruppen i Stockholm (Johansson m.fl. 2006) endast avseende Stockholmsområdet, 2007–Socialstyrelsen samt 2007 och 2008 – Rikspolisstyrelsen.

De uppgifter som finns tillgängliga ger således vid handen att Internetprostitutionen ”i egen regi” sedan 2005 har ökat i både Norge, Danmark och i Sverige. Kartläggningarna visar dock att antalet personer som erbjudit sexuella tjänster mot betalning i de aktuella formerna av Internetprostitution varit betydligt fler i Norge och Danmark än i Sverige.

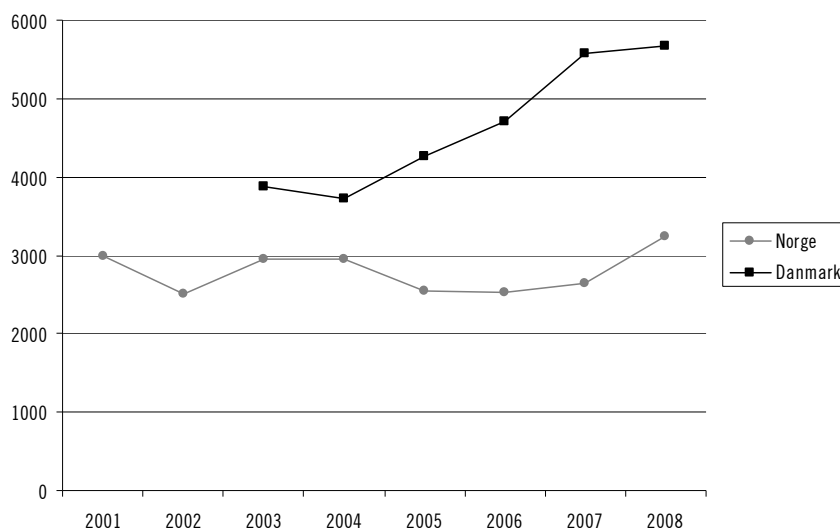
Jämförelsen ovan är intressant på så sätt att den inte ger något stöd för påståendet att det svenska förbudet har lett till att prostitutionen ”flyttat till Internet” i större utsträckning än den annars skulle ha gjort. Ökningen av prostitution via Internet har i stället med den nya informationstekniken i sig att göra. Jämfört med Norge och Danmark är Internetprostitutionen i Sverige låg och antalet personer som erbjudit sexuella tjänster har under den jämförda perioden inte heller ökat mer än i dessa båda andra länder. Som framhållits tidigare är skillnaderna ännu större om man ser till ländernas befolkningsmängd eftersom Sverige har nästan dubbelt så många invånare som Norge respektive Danmark.

5.4.6 Ökad prostitution totalt sett men inte i Sverige

Det faktum att vissa delar av prostitutionen är svåra att kartlägga och att kunskaperna därmed är ofullständiga gör det svårt att jämföra de nordiska länderna när det gäller prostitutionens omfattning totalt sett.

I Norge och Danmark har man sedan början av 2000-talet periodiskt försökt uppskatta det totala antalet personer i prostitution och i båda länderna har man då kunnat konstatera en ökning. I Norge har Pro Sentret uppskattat att det totala antalet har legat mellan 2 500 och 3 000 årligen under åren 2001–2007 för att därefter år 2008 öka till drygt 3 200. I Danmark har minimiberäkningar av det totala antalet gjorts sedan år 2003 då Servicestyrelsen uppgav att närmare 3 900 personer hade förekommit i prostitution. År 2008 beräknades antalet ha ökat till närmare 5 700. Denna ökning av prostitutionen i Norge och Danmark uppges ha skett i såväl gatu- som i inomhusprostitutionen.

Figur 5.5 Antalet personer totalt i prostitution i Norge och Danmark 2001–2008



Källa: Pro Sentret 2009 och Servicestyrelsen 2008.

I Sverige antogs det totala antalet personer i prostitution under 1980- och 1990-talen ha varit mellan 2 000 och 3 000 per år. Några närmare undersökningar av prostitutionens omfattning totalt sett har därefter inte gjorts (se avsnitt 4.3.11). Även om det framstår som mycket osäkert att bedöma omfattningen av den totala prostitutionen i Sverige så finns det ingenting som ger stöd för att prostitutionen skulle ha ökat på motsvarande sätt som i Norge och Danmark.

5.5 Människohandel för sexuella ändamål i de nordiska länderna

5.5.1 Inledning

Den internationella handeln med människor är ett växande problem i världen. Av Rikskriminalpolisens årliga rapporter framkommer att det i stora delar av Europa förekommer omfattande människohandel med kvinnor för sexuella ändamål. Enligt dessa rapporter organiseras människohandeln av internationella ligor med verksamhet i flera länder.

De senaste åren har nordiska myndigheter varit försiktiga med att presentera beräkningar gällande omfattningen av människohandel för sexuella ändamål. Liksom när det gäller omfattningen av prostitution finns det svårigheter med att beräkna antalet offer för människohandel.

5.5.2 Hög prioritet men begränsad kunskap i samtliga nordiska länder

Precis som i Sverige har människohandel länge haft hög prioritet på den politiska agendan i samtliga nordiska länder. Kunskapen om förekomsten av människohandel för sexuella ändamål är dock begränsad. Liksom när det gäller omfattningen av prostitution finns det svårigheter med att bedöma omfattningen av människohandel för sexuella ändamål. Här finns det t.ex. uppenbara brister i sättet att beräkna antalet offer. Uppskattningarna baseras många gånger på antalet domar eller på uppgifter inhämtade från socialarbetare eller andra organisationer. Hur många fall som inte uppmärksammas är svårt att bedöma och omöjligt att veta säkert. I

vissa fall grundar sig beräkningarna helt enkelt på antalet utländska kvinnor i prostitutionen vilket kan ge en indikation men knappast en helt korrekt bild av verkligheten. Till detta kommer att gränsdragningen mellan prostitution och människohandel skiljer sig åt mellan länderna.

Inga uppskattningar såvitt gäller antalet offer för människohandel i Norge

Av Utrikesdepartementets rapport om Norges efterlevnad av de mänskliga rättigheterna framgår att Norge är en destinationsort för människohandel, men samtidigt en av de stater som är ledande på bekämpning av s.k. trafficking och som satsar mest i Förenta nationernas antitraffickingprogram runt om i världen.

Norska myndigheter har dock varit försiktiga med att göra några uppskattningar såvitt gäller antalet offer för människohandel. Den forskning som finns ger inte några entydiga svar. De enda siffror som presenteras är, enligt Marianne Tveit och May-Len Skillbreis artikel i forskningsrapporten Prostitution i Norge, de som rör offer/möjliga offer som fått hjälp.

Även om det ofta rör sig om situationer som liknar människohandel är det svårt att bedöma varje enskilt fall. Marianne Tveit och May-Len Skillbrei beskriver i Fafo-rapporten att de nigerianska kvinnorna ofta befinner sig i en komplex situation med människosmuggling, löften och hot gentemot organisatörer samt förväntningar från sina familjer i Nigeria. Ofta lever dessa kvinnor tillsammans med andra nigerianska kvinnor och det finns ofta en hallick – madam – som organiserar verksamheten och inte sällan flera organisatörer i andra länder. När det gäller de östeuropeiska kvinnorna anges i rapporten att det finns exempel på organiserad verksamhet i större nätverk som styrs ifrån ett annat land.

Uppgifterna såvitt gäller antalet offer för människohandel i Danmark varierar

Som framkommit tidigare har även Danmark haft en ökad tillströmning av utländska kvinnor på prostitutionsmarknaden. Hur många av de utländska kvinnorna som har blivit utsatta för människohandel är dock även här svårt att uppskatta.

För att illustrera detta presenterar Marlene Spanger i sin artikel i forskningsrapporten *Prostitution i Norden* fyra citat från olika mediatexter som haft i syfte att redovisa antalet utländska kvinnor i prostitution jämte offer för människohandel i Danmark. Uppgifterna i dessa texter varierar kraftigt och skillnaderna sägs bero på att man utgått från olika definitioner och beräkningsmetoder. Som exempel härpå nämns i artikeln att två organisationer, som hävdar ett större antal kvinnor som utsatts för människohandel, antar att de flesta invandrarkvinnor som de möter i prostitutionen i storstäderna utsatts för människohandel oavsett vad kvinnorna själva uppger. Detta jämförs med en annan organisation, som presenterar de lägsta siffrorna, som i stället beräknar antalet offer för människohandel utifrån avdömda ärenden.

Hundratals fall av människohandel till eller via Finland

Även i Finland anses det vara svårt att uppge en klar siffra på hur omfattande människohandeln är. Den arbetsgrupp som färdigställt Finlands första verksamhetsplan mot människohandel år 2005 kom till slutsatsen att det handlar om hundratals fall av människohandel som sker till eller via Finland.⁵

I den finländska propositionen RP 221/2005 rd⁶ anges att de utländska prostituerades ankomst till Finland enligt en allmän bedömning inte är förknippad med allvarlig påtryckning, t.ex. att de förs till Finland med våld eller hot. Däremot påpekas att ankomsten kan vara anknuten med vilseledande och utnyttjande av en annans utsatta ställning och att också detta enligt strafflagens definitioner för människohandel kan innebära att gärningen anses som människohandel. Enligt bedömningar är enligt propositionen i stort sett alla som kommer till Finland för prostitution vid ankomsten medvetna om vad de kommer att göra.

⁵ Suurpää 2005.

⁶ Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen samt med förslag till lagar om ändring av 20 kap. i strafflagen samt 7 och 16 §§ i ordningslagen.

Ingen forskning om människohandel på Island

När det gäller situationen på Island anger Gisli Hrafn och Katrin Anna Guðmundsdóttir i sin artikel i forskningsrapporten *Prostitution i Norden* att man vet mycket lite om människohandel där och att det inte finns någon forskning på området. Det finns dock uppgifter om att de kvinnor som arbetar på strippklubbarna har begränsad möjlighet att röra sig fritt.

5.6 Allmänhetens erfarenheter av och attityder till prostitution och sexköp

5.6.1 Personer som uppger sig ha erfarenhet av att köpa sex – inga stora skillnader mellan de nordiska länderna

Ett annat sätt att få en bild av prostitutionens omfattning i olika länder är att undersöka hur många personer som uppger att de någon gång har köpt sex. Sådana undersökningar har gjorts i både Sverige och de övriga nordiska länderna, men undersökningarna skiljer sig åt bl.a. när det gäller metod och frågekonstruktioner. Även antalet svarande och hur hög svarsfrekvensen har varit varierar. Bortfallet kan vara relativt stort när det gäller den här typen av känsliga frågeområden. Även tillförlitligheten torde kunna ifrågasättas. Några säkra slutsatser går därför inte att dra utifrån dessa undersökningar.

Vi nöjer oss med att konstatera att den bild som ges från de undersökningar som gjorts är att andelen män som uppger att de köpt sex inte skiljer sig åt så mycket mellan männen i Norge, Danmark och Finland.⁷ Den ligger runt 10–15 procent. Andelen tycks där heller inte ha förändrats på något drastiskt sätt under senare år. Den enkätundersökning som låg till grund för Jari Kuosmanens studie år 2008, vilken redovisas i forskningsrapporten *Prostitution i Norden*, tyder på att det i Sverige skett en viss minskning av andelen män som uppger att de köpt sex efter kriminaliseringen av sexköp och andelen sexköpare synes nu vara lägre i Sverige än i de övriga nordiska länderna (se avsnitt 4.5). Någon större skillnad mellan de nordiska länderna kan man emellertid inte se. Jari Kuosmanen påpekar i sin studie att

⁷ De jämförelser som görs avser endast män som uppger sig ha köpt sex eftersom det finns mest uppgifter kring detta.

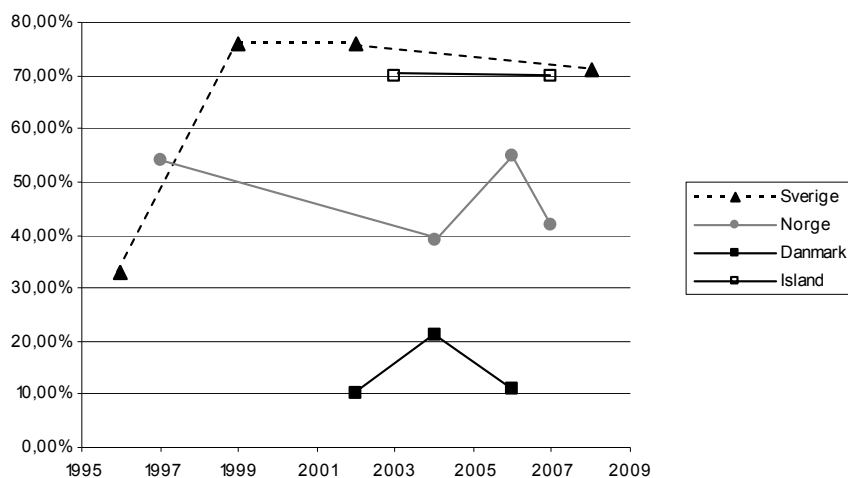
betydande skillnader däremot kan konstateras vid en jämförelse med länder som t.ex. Thailand och Spanien.

Man skulle kunna tänka sig att det svenska förbudet hade medfört att svenska sexköpare i större utsträckning valde att köpa sexuella tjänster utomlands, men detta verkar inte vara fallet. Både i undersökningen från 1996, dvs. före förbudet, och 2008 angav således en stor majoritet att det senaste köpet inte hade ägt rum i Sverige, utan utomlands i samband med tjänsteresa eller under semester. Motsvarande uppgifter från de andra nordiska länderna påvisar också att tendensen att i första hand köpa sex utomlands även finns där.

5.6.2 Attityderna till prostitution och sexköp skiljer sig åt mellan de nordiska länderna

Genom att införa ett förbud mot sexköp i Sverige 1999 avsåg lagstiftaren bl.a. att markera samhällets inställning att prostitution inte är en önskvärd företeelse. När det gäller svenska folkets inställning till sexköp har det genomförts attitydundersökningar såväl före som efter kriminaliseringen av sexköp (se avsnitt 4.5). Liknande undersökningar har genomförts i övriga nordiska länder. Även om det finns olikheter mellan undersökningarna som gör att de inte är direkt jämförbara tyder de på att det finns vissa klara skillnader länderna emellan. Det som anförts tidigare om tillförlitligheten av denna typ av undersökningar gäller förstås även här.

Figur 5.6 Andel svarande som varit för en kriminalisering av sexköp – jämförelse mellan undersökningar genomförda i Sverige, Norge, Danmark och Island 1997–2008



Källa: Månsson 1998, Sifo 1999 och 2002, Kuosmanen 2008, Jahnsen 2008, Lautrup 2002, Instant-Answer/Urban 2004, Vilstrup Synovate /Politiken 2006, IMG Gallup 2003, Gallup 2007.

En majoritet av de norska kvinnorna är för ett förbud mot sexköp

I Norge har man genomfört ett antal attitydundersökningar som omfattat inställningen till en kriminalisering av sexköp. Resultaten har varierat något, men tendensen har varit att en majoritet av de kvinnor som svarat uppgett att de varit för en kriminalisering av sexköp medan de flesta män uppgett att de varit emot en kriminalisering. Resultaten av en rad undersökningar genomförda på uppdrag av olika tidningar redovisas av Synnøve Jahnsen i forskningsrapporten *Prostitution i Norden*. Några närmare uppgifter om urval och svarsfrekvens har dock inte kunnat tas fram. I en undersökning från 1997 uppgav en majoritet av de personer som svarade att såväl köp som försäljning skulle vara kriminaliserat. Stödet för en kriminalisering var starkare hos de kvinnor som svarade. År 2004 uppgav 39 procent av de tillfrågade att de var för en kriminalisering av sexköp medan 48 procent var emot. Bland de tillfrågade kvinnorna var en majoritet dock för ett förbud mot sexköp. I en undersökning genomförd år 2006 var stödet för en kriminalisering av sexköp alltså stort hos de tillfrågade kvinnorna. År 2007 var

totalt 42 procent av de tillfrågade för en kriminalisering av sexköp (52 % av kvinnorna och 32 % av männen).

Inget stöd för ett förbud mot sexköp hos allmänheten i Danmark

När det gäller den danska allmänhetens förhållningssätt till prostitution finns inget direkt stöd för ett sexköpsförbud. Den första befolkningsbaserade attitydundersökningen gjordes år 2002. Urvalet bestod av 1 000 personer och svarsfrekvensen var 57 procent. Undersökningen visade att två tredjedelar (81 % av männen och 53 % av kvinnorna) av de svarande uppfattade prostitution som en acceptabel eller delvis acceptabel del av samhället. Majoriteten (63 % av männen och 82 % av kvinnorna) var dock för att prostitutionen skulle minskas eller begränsas och att detta skulle ske genom lagstiftning i samverkan med hjälpinsatser riktade mot prostitutionen. Bara sju procent ansåg att det skulle ske endast genom lagstiftning. Enligt studien var en tiondel (13 % av kvinnorna och 7 % av männen) av de svarande för en kriminalisering av enbart sexköparna. Enligt undersökningar genomförda år 2004 och år 2006 var 21 procent respektive 11 procent av de tillfrågade för en kriminalisering av sexköpare. År 2004 omfattade undersökningen 2 516 svarande och år 2006 omfattade undersökningen knappt 1 200 svarande. Det saknas närmare uppgifter om metod och svarsfrekvens.

Oklart vad man har för inställning till ett förbud mot sexköp i Finland

I sin studie i forskningsrapporten Prostitution i Norden konstaterar Anne-Maria Marttila att en genomgång av resultat från tidigare finska studier gällande attityder till prostitution visar att kunskapen om den finländska befolkningens förhållningssätt är relativt begränsad. Några undersökningar rörande inställningen till kriminalisering av sexköp har inte hittats. I befolkningsbaserade undersökningar genomförda av Jämställdhetsbarometern år 2004 och år 2008 svarade 37 procent av männen (vid båda undersökningarna) och 65 procent respektive 63 procent av kvinnorna att de inte ansåg

att det var acceptabelt att köpa sex. Urvalet bestod av 2 500 personer och svarsfrekvensen var 75 procent år 2004 och 64 procent år 2008.

Ett starkt stöd bland allmänheten på Island för ett förbud mot sexköp

I en gallupundersökning som genomfördes på Island år 2003 uppgav 70 procent (60 % av männen och 79 % av kvinnorna) av de svarande att köp av sexuella tjänster borde vara straffbart. Undersökningen omfattade 1 102 svarande och svarsfrekvensen var 63 procent. I samma undersökning angav 67 procent av männen och 92 procent av kvinnorna att det inte borde vara tillåtet att försörja sig genom att sälja sex. I mars 2007 genomfördes en gallupundersökning med telefonintervjuer om attityder till kriminalisering av sexköp. Urvalet var 1 210 personer. Även här uppgav 70 procent (57 % av männen och 83 % av kvinnorna) av de tillfrågade att de ansåg att köp av sexuella tjänster borde vara straffbart.

Slutsatser

Att döma av de resultat som framkommit i de fyra befolkningsbaserade attitydundersökningar som genomförts i Sverige verkar det här liksom på Island finnas en mindre acceptans för prostitution än i övriga nordiska länder. Av intresse för vår utredning är också den påtagliga attitydförändring som har skett i Sverige mellan åren 1996 och 1999 och som inte har någon motsvarighet i övriga nordiska länder. Som vi redogjort för tidigare måste denna attitydförändring tolkas som att införandet av förbudet i sig haft en normativ effekt. Eftersom förhållandena i övrigt är så likartade i de nordiska länderna stöder denna attitydförändring antagandet att införandet av förbudet mot köp av sexuell tjänst i Sverige har kommit att påverka allmänhetens inställning till prostitution och sexköp.

5.7 Något om situationen i Nederländerna

5.7.1 Inledning

Som en ytterligare jämförelse har vi valt att se på Nederländerna, ett land som liksom de nordiska länderna i många avseenden liknar Sverige, men där inställningen till prostitution är en helt annan. I den norska rapport som jämförde situationen i Sverige och Nederländerna konstaterades att definitionen av prostitution skiljer sig mellan länderna då Sverige definierar prostitution som mäns våld mot kvinnor medan Nederländerna definierar den som ett arbete. I Nederländerna är prostitution en laglig verksamhet och att som vuxen frivilligt sälja sex betraktas som ett yrke. Prostitution förekommer i åtskilliga former och bland dessa är den s.k. fönsterprostitutionen den mest kända.

5.7.2 Den rättsliga regleringen av prostitution

Till skillnad från i Sverige skiljer man i Nederländerna mellan ”frivillig prostitution” och andra – mer oönskade – former av prostitution. Nederländerna har aldrig förbjudit frivillig prostitution så länge det inte har rört sig om minderåriga sexsäljare. Mellan åren 1911 och 2000 fanns det ett förbud mot bordeller och koppleri-verksamhet, men myndigheterna var mycket toleranta och förbudet tillämpades i regel inte. Förbudet upphävdes år 2000 och ersattes med en reglering som bl.a. innebär att bordeller och andra former av organiserad prostitution är tillåtna under förutsättning att verksamheten har en licens. Licenserna grundar sig på lokala regleringar beslutade av varje enskild kommun. Systemet med licenser gör det möjligt för de lokala myndigheterna att kontrollera omfattningen och lokaliseringen av bordeller och andra verksamheter. Dessutom kan myndigheterna ställa krav på verksamheterna rörande bl.a. arbetsförhållanden, säkerhet och hygien.

Samtidigt som bordellförbudet upphävdes infördes hårdare regler när det gäller andra former av prostitution. Bland annat skärptes straffen för utnyttjandet av personer som tvingas sälja sex eller medverka i andra sexuella kommersiella sammanhang frivilligt samt utnyttjandet av minderåriga personer. Lagändringarna gjorde det också olagligt att rekrytera och transportera personer från andra länder i syfte att de ska sälja sex i Nederländerna, även om det rör sig om ”frivillig” prostitution.

Syftet med avkriminaliseringen var enligt Utrikesdepartementets rapport att öka kontrollen över de ca 2 000 bordeller och sexklubbar som fanns i Nederländerna och därigenom motverka ofrivillig prostitution, skydda minderåriga samt minska utnyttjandet av kvinnor som befinner sig illegalt i landet. Enligt den utvärdering av lagändringen som genomfördes år 2007 har den nya regleringen bl.a. lett till att de verksamheter som har en licens utsätts för hårda kontroller medan mindre resurser satsas på att ingripa mot den olagliga prostitutionen.

5.7.3 Prostitutionens omfattning och former

Ett stort antal utländska och unga kvinnor

Även i Nederländerna är andelen utländska kvinnor i prostitutionen hög. Utländska kvinnor med arbetstillstånd får sälja sex förutsatt att det sker i den licensierade verksamheten. År 1999 uppskattades att 40–50 procent av de personer som verkade i prostitutionen var kvinnor födda utanför Nederländerna. Dessa kvinnor kom främst från Östeuropa och Latinamerika, men fördelningen mellan ursprungsländer förändras hela tiden. Även på senare år antas en stor del av personerna i prostitution vara av utländsk härkomst. Bland drygt 350 intervjuade personer som verkade i licensierade verksamheter år 2006 var 60 procent födda utanför Nederländerna med kvinnor från Latinamerika som den enskilt största gruppen. På senare tid uppges antalet prostituerade från de nya EU-länderna ökat på bekostnad av personer från länder utanför EU.

De flesta kvinnor som utnyttjas i prostitutionen är under 30 år gamla. I en intervjuundersökning som genomfördes år 2006 var 44 procent av kvinnorna mellan 20 och 29 år gamla. En knapp tredjedel (29 %) var så unga som 18 eller 19 år gamla.

Tio gånger fler prostituerade i Nederländerna än i Sverige

Trots legaliseringen av prostitutionsverksamheten i Nederländerna är det svårt att bedöma det totala antalet prostituerade. I slutet av 1990-talet antogs det totala antalet personer som verkade i prostitutionen uppgå till mellan 20 000 och 25 000.⁸ I den rapport

⁸ Di Nicola 2009, s. 72.

som publicerades år 2004 av Justis- og Politidepartementet angavs att det enligt en undersökning som genomfördes år 2000 antogs finnas 25 000 legala prostituerade i Nederländerna. I rapporten konstaterades att det i Nederländerna, som har cirka dubbelt så många invånare som Sverige, alltså fanns tio gånger fler prostituerade än i Sverige.

Bedömningen är att antalet prostituerade i den lagliga prostitutionen herefter har minskat något. Samtidigt verkar en stor del av de prostituerade i mer osynliga former av prostitution. Mot den bakgrunden finns det ingen närmare beräkning av det totala antalet prostituerade personer i Nederländerna i dag.

5.7.4 Omfattningen av människohandel för sexuella ändamål

Ett av huvudsyftena med den reglering som infördes år 2000 var att bekämpa förekomsten av människohandel och "ofrivillig" prostitution. Huruvida regleringen har åstadkommit någon minskning av människohandeln för sexuella ändamål är dock svårt att säga.

Det är svårt att få officiella siffror på hur många kvinnor som misstänks vara offer för människohandel i Nederländerna. Eftersom allt fler personer från länderna i det forna östblocket nu har rätt att arbeta i Nederländerna uppger myndigheterna att det har blivit svårare att bedöma hur stor del av de prostituerade som saknar arbetstillstånd eller kan vara offer för människohandel. Enligt Utrikesdepartementets rapport om Nederländerna uppskattas "ungefär 10 procent av de totalt 35 000 prostituerade i landet" vara offer för människohandel. Dessa kommer främst från Central- och Östeuropa.

Av den norska rapporten från år 2004 framgår att antalet polisutredningar rörande människohandel har ökat i Nederländerna. Detta kan dock enligt nederländska myndigheter förklaras med att tilltron till polisen har ökat och inte med att förhållandena har blivit värre. Enligt en rapport från år 2005 som gjordes på begäran av Europaparlamentet⁹ har antalet offer för människohandel för sexuella ändamål i Nederländerna ökat varje år sedan år 1996. Man har uppskattat antalet offer för människohandel för sexuella ändamål i Nederländerna till minst 2 570 och högst 5 140 för år 2003. Även om dessa beräkningar är osäkra, vilket också påpekas i rapporten, kan man konstatera att antalet offer för människohandel

⁹ Di Nicola, Orfano m.fl. 2005.

för sexuella ändamål uppskattas vara betydligt högre i Nederländerna än i Sverige.

5.7.5 Situationen för kvinnorna i prostitution

I den utvärdering som gjordes år 2007 konstaterades att det är osäkert om situationen för de prostituerade har förbättrats efter regleringen trots myndigheternas strävan att skydda och förbättra deras status och rättsliga ställning. Den rättsliga statusen sägs vara generellt dålig för de personer som verkar i prostitution och det sägs vara svårt för dem att tillvarata sina rättigheter i praktiken. När det gäller deras arbetsförhållanden finns det fortfarande praktiska skillnader jämfört med andra arbetstagare. I de allra flesta fall vill inte verksamhetsinnehavarna ta något arbetsgivaransvar. I stället betraktas de prostituerade som egna företagare och de ges därför ett sämre skydd jämfört med om de hade varit anställda trots att förhållandena ofta är att jämställa med personer i ett anställningsförhållande. Detta innebär i praktiken att ansvaret för arbetsrelaterade problem och risken för inkomstförlust t.ex. på grund av sjukdom och arbetslöshet helt och hållet får bäras av den prostituerade själv. Även myndigheter och institutioner som försäkringsbolag och banker uppges särbehandla de prostituerade. I samband med utvärderingen av regleringen uppgav mer än 60 procent av de intervjuade personerna att de inte betalade skatt på inkomsterna de fick när de sålde sex.

I utvärderingen redogörs för en undersökning i vilken man har undersökt sexsäljarnas känslomässiga välbefinnande utifrån ett antal aspekter år 2001 jämfört med år 2006. Man fann då att deras välbefinnande i alla avseenden hade försämrats. Detta sägs överensstämma med andra resultat som visar att de prostituerade personerna upplever en ökad oro och att användningen av lugnande medel bland dem har ökat. De prostituerade sägs även vara mindre nöjda med sina inkomster år 2006 i jämförelse med år 2001.

6 Tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst 1999–2008

6.1 Inledning

Införandet av sexköpslagen motiverades med att det ansågs vara ett angeläget samhälleligt intresse att bekämpa prostitution. En invändning som redan då hade riktats mot förslaget om kriminalisering var dock att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet samt att definiera och bevisa den brottsliga handlingen.

1993 års prostitutionsutredning hade bl.a. lyft fram att det skulle bli svårt att avslöja och komma åt köp av sexuella tjänster i de mera osynliga formerna av prostitutionen och även framhållit svårigheter med att åstadkomma en gränsdragning mellan straffbelagda och icke straffbelagda handlingar. Flera av de remissinstanser som svarade på 1993 års prostitutionsutrednings förslag om kriminalisering befarade att en sådan skulle innebära svårigheter att avgränsa den brottsliga gärningen samt problem att bevisa att den ägt rum.

År 2000 gjorde Brottsförebyggande rådet (BRÅ) en studie som syftade till att kartlägga tillämpningen av lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster under dess första år. I rapporten *Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året* (2000:4) konstaterades bl.a. att det var svårt att kontrollera förbudets efterlevnad vad gällde inomhusprostitutionen, att det fanns behov av klargöranden beträffande vilka situationer och relationer som faller inom lagens tillämpningsområde samt att det fanns bevisproblem när den misstänkte förnekade gärningen. I rapporten betonades dock att lagen var förhållandevis ny och att man kunde anta att polisens spaningsmetoder skulle komma att förfinas och utvecklas samt att avgränsningen av brottet skulle komma att klarna ju fler ärenden som kom till domstolarna.

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har nu varit i kraft i drygt tio år. Det har skett förtydliganden genom domstolspraxis och genom de ändringar som gjordes i samband med att straffbestämmelsen infogades i brottsbalken. Fortfarande finns det dock de som menar att förbudet är ineffektivt som ett medel för att motarbeta prostitution.

Ett syfte med vår utvärdering av förbudet är att undersöka hur straffbestämmelsen i dess två lydelse *köp av sexuella tjänster* i lagen (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster och *köp av sexuell tjänst* i 6 kap. 11 § brottsbalken har fungerat i praktiken. Detta kapitel beskriver därför hur berörda myndigheter har arbetat med att utreda brottet och hur domstolarna har tillämpat förbudet. I vår genomgång har vi också försökt uppmärksamma om det fortfarande finns några särskilda tolkningsproblem eller andra svårigheter vid tillämpningen av förbudet.

I *bilaga 4* finns referat av ett urval domar i syfte att närmare belysa vilken betydelse domstolarna har tillmätt bevisningen i olika fall och hur försökspunkten för brottet har bedömts.

6.2 Våra källor

6.2.1 Brottsförebyggande rådet (BRÅ)

Utredningen har inhämtat utdrag ur BRÅ:s register avseende anmälda brott, misstänkta personer och lagförda personer avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst under perioden 1999–2008.¹ För att kunna tolka dessa uppgifter har vi tagit del av BRÅ-rapporten *Konsten att läsa statistik om brottslighet* (BRÅ 2006:1).

BRÅ ansvarar för den officiella kriminalstatistiken i Sverige. Statistiken bygger på uppgifter som rapporteras in till BRÅ från bl.a. polis, åklagare och domstolar. Brottstatistiken innehåller statistik över bl.a. *anmälda brott* och *misstänkta personer*. Brottstatistiken redovisas efter brottskod. Statistiken över anmälda brott

¹ Register över anmälda brott – önskade variabler: polismyndighet, kommun, diarielöpnnummer, inskrivningsdatum, upptagandedatum, brottskod, antal brott, brottstidpunkt (från och med), brottstidpunkt (till och med) och områdeskod. Register över misstänkta personer – önskade variabler: åklagarkod, polismyndighet, diarielöpnnummer, brottskod, beslutsdatum, inskrivningsdatum, beslutskod, löpnummer, antal brott, brottstidpunkt (från och med), brottstidpunkt (till och med), ålder, områdeskod, misstankeidentitet och kön. Register över lagförda personer – önskade variabler: lagföringstyp, lagföringsidentitet, beslutsdatum, överklagandeidentitet, mål- eller ärendenummer för en lagföring, domstolstyp, domstolskod, åklagarkod, antal brott, kön, ålder, huvudpåföljd och brott 1.

omfattar händelser som anmälts som brott och blivit registrerade av polis, tull eller åklagare. Samtliga brott på anmälan redovisas. Förutom fullbordade brott ingår straffbelagda försök, förberedelse och stämpling till brott i redovisningen. De personer som redovisas i statistiken över misstänkta personer har ansetts vara "skäligen misstänkta" och efter genomförd utredning har åklagaren dessutom ansett att brottsmisstanken kvarstår. Statistiken redovisar kön och ålder. Åldern beräknas utifrån tidpunkten för brottet.

Lagföringsstatistiken innehåller statistik över *lagförda* personer, dvs. personer som har dömts i första instans (om en fällande dom ändras i högre rätt framgår inte detta av statistiken), godkänt strafföreläggande och meddelats åtalsunderlåtelse. Domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelser redovisas separat. Om en och samma person har lagförts vid flera tillfällen under ett år förekommer denne flera gånger i statistiken. Tabellerna över lagförda personer redovisar endast det s.k. huvudbrottet, dvs. det brott som har den strängaste straffskalan. Till skillnad från statistiken över misstänkta personer redovisar lagföringsstatistiken åldern vid tidpunkten för domen eller beslutet.

I och med att statistiken avser domar i första instans, framgår inte om en fällande dom ändras i högre rätt. Frikännande domar som ändras i högre rätt kommer inte heller med i lagföringsstatistiken. Att frikännande domar inte registreras innebär att alla ärenden där åklagare beslutat om åtal inte går att återfinna i lagföringsstatistiken.

Det ska också påpekas att redovisningsrutinerna för brottsstatistiken och lagföringsstatistiken skiljer sig åt. Det gör att det är svårt att jämföra antalet lagförda personer med antalet brott. Det finns också felkällor hänförliga till inrapporteringen till BRÅ. Som exempel kan nämnas att om en domstol eller en åklagare matar in och rapporterar en felaktig brottskod till BRÅ får det till följd att en dom som rör brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst registreras som ett annat brott. Resultatet blir detsamma i de fall en dom eller ett beslut rättats i efterhand utan att rättelsen rapporteras till BRÅ. Totalt sett är felaktigheter av detta slag så pass ovanliga att de har marginell betydelse för kriminalstatistiken som helhet. För mindre vanliga brottskategorier, som t.ex. människohandel, kan dock enstaka felaktigheter få större betydelse. De sammanställningar som utredningen har inhämtat kan således vara ofullständiga.

Utredningen har också tagit del av BRÅ-rapporten Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året (BRÅ 2000:4). Den kartläggning av tillämpningen av lagen under dess första år som BRÅ presenterar i rapporten tar främst upp frågor om kontroll av lagens efterlevnad samt avgränsning och bevisning av den straffbara gärningen.

6.2.2 Polisen

Utredningen har skickat ut enkäter till samtliga polismyndigheter i landet med frågor rörande vilka erfarenheter myndigheterna har haft av att arbeta mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål samt hur förbudet mot köp av sexuell tjänst har tillämpats. Samtliga polismyndigheter har svarat. Frågorna löd: 1) *Finns det i dag eller har det inom er polismyndighet tidigare funnits några enskilda poliser eller grupper av poliser som arbetar särskilt med spaning och utredning av koppleri- och människohandelsbrott samt brottet köp av sexuell tjänst?* 2) *Finns det i dag eller har det inom er polismyndighet tidigare funnits några särskilda anvisningar, rutiner eller liknande avseende spaning och utredning av förbudet mot köp av sexuell tjänst?* 3) *Vilka kunskaper finns om förekomsten av brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst inom myndighetens område? Förekommer det spaning riktad mot brottet köp av sexuell tjänst?* 4) *Har ni i ert arbete stött på problem som har samband med förbudets konstruktion? Har brottsbestämmelsen, numera 6 kap. 11 § brottsbalken, föranlett några tolkningsproblem eller andra tillämpningsproblem?* 5) *Har man inom myndigheten utvecklat några särskilda metoder eller arbetssätt i samband med utredningen av de aktuella brotten?*

Utifrån polismyndigheternas svar genomfördes därefter uppföljande intervjuer med enskilda poliser eller polisanställda. Dessa intervjuer gjordes antingen på grund av att enkätsvaren hade varit oklara eller otillräckliga eller för att särskilda erfarenheter hade lyfts fram. Intervjuer gjordes med representanter för polismyndigheterna i Dalarnas län, Gävle län, Hallands län, Kalmar län, Kronobergs län, Norrbottens län, Värmlands län, Västerbottens län, Örebro län och Östergötlands län.

Därutöver har ytterligare poliser från de tre storstadsområdena intervjuats (åtta poliser i Stockholm, tre poliser i Göteborg och fyra poliser i Malmö). Urvalet har då styrts av vilka poliser som

ingått i särskilt tillsatta grupper eller enheter med inriktning mot prostitutions-, människohandels- och koppleriärenden. Utredningen har även inhämtat uppgifter från Rikskriminalpolisen, Centrala gränskontrollenheten och Gränspolisen.

Utredningen har också tagit del av den rapport som Polismyndigheten i Skåne utarbetade år 2001 på uppdrag av Rikspolisstyrelsen (*Lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster. Metodutveckling avseende åtgärder mot prostitution.*). Rapportens syfte var att skapa förutsättningar för en effektiv polisiär bekämpning av prostitutionen.

6.2.3 Åklagarmyndigheten

Utredningen har intervjuat sex åklagare från storstadsområdena med erfarenhet av att arbeta med sexköpsbrott i samband med koppleri- eller människohandelsärenden. Vissa uppgifter har även inhämtats från åklagare ute i landet. Frågorna löd: 1) *Upplever du några problem när det gäller tillämpningen av förbudet mot att köpa sexuell tjänst?* 2) *Anser du att lagbestämmelsen är tydlig och entydig?* 3) *Har du i övrigt några synpunkter på lagens konstruktion?* 4) *Utgör de prostituerades rättsliga roll som vittne alternativt målsägande ett problem vid lagens tillämpning?* 5) *Har förbudet enligt din uppfattning påverkat marknaden för människohandel för sexuella ändamål i Sverige? Finns det förändringar som har andra förklaringar?* 6) *Har förbudet enligt din uppfattning påverkat prostitutionen i Sverige? Finns det förändringar som har andra förklaringar?* 7) *Finns det/har det funnits några antagna riktlinjer för hur du/dina kollegor ska arbeta med förbudet mot sexköp?* 8) *Hur har brottet köp av sexuell tjänst prioriterats i er verksamhet? Hur har detta brott behandlats i utredningar om människohandel?* 9) *Har ditt/dina kollegors arbetssätt förändrats med anledning av förbudet mot sexköp?* 10) *I vilken omfattning har det sedan förbudet trädde i kraft genomförts speciella insatser mot prostitutionen?* 11) *I vilken omfattning har det sedan förbudet trädde i kraft genomförts insatser för att informera om prostitutionen, förbudet mot sexköp och attityderna till sexköp?* 12) *Samarbetar ni eller har ni samarbetat med några andra myndigheter eller organisationer i samband med ert arbete mot prostitution?* 13) *Har du några förslag på hur tillämpningen av lagen skulle kunna förbättras eller hur lagen i övrigt skulle kunna få större genomslag?* 14) *Vilken är din uppfattning om förbudet mot sexköp och vilken*

betydelse detta förbud har haft? Uppfattningen bland dina kollegor och de personer ni träffar i ert arbete?

Utredningen har även tagit del av den rättspromemoria rörande människohandel och koppleri som Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Stockholm gav ut i december 2008 (RättsPM 2008:11). Syftet med denna promemoria var att någorlunda heltäckande redogöra för relevant lagstiftning och att analysera vissa rätts- och metodfrågor. Vidare avsåg man i promemorian att verka för effektivare utredningsmetoder och att ytterligare utveckla ett enhetligt synsätt beträffande förundersökningarnas bedrivande.

6.2.4 Genomgång av brottsanmälningar och lagföringar

De uppgifter som utredningen fått från BRÅ:s register har bestämt urvalet av de brottsanmälningar och lagföringar som utredningen har inhämtat. Samtliga anmälningar från alla polismyndigheter utom Polismyndigheten i Stockholms län har inhämtats. Från Polismyndigheten i Stockholm har ett urval av anmälningar inhämtats.

BRÅ har inte tillgång till lagföringarna i form av fullständiga beslut och domar och någon närmare kontroll av enskilda lagföringar genomförs i regel inte. Statistiken kan därför innehålla sådana felkällor som vi nämnt ovan, t.ex. felregistrerade domar.

Den officiella statistiken avseende brottet har fram till år 2004 endast redovisat lagföringar där brottet köp av sexuell tjänst angivits som huvudbrott, dvs. är det brott i lagföringen som har det strängaste straffet i straffskalan. Några närmare uppgifter om hur många som lagförts för en viss typ av brott och där brottet köp av sexuell tjänst utgjort ett s.k. bibrott, dvs. att det inte varit det allvarligaste eller det enda brottet i lagföringen, har därför inte gått att få fram genom den officiella statistiken. Utredningen har därför hämtat in och gått igenom samtliga lagföringar, dvs. domar, strafförelägganden och åtalsunderlåtelse avseende brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Denna genomgång skiljer sig från de uppgifter som framgår av den officiella statistiken. Även frikännande domar som ändrats i högre rätt omfattas av denna genomgång.

Utredningen har därutöver granskat 22 domar där knappt 30 personer under den aktuella perioden har friats vid domstol för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

6.3 Anmälda brott avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst

6.3.1 Inledning

Ett av kriminalstatistikens syften är att visa hur den faktiska brottsligheten ser ut i samhället. Samtidigt redovisar statistiken endast den del av verkligheten som består av brott som kommit att anmälas. Varje dag begås brott som aldrig kommer till myndigheternas kännedom.

När man ska tolka statistiken avseende antalet brottsanmälningar när gäller brottet köp av sexuell tjänst – och dess tidigare motsvarighet – måste man beakta att det är ett utpräglat spanings- eller ingripandebrott. Det innebär att antalet anmälda brott i första hand speglar myndighetsaktiviteter, i detta fall spaningsinsatser, som polisen riktat mot misstänkta sexköpare. Som redovisas senare i detta kapitel har omfattningen av dessa polisens insatser varierat mycket både över tid och mellan de olika polismyndigheterna.

En annan omständighet som får särskild betydelse när det gäller brottsanmälningarna avseende köp av sexuell tjänst är att ett brott som anmälts ett visst år kanske har begåtts ett annat år. När det gäller den officiella statistiken avseende brottsanmälningar gäller allmänt att ett brott registreras det kalenderår en brottsanmälan sker oavsett när brottet misstänks ha blivit begånget. Den genomgång utredningen har gjort visar att många anmälningar rörande sexköp avser gärningar som misstänks vara begångna tidigare år. Dessa anmälningar har i de flesta fall samband med större ärenden avseende misstänkta fall av koppleri eller människohandel.

Härutöver finns det även anledning att lyfta fram några mer specifika omständigheter som är av betydelse när det gäller åren 2003 och 2005 samt vissa förändringar i arbetsrutiner såvitt gäller år 2006.

Ett enskilt koppleriärende bidrog stort år 2003

Antalet anmälda brott mot förbudet att köpa sex ökade kraftigt mellan åren 2002 och 2003, från 110 till 300. År 2004 minskade åter antalet anmälningar då 156 brott anmälades i hela landet. Anmäl-

ningarna dessa år gjordes, i likhet med övriga år som förbudet funnits, huvudsakligen i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Den stora ökningen av antalet anmälda brott just detta år berodde på en ökning av anmälningar i Stockholm. År 2003 anmälades i Stockholm 214 brott mot förbudet att köpa sex jämfört med 46 brott året innan. I Malmö anmälades 18 fler brott jämfört med 2002 medan det i Göteborg anmälades färre brott år 2003 än år 2002.

Majoriteten av de brott som anmälades i Stockholm 2003 – 176 stycken – hade sitt ursprung i ett enskilt ärende rörande grovt koppleri. Ärendet rörde en verksamhet som erbjöd sexuella tjänster bl.a. via annonser på Internet. I samband med att polisen slog till mot denna verksamhet beslagtogs man ett register med uppgifter om över 500 misstänkta sexköpare och fler än 1 100 misstänkta sexköp. Knappt 160 av de anmälda brotten år 2003 grundade sig på uppgifter från det aktuella registret. Övriga anmälningar i detta ärende hade sitt ursprung i iakttagelser från spaning som riktats mot verksamheten. Verksamheten hade bedrivits i flera år och de sexköpsbrott som misstänktes ha begåtts fördelade sig över flera år. Förundersökningen mot denna verksamhet var ett av resultaten av den satsning mot handeln med människor för sexuella ändamål som inleddes som ett länsgemensamt projekt vid Polismyndigheten i Stockholms län under 2002.

En ökad aktivitet och flera stora ärenden år 2005

Även år 2005 ökade antalet anmälda brott mot förbudet att köpa sexuella tjänster totalt i Sverige kraftigt då det hittills högsta antalet brott – 460 stycken – anmälades. I Malmö ökade antalet anmälningar till 249 år 2005 från 20 året innan. Ökningen kan i detta fall till stor del tillskrivas ett ärende där en solarie- och massageverksamhet i centrala Malmö misstänktes för att även erbjuda sexuella tjänster mot betalning. Spaningen mot denna verksamhet ledde år 2005 till 182 anmälningar som avsåg misstänkta brott mot förbudet att köpa sex begångna under år 2005 men även tidigare år.

I Stockholm utökades under år 2005 även verksamheten i det projekt – Projekt Europa – som påbörjades 2004 vilket ledde till att polisen kom att hantera flera stora stora koppleri- och människohandelsärenden jämfört med tidigare år. Dessa ärenden genererade i sin tur ett ökat antal anmälningar avseende brott mot förbudet att köpa sexuella tjänster. Totalt ökade antalet anmälningar i

Stockholm till 153 jämfört med 61 år 2004. I Göteborg anmäldes 28 brott år 2005, lika många som året innan.

Förändringar i polisens hantering av anmälningar år 2006

Nedanstående exempel avser att illustrera det faktum att det finns faktorer som kan påverka antalet anmälda brott utan att polisens insatser mot denna brottslighet behöver ha förändrats i motsvarande mån.

I Stockholm har huvuddelen av det arbete som riktas mot brott med anknytning till prostitutionen sedan år 2004 bedrivits i den verksamhet som inleddes som Projekt Europa och som senare kom att fortsätta som Kommissionen mot människohandel. I början av år 2006 började man i denna verksamhet att tillämpa nya rutiner när det gällde hanteringen av misstankar om sexköpsbrott och när brottsanmälningar upprättas avseende dessa brott i samband med koppleri- och människohandelsärenden. Tidigare upprättades, i de flesta fall, brottsanmälningarna avseende utpekade sexköpare fortlöpande under pågående spaningsinsats. Dessa anmälningar utreddes därefter när spaningsinsatsen i koppleri- eller människohandelsärendet hade avslutats. Många av dessa brottsanmälningar skrevs dock av t.ex. på grund av att de utpekade sexköparna inte gick att identifiera eller att det saknades stödbevisning eller tillräckligt underlag i övrigt för att kunna utreda misstankarna tillfredsställande. Eftersom många anmälningar på detta sätt upprättades utan att de gav några resultat började man år 2006 att upprätta formella anmälningar först när utredningsarbetet avseende de utpekade sexköparna påbörjats. Detta är ett tillvägagångssätt som även används vid andra polismyndigheter i liknande ärenden. Detta ledde till att det i stort sett bara var de utpekade sexköparna som togs in till förhör som därefter kom att anmälas för brott mot förbudet att köpa sex i koppleri- och människohandelsärendena. Antalet anmälningar avseende sexköp i ett ärende kunde tidigare vara mer än 20 och i något fall till och med över 100. Antalet sexköpare som förhörs i varje ärende har därefter normalt varit 10–15.

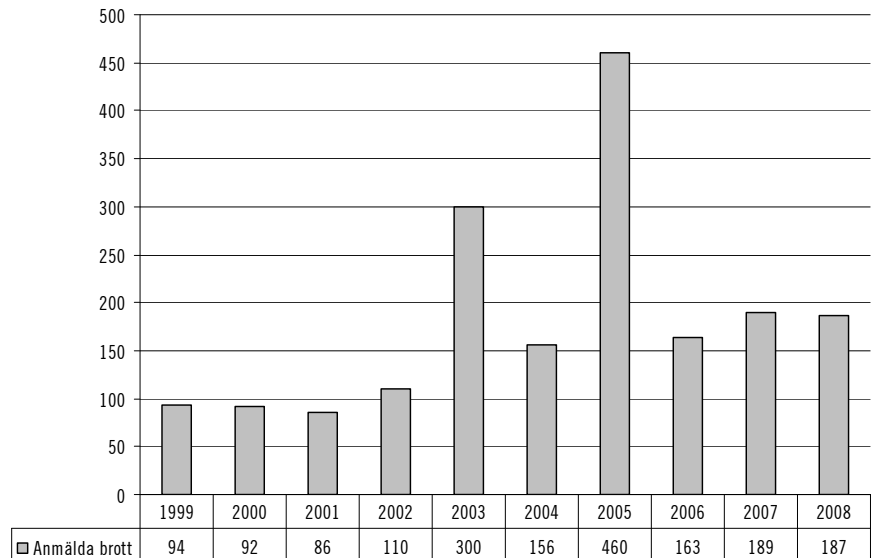
Den beskrivna förändringen av polisens rutiner som genomfördes för att effektivisera arbetet med sexköpsbrotten kan således ha lett till ett lägre antal anmälningar jämfört med tidigare år trots

att insatserna mot sexköpsbrottsligheten eller antalet utpekade sexköpare inte behöver ha minskat i motsvarande omfattning.

6.3.2 Anmällda brott mot förbudet

Enligt den officiella statistiken anmäldes under perioden 1999–2008 sammanlagt 1 837 brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

Figur 6.1 Antal anmällda brott, köp av sexuell tjänst, 1999–2008



Källa: BRÅ.

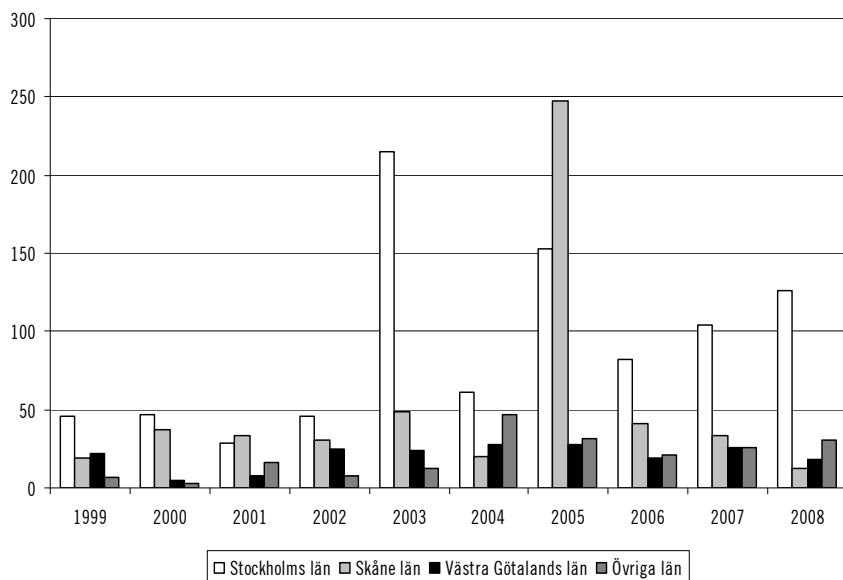
Anmällda brott – regional fördelning

Brottsanmälningarna fördelar sig geografiskt på så sätt att den övervägande majoriteten av brotten totalt under perioden har anmälts i Stockholms län (909), Skåne län (522) och Västra Götalands län (203).

Sammanlagt har 203 brott anmälts i övriga län. I fem län har totalt mellan 13 och 52 brott anmälts: Jönköpings län (13), Gävleborgs län (18), Västmanlands län (27), Södermanlands län (38) och Östergötlands län (52). I övriga län har det gjorts 10

anmälningar eller färre: Gotlands län (0), Blekinge län (1), Jämtlands län (1), Uppsala län (3), Kronobergs län (3), Hallands län (3), Värmlands län (3), Örebro län (3), Dalarnas län (3), Norrbottens län (8), Kalmar län (8), Västernorrlands län (9) och Västerbottens län (10).

Figur 6.2 Antal anmälda brott, köp av sexuell tjänst, fördelat länsvis, 1999–2008



Källa: BRÅ.

6.3.3 Närmare hälften av brottsanmälningarna personupplärade

Som redan nämnts framgår av den officiella statistiken att det under åren 1999–2008 har anmälts drygt 1 800 brott avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst. I drygt 1 500 av dessa, eller 83 procent, har anmälningarna lett till att det uppkommit skälig misstanke mot en person rörande ett eller flera sexköpsbrott.

I de fall där skälig misstanke uppkommit har mer än 800 brott blivit personupplärade, dvs. lett till beslut om åtal, strafföreläggande eller åtalsunderlåtelse. Detta motsvarar drygt 44 procent, eller knappt hälften, totalt. Motsvarande andel personupplärade brott för samtliga brott var år 2008 enligt den officiella statistiken

17 procent och för sexualbrott 22 procent. Det ska dock påpekas att det i en anmälan om sexköpsbrott, i likhet med t.ex. trafikbrott och narkotikabrott, ofta finns en identifierad misstänkt person vilket generellt leder till en högre uppklaringsprocent än för t.ex. bilstöld eller inbrott.

6.3.4 Skäl till att brottsanmälningar läggs ner

När det gäller tidiga avskrivningar är bristande bevisning den i särklass vanligaste orsaken till att ärenden läggs ner innan den leder till vidare utredning.

När det gäller anmälningar som har lett till att skäligen misstanke riktats mot en person finns det många orsaker till att ett ärende inte drivs vidare utan läggs ner. Den vanligaste orsaken är att brott inte har kunnat styrkas eller att gärningen inte har bedömts vara brottslig.

Tabell 6.1 Brottsmisstankar som inte lett till åtal eller annan lagföring 1999–2008

Brott kan inte styrkas ¹	452
Brottet är preskriberat ²	58
Övrigt ³	152
Totalt, antal misstänkta personer	662

1 Även "Brott ej styrkt" och "Brott kan ej styrkas", "Brott föreligger inte", "Gärning ej brott", "Det finns inte anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats", "Den misstänkte är oskyldig" och "Misstänkt oskyldig".

2 Även "Brott preskriberat" och "Brottet kommer inte kunna utredas innan det preskriberas".

3 I dessa fall har ärendet blivit nedlagt av annan orsak såsom att brottet konsumerats av annan allvarigare brottslighet eller liknande skäl hänförliga till proportionalitet eller åtalsunderlåtelse i 23:4a och 20:7 RB, eller att den misstänkte omfattas av diplomatisk immunitet, att den misstänkte avlidit, att den misstänkte har avvikit och inte förväntas bli anträffad eller av administrativa skäl som att fel brottskod angivits eller att brottet anmälts dubbelt. Emellertid ingår även 107 ärenden där avskrivningsorsaken angetts vara "Fri skrivning" eller "Annat" som i de flesta fall motsvarar en avskrivning på grund av att brott inte kan styrkas.

Bristande bevisning – vanligaste anledningen till tidiga avskrivningar

Orsakerna till att en anmälan läggs ner innan den leder till vidare utredning kan vara flera. Dels kan det röra det sig om fall där polisen tidigt kan konstatera att det inte rör sig om någon brottslig handling, att någon gärningsman inte kan identifieras eller där bevisningen mot en utpekad person inte har tillräcklig styrka och

det därför inte är motiverat att fortsätta utredningen eller inleda en förundersökning.

När det gäller sexköpsbrott har bristande bevisning varit den vanligaste anledningen till att anmälningar lagts ner tidigt. Exempel på anmälningar rörande sexköpsbrott som skrivits av i ett tidigt skede på grund av bevissvårigheter är då det framställts en invändning om att det påstådda sexköpet endast rört posering och bevisning saknas för att vederlägga detta.

Även rättsliga bedömningar vad gäller exempelvis försökspunkten har varit orsaken till tidiga avskrivningar. Det har t.ex. rört sig om fall där den misstänkte gärningsmannen i olika sammanhang gjort sexuella närmanden och erbjudit pengar i utbyte mot sexuella tjänster eller s.k. otjänliga försök som när en person lurats att utge pengar för sexuella tjänster som aldrig varit avsedda att utföras. Ytterligare exempel på fall där anmälan lagts ner tidigt är när denna grundat sig på ett tips från allmänheten eller från en myndighet som sedan inte visar sig leda till några spaningsuppslag.

Brott kan inte styrkas/gärningen utgör ej brott – vanligaste anledningen till att anmälningar läggs ner efter att skäligen misstanke uppkommit

Bland de anmälningar som har lett till att skäligen misstanke riktats mot en person är den vanligaste orsaken till att ärendet läggs ner att brott inte har kunnat styrkas eller att gärningen inte har bedömts vara brottslig. Liksom när det gäller de tidiga avskrivningarna, så döljer det sig såväl praktiska hänsynstaganden som värderingar av bevisläget och bedömningar av rekvisiten avseende förbudet bland dessa avskrivna ärenden.

Vid en närmare granskning visar det sig att den största delen av dessa ärenden har ingått i större utredningar avseende koppleri eller människohandel. Anmälan har i dessa fall normalt sitt upphov i iakttagelser vid fysisk spaning mot lägenheter, hotellrum eller lokaler och teknisk spaning i form av kameraövervakning och telefonavlyssning. T.ex. härrör ett antal av dessa nedlagda anmälningar från det kundregister som togs i beslag i en koppleri-härva i Stockholm år 2003. Enligt polisen är det i dessa fall främst bristen på stödbevisning som gör att de inte leder vidare till åtal eller strafföreläggande. Man anser att det saknas möjlighet eller skulle kräva alltför stora resurser att komplettera utredningen med

nödvändig bevisning. Exempel på ett sådant fall är att polisen iakttar en misstänkt sexköpare när denne går in i en lägenhet där det misstänks förekomma prostitution men att iakttagelsen inte kan backas upp med fotografier, videoinspelningar eller uppgifter från telefonavlyssning.

Den näst största gruppen nedlagda ärenden avser misstankar som grundar sig på insatser riktade mot gatuprostitutionen. Bland dessa finns det flera exempel där sexköpare tagits på bar gärning eller där de inblandade varit avklädda när polisen ingripit, fall som annars normalt leder till lagföring och straff. I flera av dessa fall har den utpekade sexköparen emellertid förnekat brottslig handling och den prostituerade har inte velat medverka i utredningen. Avskrivningarna grundar sig i dessa fall enligt polisen ofta på att det är svårt att styrka att det har varit fråga om en straffbar gärning och inte enbart posering eller sexuell samvaro utan någon ersättning.

I ett antal fall synes nedläggningsbeslutet vara grundat på bedömningar rörande förbudets tillämpningsområde och tolkningen av förbudets olika rekvisit. Det gäller exempelvis bedömningar av när försökspunkten för brottslig gärning uppnåtts. I fråga om misstänkta brott i gatuprostitutionen rör detta främst tidiga ingripanden mot misstänkta sexköpare som plockat upp en misstänkt prostituerad på ettstitutionsstråk. Polisen har i dessa fall ingripit i olika skeden, alltifrån när den prostituerade tagit plats i köparens bil till när bilen i fråga kört till ett ostört ställe eller kommit fram till en bostadsadress eller ett hotellrum. Även i fall där det rört sig om spaning och tillslag mot mer organiserad verksamhet förekommer exempel på liknande situationer. Som exempel kan nämnas att en misstänkt sexköpare kommer till en adress som polisen bedrivit spaning mot, men inte har hunnit bli insläppt innan polisen haft anledning att ingripa. I ett antal fall har brister i fråga om rekvisitet "ersättning" gjort att ärendet har lagts ner. Man har exempelvis bedömt att det som ett antal män betalat för att medverka i gruppsex med en kvinna inte har kunnat anses utgöra ersättning för några sexuella tjänster, utan måste bedömas motsvara omkostnader bl.a. för hyra av det hotellrum där det sexuella umgänget ägt rum.

Brottet är preskriberat

Preskriptionstiden för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst är två år. I huvuddelen av de fall där anmälan lagts ner på grund av preskription har det rört sig om gärningar som uppgetts ha ägt rum flera månader och ibland nära två år innan brottsanmälan skedde. I drygt tio fall har anmälan dock registrerats mer än två år före avskrivningsbeslutet och huvuddelen av preskriptionstiden således löpt under handläggningstiden hos polis och åklagare. Gemensamt för dessa anmälningar är att de i de allra flesta fall har avsett misstänkta sexköp i samband med större utredningar om koppleri eller människohandel.

Övrigt

I knappt 20 av de nedlagda ärendena har åklagaren som nedläggningsbeslut angivit konsumtion eller lagrummen 23 kap. 4 a § rättegångsbalken och 20 kap. 7 § första stycket p. 1 och 3 samma balk vilket motsvarar nedläggning på grund av att åtalsunderlåtelse i stället hade kunnat komma i fråga. Dessa ärenden skulle tekniskt sett lika gärna ha kunnat resultera i åtalsunderlåtelser och hade i så fall redovisats som lagförda brott.

Bland de anmälningar som skrivits av med en annan motivering än de ovan nämnda finns ett antal ärenden där åklagarna angett ”Fri skrivning” eller ”Annat” och inte någon förvald beslutskod. Huvuddelen av dessa ärenden har ingått i större utredningar avseende koppleri eller människohandel och enligt polisen är skälen till avskrivning i dessa fall desamma som i de fall när brott ej kan styrkas.

Andra orsaker till avskrivning är att brottet registrerats dubbelt eller under fel rubrik. I dessa fall har det bl.a. rört sig om misstankar om brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som borde ha registrerats som köp av sexuell handling av barn eller dess föregångare förförelse av ungdom.

6.4 Hur polisen arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst

6.4.1 Polisens resurser

I samband med att det slutliga förslaget att kriminalisera sexköp lades fram beräknade man att polisens ökade kostnader skulle uppgå till ungefär tio miljoner kronor. Med anledning av kriminaliseringen tilldelades Rikspolisstyrelsen slutligen ökade anslag med sju miljoner kronor för år 1999. Medlen fördelades huvudsakligen mellan polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län och ledde till att nya polistjänster inrättades med inriktning mot att bekämpa prostitutionen. Även polismyndigheten i Östergötlands län fick del av anslagen. Dessutom kom en ny tjänst att inrättas vid Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst, med uppdrag att samla in uppgifter om omfattningen av handel med kvinnor i Sverige och andra länder och om hur denna handel kan förebyggas och bekämpas.

En ny satsning gjordes år 2003 då regeringen avsatte 30 miljoner kronor för att användas för polisens arbete mot människohandel under åren 2004–2006. Fördelningen av dessa medel skedde med ungefär tio miljoner kronor per år. Pengarna fördelades av operativa rådet² och huvuddelen av dessa pengar användes till olika operativa projekt vid polismyndigheterna. I Stockholm har arbetet inom Projekt Europa till viss del finansierats av dessa medel och de har även gjort det möjligt för bl.a. polismyndigheterna i Västra Götalands län, Skåne län, Östergötlands län och Södermanlands län att genomföra resurskrävande förundersökningar avseende människohandel för sexuella ändamål. Pengarna har även till viss del använts för bl.a. förebyggande arbete och för utbildningsinsatser. Rikskriminalpolisen har exempelvis undervisat om människohandel, koppleri, prostitution och sexköp i grundutbildningen på Polishögskolan samt för nyanställd personal vid gränskontrollen i Stockholms län.

Inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål lämnade regeringen i september 2008 ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten att förstärka de operativa insatserna samt arbeta för

² Operativa rådet ska bl.a. initiera aktionsgruppsverksamhet inom polisen för att bekämpa grov och organiserad brottslighet. Rådet består bl.a. av företrädare från RKP, SÄPO och ett antal polismyndigheter. Riksåklagaren har en observatör i rådet.

en utökad metod- och kompetensutveckling rörande prostitution och människohandel, främst för sexuella ändamål (Åtgärd 18). Med uppdraget följde en extra tilldelning av medel med 40 miljoner kronor under 2008–2010, varav 30 miljoner kronor för att förstärka de operativa insatserna och 10 miljoner kronor till Rikspolisstyrelsen för metod- och kompetensutveckling av polisorganisationen. Utgångspunkten för detta arbete är att polisen ska kunna upprätthålla en nolltolerans mot sexköpare i gatuprostitutionen. De tilldelade medlen ska bl.a. användas för en stor satsning på utbildning och metodutveckling.

6.4.2 Hur polisen arbetar regionalt och lokalt

Beskrivningen i detta avsnitt av hur polisen arbetar bygger på uppgifter som utredningen har inhämtat under utredningstiden. I vilken omfattning dessa förhållanden fortfarande gäller är därför oklart.

Rikskriminalpolisen

En del av de anslag som tilldelades Rikspolisstyrelsen i samband med kriminaliseringen av köp av sexuell tjänst kom att tillföras Rikskriminalpolisen. Rikskriminalpolisen är Rikspolisstyrelsens operativa del och leder Sveriges kamp mot den grova organiserade brottsligheten både nationellt och internationellt. Målet är att motverka de kriminella organisationernas möjligheter att verka i Sverige.

Anslagen bidrog till att finansiera en tjänst som nationell rapportör i frågor som rör människohandel. Detta uppdrag som utgick från Kvinnofridspropositionen innebar bl.a. att rapportera till regeringen om utvecklingen av sådan handel med kvinnor och hur den kunde förebyggas och bekämpas. Uppdraget upphörde formellt med utgången av år 2002, men funktionen har sedan dess funnits kvar vid Rikskriminalpolisen. Inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål har Rikspolisstyrelsen fått ett uttryckligt mandat att vara nationell rapportör i frågor som rör människohandel (Åtgärd 19). I den nationella rapportörens uppdrag ligger bl.a. att samla uppgifter om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige, hur

den kan förebyggas och bekämpas samt att årligen redovisa dessa resultat till regeringen.

Operativt bedriver Rikskriminalpolisen sitt arbete genom aktionsgrupper och genom samarbete med landets polismyndigheter. Rikskriminalpolisens människohandelsgrupp är placerad vid sektionen för kriminalunderrättelsetjänst. Gruppen bearbetar och analyserar de tips och den information om misstankar om brott rörande människohandel som inkommer och inhämtas från hela landet. Därtill deltar gruppen i internationella polismöten inom ramen för Interpol, Europol, Östersjösamarbetet och de utlandsstationerade polissambandsmännen. Rikskriminalpolisens människohandelsgrupp fungerar också som ett stöd för de lokala polismyndigheter som inte har tillräckliga resurser för att uppdaga och utreda människohandelsbrott själva. Rikskriminalpolisen kan då t.ex. biträda med spaning, förhör och analys av större mängder material. En stor del av tiden ägnas också åt att informera om människohandel i olika sammanhang samt att besvara frågor från media.

Stockholm – varierade insatser mot gatuprostitutionen

I samband med att förbudet mot att köpa sexuella tjänster trädde i kraft fick Polismyndigheten i Stockholms län ökade anslag med 3 100 000 kr. Redan år 1998 tillsattes en grupp om två poliser (efter år 2002 tre poliser) som skulle arbeta med inriktning på gatuprostitutionen och sexköpsbrotten. Gruppens arbete bestod huvudsakligen av fortlöpande spaning och insatser mot gatuprostitutionen runt Malmskillnadsgatan i Stockholms city. Man arbetade även mot inomhusprostitutionen bl.a. genom spaning på misstänkta lägenhetsbordeller. Gruppen medverkade även vid ett fåtal koppleri- och människohandelsärenden. Med hjälp av personal från andra enheter började man under 2001 att regelbundet, ungefär en gång per månad, genomföra större razzior mot gatuprostitutionen. I samband med att spaningsroteln organiserades om under våren 2005 kom gruppen i praktiken att upphöra.

Citypolisens förspaningsgrupp arbetar med sexköpsbrotten i gatumiljön genom att de ansvarar för större tillslag som regelbundet riktas mot gatuprostitutionen och viss hotellprostitution. Dessa tillslag sker ungefär en gång per månad då omkring 20 poliser från närpolisområde Klara, Kommissionen mot människo-

handel eller andra enheter vid polisen brukar medverka. Ibland deltar även andra myndigheter i dessa razzior.

Därutöver har man vid närpolisområde Klara, som ansvarar för området runt Malmskillnadsgatan, en grupp som bedriver viss spaning mot sexköpare i gatuprostitutionen. Denna grupp leder och genomför även mindre razzior likt de ovan nämnda.

Stockholm – Projekt Europa och Kommissionen mot handel med människor för sexuellt ändamål

Polismyndigheten i Stockholms län beslutade i början av år 2002 om ett länsgemensamt projekt där personal från prostitutionsgruppen, spanings- och utlänningsroteln samt utredningsroteln skulle arbeta mot handeln med människor för sexuella ändamål. I projektet deltog en spaningschef, en analytiker, två utredare samt elva spanare. Projektet inleddes i april 2002 och var avsett att pågå till december månad 2002, men förlängdes därefter.

När regeringen tillförde polisen ytterligare resurser för att bekämpa människohandel beviljades Polismästardistrikt City i Stockholm medel för en verksamhet kallad Projekt Europa. Projektet inleddes år 2004 och syftade till att arbeta med brottslighet knuten till människohandel och att identifiera personer och nätverk som var inblandade i sådan brottslighet. Detta ledde till att antalet personer som kom att arbeta mot prostitution och människohandel ökade, vilket också fick till följd att antalet ärenden och anmälningar rörande brott mot förbudet att köpa sexuella tjänster ökade.

Arbetet i Projekt Europa fortsatte efter år 2006, men då som en grupp kallad Kommissionen mot handel med människor för sexuellt ändamål. Kommissionen har till syfte att kartlägga och bekämpa koppleri och människohandel för sexuella ändamål. Projekt Europa och Kommissionen mot handel med människor för sexuellt ändamål har fungerat på samma sätt med fasta spaningsgrupper, specialiserade utredare och förundersökningsledare samt särskilda ärendedrivare. Antalet personer som har ingått i denna organisation har sedan år 2004 varierat mellan 25 och 30. Arbetet har nästan uteslutande varit riktat mot inomhusprostitutionen genom att identifiera och spana mot organiserade former av prostitution som bedrivits bl.a. i lägenheter och på hotell. Man har dock även deltagit i arbetet med de ovannämnda razziorna mot gatu-

prostitutionen och utreder även de sexköpsärenden som genereras av andra enheter.

Göteborg – en kortlivad prostitutionsgrupp

Polismyndigheten i Västra Götalands län och närpolisområde Nordstaden tilldelades 1 500 000 kr av de medel som Rikspolisstyrelsen fördelade år 1999. Detta ledde till att en särskild prostitutionsgrupp bildades. Som mest bestod gruppen av sju poliser fördelade på två spaningsgrupper. Gruppen arbetade främst mot gatuprostitutionen i avsikt att helt eliminera denna, men bedrev även spaning och gjorde tillslag mot inomhusprostitutionen och en misstänkt bordell. Årsskiftet 1999/2000 upplöstes gruppen men två poliser fortsatte arbetet med samma inriktning fram till hösten 2000.

Därefter har ansvaret för gatuprostitutionen legat på närpolisområde City. Det har dock inte funnits någon särskild grupp eller enskild polis som haft till uppgift att arbeta särskilt med sexköpsbrotten i gatuprostitutionen. Under år 2009 har närpolisområde City emellertid inlett ett projekt riktat mot gatuprostitutionen där man bl.a. ska arbeta med ökad kontroll av fordonstrafiken i Rosenlundsområdet.

Göteborg – ett kontinuerligt arbete mot den organiserade prostitutionen

År 2001 bildades vid Polismyndigheten i Västra Götalands län en speciell grupp som har ansvaret för arbetet mot människohandel för sexuella ändamål och prostitution. Denna s.k. Traffickinggruppen – senare Människohandelsgruppen – bildades som ett försöksprojekt, men har senare blivit en permanent del av läns-kriminalpolisens spaningsrotel. Gruppen har som mest bestått av sju poliser och har främst arbetat med inriktning mot människohandel för sexuella ändamål och koppleri. I huvudsak har arbetet bedrivits genom spaning riktad mot inomhusprostitutionen. Gruppen har även arbetat mot gatuprostitutionen samt andra former av prostitution. Gruppen har härutöver bedrivit egen spaning mot annonssidor på Internet med inriktning på annonser som misstänks ha anknytning till organiserad verksamhet och

människohandel. Ansvar för att utreda de ärenden som spaningsarbetet resulterat i har legat på länskriminalpolisens utredningsrotel men det har inte funnits några särskilda utredare direkt knutna till gruppens ärenden.

Malmö – intensivt arbete mot gatuprostitutionen 1999–2005

Polismyndigheten i Skåne fick 1 100 000 kr av de medel som Rikspolisstyrelsen fördelade 1999. Huvuddelen av dessa medel gick till närpolisområde 1 som då ansvarade för det område omkring bl.a. Industrigatan i Malmö där det förekommer gatuprostitution.

Från 1999 till 2005 fanns det en prostitutionsgrupp som hade som huvuduppgift att arbeta med inriktning mot gatuprostitutionen i Malmö. Gruppen bestod av inledningsvis fyra och senare två poliser i yttre tjänst samt en utredare som handlade de brottsanmälningar som upprättades. Prostitutionsgruppen hade som främsta uppgift att beivra sexköpsbrott och att bekämpa prostitutionen. Gruppen arbetade med civil spaning och var närvarande i gatumiljön alla dagar i veckan. Den hade ett nära samarbete med socialtjänstens fältarbetare och sjukvården i avsikt att hjälpa såväl de prostituerade som sexköpare att komma bort från prostitutionen. År 2005 organiserades verksamheten om och den specialisering som tidigare funnits med poliser som arbetade heltid med prostitutionen i Malmö togs bort. Därefter har det inte bedrivits någon regelmässig spaning mot gatuprostitutionen.

Från år 2005 har närpolisområde City ansvarat för att bekämpa gatuprostitutionen. Det har dock inte funnits någon direkt utsedd polis eller grupp av poliser som särskilt haft detta som sin uppgift.

Skåne – tillfälliga projekt riktade mot den organiserade prostitutionen

Utöver satsningen på gatuprostitutionen genomförde Polismyndigheten i Skåne i slutet av år 1999 även ett projekt som syftade till att grundligt utvärdera och bearbeta de tips om handel med kvinnor som fanns hos myndigheten. Med stöd av de extra medel regeringen satsade bedrevs under år 2005 ett projekt med en kommission för operativa åtgärder mot organiserad kvinnohandel i områdena Malmö och Helsingborg. Tillsammans med under-

rättelseavdelningen arbetade en spaningsgrupp med två poliser och en utredare särskilt med inriktning mot främst människohandel för sexuella ändamål. Förutom dessa projekt har det inte funnits någon polis eller grupp som arbetat särskilt med inriktning mot människohandel eller koppleri. Skånes gränsektion har ansvar för de människohandelsärenden som förekommer inom myndighetsområdet medan ansvaret för koppleriärenden normalt utreds inom respektive polisområde.

Sedan den 1 april 2009 arbetar sex poliser och två Internet-spanare i Skåne län i ett projekt kallat Omega. Projektet syftar främst till att identifiera och ingripa mot misstänkta fall av människohandel för sexuella ändamål.

Polismyndigheten i Östergötland

Polismyndigheten i Östergötland fick också ökade anslag i samband med kriminaliseringen år 1999 främst med anledning av att det förekom gatuprostitution i Norrköping. Efter det att förbudet trädde i kraft upphörde dock denna verksamhet. Några särskilda insatser riktade mot gatumiljön har därför inte varit aktuella från polisens håll därefter. Myndigheten har dock haft ett relativt stort antal anmälda fall av brott mot sexköpsförbudet vilka har haft samband med ärenden rörande koppleri och människohandel och tillslag mot s.k. svartklubbar i Norrköping.

Övriga polismyndigheter

När det gäller landets övriga polismyndigheter har de uppgett att det inte finns eller har funnits några enskilda poliser eller grupper av poliser som arbetat särskilt med spaning och utredning av koppleri- och människohandelsbrott samt brottet köp av sexuell tjänst. De flesta polismyndigheter uppger dock att de på grund av tips och underrättelser bedrivit spaning riktad mot misstänkta fall av såväl köp av sexuell tjänst som koppleri och människohandel. När polismyndigheterna har haft ärenden rörande koppleri- och människohandel har de i många fall samarbetat med Rikskriminalpolisen och även andra polismyndigheter med erfarenhet av liknande ärenden. Bl.a. bedrev Rikskriminalpolisen och Polismyndigheten i Norrbottens län under 2003–2004 ett gemensamt

operativt projekt riktat mot misstänkt människohandel. Utöver polismyndighetens allmänna underrättelsearbete har polismyndigheterna i Örebro och Norrbottens län uppgett att de regelbundet bevakar annonseringen på Internet.

Under år 2009 har tre regionala samarbetsprojekt mellan en rad polismyndigheter inletts för att framför allt bedriva spaning och genomföra kartläggningar av prostitutionen som marknadsförs via Internet. Personal med teknisk specialistkompetens har rekryterats till dessa projekt som finansieras med särskilda medel och utgör en del av regeringens handlingsplan och satsning mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Polismyndigheterna i Blekinge, Dalarna, Jämtland, Kalmar, Kronoberg, Norrbotten, Skåne, Värmland, Västerbotten, Västernorrland och Örebro län medverkar i dessa projekt.

6.4.3 Polisens arbetsmetoder

I samband med kriminaliseringen av sexköp fanns det från Riksåklagarens sida en ambition att försöka arbeta fram metoder och anvisningar till polisen för hur de skulle arbeta med den nya sexköpslagen. Några sådana anvisningar eller rekommendationer har dock inte utarbetats. Det har inte heller framkommit att det i övrigt har funnits några särskilda anvisningar eller liknande instruktioner avseende polisens arbete med spaning och utredning av förbudet mot köp av sexuell tjänst.

Huvuddelen av spaningen och insatserna mot brottslighet relaterad till prostitution har utförts och utförs av de olika specialgrupper som under perioder funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikskriminalpolisen. Rutinerna när det gäller arbetet med brott mot förbudet mot att köpa sex har varierat mellan polismyndigheterna och även inom respektive myndighet över tid.

Hög polisnärvaro i gatumiljön fram till år 2005

Sedan förbudets tillkomst har det såvitt känt förekommit gatu-prostitution endast inom vissa relativt begränsade områden i de centrala delarna av Stockholm, Göteborg och Malmö. Omfattningen av det arbete som polisen riktat särskilt mot gatu-prostitutionen har som tidigare redovisats varierat mycket under

olika perioder och mellan de olika städerna. När det gäller de metoder som polisen använt i sitt arbete mot gatuprostitutionen har det funnits likheter, men även vissa skillnader mellan de olika myndigheterna. När det gäller utbyte av erfarenheter myndigheterna emellan har detta begränsats till några studiebesök i samband med förbudets tillkomst. I övrigt har det inte framkommit att det funnits något regelrätt samarbete eller utbyte av erfarenheter rörande arbetet mot gatuprostitutionen.

I Stockholm och Malmö arbetade man fram till omkring år 2005 på ett likartat sätt med hög närvaro i gatumiljön och regelbundna ingripanden mot misstänkta sexköpare. Det rörde sig då om ett fåtal poliser som i särskilt utsedda grupper arbetade så gott som uteslutande med sexköpsbrott och annan brottslighet samt problematik som hängde samman med gatuprostitutionen. Arbetet avsåg huvudsakligen spaningsinsatser som genomfördes av civilklädda poliser i civila polisbilar. Även i Göteborg arbetade man på samma sätt, fast under en kortare period under åren 1999 och 2000.

Det fanns flera skäl till att man valde att befinna sig i gatumiljön under i stort sett hela den tid som det pågick verksamhet där. Huvudsyftet var att ingripa mot misstänkta sexköpare, men man försökte också att verka förebyggande genom att ta kontakt med sexköpare och prostituerade för att informera om det arbete som polisen bedrev. I många fall ledde detta till att det inkom anmälningar och tips från de prostituerade när det gällde brott eller andra missförhållanden, t.ex. när det fanns minderåriga kvinnor på gatan. Enligt polisen såg de prostituerade det som en trygghet att det fanns poliser närvarande i gatumiljön. De poliser som arbetade med gatuprostitutionen hade även ett nära samarbete med socialtjänstens prostitutionsgrupper och med olika delar av vården, bl.a. missbruksenheter.

Verksamhetsstörande åtgärder i gatumiljön

Utöver de insatser som specifikt har riktats mot att beivra sexköps-, koppleri- och människohandelsbrotten har verksamhetsstörande åtgärder vidtagits i gatumiljön t.ex. i form av genomfarts- och stoppförbud i de områden i Stockholm, Göteborg och Malmö där det förekommer gatuprostitution. På samma sätt har polisen även arbetat med riktade trafikkontroller utan konkret misstanke om

sexxöp. Denna typ av insatser förekom emellertid även innan förbudet mot sexköp trädde i kraft och de har inte ansetts ha någon större verkan när det gäller att förhindra genomströmningen av misstänkta sexköpare.

Metoder för spaning och ingripande mot sexköpare i gatuprostitutionen

Det faktiska tillvägagångssättet vid spaning och ingripande mot en misstänkt sexköpare i gatuprostitutionen uppges i stort sett vara och ha varit detsamma i de tre städerna.

Polisen beskriver att normalfallet är att en misstänkt sexköpare blir tagen på bar gärning. Det går ofta till så att en misstänkt sexköpare cirklar runt i bil i det aktuella området varefter han ”plockar upp” en för polisen känd prostituerad. Polisen följer då efter bilen och ingriper några minuter efter det att bilen stannat och motorn stängts av. Ofta har den sexuella tjänsten påbörjats eller så har parterna förberett sig på så sätt att de klätt av sig eller fällt ner sätena på bilen. Bekräftas misstanken om sexköp genom detta ingripande hålls förhör med de inblandade på plats.

Orsaken till att polisen väntar med att ingripa är att man vill vara säker på att det rör sig om en brottslig gärning och att försökspunkten för brottet är nådd. I vissa fall har man dokumenterat gärningen genom att filma eller ta fotografier, men polisen anser att det är mindre lämpligt med hänsyn till de prostituerades integritet. Det förekommer även att polisen, för att förebygga brott, avbryter redan i ett tidigare skede. Detta sker exempelvis genom att polisen avbryter pågående samtal mellan kända prostituerade och misstänkta sexköpare eller att polisen stoppar och kontrollerar de bilar som cirkulerar i ett område känt för prostitution. I samband med dessa åtgärder informerar polisen de inblandade eller föraren om förbudet mot att köpa sex.

I de flesta fall när polisen ingriper mot misstänkta sexköpare erkänner den misstänkte redan på plats. Ofta medför detta att någon vidare utredning inte behövs utan ärendet slutförs och överlämnas till åklagare som utfärdar ett strafföreläggande. I de fall då åtal väcks och gärningen leder till en prövning i domstol är det normalt polisens iakttagelser av gärningsförloppet och den misstänkta köparens egen berättelse som utgör den huvudsakliga bevisningen i målet. Den som utnyttjats i prostitution vill mycket sällan

medverka som vittne i en rättegång. När den prostituerade har hörts om gärningen har det alltid varit i ärenden där hon utsatts för andra former av brott i samband med sexköpet.

Särskilda grupper inom polisen har specialiserat sig på prostitution i organiserade former

Polisen får tips om och känner till en rad olika former av inomhusprostitution, t.ex. prostitution i lägenheter, på massagesalonger samt i hotell- och restaurangmiljö. Enligt polisen riktas dock i stort sett alla resurser mot den del av prostitutionen där man misstänker att det finns någon typ av organisation bakom. I Stockholm och Göteborg har man, som redan nämnts, arbetat med dessa ärenden i särskilda grupper inom polisen som specialiserat sig på koppleri och människohandel för sexuella ändamål.

I Stockholm har man i Projekt Europa och Kommissionen mot människohandel hanterat många ärenden rörande organiserad prostitution där det även ingått ett stort antal misstänkta sexköpare. De resurser som satsas och det relativt stora antalet personer som arbetar med dessa frågor har gjort att det funnits goda förutsättningar att driva ärendena på ett effektivt sätt. Det finns specialister som fortlöpande bedriver riktad spaning mot sidor och annonser på Internet där det erbjuds sexuella tjänster och som arbetar med tips och underrättelser. Detta arbete genererar fortlöpande nya spaningsuppslag som spaningsgrupperna arbetar med. Sedan en spaningsinsats avslutats överlämnas ärendet till särskilda utredare som kompletterar och slutför ärendet och sedermera lämnar över det till åklagare. Dessa utredare arbetar även med ärenden avseende t.ex. sexköpsbrott som kommer ifrån andra enheter hos polismyndigheten. Kommissionens spaningsgrupper medverkar även vid de tillslag som görs minst en gång i månaden mot gatu- och hotellprostitutionen i Stockholm.

I Göteborg har Trafficking- eller Människohandelsgruppen sedan år 2001 arbetat på motsvarande sätt, men i mindre omfattning. Gruppen är utformad som en ren spaningsgrupp, men arbetar även med underrättelse- och utredningsarbete samt förebyggande insatser. Under senare tid har insatserna mot gatuprostitutionen i första hand syftat till att identifiera människohandelsärenden med förgreningar i miljön, men har även bestått i ingripanden mot sexköpare.

Metoder för spaning och ingripande mot sexköpare i inomhusprostitutionen

När det gäller spaningsinsatserna i inomhusprostitutionen går det inte att göra en lika generell beskrivning som när det gäller spaningen i gatumiljön.

En spaningsinsats kan ofta pågå i flera månader under vilken tid polisen spanar mot bl.a. hotellrum och lägenheter eller andra platser där misstänkta organisatörer och sexköpare uppträder. I ett normalt ärende i Stockholmsområdet kan det gå sex månader från det att en spaningsinsats inleds till dess de första misstänkta sexköparna förhörs. Det har även förekommit så stora spaningsinsatser att det tagit ett år innan förhör har kunnat hållas. Förfarandet skiljer sig således mycket från spaningen mot sexköp i gatuprostitutionen där köparen i regel konfronteras på plats.

Detta gör att polisernas egna iakttagelser sällan kan användas för att bevisa närmare detaljer om den aktuella gärningen i de ärenden som ingår i större spaningsinsatser. Det ställs därför högre krav på den övriga bevisningen i dessa fall, t.ex. i form av foto- och videodokumentation, hemlig telefonavlyssning, kameraövervakning och förhör med de prostituerade. En observation som gäller en misstänkt sexköpare dokumenteras normalt genom spaningsanteckningar, genom fotografering och med videoupptagningar. I de flesta fall sker identifieringen av en sexköpare genom att polisen jämför fotografier eller iakttagelser av den misstänkte med pass- eller körkortsfoto som tas fram genom att spåra exempelvis köparens telefonnummer eller registreringsnumret på ett eventuellt fordon. I vissa fall identifieras de misstänkta sexköparna genom att de konfronteras på plats eller senare genom t.ex. en fordonskontroll.

Polisen beskriver att ett typiskt tillvägagångssätt är att den presumtive sexköparen per telefon kontaktar antingen en bokningsansvarig eller den prostituerade direkt. Telefonnumret har sexköparen ofta fått via en annons eller en hemsida på Internet. Efter att eventuella detaljer rörande den sexuella tjänsten och priset diskuterats får köparen genom detta samtal närmare instruktioner om tid och plats. I vissa fall kommer kvinnorna till en mötesplats eller till en viss adress men i de flesta fall lotsas köparna till en adress i närheten av den lägenhet eller lokal där verksamheten bedrivs. Väl framme vid denna adress får köparen, genom ytterligare ett telefonsamtal, närmare instruktioner om hur de ska gå

vidare och får även veta detaljer t.ex. i form av lägenhetsnummer eller portkod.

Om polisen ingriper under en pågående spaningsinsats finns det en risk att spanarna avslöjar sig och att spaningen mot verksamheten i stort därmed omintetgörs. Därför är det bara i ett fåtal fall, ofta i slutet av en spaningsinsats, som polisen ingriper och avbryter ett misstänkt sexköp.

Enligt polisen pågår varje spaningsinsats generellt sett längre i ärendena i Stockholmsområdet än i övriga landet. Enligt polisen är den huvudsakliga orsaken till detta att de upplever att domstolarna i Stockholmsområdet ställer höga krav när det gäller att styrka att det har varit fråga om att verksamheten bedrivits på ett sådant sätt att det rör sig om grovt koppleri. Antalet koppleri- och människohandelsärenden i Stockholmsområdet per år är emellertid långt fler än i övriga landet och det är allmänt sett svårt att jämföra ett ärende med ett annat.

I mindre omfattande ärenden kallas i Stockholmsområdet alla identifierade sexköpare till förhör. Är det ett större ärende med ett större antal identifierade sexköpare prioriteras bara de sexköpare där bevisningen bedöms som säker och det är bara dessa som kallas till förhör. I mer omfattande ärenden där det krävs mycket resurser för att förhöra målsäganden och vittnen, t.ex. genom bevisupptagning utomlands kan detta leda till att ett större antal sexköpare prioriteras bort.

I Stockholmsområdet kan en spaningsinsats på två månader ofta ta åtta till tio månader att utreda. Nya ärenden väntar hela tiden på att utredas och enligt polisen är utredningsresurserna därför en begränsande faktor när det gäller hur många sexköp som ska utredas i varje enskilt ärende.

Ingen regelmässig spaning mot porrklubbar/strippklubbar

Polisen i Stockholm, Göteborg och Malmö har uppgett att det finns misstankar om att det förekommer prostitution i anslutning till porrklubbar/strippklubbar och s.k. svartklubbar som finns i deras område. På samma sätt misstänker man att det förekommer sexköp på restauranger, kasinon och i den reguljära färjetrafiken till och från Sverige. Någon regelmässig spaning mot sexköpare i dessa miljöer genomförs dock inte.

Spaning mot sidor på Internet som erbjuder sexuella tjänster

Enlig polisens bedömning sker försäljningen av sexuella tjänster i Sverige, liksom i andra länder, till stor del via Internet. Som tidigare nämnts arbetar ett antal polismyndigheter på egen hand och genom regionala samarbeten med inriktning på prostitution via Internet. Det nationella ansvaret för kartläggning och spaning mot Internet ligger på en särskild grupp inom Rikskriminalpolisen.

Rikskriminalpolisen arbetar i huvudsak med inriktning på sådana annonser och sidor på Internet där man misstänker att det finns en organisation bakom eller där det förekommer någon form av koppleri. De arbetar i stort sett aldrig med några ärenden där det förekommer enskilda sexköpare som inte antas ingå i ett större sammanhang. Rikskriminalpolisen bistår även polismyndigheterna i deras arbete med den Internetrelaterade prostitutionen. Det rör sig t.ex. om hjälp med att identifiera och sortera ut misstänkta annonser och sidor på Internet samt att analysera vilka intressen och aktörer som ligger bakom dessa annonser.

I dessa frågor bedriver Rikskriminalpolisen även ett internationellt samarbete. Bl.a. arbetar man med att få de stora Internetsidor där sexuella tjänster bjuds ut att upphöra med sin verksamhet. Den annonsering som bedrivs på dessa sidor främjar och är en grundläggande förutsättning för att marknadsföringen av sexuella tjänster via Internet ska fungera. I Sverige och i många andra länder anser man därför att de som ansvarar för dessa sidor kan göra sig skyldiga till koppleribrott. De servrar eller webbhotell där dessa sidor lagras finns ofta i eller flyttas mellan länder som har en liberal lagstiftning när det gäller prostitution. Därför kräver detta arbete mycket kunskap och resurser. När det t.ex. gäller Internetsidan "Sekreterarakademin", som till en början lagrades i Finland, så försökte bl.a. polisen i Finland och i Estland att stänga ner den. Hemsidan flyttades då till Nederländerna där myndigheterna inte ansåg att sidan var olaglig. Polisen här delar inte denna uppfattning och internationellt fortgår polisarbete med att få själva lagringen av sidan och liknande sidor bedömda som koppleribrott. Därigenom vill man försöka förmå myndigheterna i Nederländerna och i andra länder där liknande sidor lagras att ingripa och bistå med rättslig hjälp för att stänga ner dessa sidor.

I Stockholm, Göteborg och Malmö uppger polisen att det hela tiden finns ett stort antal annonser och hemsidor som rör sexuella tjänster mot betalning och som riktas till presumtiva sexköpare i

deras område. Även vid flera av de övriga polismyndigheterna uppger man att man har kännedom om sådan marknadsföring. De polismyndigheter och enheter inom dessa myndigheter som arbetar mot prostitution via Internet uppger dock att det bara är vissa annonser och hemsidor som prioriteras. Förutom i något enstaka fall har polisen inte satsat några resurser på att ingripa mot den del av Internetprostitutionen som de inte misstänker ingår i någon organiserad verksamhet.

Misstankarna om organiserad verksamhet grundar sig främst på egenskaperna hos den aktuella annonsen. Enligt polisen kan det röra sig om layoutmässiga likheter med annonser från liknande ärenden eller att priset för de sexuella tjänsterna som erbjuds är relativt lågt. En annons som avser en kvinna med utländsk bakgrund som inte talar svenska eller engelska väcker normalt vissa misstankar om organiserad verksamhet till skillnad från en annons som avser en etnisk svensk kvinna som talar svenska.

Samarbete med andra myndigheter

I Stockholm, Göteborg och Malmö har polisen samarbetat både med socialtjänstens prostitutionsgrupper och KAST, men även med olika delar av vården bl.a. missbruksenheterna. Det gäller såväl förmedling av stöd och hjälp till prostituerade i gatuprostitutionen som samarbete för att hjälpa målsägande i människohandels- och koppleriärenden. I samband med att polisen förhör misstänkta sexköpare erbjuds de hjälp att komma i kontakt med KAST.

I samarbete med bl.a. socialtjänstens prostitutionsgrupper arbetar polisen även förebyggande mot prostitutionen i form av informationsinsatser. Det rör sig om information riktad till aktörerna i gatuprostitutionen och till vissa yrkesgrupper som mer ofta kommer i kontakt med prostitution t.ex. taxichaufförer och hotellpersonal. Information sprids också mer allmänt på skolor och på arbetsplatser.

Polisens attityder till och behandling av sexköparna

De flesta poliser som utredningen tillfrågat uppger att de ser sexköpen som grunden till all prostitution och att de inte känner till att de poliser som arbetar mot prostitutionen gör någon skillnad

mellan sexköpare på grundval av vem de köper sex av. Det förekommer dock att man prioriterar att ingripa mot misstänkta sexköpare som köper av yngre kvinnor.

Många poliser är av uppfattningen att det straff sexköparna riskerar normalt inte är särskilt avskräckande. Det sexköparna är mest rädda för är i stället att deras beteende och den gärning de misstänks ha gjort sig skyldig till ska bli känt för familj och bekanta.

Enligt flera poliser förekom det inledningsvis att poliser erbjöd misstänkta sexköpare en särskilt diskret hantering när det gällde t.ex. kallelser. I Malmö kunde man exempelvis ge den misstänkte sexköparen telefonnumret till utredaren så att den misstänkte därigenom skulle kunna avtala tid för förhör eller utlämning av strafföreläggande. I Stockholm och Göteborg förekom också en liknande hantering. Frågan uppmärksammades dock inom myndigheterna för flera år sedan och någon särskild hantering sker inte i dag, utan en sexköpare behandlas på samma sätt som andra misstänkta i liknande ärenden. Det finns fortfarande en möjlighet att få hämta kallelser och andra handlingar på myndigheten eller få dem skickade till en alternativ adress, men de misstänkta sexköparna upplyses inte särskilt om detta.

6.5 Hur Åklagarmyndigheten arbetar med att utreda brottet köp av sexuell tjänst

6.5.1 Åklagarmyndighetens resurser

Åklagarmyndigheten tilldelades inte några extra medel eller resurser i samband med kriminaliseringen av köp av sexuell tjänst. Enligt BRÅ:s utvärdering av tillämpningen av lagen under första året var det inte någon av de tillfrågade åklagarna som tyckte att den egna myndigheten behövde ökade anslag på grund av förbudet mot köp av sexuell tjänst.

De flesta åklagare som utredningen har varit i kontakt med har främst erfarenhet av hanteringen av sexköpsbrotten i samband med utredningar rörande organiserade former av prostitution. Enligt dem är ärenden som rör människohandel och koppleri totalt sett mycket resurskrävande för både polis, åklagare och domstolar. Därför är det svårt att särskilja just hanteringen av sexköpsbrotten och bedöma hur resurskrävande de är.

I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ingår en satsning på operativa insatser för att bekämpa människohandel och prostitution (Åtgärd 18). Genom denna satsning har Åklagarmyndigheten tillförts särskilda medel för att förstärka de befintliga resurser som Åklagarmyndigheten i dag använder för detta ändamål. Detta har lett till att ett större antal åklagare nu arbetar med inriktning mot människohandelsbrott och organiserade former av prostitution.

6.5.2 Förundersökningsledare i sexköpsbrott med anknytning till koppleri och människohandel

Brottet köp av sexuell tjänst är ett sådant brott som ska anses vara av enkel beskaffenhet och där förundersökningen i normalfallet ska ledas av polismyndigheten (Åklagarmyndighetens författningssamling ÅFS 2007:4). Det betyder att det normalt är poliser – utan inblandning av åklagare – som gör nödvändiga bedömningar avseende förbudets tillämpning fram till dess att förundersökningen är avslutad. Det rör t.ex. frågor som vilka gärningar som omfattas av förbudet och vilken bevisning som krävs för att förbudets olika rekvisit ska anses vara uppfyllda.

När det däremot uppkommer en misstanke om sexköp i ärenden som avser koppleri- eller människohandelsbrott är det emellertid åklagare som leder förundersökningen. I dessa fall rör det sig ofta om stora spaningsinsatser från polisens sida där det kan förekomma många utpekade sexköpare. Antalet sexköpare som identifieras och sedermera utreds kan i dessa fall begränsas av vilka resurser polisen har till sitt förfogande. Även om åklagaren leder förundersökningen är det i dessa fall ofta polisen som gör de resursmässiga övervägandena när det gäller hur många sexköpsbrott som kan utredas vidare.

6.5.3 Åklagarnas arbetsmetoder

Enskilda sexköpsbrott handläggs inte i någon särskild ordning på Åklagarmyndigheten utan lottas i stället på olika åklagare på samma sätt som andra mål av motsvarande beskaffenhet.

När det gäller de sexköpsbrott som förekommer i samband med utredningar rörande människohandelsbrott och koppleribrott har

dessa ofta handlagts av ett fåtal åklagare på de internationella åklagarkamrarna.

Hanteringen av brottet köp av sexuell tjänst behandlas i den promemoria rörande människohandel och koppleri som Åklagarmyndighetens Utvecklingscentrum i Stockholm gav ut 2008. Denna promemoria är främst inriktad på de organiserade formerna av prostitution, men man understryker även vikten av att bestämmelserna om *köp av sexuell tjänst* och *köp av sexuell handling av barn* utnyttjas fullt ut. I promemorian berörs frågor avseende dessa brott såväl när det gäller enskilda gärningar som när brotten har samband med människohandel och koppleri. Förutom frågor rörande tolkningen av rekvisen "tillfällig", "sexuell förbindelse" och "ersättning" behandlas även den prostituerades ställning som målsägande eller vittne, ingripanden och interimistisk passivitet. Det har såvitt vi kunnat finna inte tidigare funnits några särskilda rekommendationer eller riktlinjer för åklagarna att följa när det gäller köp av sexuell tjänst.

Erkända brott leder i de flesta fall till strafföreläggande

Enligt åklagarna erkänner många av de misstänkta sexköparna att de gjort sig skyldiga till brott. Det gäller sexköpare både i gatuprostitutionen och i inomhusprostitutionen. I de flesta fall leder detta till att åklagaren inte väcker åtal utan att det i stället utfärdas ett strafföreläggande för den misstänkte sexköparen.

Sexköpsbrotten prioriteras som bevis i koppleri- och människohandelsärenden

I de koppleri- och människohandelsärenden där åklagaren leder förundersökningen har sexköpsbrotten vanligen inte främsta prioritet. Åklagarna betonar att de naturligtvis vill att så många sexköpare som möjligt ska rapporteras in och lagföras men att det med hänsyn till hur lågt straffvärde ett sexköpsbrott har i jämförelse med koppleri- och människohandelsbrott är naturligt att sexköpsbrott inte prioriteras.

Enligt åklagarna används sexköpen och sexköparna i första hand som bevisning för att kunna styrka omfattningen av eller särskilda omständigheter av betydelse i koppleri- och människohandels-

ärenden. Det anses ha stor betydelse om det finns ett antal sexköpare med i dessa mål. Bland de misstänkta sexköpare som polisen identifierat och rapporterar in väljer åklagarna ut några som åtalas med avsikt att höras vid huvudförhandlingen i koppleri- eller människohandelsmålet. Huvuddelen av de övriga – de erkända – sexköpen leder till strafförelägganden. Endast ett mindre antal sexköp som har samband med ett koppleri- eller människohandelsärende leder till åtal och handläggs separat. Enligt åklagarna måste ansträngningarna för att utreda brotten stå i proportion till de resurser man har till förfogande vilket gör att man i stora ärenden sovrar bland antalet sexköpare och inte tar upp de med sämst bevisläge.

I normalfallet används inte överskottsinformation som grund för inledande av förundersökning om sexköp

I Åklagarmyndighetens rättspromemoria om människohandel och koppleri finns ett avsnitt som rör frågan om i vilken utsträckning det är möjligt att lägga överskottsinformation om köp eller försök till köp av sexuell tjänst från hemliga tvångsmedel på teleområdet eller hemlig kameraövervakning till grund för inledande av förundersökning mot sexköpare.

Överskottsinformation som härrör från användning av hemliga tvångsmedel på teleområdet eller hemlig kameraövervakning får enligt promemorian läggas till grund för att inleda förundersökning i två olika situationer, dels om brottet är så allvarligt att det kan medföra häktning, dels om det annars finns särskilda skäl. Enligt prop. 2004/05:143 finns särskilda skäl i de fall där ett väsentligt allmänt intresse talar för att brottet utreds och lagförs eller då informationen rör ett brott vars svårhetsgrad kan variera avsevärt, men som i det enskilda fallet bedöms som ringa. I ett sådant fall kan det undantagsvis finnas särskilda skäl att inleda förundersökning om polisen utifrån sin erfarenhet på goda grunder misstänker att det har begåtts ett betydligt allvarligare brott.

I Åklagarmyndighetens promemoria konstateras att förarbetena inte kan sägas ge stöd för att det skulle vara möjligt att inleda förundersökning om köp eller försök till köp av sexuell tjänst i de fall man fått uppgift om sådant brott vid t.ex. hemlig teleavlyssning som beviljats vid skälig misstanke om människohandel eller grovt koppleri. Frågan som en åklagare måste ställa sig är, enligt

promemorian, om det finns ett väsentligt allmänt intresse av att utreda sexköpen som motiverar att man inleder förundersökning för dessa brott. Promemorian anger att det generellt sett inte kan anses finnas ett sådant intresse.

Den slutsats som dras är att överskottsinformation från hemlig teleavlyssning i normalfallet inte bör användas för att inleda förundersökning om köp av sexuell tjänst beträffande misstänkta sexköpare. I vissa fall, vid extremt många sexköp eller försvårande omständigheter vid köpet i kombination med återfall i likartad brottslighet, kan det dock anses rimligt att använda sådan information.

6.6 Lagföringar avseende förbudet mot köp av sexuell tjänst

6.6.1 Inledning

Som vi kommer att redogöra för nedan var trenden fram till år 2006 att det totala antalet lagföringar ökade. Därefter har antalet lagföringar minskat varje år. Precis som när det gäller anmälningarna går det i materialet att urskilja ett antal sakförhållanden som kan vara av betydelse vid en jämförelse av antalet lagföringar under perioden. Ett sådant förhållande är de större koppleri- och människohandelsärenden som tidigare nämnts framför allt under åren 2003 och 2005 (avsnitt 6.3.1). Det stora antal anmälningar som dessa ärenden genererade har i många fall inte lett till några lagföringar. Ett femtiotal lagföringar från dessa ärenden återfinns emellertid under perioden 2003–2006.

En annan omständighet som bör nämnas, och som har inverkat på antalet lagförda sexköp som har ett samband med den organiserade verksamheten, är att brottet människohandel infördes som brottstyp i svensk lagstiftning den 1 juli 2002. Från år 2003 och framåt kan man därför se en kraftig ökning av antalet lagförda brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som har sitt ursprung i koppleri- och människohandelsärenden. Oavsett rubricering har huvuddelen av dessa ärenden en internationell anknytning och är ”människohandelslika” på så sätt att det har rört sig om utländska kvinnor som under en tillfällig vistelse i Sverige har erbjudit sexuella tjänster.

I detta sammanhang bör också nämnas den nationella satsningen riktad mot människohandel under perioden 2004–2006 och vissa förändringar i polisens organisation som gjordes då. Även de regionala förändringar som skett i övrigt, framför allt vid polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö kan utgöra viktiga tolkningsdata, framför allt när man ser till förändringarna av antalet lagförda brott i respektive region.

6.6.2 Lagföringar avseende förbudet

Av utredningens genomgång framgår att det under perioden 1999–2008 har lagförts sammanlagt 648 *personer* för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.³ Bland dessa har 12 personer lagförts vid två tillfällen, varav tre genom upprepade domar, fem genom strafförelägganden och fyra genom både en dom och ett strafföreläggande.

Samtliga lagförda personer under perioden har varit män varför resultaten inte redovisas könsuppdelade.

De totalt 660 lagföringarna omfattar totalt minst 853 brott mot förbudet. Orsaken till att det inte går att ange ett mer exakt antal brott är att det saknas närmare uppgifter om antalet brott i vissa lagföringar. När det i en lagföring framgått att det rört sig om mer än ett brott utan närmare precisering har antalet brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst räknats som två.

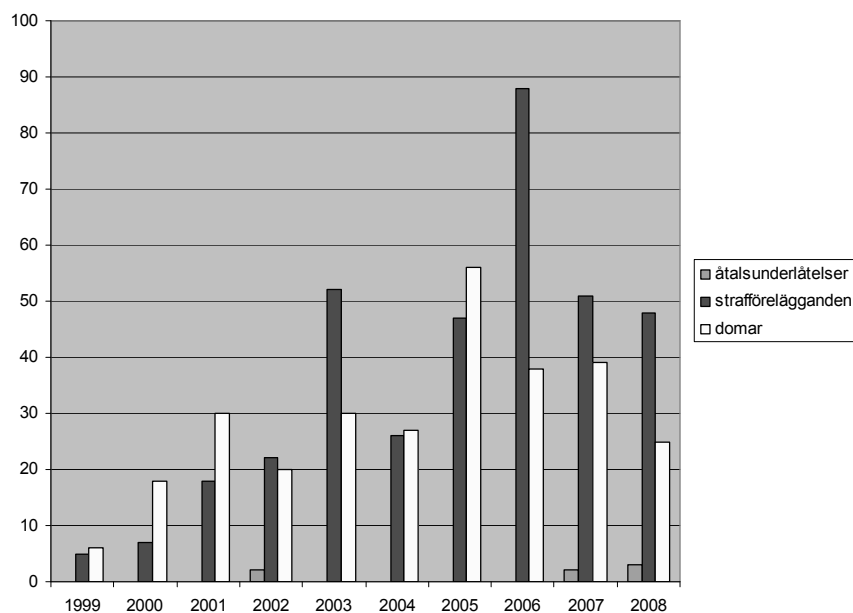
Av tabell 6.2 nedan framgår det totala antalet lagföringar under perioden och vilken lagföringstyp det varit fråga om. Aktuell lagföringstyp illustreras även i figur 6.3.

Tabell 6.2 Antal lagföringar, köp av sexuell tjänst, totalt i riket och uppdelat efter lagföringstyp, 1999–2008

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Åtalsunderlåtelse	0	0	0	2	0	0	0	0	2	3
Strafförelägganden	5	7	18	22	52	26	47	88	51	48
Domar	6	18	30	20	30	27	56	38	39	25
Summa lagföringar	11	25	48	44	82	53	103	126	92	76

³ Jfr den officiella statistiken enligt vilken sammanlagt 590 personer har lagförts för brottet under perioden. Den officiella statistiken som använts som jämförelsematerial innehåller endast lagföringar där brottet angivits som huvudbrott, dvs. är det brott i lagföringen som har det strängaste straffet i straffskalan (se avsnitt 6.2.1).

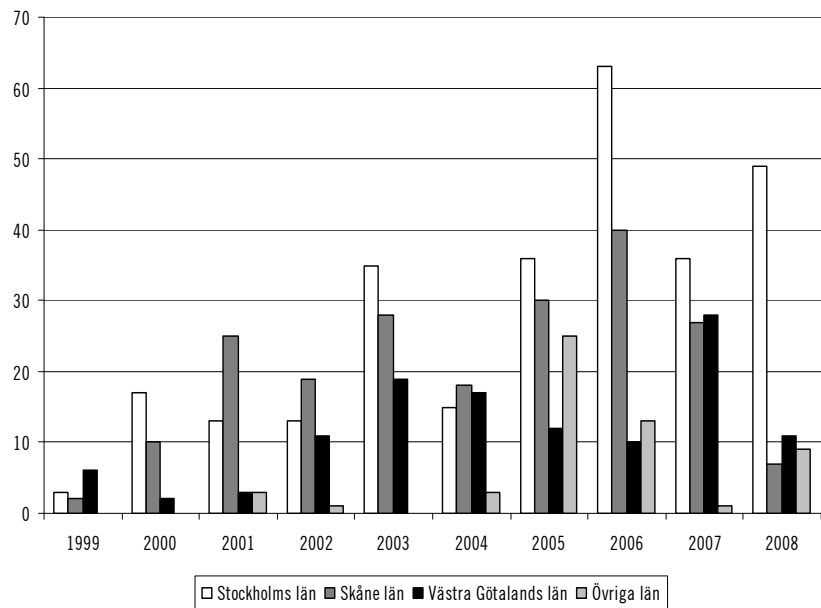
Figur 6.3 Antal lagföringar, köp av sexuell tjänst, uppdelat efter lagföringstyp, 1999–2008



Lagföringar – regional fördelning

Majoriteten av alla brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst har begåtts och lagförts i storstadsområdena. Under perioden har flest personer lagförts i Stockholms län (280) följt av Skåne län (206) och Västra Götalands län (119).

Av de 55 lagföringar som skett i övriga landet fördelar sig dessa på följande sätt. Östergötlands län (17), Västmanlands län (13), Södermanlands län (7), Västerbottens län (5), Kalmar län (4), Jönköpings län (3), Norrbottens län (3), Örebro län (1), Blekinge län (1) och Gävleborgs län (1).

Figur 6.4 Antal lagföringar, köp av sexuell tjänst, fördelat länsvis, 1999–2008

6.6.3 Lagföringstyp

Åtalsunderlåtelse

En åtalsunderlåtelse räknas i den officiella statistiken in bland lagföringar. En åtalsunderlåtelse grundar sig på åklagarens prövning av att den gärning som den misstänkte begått är ett brott som hör under allmänt åtal.

Under perioden har sju personer meddelats åtalsunderlåtelse för brottet köp av sexuell tjänst.

I fem fall har det rört sig om åtalsunderlåtelse grundade på bestämmelsen i 20 kap. 7 § första stycket p. 3 rättegångsbalken, dvs. att den misstänkte begått annat brott och att det utöver påföljden för detta brott inte krävs påföljd med anledning av det föreliggande brottet.

I ett fall har åtal underlåtit sedan den misstänkte blivit föremål för psykiatrisk vård (20 kap. 7 § första stycket p. 4 rättegångsbalken) och i ett fall har omständigheterna bedömts vara sådana att

de talar för att åtal inte ska väckas. Det rörde sig i detta fall om en fransk medborgare, boende i Frankrike.

Strafförelägganden

Ett strafföreläggande utfärdas av åklagaren och består i huvudsak av en gärningsbeskrivning avseende ett påstått brott med en angiven påföljd. Genom att godkänna ett utfärdat strafföreläggande underkastar sig den förelagde personen ansvar för det aktuella brottet.

Andelen strafförelägganden av den totala andelen lagföringar har under perioden varierat mellan 28 och 70 procent per år. Totalt har fler än hälften av alla personer som lagförts för brottet godkänt ett strafföreläggande.

Under perioden har totalt 359 *personer* lagförts för köp av sexuell tjänst efter att ha godkänt ett strafföreläggande. Av dessa avser 36 försök till köp av sexuell tjänst.

För 32 av de personer som godkänt strafföreläggande har strafföreläggandet omfattat mer än ett brott mot förbudet. Hur många brott det då varit fråga om framgår av tabell 6.3 nedan.

Tabell 6.3 Antal personer som godkänt strafföreläggande, köp av sexuell tjänst, 1999–2008

	Antal	Andel
Antal brott		
1	327	91%
2	21	6%
3	8	2%
4 eller fler	3	1%
Totalt	359	100%

Det totala antalet *brott* mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som lagförts genom strafförelägganden är 414. I tre fall har strafföreläggandena omfattat även en annan brottstyp. I dessa fall har det rört sig om olovlig körning, stöld och våldsamt motstånd.

Domar

Sammanlagt 286 *personer* har under perioden vid domstol dömts för brott mot förbudet. För 76 av de personer som dömts omfattar domen mer än ett sexköp. Hur många brott det då varit fråga om framgår av tabell 6.4 nedan.

Tabell 6.4 **Antal personer som dömts vid domstol, köp av sexuell tjänst, 1999–2008**

	Antal	Andel
Antal brott		
1	210	73%
2	40	14%
3	16	6%
4 eller fler	20	7%
Totalt	286	100%

Av de 289 domarna avser 63 även annan brottslighet utöver brottet mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Sexköpsbrottet utgör i dessa fall vanligtvis ett bibrott, dvs. det mindre allvarliga brottet i den aktuella domen. Av domarna avser 56 försök och en avser medhjälp till brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

Det totala antalet *brott* som lagförts genom dom är minst 449. Något exakt antal går inte att fastställa eftersom det i flera domar anges att det rör sig om ett flertal tillfällen men inte exakt hur många. I dessa fall har antalet tillfällen antagits vara två.

Åtta av tio lagföringar avser erkända brott

Bland domarna avser 162 fall där den tilltalade har erkänt brottet eller brotten. Tillsammans med de 364 strafförelägganden som godkänts kan man konstatera att sammanlagt 526 – eller 80 procent – av alla lagföringar avser erkända brott.

6.6.4 Mer om gärningarna

Var den inledande kontakten tas

Majoriteten av alla lagföringar avser sexköp där det framgår att sexköparen tagit den inledande kontakten i gatumiljön, huvudsakligen på eller i närheten av kända prostitutionsstråk som Malmskillnadsgatan i Stockholm, Rosenlundsgatan i Göteborg och Industrigatan i Malmö. I detta sammanhang ska dock påminnas om att brottet är ett utpräglat spaningsbrott och att lagföringarna därför snarare speglar polisens spaningsinsatser än verkligheten. Att majoriteten av lagföringarna avser sexköp där den inledande kontakten tagits i gatumiljön kan således inte tas till intäkt för att detta skulle vara den vanligaste kontaktvägen.

En annan stor del av lagföringarna avser sexköp som haft anknytning till organiserad verksamhet innefattande koppleri eller människohandel. I vissa fall har det framgått av domarna eller övrigt material hur den aktuella sexköparen då fått kontakt med den han köpt den sexuella tjänsten av. I ungefär hälften av dessa fall framgår att de inledande kontakterna tagits via Internet. Det har i många av dessa fall rört sig om etablerade samlingssidor för annonser rörande sexuella tjänster.

Förutom kontakterna i gatumiljö och via Internet finns ett mindre antal ärenden där det framkommit att kontakter tagits i restaurangmiljö, på massagesalonger, genom taxichaufförer, genom lappar som delats ut, via annonser i s.k. herrtidningar eller via telefon på "heta linjen". Det har även framkommit att kontakter förmedlats mellan olika sexköpare eller mellan sexköpare och kopplare genom bekanta eller släktingar. I ett fåtal fall har det framgått att sexköpen endast skett vid något enstaka tillfälle och då omfattat en sluten krets där den som utnyttjats haft någon form av relation till sexköparen. Sexköparen har då varit en langare, en tidigare arbetsgivare eller en bekant med den utnyttjades partner.

Bland de granskade domarna finns en dom där en person dömts för att ha köpt sex utanför Sveriges gränser. Det rörde sig i detta fall om en man som ingick i Försvarmaktens utlandsstyrka med stationering i Kosovo. Han dömdes för att på permission ha köpt sex i Makedonien år 2000.

Ersättningen för den sexuella tjänsten är oftast kontanter

Av ungefär en tredjedel av de genomgångna domarna framgår det vilken form av ersättning som utgetts eller var avsedd att utgå för den sexuella tjänsten. I samtliga dessa fall utom tre har det då rört sig om kontant ersättning. Storleken på ersättningen har i de fall det framgått varierat mellan 100 kr och 7 000 kr, men har i de flesta fall angetts till belopp mellan 300 och 1 000 kr.

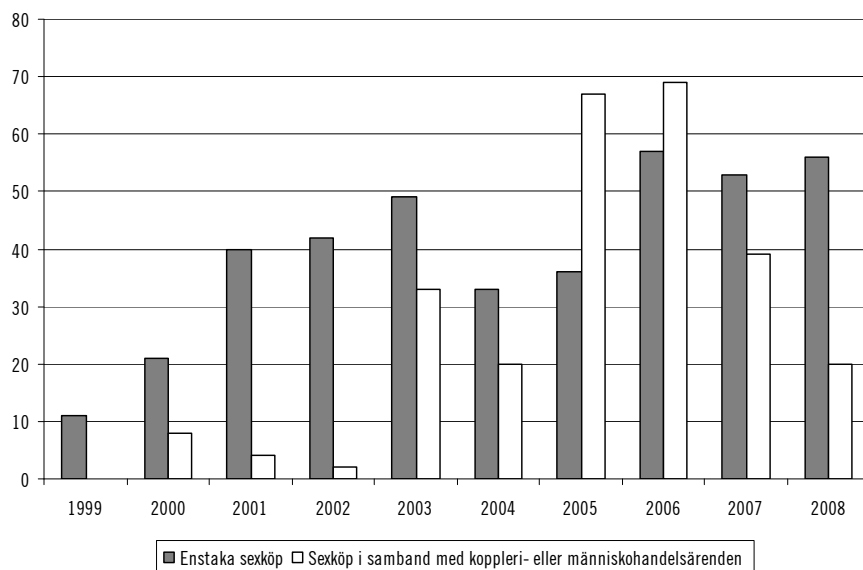
I två fall har det utöver kontanter varit fråga om ersättning i form av alkohol, narkotika eller annan tjänst. I två fall har ersättningen uppgetts vara cigaretter och i ett fall en taxiresa och mat.

Ett varierat antal fall med anknytning till koppleri- eller människohandelsärenden

Av vår genomgång framgår att i 262 lagföringar – eller 40 procent av det totala antalet lagföringar – har ett eller flera av sexköpen anknytning till ett koppleri- eller människohandelsärende.

Antalet liksom andelen lagföringar med sådan anknytning har varierat kraftigt mellan de tio år genomgången avser. År 1999 förekom det inga sådana lagföringar medan 67 stycken eller 65 procent av lagföringarna hade ett sådant samband år 2005. Räknat till antalet lagföringar med anknytning till ett koppleri- eller människohandelsärende har detta sedan år 2003 varit fler än 20 per år och som mest åren 2005 och 2006 då 67 respektive 69 lagförda sexköp hade sitt ursprung i ett ärende där det funnits misstankar om en organisation bakom.

Figur 6.5 Antal lagföringar, köp av sexuell tjänst, totalt i riket uppdelat i lagföringar avseende enstaka sexköp och sexköp i samband med koppleri- eller människohandelsärenden, 1999–2008



Antalet lagförda sexköpare totalt i ärenden med anknytning till koppleri- eller människohandelsärenden var under perioden 146 i Stockholms län, 37 i Skåne län och 33 i Västra Götalands län. I övriga län har det totala antalet lagförda sexköp varit 46 fördelat på 13 koppleri- eller människohandelsärenden. Det har framför allt rört sig om tre större ärenden i Östergötlands län, ett i Södermanlands län och ett i Västmanlands län. Det har även förekommit organiserade ärenden i Gävleborgs län, Jönköpings län, Norrbottens län och Västerbottens län.

6.7 Påföljdsbestämning vid brott mot förbudet⁴

6.7.1 Den vanligaste påföljden för ett brott mot förbudet är 50 dagsböter

Straffskalan för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader. I de allra flesta fall har påföljden bestämts till dagsböter.

Högsta domstolen har vid ett tillfälle prövat frågan om straffmätning när det gäller köp av sexuell tjänst. NJA 2001 s. 527 rörde en gärning där en man betalat 300 kr för att en kvinna skulle utföra oralsex på honom i en bil. Högsta domstolen menade att gärningen var ett typiskt fall av brottet köp av sexuella tjänster och gjorde bedömningen att några särskilda försvårande eller förmildrande omständigheter som varit ägnade att påverka bedömningen av gärningens straffvärde inte förelåg. Med beaktande av de syften som uppstår kriminaliseringen av brottet ansåg Högsta domstolen att det straff om 50 dagsböter som hovrätten bestämt var väl avvägt.⁵

I enlighet med Högsta domstolens praxis har påföljden för ett brott mot förbudet i de flesta fall bestämts till 50 dagsböter. Motsvarande normalpåföljd för två brott har varit 70 dagsböter. I de fall där det har varit fråga om försök till brott har det funnits en tendens att bestämma påföljden till ett lägre antal dagsböter, i flera fall har ett försöksbrott renderat 40 dagsböter.

I fem fall har påföljden för enbart brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst slutligen bestämts till villkorlig dom och böter. I ett av dessa fall hade påföljden i tingsrätten bestämts till fängelse.

⁴ Redovisningen avser 226 domar och 361 strafförelägganden där gärningsmannen i samma lagföring gjort sig skyldig till ett eller flera brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

⁵ Hovrättens över Skåne och Blekinge dom 2000–09–27 i mål nr B 151–00.

Tabell 6.5 Påföljder. Lagföringar som omfattar ett eller flera brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst samt försök och medhjälp till sådant brott, 1999–2008

Påföljd:	Vill- korlig dom +	Vill- korlig dom +	Vill- korlig dom +																
Antal dags- böter:	80	60	40	150	140	130	120	100	90	80	75	70	65	60	50	40	30		
Antal brott																			
1	1	2						4	18		8	1	16	405	45	8			
2			1							4	4	27		5	5	1			
3								6	5	3		1		2	1				
4								3		1									
5		1				2	2		1										
6								1											
7					1														
8				1						1									

6.7.2 Samma straffvärde för försök

Hovrätten skärpte i en dom straffet för en man som dömts för försök till köp av sexuell tjänst från 30 till 50 dagsböter.⁶ Gärningen bestod i att mannen i sin bil hämtat upp en kvinna i ett område känt för prostitution och erbjudit henne ersättning för ett samlag. Polisen ingrep och brottet fullbordades därför inte. Enligt hovrätten var gärningen ett typfall av brott mot lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster. Hovrätten ansåg att det inte fanns skäl att anse att straffvärdet för ett brott på försöksstadiet skulle avvika i sänkande riktning gentemot ett fullbordat brott. Vidare anförde hovrätten bl.a. att brottet inte skulle betraktas som ett brott mot person utan närmast som ett brott mot allmän ordning. Detta talade enligt hovrätten emot att vid bedömningen av straffvärdet ta hänsyn till den prostituerade kvinnans situation i det enskilda fallet. Målet avgjordes i nära anslutning till det mål som samma sats i hovrätten prövade och som Högsta domstolen sedermera tog upp. Domskalen i de båda hovrättsdomarna är snarlika och den aktuella domen måste bedömas mot bakgrund av att Högsta domstolen i det andra målet fastställde hovrättens domslut

⁶ Hovrättens över Skåne och Blekinge dom 2000–09–15 i mål nr B 153–00.

utan att närmare kommentera de utförliga skäl som hovrätten anfört.

6.7.3 Försvårande omständigheter har i fem fall lett till en annan påföljd än böter

Hovrättens för Västra Sverige dom 2005-07-06 i mål nr B 2557-05

I detta mål – som även avsåg bl.a. människohandel och koppleri – dömde hovrätten en man till villkorlig dom och 80 dagsböter för försök till köp av sexuell tjänst som enda brott. Ytterligare två män dömdes samtidigt till förhållandevis höga bötesstraff för köp av sexuell tjänst.

Målsäganden var en 17-årig kvinna från Kosovo som år 2005 hade förts till Sverige och här bl.a. tvingats att sälja sexuella tjänster.

Såvitt avsåg försöksbrottet fann hovrätten det bevisat att mannen, med insikt om att målsäganden var föremål för människohandel, hade tagit kvinnan till sin bostad och där försökt köpa sex av henne. Den omständigheten att gärningsmannen känt till att kvinnan var offer för människohandel gjorde att hovrätten bedömde att straffvärdet för gärningen var förhållandevis högt och att påföljden därför inte kunde stanna vid dagsböter.⁷

När det gällde de två sexköpen, som avsåg samma kvinna, ansåg hovrätten att straffvärdet även där var högre än ett typiskt fall av sexköp. De båda männen hade i detta fall haft sex med kvinnan sedan hon överlämnats till dem för en längre tidsperiod. Hovrätten bestämde straffen för dessa gärningsmän till 80 respektive 200 dagsböter. I det senare fallet, där tingsrätten utdömde ett fängelsestraff, avsåg straffet även flera fall av ringa narkotikabrott.

⁷ Riksåklagaren beslutade den 10 januari 2008 att avstå från att överklaga denna dom. Vice chefsåklagaren hade väckt frågan om ett överklagande skulle ske med ett yrkande om straffskärpning till ett fängelsestraff. Som skäl för beslutet angavs att det inte fanns tillräckliga skäl att överklaga domen då förarbetena inte ger uttryck för att det skulle vara fråga om s.k. artbrottslighet, att de tilltalade inte tidigare dömts för likartad brottslighet och att lagstiftningen skulle ses över.

Hovrättens för Västra Sverige dom 2007-12-18 i mål nr B 3065-07

Hovrätten prövade genom denna dom en del av ett större mål som i tingsrätten avsåg koppleri där flera personer medverkat till att flera kvinnor från Ryssland tagits till Sverige och Göteborg för att sälja sexuella tjänster. Tingsrätten dömde bl.a. 16 personer för köp av sexuell tjänst och en person för medhjälp till köp av sexuell tjänst. Tre personer frikändes i tingsrätten från ansvar för köp av sexuell tjänst.

Överklagandet i hovrätten rörde fyra av de dömda sexköparna och en misstänkt sexköpare som tingsrätten hade frikänt. Hovrätten ändrade påföljden för fyra av de dömda till villkorlig dom och dagsböter. Den person som frikändes i tingsrätten dömdes för köp av sexuell tjänst till 50 dagsböter.

Avseende två av köparna motiverade hovrätten det relativt höga straffet med att de dels köpt sex vid flera tillfällen, dels känt till att det rörde sig om organiserad prostitution. Även det faktum att de kvinnor som männen köpt sex av hade ett utländskt ursprung och att dessa kvinnor varit i Sverige endast en kortare tid anfördes som försvårande omständigheter.

När det gällde de två andra sexköparna fann hovrätten att dessa båda hade insett att kvinnan de köpte sex av befann sig i ett sådant underläge att hon inte kunnat påverka situationen och att de hade utnyttjat detta genom att ha sex med henne trots att detta inte var avtalat från början. Hovrätten beaktade i påföljdsfrågan även som försvårande omständigheter att kvinnan varit i Sverige endast en kortare tid, att hon inte förstod språket, att hon befann sig på en okänd plats med okända personer och att männen var betydligt äldre än vad hon var. Ålderskillnaden var ca 20 år.

6.7.4 Försvårande omständigheter i annat fall

I ett mål dömde tingsrätten två äldre män för att vid flera tillfällen ha köpt sex av en kvinna med psykiska funktionshinder. Brotten bedömdes med hänsyn till kvinnans handikapp vara relativt allvarliga och påföljden bestämdes till 100 dagsböter.⁸

⁸ Kalmar tingsrätts dom 2008–10–13 i mål nr B 935–08.

6.8 De lagförda sexköparna – vilka är de?

6.8.1 Samtliga lagförda sexköpare är män – medianåldern är 43 år⁹

Som tidigare nämnts är det uteslutande män som lagförts för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst.

Den yngste som lagförts var 17 år gammal vid lagföringstillfället och den äldste var 90 år gammal. Genomsnittsåldern bland de män som lagförts är 44 år och medianåldern 43 år.

Tabell 6.6 Åldern på de personer som lagförts för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst. Fördelning i åldersgrupper. Ålder vid tidpunkten för lagföringen. Samliga var män. 1999–2008

Ålder	Antal
17–28	66
29–38	163
39–48	191
49–58	151
59–68	72
69–90	17
17–90	660

6.8.2 Osäkra uppgifter om lagförda sexköpares inkomstförhållanden

Dagsbotsbeloppets storlek ska fastställas till ett belopp mellan 50 kr (30 kr före den 1 oktober 2006) och 1 000 kr med hänsyn till den tilltalades inkomst, förmögenhet, försörjningsskyldighet och ekonomiska förhållanden i övrigt.

Det genomsnittliga dagsbotsbeloppet för de lagföringar där dagsböter ingått som påföljd har beräknats till 168 kr och medianbeloppet är 150 kr. De vanligaste beloppen har varit 30 kr (67 fall), 100 kr (52 fall), 50 kr (47 fall) och 200 kr (46 fall).

Det ska dock påpekas att man vid beräkningen av dagsbotsbeloppets storlek normalt utgår från de uppgifter som den tilltalade själv lämnat. Om den tilltalade lämnar felaktiga uppgifter blir konsekvensen att dagsboten kan bli för låg. Att detta förekommer

⁹ Redovisningen avser samliga lagföringar vilket innebär att lagföringarna även omfattar andra typer av brott och att de 12 personer som lagförts vid mer än ett tillfälle förekommer två gånger.

har nyligen särskilt uppmärksammats i media. Dagsboten får även jämkas om det finns särskilda skäl. Några säkra slutsatser rörande den tilltalades ekonomiska förhållanden kan därför inte dras utifrån dagsbotsbeloppets storlek.

6.8.3 Fler än hälften av sexköparna har gjort sig skyldiga till andra brott

Knappt 60 procent av de som har lagförts för brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst förekommer i lagföringsstatistiken avseende annan brottslighet. Någon närmare genomgång av vilken typ av brottslighet det rört sig om har utredningen inte genomfört.

I BRÅ:s rapport om tillämpningen första året var det drygt sex av tio av de kända misstänkta männen som tidigare hade varit lagförda för brott. Endast i ett fåtal fall rörde det sig då om grovre återfallsbrottslighet. Den största delen av de tidigare lagföringarna rörde trafikbrott såsom rattfylleri och olovlig körning, följt av brott som innehåller våld eller hot om våld.

6.9 Sammanfattning och slutsatser

Innan lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster kom till befarades att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet samt att definiera och bevisa den brottsliga gärningen.

Under vårt arbete har framkommit att kontrollen av efterlevnaden av förbudet i stor utsträckning beror på de prioriteringar polisen gör och de resurser de har till sitt förfogande. Den övervägande majoriteten av de gärningar som utretts av polisen rör sexköp i gatuprostitutionen och sexköp som har samband med koppleri- eller människohandelsärenden. Polisen har vanligen inte prioriterat eller haft resurser att ingripa mot sexköp i andra former av prostitution.

Vår genomgång i detta kapitel har visat att en stor del av polisutredningarna visserligen har lagts ner på grund av bevissvårigheter eller med motiveringen att brott inte kunnat styrkas. Det förekommer sällan vittnesuppgifter eller teknisk bevisning i utredningarna varför bevisningen ofta består av den misstänktes egna uppgifter. När den misstänkte förnekar brott kan det då vara svårt att t.ex. bevisa att parterna träffat ett avtal om en sexuell tjänst mot

betalning. Många gånger handlar det om större ärenden och organiserad verksamhet där det anses ta för stora resurser i anspråk att utreda enskilda sexköp.

Ändå kan konstateras att närmare hälften av brotten i brottsanmälningarna faktiskt har blivit personuppklarade, dvs. det har beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Vid en jämförelse är detta en ovanligt hög andel och exempelvis dubbelt så många som för sexualbrott totalt sett där motsvarande andel personuppklarade brott var 22 procent.

Polisen har sedan förbudets tillkomst vid många tillfällen riktat särskilda insatser mot prostitutionen. Huvuddelen av spaningen och insatserna mot brottslighet relaterad till prostitution har utförts och utförs av de olika specialgrupper som under perioder funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikskriminalpolisen. Insatserna har inriktats mot gatuprostitutionen och mer organiserade former av prostitution som har samband med koppleri- eller människohandelsärenden. Målet är en nolltolerans mot sexköpare i gatuprostitutionen och att göra Sverige till en oattraktiv marknad för den organiserade brottsligheten som ofta står bakom den här typen av brott.

I de fall där sexköpare lagförs för brott handlar det i de flesta fall om erkända brott. Det gäller såväl i gatuprostitutionen som i andra former av prostitution. Ersättningen för den sexuella tjänsten är vanligen kontanter. Samtliga lagförda har varit män och medianåldern 43 år.

De domar och strafförelägganden som meddelats under den undersökta perioden visar en stor likformighet när det gäller bedömning av straffvärde och påföljdsval. Efter det att Högsta domstolen prövade frågan om straffmätning för ett sexköp år 2001 (NJA 2001 s. 527) har mer än 85 procent av alla lagföringar för ett enstaka sexköp lett till påföljden 50 dagsböter. Gärningen redovisas normalt tämligen summariskt och i domarna redovisas sällan några förmildrande eller försvårande omständigheter i samband med gärningen.

6.10 Polisens och åklagarnas erfarenheter av arbetet med förbudet mot köp av sexuell tjänst

6.10.1 Mer resurser och högre prioriteringar skulle leda till fler lagföringar

Enligt flera poliser som utredningen talat med skulle antalet anmälda brott mot förbudet att köpa sexuell tjänst kunna mångdubblas om detta brott prioriterades i den dagliga verksamheten. Det gäller misstankar om sexköp såväl i gatuprostitutionen som i samband med koppleri- och människohandelsärenden.

Även de åklagare som utredningen har talat med är av uppfattningen att fler sexköpare skulle kunna lagföras. Enligt åklagarna beror antalet lagförda sexköpare i första hand på de resurser och instruktioner om prioritering som polismyndigheten får i sitt arbete med sexköpsbrotten. Att man inte prioriterar sexköpsbrott förklarar åklagarna med brottets låga straffvärde.

6.10.2 Värdet av regelbundna insatser

Flera poliser som arbetar med eller har arbetat med gatuprostitutionen anser att det är viktigt att regelbundet följa upp och rikta insatser mot sexköpsbrotten i gatumiljön. Gatuprostitutionen har ett stort symbolvärde i allmänhetens ögon och gatumiljön används också för att marknadsföra andra former av prostitution. När det gäller insatser mot gatuprostitutionen bedömer man att dessa har en omedelbar effekt när det gäller att avskräcka presumtiva sexköpare, men att sådana insatser även har en mer långsiktig effekt när det gäller att avskräcka och hålla nere antalet övriga främjare och organisatörer i prostitutionen.

En polis har uppgett att det är anmärkningsvärt att det i Sverige kan förekomma en så öppen handel med sexuella tjänster när man har en lag som förbjuder köp av sådana tjänster. Flera poliser har även betonat vikten av att myndigheterna visar att förbudet är allvarligt menat för att antalet prostituerade ska kunna hållas nere.

6.10.3 Problem under polisutredningen

Svårt att avgöra i vilket skede polisen ska ingripa

Enligt polisen är det alltjämt ett dilemma att avgöra när de ska ingripa mot pågående brottslighet i form av i huvudsak sexköpsbrott i ett ärende där man misstänker att det är fråga om allvarligare former av brottslighet som grovt koppleri eller människohandelsbrott.

Till polisens huvuduppgifter hör att förebygga brott. Normalt får polisen därför inte t.ex. av spaningsskäl låta bli att ingripa mot brott eller mot en person misstänkt för brott. Polisen kan dock i vissa fall avvakta med att ingripa för att en brottslig organisation ska kunna avslöjas eller för att inte störa spaning i anledning av misstanke om annat grövre brott, s.k. interimistisk passivitet. I vanliga fall rör detta fall då polisen låter bli att ingripa mot en persons misstänkta brottslighet att inte störa spaningen avseende grövre brottslighet för samma person.

I koppleri- och människohandelsärendena är det dock oftast fråga om brott begångna av andra personer – sexköparna – som polisen inte ingriper emot. Att avbryta spaningen för att förhindra ett enskilt sexköp kan i dessa fall göra att bevisningen inte är tillräcklig för att kunna ingripa mot huvudmännen bakom verksamheten eller att de inblandade endast kan ställas till ansvar för mindre allvarlig brottslighet.

Avvägningen mellan dessa intressen upplever poliserna vara särskilt svår i spaningsärenden som kan pågå flera månader. Omfattningen av dessa spaningsinsatser gör att ett mycket stort antal misstänkta brott kan ha hunnit avslutas under tiden. I dessa fall är huvudfrågan normalt om det går att styrka grovt koppleri genom att t.ex. visa att en eller flera kopplare hänsynslöst utnyttjat dem som utför de sexuella tjänsterna eller att verksamheten varit av större omfattning. Samtidigt är det enligt polisen just i fall där det finns en stor sannolikhet att någon utnyttjas för sexuella ändamål som ett ingripande kan få störst betydelse för de personer som blir utnyttjade.

6.10.4 Tillämpningsproblem

Straffbestämmelsen uppfattas numera som klar och entydig

En rad tillämpningsproblem rörande tolkningen av förbudet lyftes fram av åklagarna i BRÅ-rapporten om tillämpningen första året. Bl.a. ställde sig åklagarna frågande till hur rekvisiten ”mot ersättning skaffar sig”, ”tillfällig” samt ”sexuell förbindelse” skulle tolkas.

När det gällde begreppet ”mot ersättning skaffar sig” var frågan främst om det hade någon betydelse vem som utgav ersättningen om denna person inte var samma som tog emot den sexuella tjänsten. Frågan kring rekvisitet ”tillfällig sexuell förbindelse” var om återkommande stamkunder till prostituerade skulle kunna dömas för att ha köpt sex. Problematiken behandlades av 1998 års Sexualbrottskommitté i betänkandet Sexualbrotten. Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor (SOU 2001:14). I den fortsatta behandlingen av ärendet i propositionen En ny sexualbrottslagstiftning tog regeringen ställning i fråga om dessa rekvisit (prop. 2004/05:45). För att göra det tydligt att det kriminaliserade området även var avsett att omfatta den som nyttjar en sexuell tjänst som någon annan betalar för infördes ett andra stycke i paragrafen. Regeringen ansåg dock att rekvisitet ”tillfällig” skulle finnas kvar för att göra det tydligt att förbudet inte gällde i mer stadigvarande förbindelser såsom inom ett äktenskap eller ett samboförhållande. Det underströks dock att regeringens mening var att varje köp av en sexuell förbindelse av en prostituerad person anses som en tillfällig sexuell förbindelse, även om en köpare vid flera tillfällen eller regelmässigt köper sexuella tjänster av samma prostituerad.

Att avgöra vilka gärningar som faller inom det straffbara området verkar inte ha vållat lika stora problem som tidigare befarats. De åklagare som utredningen har talat med har uppgett att de i dag inte ser några tillämpningsproblem direkt knutna till straffbestämmelsen. Någon åklagare har sagt att ”poseringsinvändningen” fortfarande kan vara ett problem om man inte har tillräckligt med motbevisning. En sådan invändning från en tilltalad sexköpare tar sikte på att det inte skulle ha varit fråga om en ”sexuell förbindelse” mellan parterna, utan endast nakenposering, som ju inte är straffbart. Flera åklagare har dock framhållit att polisen är skicklig på att förebygga poseringsinvändningen genom bra förhörsarbete.

Enligt de åklagare utredningen har talat med är sexköpsbrotten normalt sett lätta att utreda och relativt okomplicerade att handlägga. I de allra flesta fall rör misstankarna om sexköp typiska och likartade fall där den misstänkte sexköparen själv utger ersättningen till en person som regelmässigt erbjuder sexuella tjänster till presumtiva sexköpare. Ersättningen består så gott som uteslutande av kontanter.

Problem med försöksbrottet

Brott mot sexköpsförbudet är straffbart redan på försöksstadiet. Det saknas en fastslagen försökspunkt för brottet, dvs. när en gärning ska anses vara ett straffbart försök att köpa sex. I de ursprungliga förarbetena (prop. 1997/98:55) uttalades att försökspunkten i vart fall borde vara uppnådd när ett erbjudande om betalning hade lämnats.

Av BRÅ:s rapport framgår att åklagarna inledningsvis ansåg att det fanns oklarheter när det gällde försökspunkten för brottet. I detta sammanhang framhöll åklagarna även svårigheten att bevisa att en överenskommelse om köp av sexuella tjänster verkligen hade träffats mellan parterna, något som de flesta åklagare hade sett som en förutsättning för att ett försöksbrott skulle föreligga. Att försökspunkten är nådd först när den misstänkte sexköparen och den prostituerade har kommit överens om vilken sexuell tjänst som ska utföras och vilken ersättning som ska utgå för denna tjänst har därefter bekräftats i ett överrättsavgörande (se avsnitt 6.7.2).

När det gäller försökspunkten anser vissa åklagare som utredningen talat med att domstolarna är väl stränga i sin bedömning. Frågan hänger nära samman med att det i många fall är svårt att bevisa att en uttrycklig överenskommelse om en sexuell tjänst mot viss ersättning gjorts mellan parterna. Den viktigaste bevisningen för att det har varit fråga om ett försök att köpa sex får, enligt åklagarna, i stället vara gärningsmannens handlande och de faktiska omständigheterna. Som exempel på sådana omständigheter kan nämnas att den som utnyttjas ägnar sig åt prostitution, att den prostituerade befunnit sig på en känd uppehållsplats för gatuprostituerade, att parterna åkt till en undanskymd plats och att avsikten varit att parterna skulle ha en sexuell förbindelse.

Svårigheten att bevisa ett försöksbrott har även fått konsekvenser för polisens verksamhet. När det gäller ingripanden i samband

med gatuprostitution har detta lett till att polisen medvetet ingriper sent, ibland när den sexuella tjänsten har påbörjats och brottet således har fullbordats. Därmed uppstår av naturliga skäl inga tveksamheter rörande försökspunkten.

Bevissvårigheter

I brottmål gäller ett högt ställt beviskrav – bortom rimligt tvivel – som en garanti för rättssäkerheten. När det gäller brottet köp av sexuell tjänst måste åklagaren styrka att den tilltalade i utbyte mot någon form av ersättning har skaffat sig – eller försökt skaffa sig – en tillfällig sexuell förbindelse.

Som nämdes i avsnitt i 6.3.4 är bevissvårigheter den främsta orsaken till att misstankar om sexköp läggs ner. Enligt de åklagare utredningen haft kontakt med föreligger inte sällan svårigheter att presentera tillräcklig bevisning. Framför allt är det svårt att få de prostituerade att komma till domstolen eller att medverka vid bevisupptagning utom huvudförhandling.

De utnyttjade personernas roll i processen uppfattas som oklar

I BRÅ:s utvärdering tog åklagarna också upp problemet vilken roll de som utfört de sexuella tjänsterna ska ha under handläggningen i domstol. I människohandelsärenden och vid grovt koppleri, där det är fråga om ett hänsynslöst utnyttjande av annan, behandlas dessa personer som målsäganden. En målsägande har bl.a. möjlighet att föra talan och få rätt till stöd och hjälp genom att ett målsägandebiträde kan förordnas. När det rör sig om koppleri som inte är att anse som grovt behandlas däremot de som utfört de sexuella tjänsterna i regel som vittnen under rättegången.

Från åklagarens synvinkel kan det få betydelse om dessa förhörspersoner formellt bedöms vara vittnen eller målsäganden. Enligt 36 kap. 6 § rättegångsbalken har ett vittne möjlighet att vägra yttra sig om omständigheter som skulle röja att hon eller han har förövat en brottslig eller vanärande handling. Justitieombudsmannen har, i ett numera i och för sig gammalt ärende, uttalat att prostitution bör ses som en sådan vanärande handling (JO 1957 s. 182). Domstolen ska upplysa vittnet om denna regel. Motsvarande regel finns inte när det gäller den som hörs som målsägande

men det finns inga möjligheter att tvinga målsäganden att yttra sig. Om ett vittne har rätt att vägra och också väljer att inte yttra sig får åklagaren inte använda de uppgifter som vittnet lämnat vid tidigare polisförhör.

Om de som tillhandhållit de sexuella tjänsterna ska anses vara vittnen eller målsäganden är alltså, främst i koppleriärenden, en återkommande fråga enligt åklagarna. Den har betydelse när det gäller dessa förhörspersoners rätt till stöd och hjälp, men kan även få betydelse när det gäller bevisningen i dessa ärenden. Också när det gäller sexköpsbrotten är de prostituerades uppgifter av stor betydelse, t.ex. för att åklagaren ska kunna motbevisa de misstänkta sexköparnas invändningar om att kontakten inte avsåg straffbara sexuella tjänster eller att kontakten inte rörde sex över huvud taget. För de misstänkta kopplarna är det i detta sammanhang av betydelse om de prostituerade, processuellt sett, betraktas som vittnen och erinras om sina rättigheter att inte behöva yttra sig om vanärande handlingar. Enligt en åklagare som utredningen talat med är det framför allt otillfredsställande att de som utnyttjats i detta avseende kan behandlas olika i ett och samma mål eller i två likartade mål.

6.10.5 Enligt polisen har kriminaliseringen av sexköp haft effekt

De poliser som utredningen har varit i kontakt med är av uppfattningen att kriminaliseringen av sexköp har varit ett effektivt redskap för att bekämpa prostitutionen. Sedan förbudet infördes har gatuprostitutionen minskat och sett ur ett internationellt perspektiv är problemen med såväl gatuprostitution som mer organiserade former av prostitution samt människohandel för sexuella ändamål relativt små i Sverige.

Kriminaliseringen av sexköp har också gjort att polisen har större möjlighet att störa den prostitutionsverksamhet som man kommer i kontakt med. De resurser som tillförts polisen i samband med kriminaliseringen har också skapat förutsättningar att arbeta mer mot prostitutionen.

Förbudet har försvårat för koppleriverksamhet och människohandel för sexuella ändamål

Förbudet mot att köpa sexuella tjänster uppfattas ha gjort det svårare för såväl svenska som utländska personer att börja prostituera sig, särskilt i gatuprostitutionen. Detta har i sin tur gjort det svårare för kopplare och andra främjare att etablera sig. För en organisation som ägnar sig åt koppleriverksamhet innebär regelverket i Sverige mer besvär och högre omkostnader jämfört med länder där prostitution är tillåtet eller tolereras. Även från Rikskriminalpolisen uppger man att det under åren som gått har kommit tydliga indikationer på att sexköpsförbudet haft positiva effekter för bekämpandet av människohandel i Sverige. Flera kvinnor har i förhör berättat att kopplare och människohandlare som de kommit i kontakt med anser att Sverige inte är en ”bra marknad” för dessa verksamheter. I vissa fall måste kvinnorna eskorteras till köparna och de hinner då inte med lika många köpare som de kunde ha gjort i en bordell eller i gatuprostitution.

Kriminaliseringen har även lett till att köparna i Sverige är rädda för att avslöjas och kräver att sexköpen sker mycket diskret. För att bedriva koppleriverksamhet krävs därför ofta att flera lägenheter eller andra lokaler inomhus kan disponeras och man kan inte bedriva verksamheten för länge på samma ställe. Uppgifter från förhör med personer inblandade i koppleri- och människohandelsärenden samt telefonavlyssning visar också att Sverige, i jämförelse med många andra europeiska länder, inte framstår som en ”bra marknad” för att sälja människor.

När det gäller sexköparna tror flera poliser att dessa inte hade varit villiga att medverka i utredningen för det fall att sexköp inte hade varit kriminaliserat. När de är medtilltalade som i dag har de inget val. Enligt polisen gör dessa omständigheter att det går relativt lätt att utreda såväl enstaka sexköp som sexköp i mera organiserade sammanhang.

7 Överväganden och förslag

7.1 Överväganden

7.1.1 Inledning

Som vi redan tidigare betonat har det visat sig vara en svår uppgift att utvärdera effekterna och tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Kunskapen om prostitutionen varierar mellan olika former av prostitution. När det gäller gatuprostitutionen bedöms de uppgifter som finns om omfattning och utbredning beskriva de verkliga förhållandena. Den prostitution som öppet annonseras via Internet har på senare år tilldragit sig stor uppmärksamhet och både polisen och de olika prostitutionsgrupperna bevakar den fortlöpande. Jämfört med gatuprostitutionen är emellertid omfattningen av Internetprostitutionen svårare att verifiera och bedöma. Kunskapen om den, liksom om andra former av prostitution och om de personer som köper sex är begränsad. Motiven till sexköp är individuella och man måste vara försiktig med att försöka hitta enkla orsakssammanhang eller allmängiltiga definitioner. De empiriska undersökningar som genomförts har i vissa fall haft begränsad omfattning och det kan bl.a. mot den bakgrunden finnas skäl att tolka resultaten med försiktighet. Med dessa reservationer gjorda anser vi emellertid ändå att det är möjligt att dra slutsatser utifrån det material vi haft tillgång till och de resultat vi presenterar utifrån detta underlag är enligt vår uppfattning en så tydlig bild som det i dag är möjligt att åstadkomma.

7.1.2 Förbudet har haft avsedd effekt

Införandet av sexköpslagen motiverades med att det ansågs vara ett angeläget samhälleligt intresse att bekämpa prostitution. Lagen var riktad mot efterfrågan och den antogs kunna få avskräckande effekt

på sexköparna, vilket borde medföra en minskad kundkrets som i sin tur skulle få till följd en minskning av antalet prostituerade personer och en minskad nyrekrytering. Kriminaliseringen antogs också kunna minska intresset från olika grupper eller enskilda i utlandet att etablera en mer omfattande organiserad prostitutionsverksamhet i Sverige.

Vid en jämförelse har vi kunnat konstatera att det förekom ungefär lika mycket gatuprostitution i de tre huvudstäderna i Danmark, Norge och Sverige innan Sverige införde förbudet mot köp av sexuell tjänst men att det därefter skett en kraftig ökning av antalet kvinnor i gatuprostitutionen i både Norge och Danmark samtidigt som det skett en halvering av antalet kvinnor i gatuprostitutionen här. Personerna i gatuprostitutionen i Norge och Danmark uppskattades år 2008 vara tre gånger så många som i Sverige. Mot bakgrund av de stora likheter som i många avseenden finns mellan dessa tre länder, ekonomiskt och socialt, är det rimligt att anta att den minskade gatuprostitutionen i Sverige är en direkt följd av sexköpslagen. Det kan anmärkas att när Norge, som andra land efter Sverige, den 1 januari 2009 införde ett generellt förbud mot köp av sexuell tjänst skedde det enligt en studie från Bergens kommun omedelbart en kraftig minskning av gatuprostitutionen.

Det har hävdats att den konstaterade minskningen av gatuprostitutionen i Sverige inte skulle innebära att prostitutionen totalt sett har minskat utan bara att den flyttat till andra arenor. Det finns emellertid inte några undersökningar eller några uppgifter från personer med kunskaper om prostitutionen som tyder på att omfattningen av den inomhusprostitution som förekommer i anslutning till klassiska prostitutionsarenor som hotell, restauranger och s.k. sexklubbar skulle ha ökat under senare år. Sedan förbudet infördes år 1999 har emellertid Internet tillkommit som en viktig och växande arena för prostitutionskontakter och den s.k. Internetprostitutionen har de senaste tio åren ökat i Danmark och Norge liksom i Sverige. Det rör sig dock om betydligt fler personer i Danmark och Norge än i Sverige och det tycks inte ha skett någon snabbare ökning här än i dessa båda länder. Jämförelsen ger därmed inte något stöd för påståendet att det svenska förbudet skulle ha lett till att prostitutionen i Sverige flyttat till Internet i större utsträckning än den annars skulle ha gjort.

Den samlade bild vi fått fram är således att medan det under den senaste tioårsperioden skett en ökning av prostitutionen i våra

nordiska grannländer så har prostitutionen såvitt känt i vart fall inte ökat i Sverige. Det kan kanske finnas flera förklaringar till detta men med hänsyn till de stora likheter som i övriga avseenden föreligger mellan de nordiska länderna är det rimligt att anta att prostitutionen skulle ha ökat också i Sverige om vi inte hade haft ett förbud mot köp av sexuell tjänst. Kriminaliseringen har därmed bidragit till att bekämpa prostitutionen.

Människohandel för sexuella ändamål är ett växande problem i hela världen. Även om det är svårt att bedöma den exakta omfattningen i Sverige finns det uppgifter som tyder på att omfattningen och förekomsten här har påverkats av förbudet mot köp av sexuell tjänst. Både poliser och socialarbetare som arbetar med dessa frågor uppger att kriminella grupper uppfattar Sverige som en "dålig marknad" och har svårt att etablera sig här på grund av att sexköp är kriminaliserat. Den etablering av denna typ av kriminalitet som förekommer har betydligt mindre omfattning i Sverige än i andra jämförbara länder och enligt Rikskriminalpolisen är det uppenbart att förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär för människohandlare och kopplare som överväger att etablera sig i Sverige.

Poliser och socialarbetare på fältet har menat att sexköpare blivit försiktigare och att förbudet gjort att efterfrågan, i vart fall i gatuprostitutionen, har minskat som en följd av kriminaliseringen. Samma uppfattning har framförts av vissa av de prostituerade och tidigare prostituerade som besvarat våra frågor, medan andra uppgett att kriminaliseringen inte har påverkat köparna eftersom så få åker fast och påföljden är så mild. I den studie av Kuosmanen från år 2008 som redovisas i forskningsrapporten Prostitution i Norden anges att andelen män som i 2008 års studie uppgav att de vid något tillfälle köpt sex var mindre (8%) än i en tidigare studie från 1996 (13%) och att ett antal av de tillfrågade i 2008 års studie också uppgav att förbudet hade påverkat deras handlande så att de i vissa fall slutat köpa sex. Det nu redovisade måste sammantaget tolkas som att förbudet har en avskräckande effekt på presumtiva köpare av sexuella tjänster.

När det slutligen gäller allmänhetens attityder till förbudet visar de undersökningar som genomförts att det skett en förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Av de svarande i en undersökning år 1996 ansåg 67 procent att sexköp inte borde betraktas som kriminellt. I en undersökning år 1999 svarade emellertid

76 procent av de tillfrågade att det är rätt att köp av sexuella tjänster är förbjudet. Stödet för en kriminalisering har varit ungefär lika starkt i två senare genomförda undersökningar år 2002 och 2008. Den attitydförändring som alltså skett i Sverige – och som inte har någon motsvarighet i Danmark och Norge – måste tolkas som att förbudet i sig har haft en betydande normativ effekt. Med hänsyn till att stödet för kriminaliseringen är störst bland unga, kan denna effekt förväntas komma att bestå.

7.1.3 De farhågor som framfördes vid kriminaliseringen har inte besannats

När kriminaliseringen infördes framfördes ett antal olika farhågor beträffande vilka effekter förbudet kunde tänkas få. Det sades bl.a. att det kanske skulle bli svårare att nå de prostituerade med sociala insatser och att prostitutionen skulle riskera att flytta in i det fördolda vilket skulle medföra ökad risk för övergrepp mot personer i prostitutionen och risk för allmänt försämrade livsvillkor för de prostituerade.

Såvitt vi kan bedöma utifrån det skriftliga material och de kontakter vi haft med myndighetspersoner och personer med erfarenhet av prostitution så har dessa farhågor inte besannats.

Det finns t.ex. i Socialstyrelsens rapport från 2003 uppgifter om att situationen för de gatuprostituerade skulle ha blivit svårare och den uppfattningen framförs också av några av de kvinnor från nätverket Rose Alliance som utredningen varit i kontakt med. Uppgifterna är emellertid ganska vaga. Både poliser som arbetar på fältet och kvinnor som lämnat prostitutionen har till utredningen uppgett att det är en myt att köparna skulle ha blivit värre och mera våldsamma sedan förbudet infördes. Däremot bekräftar de att våldet hela tiden finns i prostitutionen.

Att det finns en brist på förtroende för myndigheter bland vissa prostituerade är ingenting som tillkommit i samband med kriminaliseringen av sexköp och det finns ingenting som tyder på att benägenheten från personer som utnyttjas i prostitutionen att ta kontakt och söka hjälp skulle ha minskat på grund av kriminaliseringen av sexköp. Poliser som har arbetat särskilt med inriktning mot gatuprostitutionen uppger att polisens närvaro i gatumiljön uppfattas som en trygghet av de prostituerade och inget tyder på att kriminaliseringen av sexköp har försvårat för

personerna i gatuprostitutionen att komma i kontakt med myndigheter. Tvärtom verkar kriminaliseringen ha medfört att kontakterna ökat. Att det däremot kan vara svårare att nå de personer som tar prostitutionskontakter via Internet är inte något som påverkats av förbudet och det finns, som redan sagts, inte något som talar för att det i dag skulle finnas någon omfattande ”dold” prostitution som tillkommit som en följd av förbudet.

7.1.4 Tillämpningen av förbudet fungerar numera i huvudsak väl men fler skulle kunna lagföras

I de diskussioner som föregick lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster uttrycktes farhågor om att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet samt att definiera och bevisa den brottsliga gärningen. Vår undersökning av hur förbudet har tillämpats visar emellertid att polis och åklagare, efter en inledande period med viss osäkerhet, numera anser att tillämpningen av bestämmelsen fungerar i huvudsak väl. De åklagare som utredningen har talat med har uppgett att de i dag inte ser några tillämpningsproblem direkt knutna till straffbestämmelsen. Sexköpsbrotten anses normalt sett vara lätta att utreda och relativt okomplicerade att handlägga. Det förekommer bevissvårigheter men närmare hälften av brotten i brottsanmälningarna har blivit personupplärade, vilket innebär att det har beslutats om åtal, utfärdats strafföreläggande eller meddelats åtalsunderlåtelse. Detta är dubbelt så många som vid anmälningar om andra sexualbrott.

Det finns alltså vissa frågor som uppfattas som problematiska. Vi återkommer till dessa under avsnitten 7.2.4–7.2.6.

Det står emellertid klart att effektiviteten i tillämpningen är helt beroende av vilka resurser som sätts in och vilka prioriteringar som görs av de utredande myndigheterna. Polisen har sedan förbudets tillkomst vid ett flertal tillfällen vidtagit särskilda insatser mot prostitutionen. Huvuddelen av spaningen och insatserna mot brottslighet relaterad till prostitution har därvid utförts av de olika specialgrupper som under perioder funnits i Stockholm, Göteborg och Malmö samt vid Rikskriminalpolisen. Insatserna har inriktats mot gatuprostitutionen och mer organiserade former av prostitution som har samband med koppleri eller människohandel. De flesta ärenden där någon lagförts för brott mot förbudet avser sexköp där det framgår att sexköparen tagit den inledande kontak-

ten i gatumiljön. Från år 2003 och framåt har det varit en kraftig ökning av antalet lagförda brott mot förbudet mot köp av sexuell tjänst som har sitt ursprung i koppleri- och människohandelsärenden. Omfattningen av dessa ärenden varierar dock kraftigt mellan olika år beroende på vilka resurser som satsats och vilka prioriteringar som främst polisen gjort.

Enligt både poliser och åklagare som utredningen talat med skulle betydligt fler sexköpare kunna lagföras om detta brott prioriterades i den dagliga verksamheten. Enligt åklagarna beror antalet lagförda sexköpare i första hand på de resurser och instruktioner om prioritering som polismyndigheten får i sitt arbete med sexköpsbrotten. Ett skäl till att man inte prioriterar sexköpsbrott är brottets låga straffvärde.

Antalet lagföringar som avser sexköp där kontakter tagits på andra sätt än på gatan eller genom kopplare och människohandlare är lågt. Detta verkar inte ha sin grund i att dessa brott är omöjliga att upptäcka och utreda utan beror sannolikt också på vilka resurser som ställs till förfogande, främst hos polisen.

7.2 Förslag till åtgärder

7.2.1 Det är nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete

Utredningens bedömning: De sociala myndigheterna måste fortsätta att bedriva ett uthålligt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Det är viktigt att öka de insatser som riktas mot sexköparna. Det är också angeläget att ge stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution och att fortsätta med informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder inom detta område. De yrkesgrupper som arbetar med personer som utnyttjas i prostitution och med offer för människohandel för sexuella ändamål måste tillförsäkras ökad kunskap för att kunna erbjuda dessa utsatta personer adekvat hjälp och stöd.

Med 1977 års prostitutionsutredning etablerades en ny syn på prostitution i Sverige som ett socialt fenomen. Utredningen ansåg att det framför allt behövdes en satsning på sociala åtgärder för att komma tillrätta med prostitutionen och som ett resultat av

utredningens förslag inrättades bl.a. prostitutionsgrupperna inom socialtjänsten. Även 1993 års prostitutionsutredning betonade värdet av sociala insatser. Utredningen angav att prostitutionsgrupperna hade nått goda resultat, särskilt när det hade gällt att förhindra rekrytering av unga till gatuprostitutionen, men också i det stödande och behandlande arbetet. Samtidigt konstaterades att de sociala insatserna både behövde förbättras, förstärkas och utvecklas. Det behövdes, enligt utredningen, såväl ökade resurser som förnyade arbetsformer och forskning för att på sikt kunna förebygga och motverka prostitution.

I Kvinnofridspropositionen – som låg till grund för införandet av förbudet mot köp av sexuell tjänst – framhölls att prostitution medför allvarliga skador för den enskilda och att kvinnor som prostituerar sig ofta har en mycket svår social situation. Genom ett förbud antogs att prostitutionen och dess skadeverkningar skulle kunna bekämpas på ett effektivare sätt än hittills. Det betonades dock att en kriminalisering inte kunde utgöra annat än ett komplement i arbetet med att minska prostitutionen och att den inte på något vis kunde ersätta de sociala insatserna. Förbudet syftade till att förbättra situationen för de utsatta personerna i prostitution och i stället för att skuldbelägga de prostituerade skulle fokus flyttas till de personer som köper de sexuella tjänsterna.

I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål talar man också om att insatser för att bekämpa dessa företeelser måste göras utifrån ett rättsligt, ett socialt och ett jämställdhetsperspektiv. Regeringens bedömning är att stöd- och hjälpinsatser till personer som utnyttjats i prostitution eller är utsatta för människohandel för sexuella ändamål behöver stärkas och utvecklas. Handlingsplanen omfattar sju åtgärder som syftar till att ge ökat skydd och stöd till utsatta (Åtgärd 1–7).

Att adekvata hjälp- och stödinsatser är av väsentlig betydelse för de personer som utnyttjas eller har blivit utnyttjade i prostitution eller är offer för människohandel har blivit tydligt också under vårt arbete. Även om utredningen inte lägger fram några konkreta förslag i denna del vill vi ändå framhålla och särskilt betona värdet av sådana fortsatta och uthålliga insatser.

Personer med erfarenhet av prostitution eller människohandel har komplexa hjälpbehov och insatser riktade till dessa personer ställer krav på särskild kunskap och kompetens. Även om det finns insatser för att hjälpa dem, både inom den offentliga och den

privata sektorn samt i regi av olika frivilligorganisationer, är det vår uppfattning att den verksamhet som särskilt riktas till dessa personer, särskilt utanför de tre storstäderna, är begränsad. Medlemmar i både PRIS och Rose Alliance som utredningen har varit i kontakt med har beskrivit att det finns behov av mera stöd och hjälp. Medlemmar i PRIS har framhållit att det inte alltid finns någon riktad vård eller behandling att få och att det inom de yrkesgrupper som de kommit i kontakt med ofta saknas sådan kunskap om prostitution som är nödvändig för att kunna ge adekvat hjälp. En person uttryckte angående de sociala myndigheterna att ”de vill hjälpa många gånger, men vet inte hur”. Flera av dem som besvarat utredningens frågor har uppgett att det förekommer att de som söker hjälp får ett bristfälligt bemötande av de yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor.

Sociala insatser är även av avgörande betydelse när det gäller att på sikt förebygga prostitution. Tillräcklig kunskap och tillräckliga resurser måste tillföras barnomsorg, skola samt barn- och ungdomspsykiatri så att särskilt utsatta barn och ungdomar kan fångas upp och erbjudas stöd och behandling. Forskning visar att gruppen ungdomar som tagit emot ersättning för sexuella tjänster på ett flertal områden skiljer sig från de ungdomar som inte har sådana erfarenheter. Det gäller för de yrkesgrupper som möter ungdomar som riskerar att hamna i prostitution att utveckla förmågan att se signaler och att förbättra sin kompetens för att på bästa sätt kunna arbeta med dessa frågor.

För att motverka efterfrågan på sexuella tjänster måste också köpare och presumtiva köpare av sexuella tjänster erbjudas mera hjälp och stöd. Fortfarande är köparna av sexuella tjänster en ganska osynlig grupp. Det är därför viktigt att öka de insatser som riktas till sexköparna. Här behövs bl.a. fortsatt forskning om vilka som köper sex och om orsakerna till att vissa personer köper sex liksom om lämpliga behandlingsmetoder.

Det behövs även mera forskning om de personer som utnyttjas i prostitution, när det gäller grupper som i dag är relativt osynliga såsom män och ungdomar. Olika arbetssätt och metoder som används för att förhindra sexköp och förhindra att personer hamnar i prostitution behöver också systematiskt följas upp och utvärderas.

Den kunskap som krävs för att det ska bli möjligt att bedriva ett fortsatt och uthålligt arbete med den inriktning som ovan skisserats skulle kunna göras tillgänglig inom ramen för ett sådant

centrum för uppföljning och kunskapsproduktion som vi presenterar i nästa avsnitt.

7.2.2 Ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas

Utredningens förslag: Ett nationellt centrum med uppgift att leda arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål bör inrättas. En viktig uppgift för ett sådant centrum ska vara att kontinuerligt och systematiskt samla in och sammanställa kunskap om prostitutionens och människohandelns förekomst och förändring. En annan viktig uppgift bör vara att utifrån denna kunskap utveckla metoderna i det sociala arbetet och att skapa bestående strukturer för samverkan och kunskapsöverföring.

Vårt arbete med att utvärdera förbudet mot köp av sexuell tjänst har mycket tydligt visat att det, trots det stora intresse och engagemang som finns för denna fråga, saknas en sådan systematisk och kontinuerlig uppföljning som är en förutsättning för att generera den kunskap om prostitutionens och människohandelns förekomst och förändring som är nödvändig för att mest effektivt kunna bekämpa prostitutionen. Den kunskap som finns är svåröverskådlig och delvis svårbedömd. Det saknas därmed förutsättningar att utifrån tillgänglig kunskap göra helt tillförlitliga bedömningar och jämförelser. Detta försvårar arbetet med att få till stånd den utbildning och metodutveckling samt de stödinsatser som krävs för att så effektivt som möjligt kunna bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Prostitution och människohandel är i flera avseenden komplexa samhällsfenomen som berör grundläggande värderingar. De olika aktörernas uppfattningar har inte sällan ideologiska förtecken. Det är också verksamheter som delvis sker i det fördolda och där formerna och omfattningen skiftar när samhället förändras. Både prostitutionen och människohandeln påverkas således t.ex. av de nya kontaktvägar som skapats genom den nya IT-tekniken, men också av de utökade möjligheterna för människor att förflytta sig mellan olika länder. Detta kan inom Schengen-området dessutom ske utan pass eller visum. Handeln med människor är oftast

gränsöverskridande och omfattar ursprungsländer, transitländer och destinationsländer.

Frågor kring prostitution och människohandel för sexuella ändamål har på senare år fått stor uppmärksamhet i vårt samhälle, både inom politiken och i media. Sedan sexköpslagen trädde i kraft år 1999 har det gjorts ett antal försök att studera omfattningen av prostitutionen i Sverige. Bl.a. har Socialstyrelsen regeringens uppdrag att fortlöpande samla kunskap om prostitutionens innehåll, omfattning och förändring i landet. I den senaste rapporten från år 2007 säger Socialstyrelsen att uppgiften att kartlägga prostitution är komplicerad, att det är svårt att få en entydig och klar bild av omfattningen samt att det är svårt att se någon klar linje vad gäller utvecklingen. Rikskriminalpolisen är nationell rapportör i frågor som rör människohandel. I lägesrapporten år 2007 avstod Rikskriminalpolisen från att göra någon uppskattning av omfattningen av människohandeln i Sverige bl.a. med hänvisning till att antalet domar varje år inte speglar den reella ökningen eller minskningen av människohandelns omfattning utan snarare visar på vilka prioriteringar polisen gör och vilka resurser de har till sitt förfogande. Vid sidan av Socialstyrelsen och Rikskriminalpolisen har också bl.a. Brottsförebyggande rådet, kommuner, landsting, frivilligorganisationer och forskare på olika sätt studerat prostitutionen.

Trots den mycket stora mängd information som producerats i Sverige i form av rapporter, artiklar och uppsatser är kunskapen om omfattningen av prostitution och människohandel fortfarande begränsad. Som exempel kan nämnas att det nästan helt saknas uppgifter om i vilken omfattning det förekommer prostitution på mindre synliga arenor där uppsökande verksamhet normalt inte bedrivs som t.ex. massageinstitut, svartklubbar och sexklubbar. Kunskapen om mindre uppmärksammade grupper i prostitutionen som exempelvis män och ungdomar är också begränsad. För att kunna göra tillförlitliga och mera heltäckande kartläggningar av prostitutionens omfattning skulle det alltså behövas mera kunskap om flera prostitutionsarenor.

Vårt arbete har också visat att det saknas en systematisk och kontinuerligt uppbyggd kunskap som kan ge en samlad bild av situationen i Sverige över tid. Utifrån befintlig information är det därför svårt att göra jämförelser och bedöma prostitutionens och människohandelns förändring.

Den kunskap som finns är vidare selektiv på så sätt att den präglas av berörda myndigheters och organisationers verksamhetsinriktning och perspektiv. Socialstyrelsen påpekar i sina rapporter att vad de gör är att ringa in fenomenet utifrån olika aktörers perspektiv. Socialstyrelsen menar också att det endast är kännedom om prostitution som möjligtvis går att kartlägga, eller snarare de uppfattningar och uppskattningar som görs av olika aktörer. Vi kan konstatera att de olika aktörer som har studerat området har haft skilda utgångspunkter för sitt arbete och att de har använt sig av olika metoder och begrepp.¹

I regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål konstateras att arbetet mot dessa företeelser förutsätter ett sektorsövergripande angreppssätt som involverar myndigheter, frivilligorganisationer, forskare och allmänheten. Arbetet kräver dessutom insatser inom en rad olika områden samtidigt. I nuläget finns flera exempel på samverkan mellan myndigheter, t.ex. mellan prostitutionsgrupperna och polisen. Men bland de många yrkesgrupper och personer som inom sina professioner arbetar med dessa frågor saknas bestående strukturer för samverkan och kunskapsöverföring. Det finns även ibland brister när det gäller praktisk kunskap om hur man bör bemöta personer med erfarenhet från prostitution eller offer för människohandel.

Inom ramen för regeringens handlingsplan har ett stort antal olika myndigheter och institutioner givits uppdrag av regeringen. Brottsförebyggande rådet uppger i sin första uppföljning av regeringens handlingsplan att flera myndigheter framfört att de saknar central samordning av arbetet med handlingsplanen och att bristen på samordning bl.a. medför att det inte finns en gemensam syn på prostitution och människohandel. Många aktörer talar också om behovet av nationell och internationell samverkan och Länsstyrelsen i Stockholm anser att det bör inrättas ett samordningssekretariat för operativ samverkan med uppgift att se till att myndigheter och organisationer arbetar åt samma håll för att bl.a. undvika dubbelarbete. Enligt BRÅ-rapporten avser länsstyrelsen att under år 2010 lämna ett förslag till regeringskansliet om struktur och funktion för ett sådant samordningssekretariat. Forskare vid Malmö Högskola har inom ramen för handlingsplanen erhållit

¹ I sin artikel i slutrapporten *Prostitution i Norden* diskuterar Charlotta Holmström närmare kontextens betydelse för den kunskap om prostitution och människohandel för sexuella ändamål som skapas.

medel av länsstyrelsen för ett projekt som ska kartlägga aktörer och relationer inom prostitutionen som ett led i arbetet för en fortsatt och utvecklad samverkan mellan framför allt myndigheter men även frivilliga organisationer. Behovet av samordning beskrivs även av Charlotta Holmström i den nyss nämnda artikeln i NIKK-rapporten.

Planeringen av insatser för att på bästa sätt kunna motverka och bekämpa prostitution och människohandel kräver en systematisk och kontinuerligt inhämtad och uppdaterad kunskap om förekomst och förändring av dessa företeelser. Metoder för uppföljning och forskning måste också kunna möta fenomenens komplexitet och föränderlighet.

För att tillförsäkra en bättre och säkrare kunskap om prostitutionens och människohandels omfattning och förändring samt för att ge säkrare underlag för framtida utvärderingar är det vår bedömning att det krävs ett nationellt centrum som bl.a. ska ha till uppgift att samla in och sammanställa sådan kunskap. Ett sådant centrum bör mot bakgrund av fenomenens komplexitet förena erfarenheter och kunskap från olika områden och måste också arbeta utifrån både ett forsknings- och ett fältperspektiv för att på bästa sätt kunna bidra till kunskapsöverföring mellan olika myndigheter och organisationer.

En mycket viktig uppgift för ett nationellt centrum blir vidare att utveckla metoder för arbetet med att påverka och behandla sexköpare liksom metoder för bemötande och omhändertagande av personer som utnyttjas i prostitution eller är offer för människohandel. Också i detta avseende finns det i dag, trots de insatser som bl.a. prostitutionsgrupperna gör, brister både när det gäller kunskapen om olika metoder och när det gäller uppföljningen av det arbete som faktiskt utförs. En viktig uppgift bör mot den bakgrunden vara att öka kunskaperna och åstadkomma en samordning när det gäller metoder och riktlinjer i det sociala arbetet. Personer med egen erfarenhet av att utnyttjas i prostitution har till utredningen framhållit att det krävs att de personer som kommer i kontakt med människor med prostitutionserfarenhet har särskilda kunskaper om prostitution och människohandel för att de ska kunna ge adekvat hjälp.

De resultat som kommer att redovisas av olika myndigheter och organisationer som fått uppdrag inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, bör kunna utgöra en bra grund för det arbete som ett

nationellt centrum ska inleda. Genom handlingsplanen har antalet aktörer som direkt arbetar med frågorna ökat och att någon har ett huvudansvar för att samla ihop resultaten framstår som nödvändigt. Inrättandet av ett sådant centrum torde dessutom kunna säkerställa att de initiativ som tagits och de projekt som initierats med anledning av handlingsplanen tas till vara och utvecklas vidare.

Frågan om hur ett nationellt centrum för prostitution och människohandel bör vara uppbyggt och om det ska vara helt fristående eller placeras inom ramen för någon befintlig myndighet eller organisation bör enligt vår uppfattning utredas i särskild ordning. Arbetet med att bygga upp ett nationellt centrum bör inledas så snart som möjligt men den slutliga utformningen måste byggas på och ta till vara bl.a. de erfarenheter och kunskaper som de olika projekten inom ramen för regeringens handlingsplan har genererat.

7.2.3 Straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas

Utredningens bedömning: Skillnaderna mellan olika brott har inte tillräckligt återspeglats i påföljdsbestämningen. Omständigheter som rör det enskilda sexköpsbrottets straffvärde bör i större utsträckning än i dag lyftas fram och beaktas.

De domar och strafförelägganden som meddelats de första tio åren avseende brott mot förbudet visar en stor likformighet när det gäller bedömning av straffvärde och påföljdsval. Sedan Högsta domstolen år 2001 prövat frågan om straffmätning för ett sexköp (NJA 2001 s. 527) har mer än 85 procent av alla lagföringar för ett enstaka sexköp medfört påföljden 50 dagsböter. Gärningarna har vanligen redovisats tämligen summariskt utan att några närmare omständigheter har framkommit. Förutom i ett fåtal fall, som berörs nedan, har utredningen vid sin genomgång av domar inte sett att domstolarna uttryckligen redovisat eller beaktat några förmildrande eller försvårande omständigheter i samband med gärningen.

Följande två exempel kan sägas utgöra ett "normalbrott" sett till vilka gärningar som är vanligast förekommande bland lagföringarna i utredningens genomgång. I de flesta fall erkänner gärningsmannen sexköp när han konfronteras i situationer som dessa.

En man ertappas av polisen i en bil tillsammans med en kvinna som han betalat för att hon ska ha sex med honom.

En man iakttas när han besöker ett hotellrum eller en lägenhet som polisen har under bevakning med anledning av misstankar om koppleri- eller människohandelsbrott.

Påföljden har i fall av dessa slag uteslutande bestämts till dagsböter.

Nedan följer exempel på gärningar där domstolen har redovisat att den beaktat försvårande omständigheter vid straffmätningen.

En man erbjuder en kvinna med psykiska funktionshinder pengar eller annan ersättning i utbyte mot sexuella tjänster.

Efter att ha avtalat om köp av sexuella tjänster med en tredje person, hämtar en man upp en ung utländsk kvinna som endast pratar bristfällig engelska. Mannen "disponerar" kvinnan under en hel natt.

En man får en utländsk kvinna avlämnad hemma hos sig efter att ha kommit överens med en tredje person om köp av sexuella tjänster av kvinnan. Sexköparen uppger själv att han förstått att kvinnan var föremål för människohandel.

En man hämtar upp en utländsk kvinna på en mötesplats, för köp av sexuella tjänster av henne, efter att ha kommit överens med en tredje person via ett visst telefonnummer. Mannen har tidigare köpt sexuella tjänster av andra kvinnor via samma telefonnummer.

I det fall som avsåg två män som (vid flera tillfällen) hade köpt sex av en kvinna med psykiska funktionshinder har straffvärdet för ett sexköp bedömts vara högre än för det som betecknats som normalbrottet. Trots att det rört sig om flera tillfällen har påföljden dock stannat vid 100 dagsböter.

I ytterligare två fall har en domstol bedömt att straffvärdet för ett sexköp, på grund av försvårande omständigheter, var högre jämfört med normalbrottet. Dessa fall, som avser sammanlagt sju sexköpare, liknar varandra i flera avseenden. Kontakterna som lett till sexköpet har tagits med någon annan än kvinnan i fråga och en tredje person har även medverkat till att lämna eller hämta kvinnan. Kvinnorna har varit utländska, inte förstått svenska språket och de har befunnit sig tillfälligt i Sverige. Dessa omständigheter, som enligt domstolen talat för att det rört sig om organiserad prostitution, har gjort att gärningarna bedömts ha ett högre straffvärde än normalbrottet. I ett av fallen har sexköparen även uppgett att han förstått att det rört sig om en kvinna som var offer för människohandel. Andra försvårande omständigheter, som anförts i några av dessa fall, har varit att köparna insett att kvinnan inte kunnat

påverka situationen och därmed neka till samlag, att hon befunnit sig på en okänd plats med okända personer och att köparna varit betydligt äldre (cirka 20 år äldre) än hon var.

Påföljden har i dessa sju fall bestämts till mellan 80 dagsböter och villkorlig dom förenad med 80 dagsböter.

Praxis uppvisar även fall där liknande omständigheter framkommit men där dessa inte lyfts fram särskilt och inte heller påverkat påföljdsbestämningen.

I dessa fall har det t.ex. rört sig om gärningar där en sexköpare har lagt märke till att kvinnorna inte kunnat göra sig förstådda på svenska, att kontakten till sexköpet tagits genom en tredje person eller att det funnits tecken på att lokalen eller lägenheten använts till organiserad prostitution. Sådana tecken har varit att lokalen/lägenheten varit mycket spartanskt inredd med bara ett antal madrasser eller sängar, eller att det befunnit sig flera kvinnor i lokalen när den sexuella tjänsten utfördes eller att gärningsmannen köpt sex av olika kvinnor vid olika tillfällen i samma lokal.

Det finns i praxis även andra exempel på sexköp med omständigheter som rimligen kunde ha påverkat bedömningen av gärningens straffvärde. I ett fall hade en man förmått sin unga flickvän att vid upprepade tillfällen, mot betalning ha sex med en nära släkting till honom. Den aktuella domen gällde ett sexköp av en person som inte hade fyllt 18 år men där domstolen bedömde att sexköparen inte haft skälig anledning att anta att personen var under 18 år. Sexköparen hade utgått ifrån att personen i fråga var 18 eller 19 år gammal, vilket förklarar att han inte dömdes för brottet köp av sexuell handling av barn, enligt 6 kap. 9 §, utan för brottet köp av sexuell tjänst enligt 6 kap. 11 § brottsbalken. Påföljden bestämdes i detta fall till dagsböter motsvarande vad Högsta domstolen angett beträffande normalbrottet.

Enligt vår bedömning är det alltför sällan som omständigheter som rör det enskilda sexköpsbrottets straffvärde uppmärksammas och beaktas i lagföringen. En förklaring till detta kan vara att det i förarbetena, förutom åldern på den som tillhandahåller den sexuella tjänsten, inte ges någon närmare vägledning om vilka omständigheter som bör påverka brottets straffvärde.

Vi anser mot den här bakgrunden att det finns skäl att nämna ett antal omständigheter som även om de inte nämndes i de ursprungliga förarbetena, enligt sedvanliga principer för bedömning av straffvärde bör vägas in när man fastställer hur straffvärt ett sexköp är. Avsikten är inte att göra en uttömmande uppräknings utan

endast att ge typiska exempel som i de flesta fall är hämtade från utredningens genomgång av rättspraxis. Det rör sig om omständigheter som har att göra med såväl den person som tillhandahåller den sexuella tjänsten som med det sexuella umgänget i sig och det sammanhang i vilket gärningen äger rum. Även om brottet hittills inte alltid har uppfattats som ett brott mot person anser vi att omständigheter rörande de personer som utnyttjas är viktiga att beakta när gärningens straffvärde bedöms.

En sådan omständighet som nämnts tidigare är åldern på den person som utnyttjas. Det bör alltid anses försvårande att utnyttja en ung person. En annan omständighet är att den person som utnyttjas befinner sig i en särskilt skyddslös eller utsatt situation. Som exempel kan nämnas ett sexköp av en person som är psykiskt sjuk eller har ett psykiskt funktionshinder, eller av en person som är märkbart påverkad av alkohol eller andra droger. En liknande situation är när sexköparen utnyttjar en beroendesituation utan att förutsättningarna behöver vara uppfyllda för ett det ska bli fråga om ett allvarigare brott. Ett sådant exempel är att den överenskomna ersättningen för den sexuella tjänsten är narkotika eller att en ungdom utlovas ett arbete om hon eller han ställer upp på sex. Här kan även nämnas det förhållande att personen som tillhandahåller den sexuella tjänsten är utländsk och inte kan göra sig förstådd på svenska eller annat språk som köparen talar eller har någon närmare kännedom om lokala förhållanden. Dessa omständigheter kan även tala för att det finns en anknytning till organiserad prostitution. Vid bestämmande av straffvärdet finns det givetvis alltid skäl att särskilt beakta om omständigheterna ger vid handen att den som sexköparen utnyttjar är offer för människohandel.

Att ett sexköp utgör ett led i en organiserad verksamhet är en annan viktig omständighet som vi anser bör lyftas fram. Här avses redan sådana fall där det framgår att det finns ytterligare en person inblandad som understödjer verksamheten. I praktiken kan det t.ex. vara fråga om att kontakterna inför ett sexköp tagits med en tredje person, att den som tillhandahåller den sexuella tjänsten hänvisar till en tredje person när det gäller detaljer om sexköpet eller att den lokal där det sexuella umgänget äger rum används av flera personer för prostitutionsändamål.

Även förhållanden som rör det sexuella umgängets karaktär bör beaktas. Det rör sig främst om fall där en gärning framstår som typiskt sett mer kränkande t.ex. för att det rör sig om flera köpare som har sex med samma person samtidigt eller direkt efter

varandra, att det är fråga om ett långvarigt förlopp eller att gärningen har tvångsliknande eller förnedrande inslag som att en person blivit bunden och spottad på eller att den sexuella akten innefattar urin eller avföring.

De förändringar av 29 kap. 2–3 §§ brottsbalken som träder i kraft den 1 juli 2010 syftar till att generellt vidga utrymmet för att beakta straffvärdeomständigheter vid påföljdsbestämning. Vi anser emellertid att det trots detta finns behov av de ovan redovisade bedömningarna.

Utredningens bedömning: Den nuvarande straffnivån för vissa fall av sexköp står inte i proportion till brottets allvar.

När sexköpsförbudet kom till anfördes i propositionen att straffskalan borde vara densamma som för brottet *förförelse av ungdom*, det dåvarande förbudet mot att köpa eller söka köpa sexuellt umgänge av någon som inte fyllt 18 år (prop. 1997/98:55 s. 106). Inom ramen för denna straffskala ansågs det vara möjligt för domstolarna att ta vederbörlig hänsyn till t.ex. offrets ålder och andra omständigheter av betydelse för påföljdsbestämningen. Några exempel på sådana andra omständigheter gavs dock inte. Samtidigt anfördes att sexköpsbrottet i normalfallet skulle anses ha ett lägre straffvärde än förförelse av ungdom.

Straffskalan för *köp av sexuell handling av barn*, som detta förbud heter i dag, skärptes år 2005 till böter eller fängelse i högst två år. Som ett skäl för denna skärpning av 6 kap. 9 § brottsbalken anfördes att brottet generellt sett har ett högre straffvärde än motsvarande handlingar som riktar sig mot vuxna personer och att detta borde komma till uttryck i straffskalan (prop. 2004/05:45 s. 93). Brott mot detta förbud har därefter också bedömts allvarigare och har i de flesta fall lett till en strängare påföljd än böter, t.ex. skyddstillsyn förenad med föreskrift om samhällstjänst eller fängelse.

När det gäller köp av sexuell tjänst har, såvitt utredningen kunnat utröna, Högsta domstolens bedömning av straffvärdet för det som domstolen betecknade som ett normalbrott inte blivit ifrågasatt från åklagarhåll. Oavsett detta finns det omständigheter som talar för att det bör göras en mera nyanserad bedömning av straffvärdet för dessa brott. Ett skäl för detta är att andelen lagförda sexköp med en känd anknytning till organiserad prostitution

var mycket låg när Högsta domstolen bedömde påföljdsfrågan år 2001. Motsvarande andel har efter år 2003 varit betydligt högre och under flera år har majoriteten av de sexköp som lagförts haft anknytning till koppleri eller människohandel. En stor del av de brott som anmälts men inte lett till lagföring har också haft sådan anknytning. Detta behöver inte innebära att just denna typ av sexköp har ökat i antal eller att en sådan gärning numera skulle utgöra ett "normalbrott". Det har dock bidragit till att synliggöra att sexköpsbrott kan ta sig olika uttryck. Mot denna bakgrund anser vi att det finns anledning att ifrågasätta om det genomsnittliga sexköpet i dag inte är en annan och mer straffvärd gärning än den som Högsta domstolen bedömde för snart tio år sedan. Det har även anförts att det inte framstår som rimligt att straffskalan för brottet köp av sexuell tjänst ska vara densamma som för snatteri.

När det gäller gärningar som avviker från det av Högsta domstolen bedömda normalbrottet framgår av utredningens praxisgenomgång att försvårande och förmildrande omständigheter sällan åberopas i domskälen. När så skett har sexköpet i de flesta fall utgjort en del av ett större koppleri- eller människohandelsmål. Ett skäl till detta kan vara att det i förarbetena inte anfördes några särskilda omständigheter av betydelse för påföljdsbestämningen, utöver åldern på den person som utnyttjats. En annan bidragande orsak kan vara att de flesta gärningar som lagförs är erkända och därmed bedöms mera summariskt. Det förekommer dock fall, av de slag som behandlats ovan, där försvårande omständigheter enligt vår uppfattning borde ha uppmärksamats eller när så faktiskt har skett borde ha fått större genomslag. Enligt vår bedömning är straffvärdet för dessa gärningar så högt att dagsböter inte kan anses vara en tillräcklig påföljd.

Utvecklingen rörande hur straffmätningen av gärningar generellt bör ske talar också för en mer varierad bedömning med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet, i enlighet med vad som stadgas i 29 kap. 2–3 §§ brottsbalken.

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att kunna göra en mera nyanserad bedömning vid allvarigare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan för brottet.

De flesta straff som döms ut för olika brott ligger nära straffskalans minimum medan den övre delen av skalan utnyttjas mera sällan. Den straffskala för köp av sexuell tjänst för närvarande har – böter till sex månaders fängelse – innebär att strängare påföljd än böter kommer i fråga endast i undantagsfall. Även om den nuvarande straffskalan ger ett tillräckligt utrymme för att bestämma påföljd i de flesta fall, bedömer vi att den ibland utgör en begränsning för påföljdsbestämningen. Enligt vår bedömning finns det i flera av de tidigare nämnda exemplen anledning att se allvarigare på brotten än vad som kommit till uttryck i praxis. Många gånger måste sådana sexköpsbrott anses ha ett straffvärde som ligger över bötesnivån. Det finns även fall där straffvärdet ligger nära dagens straffmaximum. Ett exempel på allvarigare brott är att personen i fråga har ett psykiskt funktionshinder eller när omständigheterna talar för att sexköpet har ett samband med organiserad kriminalitet. Ett sexköp där kontakten tas genom en tredje person eller en beställningscentral, där flera män deltar i det sexuella umgänget som pågår under flera timmar, eller där den person som utnyttjas är ung eller drogpåverkad har högre straffvärde än andra. I vissa av dessa fall skulle det visserligen kunna bli aktuellt med ett medverkansansvar för andra, allvarigare, brott, t.ex. människohandel eller sexuellt tvång men det torde ofta brista i sexköparens uppsåt till sådan medverkan. Omständigheterna bör därför ges ett tillräckligt genomslag vid bedömningen av straffvärdet för köp av sexuell tjänst. Så är inte fallet i dag. Det finns mot den här bakgrunden ett behov av att skärpa straffbestämmelsen avseende köp av sexuell tjänst och därigenom skapa ett utrymme att göra en mer nyanserad bedömning särskilt vid allvarigare fall av sexköp.

Utredningens förslag: Straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år.

För att möta det behov som vi anser finns att kunna göra en mera nyanserad bedömning av straffvärde och påföljdsval föreslår vi att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år.

När det gäller straffnivån och straffskalan för brottet kan en jämförelse göras med brottet köp av sexuell handling av barn. Sexuella handlingar som riktar sig mot barn har generellt sett ett högre straffvärde än om gärningen riktar sig mot en vuxen person. Det är

därför berättigat att straffskalorna skiljer sig åt för de båda brotten. Enligt vår bedömning kan en skärpning av straffmaximum för brottet köp av sexuell tjänst till högst ett års fängelse dock ske med bibehållande av en tydlig skillnad i straffvärdet – generellt sett – mellan dessa brott.

En jämförelse med koppleribrottet är också relevant. Straffskalan för ett koppleribrott som inte är grovt är fängelse högst fyra år. Böter ingår inte i straffskalan. Koppleribrott har typiskt sett ett avsevärt högre straffvärde än sexköpsbrott men det finns också sexköpsbrott där omständigheterna i det enskilda fallet är sådana att en utvidgning av straffskalan avseende köp av sexuell tjänst framstår som rimlig.

När koppleribestämmelsen ändrades år 2005 fördes ett exempel fram som berör just dessa likheter (prop. 2004/05:45 s. 111). En taxichaufför som vid ett tillfälle på begäran kör en kund till ett s.k. prostitutionsstråk anses inte göra sig skyldig till koppleri om inte prostitution, dvs. att en person har tillfälliga sexuella förbindelser mot ersättning, främjas. Underlättas endast en enstaka tillfällig sexuell förbindelse bedöms främjandet i regel som medhjälp till köp av sexuell tjänst, eftersom ansvar för koppleri anses förutsätta främjande av mer än en enstaka förbindelse. Taxichauffören som döms för koppleri kan dömas till fängelse upp till fyra år, medan hans passagerare som sedermera köper sex endast kan dömas för köp av sexuell tjänst enligt en lägre straffskala som även är tillämplig för en taxichaufför som medverkar till detta brott. Det ansågs inte år 2005 att de båda brottens straffskalor borde harmoniseras genom att införa böter i straffskalan för koppleri. En sådan ordning bedömdes kunna leda till en icke önskvärd syn på koppleri som ett i allmänhet mindre allvarligt brott. Vi anser att den skärpning av straffskalan som vi föreslår inte står i strid med den uppfattning som framfördes i det tidigare lagstiftningsärendet. Även om en viss harmonisering sker mellan straffskalorna förringas inte koppleribrottet genom att sexköpsbrottets allvar betonas. Vi anser att det är rimligt att skillnaden mellan att främja ett sexköp och att främja prostitution inte bör vara så stor som den är nu. Exemplet visar snarast på behovet av att betona allvaret i både den tillfällige främjarens och sexköparens brottsliga handlande. Som redan framgått ovan förändras inte bedömningen av koppleribrott som innebär främjande eller otillbörligt utnyttjande av prostitution.

Som en jämförelse kan även nämnas att bland de brott som i dag har en straffskala motsvarande den nu föreslagna finns i brotts-

balken exempelvis *kontakt med barn i sexuellt syfte* (6 kap. 10 a §), *olaga hot* (4 kap. 5 §) och *olaga diskriminering* (16 kap. 9 §).

Genom en skärpning av straffskalan markeras att de allvarligare fall av köp av sexuell tjänst som förekommer i dag, och som vi givit exempel på, har ett högre straffvärde än vad den nuvarande straffskalan ger uttryck för. Den föreslagna straffskalan ger utrymme för en mera varierad påföljdsbestämning.

Särskilt om valet av påföljd

Den föreslagna höjningen av straffmaximum är inte avsedd att förändra valet av påföljd för alla sexköpsbrott. Om det inte finns någon försvårande omständighet torde straffvärdet för många sexköp enligt vår bedömning därför alltjämt ligga på dagsbotsnivå. När brottet har så högt straffvärde att böter inte kan anses som en tillräcklig påföljd ska påföljden väljas enligt bestämmelserna i 30 kap. brottsbalken. I detta sammanhang är det värt att påpeka att när det gäller drygt 15 procent av de personer som lagförts för brott mot förbudet har lagföringen omfattat mer än ett sexköp. Det finns även gärningsmän som under perioden har lagförts för sexköp vid mer än ett tillfälle. Både de statistiska undersökningar som genomfördes 1996 och 2008 och andra kvalitativa undersökningar som genomförts talar för att en majoritet av de personer som köper sex har gjort det mer än en gång.² Det förekommer också att sexköpare söker hjälp för att förstå eller komma till rätta med det problem som de upplever att sexköp är för dem. Det är viktigt att en ökad uppmärksamhet riktas mot de personer, huvudsakligen män, som köper sexuella tjänster, bl.a. för att minimera risken att de återfaller i brottslighet. Det bör därför ofta finnas anledning att överväga skyddstillsyn när påföljden inte kan stanna vid böter och skäl inte heller föreligger att välja villkorlig dom. Det finns i dag inte några behandlingsprogram inom Kriminalvården för just gärningsmän som gjort sig skyldiga till sexköp. Vi anser att ett sådant program bör utarbetas. Redan det faktum att skyddstillsyn innebär regelbundna kontakter med en övervakare gör dock att det kan finnas anledning att anta att en sådan påföljd kan bidra till att sexköpare avhåller sig från fortsatt brottslighet.

² Sandell 1996.

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att göra en gradindelning av brottet.

Vi har övervägt om det finns skäl att föreslå en gradindelning av köp av sexuell tjänst genom att införa ett grovt brott. En sådan ordning skulle medföra vissa fördelar. Med en uppdelad straffskala är det möjligt att i bestämmelsen ange omständigheter som särskilt bör beaktas vid bedömningen av om brottet ska hänföras till den strängare straffskalan. Samtidigt kan straffskalan för dessa fall av sexköp begränsas genom att den inte omfattar böter. Därmed skulle skärpningen av straffnivån, såvitt avser de allvarligare brotten, tydliggöras vilket skulle kunna bidra till att ge förändringen ett större genomslag.

Det finns emellertid flera nackdelar med en indelning i två svårhetsgrader. Ett av syftena med att kriminalisera sexköp mellan vuxna var att markera det oacceptabla i att köpa sex generellt sett. Vi anser att det finns en risk för att en gradindelning skulle kunna uppfattas som att sexköp generellt sett är mindre klandervärda än tidigare. En gradindelning skulle även kunna uppfattas som ett tecken på att den svenska lagstiftningen gör skillnad mellan olika former av sexköp och prostitution. Poliser som utredningen varit i kontakt med menar att en gradindelning av brottet skulle kunna leda till att resurserna enbart satsades på mer straffvärda brott och att sexköpsbrott i allmänhet därmed skulle prioriteras i mindre utsträckning. Som en följd av detta skulle polisens närvaro och insatser i gatuprostitutionen kunna komma att minska. En stor andel av de sexköp som lagförs i dag har anknytning till gatuprostitutionen. En minskning av polisens insatser i denna miljö skulle därför med stor sannolikhet leda till att färre sexköpsbrott totalt sett beivras. Om polisens närvaro i gatuprostitutionen skulle bli mindre finns det även en risk att budskapet till allmänheten och till presumtiva sexköpare blir att gärningen som sådan negligeras eller rent av nästan tolereras. En skärpning av lagstiftningen genom en gradindelning av brottet skulle på detta sätt riskera att få en motsatt verkan genom att de allmänpreventiva och attitydpåverkande effekterna minskar.

Vi anser med hänsyn till det som nu sagts att fördelarna med att genomföra en gradindelning av brottet inte uppväger de nackdelar och risker som en sådan förändring skulle kunna medföra. Det är därför inte lämpligt att göra en gradindelning av brottet. Samtidigt

anser vi att de fördelar som skulle kunna finnas med en gradindelning i viss utsträckning kan uppnås genom att omständigheterna i det enskilda fallet beaktas vid straffmätningen på det sätt som ovan beskrivits.

7.2.4 Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande

Utredningens bedömning: En person som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande vid köp av sexuell tjänst. Frågan om en sådan person har ställning som målsägande måste dock i sista hand avgöras i varje enskilt fall.

Som vi på flera ställen har framhållit är prostitution ett allvarligt samhällsproblem som medför allvarliga skador och är destruktiv inte enbart för samhället utan även för den enskilda kvinnan eller mannen i prostitutionen. Frågan om en person som utnyttjas i prostitution bör anses vara målsägande eller vittne nämns i våra direktiv som en fråga med anknytning till sexköpsförbudet. Den prostituerades roll i domstol är också en fråga som har lyfts fram av de åklagare som utredningen har varit i kontakt med. Även om frågan inte föranleder något förslag till lagändring berör vi den därför som en del av utvärderingen av tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter detta har fått.

1993 års prostitutionsutrednings förslag, som låg till grund för förbudet mot köp av sexuella tjänster, innebar att brottet skulle placeras i 6 kap. brottsbalken. Prostitutionsutredningen menade att förbudet handlade om att skydda både individ och samhälle på sexuallivets område. Skälet till att förbudet inledningsvis placerades i en särskild sexköpslag var att man avvaktade en allmän översyn av sexualbrotten. Förbudet utgjorde ett komplement till bestämmelserna i brottsbalken och var subsidiärt till bestämmelserna i dess 6 kap.

Enligt 1998 års Sexualbrottskommitté talade övervägande skäl för att sexköpsförbudet placerades i samma kapitel som andra sexualbrott även om det, liksom koppleribrottet som redan fanns där, inte i samma mån som andra brott i 6 kap. hade utformats som ett brott mot person. Även förbudet mot att köpa sexuell handling av barn som inte fyllt 18 år återfinns i samma kapitel.

Enligt motiven till förbudet anses köp av sexuell tjänst angripa såväl enskilda som allmänna intressen. Vi har i flera sammanhang noterat hur brottet alltmer uppfattas som ett brott mot person och mindre som ett brott mot allmän ordning. Andra uppfattningar har emellertid framförts i den juridiska doktrinen.³

Sexualbrottskommittén tog upp frågan om vem som är målsägande i ett avsnitt om koppleri. Koppleribrottet och brottet köp av sexuell tjänst har den likheten att båda brotten är placerade i 6 kap. brottsbalken, vilket innebär att de är brott mot person även om båda brotten också kan uppfattas som riktade mot allmänna intressen. Det sistnämnda hindrar inte att den prostituerade kvinnan eller mannen kan vara att anse som målsägande när gärningsmannen otillbörligt ekonomiskt utnyttjat att hon eller han prostituerat sig. Främjande av det slag som innebär att gärningsmannen t.ex. lämnar anvisning på den prostituerade personens adress medför däremot inte att denne anses som målsägande. Samma sak gäller i de fall någon hyr ut en lägenhet. Om gärningsmannen i stället genom mer varaktig psykisk påverkan bidrar till att en annan person fattar ett beslut att prostituera sig kan emellertid ett sådant främjande av prostitution innebära att den utnyttjade betraktas som målsägande.

I förarbetena till lagstiftningen om förbud mot köp av sexuell tjänst utvecklades inte frågan om målsägande på motsvarande sätt som i 1998 års Sexualbrottskommittés betänkande, men det konstaterades att skyddsintressena är dubbla och där fördes ett resonemang om vilka skäl som fick avgöra i vilket kapitel brottet placerades.

Enligt 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken är målsäganden den person som ett brott är begånget mot.⁴ Även en annan person som blivit förnärad eller lidit skada av brottet är målsägande. Definitionen av målsägandebegreppet flyttades från den tidigare gällande 1864 års strafflag till rättegångsbalken i samband med tillkomsten av brottsbalken. Definitionen förändrades därvid inte i sak och den har uppfattats som vag och mångtydig. De tre rekvisiten överlappar varandra. Den som brottet begåtts mot kan också vara förnärad av det samt vara den som lidit skada till följd av brottet.

³ Se t.ex. Träskman 2005. Jfr Diesen 2008, s. 142.

⁴ Framställningen som beskriver bakgrunden och gällande rätt avseende äldre straffbestämmelser är till stor del hämtad från kommentaren till lagrummet i Fitger Rättegångsbalken.

Om man anser att köp av sexuell tjänst begås mot den prostituerade personen är hon eller han målsägande. Vad som menas med formuleringen i 20 kap. 8 § sista stycket rättegångsbalken, ”den, mot vilken brott är begånget”, har diskuterats i den juridiska doktrinen. Enligt Heuman avses den person som kan sägas vara bärare av brottets skyddsintresse.⁵ Olivecrona hänvisar till brottets angreppsobjekt, vilket innebär att endast brott som innefattar angrepp mot enskild skulle kunna ha någon målsägande. Läran om angreppsobjekt har dock inte följts fullt ut utan även brott mot allmänheten och staten kan vara i så hög grad riktade mot en enskild person att denne anses vara målsägande. Ekelöf har tillfört att inte endast straffbestämmelsens syfte har betydelse för frågan om vem som är målsägande utan även den enskilda åtalsrättens ändamål som upprättelse- och kontrollfunktion.⁶ Enligt Heuman kan brottets skadeverkningar ha betydelse för bestämmandet av vem som är målsägande, särskilt om det är oklart vilka skyddsintressen straffbestämmelsen har.⁷ En analys får göras för varje brottstyp.

Den omständigheten att en gärning är begången mot en person medför inte alltid att denna persons samtycke gör den straffbelagda gärningen tillåten med stöd av 24 kap. 7 § brottsbalken. Även om en enskild person samtycker till grov misshandel är gärningen ett brott. Samtycke till misshandel som är ringa och vissa fall av misshandel av normalgraden anses däremot utesluta ansvar. En enskild person förfogar inte fullt ut över det skyddade intresset i 3 kap. brottsbalken och kan därför inte alltid lämna ett giltigt samtycke som innebär att något brott inte förövats. På motsvarande sätt kan inte en person som utnyttjas i prostitution genom att samtycka göra den straffbelagda gärningen köp av sexuell tjänst tillåten. Den prostituerade personen förfogar inte över det allmänna intresse som även det skyddas av kriminaliseringen. Som vi tidigare framhållit blir en konsekvens av den svenska synen på prostitution att det inte går att göra någon skillnad mellan s.k. frivillig och ofrivillig prostitution.

Även frågan vem som blivit förnärmad av ett brott har tolkats på olika sätt. Ett exempel på att en person anses förnärmad av ett brott, utan att det begåtts mot denne, är att någons namn använts av en förfalskare. Urkundsförfalskning, 14 kap. 1 § brottsbalken, är

⁵ Heuman 1973, s. 35 och 44.

⁶ Ekelöf och Boman 1996, s. 66.

⁷ Heuman 1973, s. 45.

ett brott mot allmänheten men den vars namn har nyttjats anses vara förnärmat av förfalskningsbrottet och är på denna grund målsägande. Brukas det förfalskade så att t.ex. en urkund visas upp för någon, på det sätt som straffbelagts i 9 §, kan hon eller han också vara målsägande.

Den som enligt formuleringen i 20 kap. 8 § fjärde stycket rättegångsbalken lidit skada är den person som är berättigad till skadestånd till följd av brottet.

Av det nu beskrivna framgår att varken lagtext eller doktrin ger något klart och entydigt svar på frågan om vem som är målsägande. Placeringen av ett brott i ett visst kapitel i brottsbalken avgör inte frågan om en person har ställning som målsägande eller inte. Detta blir än mer tydligt i de fall då straffbudet har flera skyddsintressen och lagstiftaren har valt mellan flera alternativa placeringar. Det avgörande är om brottet begåtts mot en person och om hon eller han blivit förnärmat eller lidit skada av brottet. Så kan vara fallet i olika hög grad i olika situationer och får avgöras i varje enskilt fall. Det är således det individuella brottet som avgör frågan och inte brottstypen som sådan.

Mot bakgrund av denna kortfattade redogörelse för hur målsägandebegreppet uppfattats i doktrin och praxis finner vi att det inte finns något hinder mot att en person som utnyttjats i prostitution har ställning som målsägande i ett mål om köp av sexuell tjänst. I den utsträckning som brottet ses som ett brott mot person kan hon eller han vara den som brottet begås mot. Även om brottet uppfattas som ett brott mot allmän ordning och därmed som ett brott mot staten, kan den som utnyttjas vara målsägande i de fall då denne av särskilda skäl, framför andra personer, är så direkt berörd av brottet att hon eller han blivit förnärmat av det. Brottet kan då anses vara i så hög grad riktat mot en enskild person att hon eller han är målsägande.⁸ Den som utnyttjats av någon som köpt en sexuell tjänst intar en särställning i förhållande till andra som känt sig kränkta av brottet.⁹ Brottet är inte heller av sådan förseelsekaraktär att detta leder till slutsatsen att det inte finns någon målsägande. Det har som ovan framhållits inte någon avgörande betydelse om brottet uppfattas som huvudsakligen ett brott mot person eller mot allmän ordning. En prövning får göras i varje särskilt fall av om en person är så direkt berörd av brottet att hon

⁸ Ekelöf och Boman 1996, s. 67 och NJA 1999 s. 556.

⁹ Agge 1936, s. 32.

eller han bör betros med att utöva den offentliga funktion en straffttalan innebär.¹⁰

Frågan om den som utnyttjas i prostitution ska betraktas som målsägande eller inte kan inte regleras genom särskild lagstiftning, annat än möjligen om 20 kap. 8 § rättegångsbalken skulle ses över mera allmänt. Vi redovisar därför vår bedömning utan att föreslå några lagändringar.

Vårt ställningstagande överensstämmer med den syn på målsägandebegreppet som redovisats av 2005 års barnpornografiutredning. Den utredningen gjorde i sitt betänkande¹¹ bedömningen att barn som avbildas i barnpornografisk bild normalt är att anse som målsägande vid barnpornografibrott, även om frågan måste prövas individuellt. Det avgörande för utredningen var det första ledet i målsägandedefinitionen, dvs. att målsägande är den mot vilken brottet är begånget.

För såväl förundersökning som rättegång får det konsekvenser om en person har ställning som målsägande eller vittne. Den som är målsägande har bl.a. rätt till underrättelser och information av olika slag, vilket framgår av rättegångsbalken och förundersökningskungörelsen (1947:948).¹²

Det har i debatten framförts att en nackdel med att den som utnyttjats av en sexköpare betraktas som målsägande skulle kunna vara att fokus i rättegången, särskilt om skadestånd yrkas, hamnar på brottsoffret och inte på den tilltalade. Det förekommer t.ex. att frågor som ställs till offer för sexualbrott kan uppfattas som kränkande. Sådana frågor kan ibland vara berättigade för att saken ska kunna utredas under rättegången, men det åligger rättens ordförande, och i förekommande fall målsägandebiträdet att säkerställa att för utredningen av målet ovidkommande frågor inte tas upp. Denna problematik är inte unik för sexköpsbrott och får lösas på samma sätt som när det gäller andra brott, främst sexualbrott.

¹⁰ Agge 1937, s. 273.

¹¹ SOU 2007:54 avsnitt 14.1.

¹² I SOU 2007:54 behandlas målsägandebegreppet och målsägandens rättigheter i avsnitt 7.2. Rätten till målsägandebiträde utreds i avsnitt 7.3. Vi hänvisar till dessa avsnitt.

7.2.5 Frågan om gränsdragningen vid försöksbrott får lösas i rättstillämpningen

Utredningens bedömning: Frågan om gränsdragningen vid försöksbrott kan inte lösas genom lagstiftning utan är en fråga som får lösas i rättstillämpningen.

Under vårt arbete med att utvärdera tillämpningen av förbudet mot sexköp har vi tagit del av synpunkter från åklagare och poliser som gäller försöksbrott och därtill kopplade bevisfrågor.

Försök till köp av sexuell tjänst är straffbelagt enligt 6 kap. 15 § brottsbalken. För att utgöra ett försöksbrott krävs enligt 23 kap. 1 § att utförandet av det fullbordade brottet har påbörjats. Detta brukar formuleras så att försökspunkten ska vara nådd. Dessutom ska gärningen innebära att det finns en fara för fullbordandet av brottet i det särskilda fallet. Ett alternativ till sådan konkret fara för fullbordandet är att denna är utesluten på grund av omständigheter som för gärningsmannen ter sig slumpartade. De brottsplaner som är värda att tas på allvar bedöms som försöksbrott medan andra inte är straffbelagda. För att ett försöksbrott ska föreligga krävs att gärningsmannen har uppsåt att fullborda brottet. Definitionen av ett försöksbrott skiljer sig mellan olika rättssystem, med det gemensamt att det alltid är fråga om en avvägning mellan subjektiva och objektiva omständigheter. Det är inte tillräckligt att en person vill utföra ett fullbordat brott utan det krävs dessutom att han eller hon gjort något som objektivt sett anses vara att påbörja utförandet av detta brott.

Försökspunktens placering är beroende av fullbordanspunkten. Ju tidigare ett visst brott anses fullbordat, desto mindre utrymme finns för att tala om försök till brottet. Det finns på senare tid flera exempel på lagstiftningsärenden där en tidigt förlagd fullbordanspunkt för ett visst brott medfört att försök till brottet inte straffbelagts. En sådan tidig fullbordanspunkt, i stället för försöksbestämmelser, innebär emellertid inte i sig någon förenkling för rättstillämparen. Båda alternativen lämnar till rättstillämpningen att göra farebedömningar och att pröva bevisfrågor.

Vår bedömning är att de problem som beskrivits när det gäller att avgöra vid vilken tidpunkt som ett sexköpsbrott är påbörjat, men inte fullbordat, inte i sak skiljer sig från dem som föreligger vid andra typer av brott. Något avgörande från Högsta domstolen

finns inte när det gäller försökspunkten vid sexköpsbrott men viss vägledning kan fås från avgöranden som avser andra försöksbrott. Även den juridiska doktrinen ger mera allmän ledning för tolkningen av försöksbestämmelser även om sexköpsbrottet inte uttryckligen behandlats. Det skulle knappast vara möjligt och inte heller lämpligt att genom lagstiftning försöka precisera försökspunkten. Utförandet av ett sexköpsbrott kan, liksom när det gäller andra brott, påbörjas på ett flertal olika sätt vilket medför att försökspunkten också kan nås på olika sätt. Att försökspunkten, liksom i hovrättsavgörandet som omnämns i avsnitt 6.7.2, är nådd när överenskommelse träffats om den sexuella tjänsten och om ersättningen för den utesluter inte att utförandet av ett sexköpsbrott även skulle kunna påbörjas på annat sätt.

Det finns ett flertal tolknings- och tillämpningsproblem som är förknippade med försöksregleringen i 23 kap. brottsbalken. Den senaste översynen av bestämmelserna genomfördes av Straffansvarsutredningen och redovisades i betänkandet *Straffansvarets gränser* (SOU 1996:185).¹³ Utredningen redogjorde för problem som finns i rättstillämpningen och nämnde särskilt svårigheten att bestämma vid vilken tidpunkt i ett händelseförlopp som ett straffbart försök har påbörjats. Utredningen fann emellertid inte tillräckliga skäl för att vidta några större förändringar av konstruktionen av försöksbrottet. Man framhöll att svårigheterna med att bestämma försökspunkten till en del har att göra med att brottsbeskrivningarna för olika brottstyper är så olika. Dessutom kan gärningar som faller in under en viss brottstyp utföras på ett flertal olika sätt. Straffansvarsutredningen övervägde att föreslå formuleringen att försökspunkten är nådd då en person "börjar handla för att förverkliga sitt uppsåt" eftersom detta bättre skulle beskriva det gällande rättsläget. Övervägande skäl ansågs dock tala för att inte föreslå någon lagändring eftersom en sådan inte skulle innebära någon förändring i sak. Lagregleringen av försöksbrottet har inte förändrats sedan brottsbalkens tillkomst.

Brottet köp av sexuell handling av barn i 6 kap. 9 § brottsbalken är fullbordat när en person förmått ett barn som inte fyllt 18 år att mot ersättning företa eller tåla en sexuell handling. Försök till det brottet är också straffbelagt. Det tidigare brottet förförelse av ungdom begicks av en person som skaffade eller sökte skaffa sig vad som då benämndes tillfälligt sexuellt umgänge med ett sådant

¹³ Särskilt avsnitten 6.6.1–2 är av intresse för de här berörda juridiska frågorna.

barn. Brottet var fullbordat redan då någon sökte skaffa sig sexuellt umgänge. Försök till brottet var inte straffbelagt. De fall då någon sökte köpa sex bestraffades alltså tidigare som ett fullbordat brott medan det i dag bestraffas som ett försöksbrott. Av detta exempel framgår att den valda fullbordanspunkten får betydelse för vad som kan utgöra ett försök till ett visst brott. Att flytta fullbordanspunkten för brottet köp av sexuell tjänst så att en del situationer som nu utgör försöksbrott skulle bedömas som fullbordade brott, kan inte lösa de problem som rättstillämpningen möter i dag. Det skulle bara flytta problemet från bedömningen av vad som utgör ett försök till bedömningen av vad som utgör ett fullbordat brott.

De problem som åklagare och polis beskriver beträffande tillämpningen av brottet förbud mot köp av sexuell tjänst är således generella svårigheter som föreligger vid många typer av brott. De problem som finns är därmed att se som tolknings- och tillämpningsfrågor snarare än som lagstiftningsfrågor. Inte heller bevisproblemen är sådana att de motiverar något förslag till lagändring eller någon annan åtgärd.

7.2.6 Det finns ett behov av att utvidga förbudets tillämpningsområde när det gäller gärningar begångna utomlands men avsteg bör inte göras från kravet på dubbel straffbarhet

Utredningens bedömning: Det finns ett behov av att utvidga möjligheterna att vid svensk domstol lagföra gärningar begångna utomlands. Undantag bör dock inte göras från kravet på dubbel straffbarhet för att därigenom göra det möjligt för svensk domstol att döma för sexköpsbrott begångna utomlands.

Frågan om förbudets universella tillämplighet har berörts i flera sammanhang under utredningens arbete. Med universell tillämplighet avses att en gärning, i detta fall ett sexköp, skulle anses vara ett brott mot svensk strafflag oavsett var i världen och mot vem gärningen begås. Frågan om förbudets tillämplighet på gärningar begångna utomlands har inte berörts närmare i de förarbeten som legat till grund för förbudet.

Vi har i avsnitt 3.4.6 redovisat bakgrunden till och skälen för att vi kommit fram till att sexköpsförbudet är universellt tillämpligt

och att det inte finns några nationella eller territoriella begränsningar för dess tillämplighet. Även om förbudets tillämplighet inte är begränsat till gärningar som begåtts i Sverige innebär denna slutsats inte att svensk domstol är behörig att döma till ansvar för brotten.

I 2 kap. brottsbalken finns de processuella regler som reglerar när en svensk domstol är behörig att döma för brott som begåtts utanför landets gränser. Även om varje land kan bestämma hur man där vill utforma sina straffrättsliga jurisdiktionsregler, sätter allmän folkrätt och internationella överenskommelser vissa gränser för rätten att utöva nationell domsrätt. Vi har redogjort för dessa frågor i avsnitt 3.4.7.

När det gäller sexköp där sexköparen är svensk eller bosatt i Sverige tyder de undersökningar som genomförts på att en betydande del av dessa köp sker utomlands. Resultaten från de två befolkningsbaserade undersökningar som genomfördes 1996 respektive 2008 visar att mer än 70 procent av de personer som uppgav att de hade köpt sex någon gång hade gjort det senaste köpet utomlands.¹⁴

Det svenska förbudet mot sexköp avser bl.a. att markera, även gentemot andra länder, Sveriges inställning till handeln med sexuella tjänster och det klandervärda i att köpa sex. Svensk domstol är inte behörig att döma till ansvar om en svensk militär, som i fallet vi refererat i avsnitt 3.4.7, köper sex utomlands i anslutning till sin tjänstgöring. Detta är allvarligt och riskerar enligt vår uppfattning att på ett negativt sätt påverka allmänhetens inställning till förbudet och motverka syftet med lagen. Detsamma gäller liknande fall där personer köper sex i anslutning till utövandet av ett offentligt uppdrag eller i samband med att de officiellt representerar Sverige utomlands. Det är naturligtvis inte bra att svenskar och andra som bor här även i andra fall än de ovannämnda köper sex utomlands. Särskilt allvarligt ter det sig då det i vissa fall kan antas vara ett av syftena med vistelsen utomlands.

Vi anser därför att det finns ett behov av att utvidga möjligheterna att i Sverige lagföra sexköpsbrott som begåtts utomlands, särskilt med hänsyn till att det bör vara möjligt att tillämpa det svenska förbudet om en person som företräder offentliga svenska intressen köper sex utomlands.

¹⁴ Månsson 1998 samt Holmström och Skillbrei 2008.

Frågan om straffrättslig jurisdiktion bl.a. för brott som begåtts i en funktion som är av officiell karaktär eller av personal utsänd på internationella uppdrag har under senare tid behandlats i Ds 2002:1 Domare och åklagare i internationella insatser, SOU 2002:98 Internationella brott och svensk jurisdiktion, och SOU 2009:76 Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag. I dessa arbeten lämnas förslag om att den straffrättsliga jurisdiktionen ska utvidgas för brott som begåtts utomlands bl.a. av personer med uppdrag som innefattar allmän ställning och personer som deltar i internationella uppdrag, vari Sverige tar del.

De två äldre utredningarna har inte lett till några lagändringar i brottsbalkens jurisdiktionsregler. Det senaste betänkandet har remissbehandlats och handläggs för närvarande i Regeringskansliet. Förslagen där är inriktade på den straffrättsliga jurisdiktionen generellt och syftar till att genom förändringar i 2 kap. 3 § brottsbalken utöka de fall då svensk domstol har straffrättslig jurisdiktion oberoende av krav på dubbel straffbarhet. En svårighet med en sådan lösning är att ta ställning till vilka personer som ska omfattas. Förslaget i SOU 2009:76 innebär att man anknyter till nationaliteten och uppdraget och gör det möjligt för svensk domstol att döma alla svenska medborgare eller utlänningar bosatta i Sverige som deltar i ett internationellt uppdrag där Sverige tar del. Bestämmelsen är tänkt att ha samma omfattning som i dag gäller beträffande anställda inom Försvarsmakten och i polisens insatsstyrka vilket torde innebära att även gärningar som begås på fritiden skulle omfattas. I SOU 2002:98 föreslogs i stället att undantaget skulle omfatta personer som innehar allmän ställning i Sverige när brottet begåtts i tjänsten samt personer anställda av en svensk myndighet för att delta i en internationell fredsfrämjande insats eller i internationell civil krishantering där brottet begåtts vid denna tjänstgöring.

Även om förslagen i SOU 2009:76 genomförs och därmed den straffrättsliga jurisdiktionen för brott begångna utomlands utvidgas avser en sådan ändring endast vissa av de personer som företräder Sverige i mera officiella sammanhang. Det finns dock skäl att särskilt uppmärksamma frågan om den straffrättsliga jurisdiktionen för brottet köp av sexuell tjänst i den fortsatta beredningen av de ovan redovisade förslagen.

Ett annat sätt att utöka svenska domstolars straffrättsliga jurisdiktion när det gäller svenska brott som begås i länder där gärningen inte är straffbar, är att införa ett allmänt undantag från

kravet på dubbel straffbarhet för det aktuella brottet i 2 kap. 2 § sista stycket brottsbalken.

De brott som i dag återfinns i denna bestämmelse är alla sexualbrott begångna mot en person som inte har fyllt 18 år, men brottet köp av sexuell handling av barn, 6 kap. 9 § brottsbalken, omfattas inte. Människohandel och barnpornografibrott omfattas av undantaget från och med den 1 juli 2010. Ett nytt brott, tillåtande av barnäktenskap, har föreslagits i SOU 2008:41, Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd. I betänkandet föreslås att detta brott förs in i 2 kap. 2 § sista stycket. Förslagen har lämnats till en särskild utredare som ska se över hela lagstiftningen på området (dir. 2010:54).

Inget av de brott som i dag räknas upp i 2 kap. 2 § sista stycket brottsbalken innehåller böter i straffskalan. Således omfattas som nyss nämnts inte köp av sexuell handling av barn. Det torde dock kunna bli aktuellt att lägga även detta brott till undantagen för att Sverige ska uppfylla de krav som ställs i Europarådets konvention om skydd för barn mot sexuell exploatering och sexuella övergrepp. 2008 års sexualbrottsutredning, som beräknas avsluta sitt arbete hösten 2010, har i uppdrag att analysera frågan om Sveriges tillträde till konventionen.

Om köp av sexuell tjänst skulle tas med bland dem för vilka det inte finns något krav på dubbel straffbarhet, skulle gärningar begångna utomlands av alla svenska medborgare, av utlänningar bosatta i Sverige och av övriga personer som räknas upp i 2 kap. 2 § brottsbalken kunna lagföras här.

Bestämmelsen tillkom år 1972 med anledning av Sveriges tillträde till den s.k. brottmålskonventionen. När ett generellt krav på dubbel straffbarhet infördes var detta en indirekt följd av Sveriges tillträde till 1970 års Europeiska konvention om brottmålsdoms internationella rättsverkningar. I konventionen uppställdes bl.a. krav på att en person som dömts (eller frikänts) i ett land inte ska kunna åtalas eller dömas på nytt i ett annat land. Det ansågs orimligt att en person i en sådan situation skulle kunna åtalas i Sverige endast av det skälet att gärningen ännu inte hade prövats materiellt i utlandet och därmed infördes ett generellt krav på dubbel straffbarhet. Det hade redan tidigare uppställts ett sådant krav avseende utländska medborgare.

Kravet på dubbel straffbarhet brukar även motiveras med att det följer av den folkrättsliga non-interventionsprincipen. Genom att kräva dubbel straffbarhet för domsrätt över gärningar som begåtts i

en annan stat undviker man att inkräkta på denna stats rätt att bestämma över vad som är tillåtet på det egna territoriet. Den som gästar en annan stat tillförsäkras genom denna princip också samma rättigheter och friheter som de egna medborgarna. Samtidigt tillgodoses individens krav på rättssäkerhet och förutsebarhet i förhållande till en gärnings straffbarhet på det område där han eller hon befinner sig. Det kan också ifrågasättas om det står i överensstämmelse med den allmänt accepterade straffrättsliga legalitetsprincipen att bestraffa en gärning som är straffri enligt den lag som gäller där gärningen begicks.

Principen om dubbel straffbarhet är en viktig fråga inte bara när det gäller straffrättslig domsrätt utan i stort sett alla straffrättsliga sammanhang med internationell anknytning. Krav på dubbel straffbarhet finns även t.ex. i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom och i lagen (2000:562) om internationell rättslig hjälp i brottmål.

Förutom i 2 kap. 2 § sista stycket brottsbalken finns det även avsteg från kravet på dubbel straffbarhet i specialstraffrätten t.ex. i lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor.

När det gäller brott som i dag enligt svensk lag undantas från kravet på dubbel straffbarhet är de i stor utsträckning straffbelagda även utomlands. Undantaget från kravet på dubbel straffbarhet gör i dessa fall främst att tillämpningen blir mer effektiv genom att frågan om gärningens straffbarhet utomlands inte behöver klarläggas.

De flesta länder har inte något förbud mot köp av sexuell tjänst motsvarande det svenska och det finns inte heller någon internationell samsyn när det gäller frågan vilka metoder man bör använda för att bekämpa prostitution.

Att låta brottet köp av sexuell tjänst undantas från kravet på dubbel straffbarhet skulle därmed innebära ett tydligt avsteg från de principer som motiverade införandet av ett generellt krav på dubbel straffbarhet för att lagföra ett brott som utförts i ett annat land.

Ett sådant undantag skulle följaktligen inte kunna grunda sig på en internationell samsyn kring brottets natur och på att brottet generellt sett är särskilt allvarligt (enligt *universalitetsprincipen*) eller motiveras med att något enskilt svenskt intresse ska skyddas (enligt den s.k. *passiva personaltetsprincipen*). Inte heller den s.k. *statsskyddsprincipen*, som innebär att undantaget skulle avses skydda ett offentligt (svenskt) intresse, skulle kunna åberopas.

Även om denna princip är accepterad anses den gälla endast vid allvarliga brott riktade mot statens egen säkerhet och den kan därför knappast motivera ett undantag från kravet på dubbel straffbarhet när det gäller brottet köp av sexuell tjänst.

Mot bakgrund av det som nu redovisats anser vi oss inte kunna föreslå att kravet på dubbel straffbarhet tas bort när det gäller brottet köp av sexuell tjänst. Det bör dock nämnas att det förbud mot köp av sexuell tjänst som infördes i Norge den 1 januari 2009 omfattar även gärningar som begås utomlands av en norsk medborgare eller av en utländsk medborgare bosatt i Norge.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelse

Utredningens bedömning och förslag: Den föreslagna lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011. Någon särskild övergångsbestämmelse ska inte meddelas.

Utredningens förslag till ändring av 6 kap. 11 § första stycket brottsbalken syftar till att möjliggöra en mer varierad bedömning av allvarigare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan för brottet. Det är därför av värde att den föreslagna regleringen kan träda i kraft så snart som möjligt. Enligt utredningens mening bör detta kunna ske senast den 1 juli 2011.

Ändringen innebär endast en höjning av straffmaximum för brottet. Det saknas därför behov av någon särskild övergångsbestämmelse.

9 Konsekvensbedömning

Utredningens bedömning: Inrättandet av ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, ett fortsatt och uthålligt socialt arbete och en höjning av straffmaximum för köp av sexuell tjänst kommer att medföra vissa kostnadsökningar. Dessa bör dock kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska utredningen föreslå en finansiering.

Kostnaderna för de insatser som kommer att genomföras under 2008–2010 inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål beräknas uppgå till sammanlagt 213 miljoner kronor. Det är angeläget att denna viktiga satsning följs upp så att de erfarenheter och den kunskap som den genererat inte går förlorade utan kan få bestående effekter. Utredningens förslag om att inrätta ett nationellt centrum med uppgift att leda arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål ska ses mot den bakgrunden och kan därmed anses utgöra en fortsättning på handlingsplanen. Utredningens bedömning är att ett nationellt centrum är nödvändigt för att kunna ta till vara och fortsätta det arbete som inletts genom de olika åtgärder som handlingsplanen innehåller. Det behövs en central instans som kan garantera den samordning, uppföljning och kunskapsproduktion som krävs för att på ett effektivt sätt kunna förebygga och bekämpa prostitution och människohandel. Frågan

om hur ett nationellt centrum bör vara uppbyggt och om det ska vara helt fristående eller placeras inom ramen för någon befintlig myndighet eller organisation behöver utredas vidare. Det är mot den bakgrunden inte möjligt att göra någon exakt kostnadsberäkning och inte heller att bedöma om nya medel behöver tillföras. Kostnaden bör bäras gemensamt av alla de myndigheter och institutioner som arbetar med frågorna. De vinster som kan uppnås genom en större effektivitet och samordning gör det rimligt att anta att kostnaden bör kunna rymmas inom befintliga budgetramar.

Utredningen lägger inte fram några konkreta förslag i den delen men framhåller och betonar vikten av ett fortsatt och uthålligt socialt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Detta arbete bör bl.a. innefatta ökade insatser riktade mot sexköpare, stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution samt informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder. De yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor måste också tillförsäkras ökad kunskap. Dessa insatser förutsätter aktiva prioriteringar men bör kunna genomföras inom befintliga ramar.

Utredningen föreslår att straffmaximum för köp av sexuell tjänst höjs från fängelse sex månader till fängelse ett år. Skärpningen av straffskalan kan förväntas medföra att ett antal personer kommer att dömas till annan påföljd än böter för köp av sexuell tjänst vilket innebär vissa ökade kostnader för Kriminalvården. Under förutsättning att polis och åklagare inte gör omprioriteringar eller tillförs ytterligare resurser torde det dock inte komma att röra sig om mer än några fall per år.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

6 kap. Om sexualbrott

11 §

Den som, i annat fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst ett år.

Vad som sägs i första stycket gäller även om ersättningen har utlovats eller getts av någon annan.

Ändringen i bestämmelsens första stycke innebär att straffskalan har vidgats på så sätt att straffmaximum har höjts från sex månader till ett års fängelse. Avsikten med höjningen är att markera att det finns ett behov av att kunna göra en mer varierad bedömning av allvarigare fall av sexköp än vad som är möjligt inom ramen för den nuvarande straffskalan för brottet.

Även om den nuvarande straffskalan ger ett tillräckligt utrymme för att bestämma påföljd i de flesta fall, innebär den ibland en begränsning för påföljdsbestämningen. Det finns i vissa fall anledning att se allvarigare på brottet än vad som kommit till uttryck i hittillsvarande praxis. Någon generell höjning av straffvärdet är dock inte avsedd. Skillnader mellan olika brott bör emellertid bättre återspeglas i påföljdsbestämningen. Den något vidare straffskalan ger möjlighet till en sådan mer varierad och nyanserad straffvärdebedömning och påföljdsbestämning.

Exempel på försvårande omständigheter som bör påverka straffvärdet och påföljdsbestämningen är att den som utnyttjas i prostitution är en person med psykiska funktionshinder, att kontakterna som lett till sexköpet har tagits med någon annan än den som utnyttjats sexuellt eller att en tredje person tagit emot betalningen

eller medverkat genom att lämna eller hämta den utnyttjade personen. En annan situation kan vara att den person som utnyttjats inte talar svenska, eller ens kunnat kommunicera med sexköparen på något annat språk, eller att det finns andra omständigheter som tyder på att den utnyttjade personen är ett offer för människohandel. En försvårande omständighet är om den person som utnyttjas inte kan påverka situationen ens genom att neka till samlag eller att hon eller han befinner sig på en främmande plats med okända personer, t.ex. i en torftigt inredd lägenhet där det finns flera personer som utnyttjas eller där det även finns andra sexköpare. Det bör alltid anses försvårande att utnyttja en ung person eller någon som är drogpåverkad.

Skälen för ändringen har ytterligare utvecklats i avsnitt 7.2.3.

Kommittédirektiv



Utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst

Dir.
2008:44

Beslut vid regeringssammanträde den 24 april 2008.

Sammanfattning av uppdraget

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

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

Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2010.

Bakgrund

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

begreppet. Med ersättning avses såväl ekonomisk ersättning som ersättning av annat slag – t.ex. alkohol eller narkotika. Bestämelsen är könsneutral, dvs. både köpare och säljare kan vara man eller kvinna. Även försök till köp av sexuell tjänst är kriminaliserat. Att sälja sexuella tjänster är inte straffbart. Säljaren omfattas inte heller av reglerna om medhjälp till brott.

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

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

Behovet av en utvärdering

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

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

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

Tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst

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

År 2006 anmäldes i Sverige 163 misstänkta köp av sexuell tjänst. Totalt lagfördes 108 personer för brottet, varav 23 genom dom och 85 genom strafföreläggande. År 2007 anmäldes 189 misstänkta köp av sexuell tjänst. Antalet anmälda misstänkta fall och lagförda personer har varierat under åren 1999–2006. Som minst har rapporterats 86 misstänkta fall (år 2001) och som mest 460 (år 2005). År 1999 lagfördes totalt 11 personer och år 2006 lagfördes totalt 108 personer.

I rättspraxis har ett typfall av brottet köp av sexuell tjänst – oralsex i en bil – av Högsta domstolen ansetts förskylla 50 dagsböter (NJA 2001 s. 527). Hovrätten för Västra Sverige dömde den 18 december 2007, mål B 306507, fyra män till villkorlig dom och dagsböter för köp av sexuell tjänst där omständigheterna vid gärningarna ansågs försvårande. Frågan om försökspunkten för

köp av sexuell tjänst har prövats i ett avgörande av Hovrätten över Skåne och Blekinge (RH 2002:16).

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

Förbudets effekter på prostitution och människohandel för sexuella ändamål

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

I Socialstyrelsens rapporter *Kännedom om prostitution 2003* respektive *2007* anges att gatuprostitutionen synes vara mindre omfattande än innan sexköpslagen infördes. Det är svårare att få en bild av den prostitution som förekommer på andra ställen såsom restauranger, hotell och massagekliniker. Det konstateras att det ibland påstås att den svenska sexköpslagstiftningen har lett till att prostitutionen i större omfattning förmedlas via Internet. Situationen är dock liknande i andra länder och har enligt Socialstyrelsen snarare med den nya informationstekniken i sig att göra. Internet och mobiltelefoni synes i dag vara de mest betydelsefulla kontaktvägarna för prostitution och enligt Socialstyrelsens kunskapsinsamling har Internet "sänkt ribban" för att både sälja och köpa sexuella tjänster. Vidare noteras att våld är nära förknippat med prostitution, att det är svårt att säga om våldet inom

prostitutionen har ökat sedan lagen infördes och att polisen inte har funnit några belägg för någon sådan ökning.

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

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

Slutsats

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

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

Uppdraget

Hur fungerar tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst?

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

Utredaren ska särskilt

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

Vilka effekter har förbudet mot köp av sexuell tjänst haft?

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

Utredaren ska särskilt

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

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

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

Övrigt

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

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

Uppdragets genomförande och tidsplan

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

utsträckning, använda sig av andra tillgängliga studier och rapporter.

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

Utredaren bör samråda med och inhämta upplysningar från berörda företrädare för rättsväsendet, dvs. polisen, Åklagarmyndigheten och Sveriges Domstolar. Utredaren bör vidare samråda med och inhämta upplysningar från socialtjänstens prostitutionsgrupper samt andra myndigheter som är eller kan vara berörda, såsom Brottsförebyggande rådet och Socialstyrelsen, liksom berörda frivilligorganisationer.

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

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

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
utvärdering av förbudet mot köp av sexuell
tjänst (Ju 2008:09)**

**Dir.
2010:34**

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 24 april 2008 (dir. 2008:44) gav chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare i uppdrag att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst och de effekter förbudet har fått. Uppdraget skulle enligt direktiven redovisas senast den 30 april 2010.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst (Ju 2008:09).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 juni 2010.

(Justitiedepartementet)

Enkätfrågor

Utredningen har genom utredaren skickat ut nedanstående brev via e-post till kontaktpersoner för två nätverk (Rose Alliance resp. PRIS) som består av personer med erfarenhet av prostitution.

FRÅGOR SOM UTREDNINGEN GÄRNA VILL HA SVAR PÅ FRÅN MEDLEMMAR I ROSE ALLIANCE/ PRIS

Utredningens uppgift är att utvärdera tillämpningen av förbudet mot köp av sexuell tjänst med syfte att undersöka hur kriminaliseringen fungerar i praktiken och vilka effekter förbudet har haft. Vi har som underlag för våra slutsatser tagit del av en mängd rapporter och utredningar från bl.a. Socialstyrelsen, Kriminalpolisen, olika forskare m.fl. Vi har också gått igenom polis-anmälningar och domar. Nu vänder vi oss till Er som själva har erfarenhet av prostitution. Vad har kriminaliseringen betytt för Er? Vilken är Er uppfattning om den s.k. sexköpslagen (som ju numera inte är en lag utan en paragraf i brottsbalken 6 kap. 11 §). Frågor som utredningen vill kunna ge svar på är t.ex.; Har kriminaliseringen påverkat prostitutionen i Sverige? Har kriminaliseringen av köparna påverkat de prostituerades situation?

Jag vore mycket tacksam om dem av Er som har möjlighet vill svara på nedanstående frågor. Ni får givetvis också gärna lämna andra uppgifter som Ni anser kan ha betydelse för utredningens arbete! Om Ni bedömer att det kan ge utredningen ytterligare underlag vill jag också gärna träffa några av Er när vi har gått igenom Era skriftliga svar.

Jag tackar på förhand för Din hjälp!

1. Ålder? Kön?
2. Under vilken tidsperiod har Du sålt sex?
3. Hur kommer Du i kontakt med köpare? (T.ex. gatan, annons, Internet, via hallick...)
4. Har kriminaliseringen av sexköpare påverkat Din situation? I så fall hur?
5. Har kriminaliseringen av sexköpare enligt Din bedömning påverkat prostitutionsmarknaden i Sverige i allmänhet? I så fall hur? (Omfattningen ökat/minskat? Förändrade former? Nya inblandade? Hot och våld?)
6. Anser Du att kriminaliseringen haft positiva effekter? Vilka?
7. Anser Du att kriminaliseringen haft negativa effekter? Vilka?
8. Anser Du att den nuvarande lagbestämmelsen borde förändras? I så fall hur?
9. Har attityden/insatserna från sociala myndigheter och polis förändrats sedan sexköp blev kriminaliserat?
10. Har Du andra uppgifter eller synpunkter Du vill förmedla?

En berättelse

I stället för att svara på de frågor som utredningen ställde skickade en av medlemmarna i nätverket PRIS denna berättelse. Hon skrev den ursprungligen för Ungdomsmottagningens hemsida där den alltjämt finns att läsa. Hon har förklarat att hon skrivit för att andra ska förstå hur svenska tjejer blir utsatta och att det kan vara precis lika fel som människohandel.

Jag tänkte inte på mig själv som prostituerad

Jag minns inte första gången. Det var någon gång när jag var runt 12 eller 13 år. Jag var förmodligen full och sög av någon kille för lite pengar eller sprit. Tänkte inte så mycket på det. Ibland strippade jag på fester, men det var bara "en kul grej".

Jag visste att jag var bra på att få killar kåta på mig. Visst, de såg mig som en slampa, men jag visste också att de ville ha mig. Jag tyckte om det, fick bekräftelse.

Men jag kunde inte berätta för andra. Mina vänner visste inte om vad jag gjorde och jag var bra på att ljuga.

Yngre män byttes ut mot äldre

Det fortsatte med någons morbrors svartklubb, inte någon cool svartklubb i innerstan utan en ganska sunkig källarklubb. Unga tjejer dansade och äldre män tittade på.

Nu byttes de unga killarna i min ålder ut mot de äldre männen. Jag strippade och lät dem ha sex med mig. Jag fick betalt och intalade mig själv att jag älskade det jag höll på med, att jag bara gjorde

något som jag var riktigt bra på. Att jag skulle vara prostituerad eller hora var inget jag tänkte på. Så såg jag inte på mig själv.

Jag gjorde ju något bra. Det var struligt hemma och detta gav mig en känsla av att jag kunde ta hand om mig själv. Jag tjänade mina egna pengar.

När jag var 14–15 år började jag festa mer och ta droger oftare. Jag vet inte om jag sålde mig för att ha råd med droger, eller om jag tog droger för att kunna sälja mig.

Jag var ofta rädd, men drogerna och bristen på respekt för mig själv gjorde mig totalt likgiltig till allt som hände. Männen kunde vara aggressiva. Ibland blev de våldsamma och det hände att jag blev våldtagen och att de inte betalade.

Inte likgiltig från början

Jag var inte likgiltig från början. Första gångerna var jag så arg. Men när jag pratade med männen som jobbade på klubben där jag dansade så sa de bara att en hora inte kan bli våldtagen.

Det var efter en sån stökig kväll jag träffade Frank. Han tog med mig hem och plåstrade om mig. Han var förbannad på dem på klubben som inte tog hand om sina tjejer.

Han lovade att han kunde skydda mig, hålla mig trygg. Vi skulle göra varandra "tjänster".

Så jag gick inte tillbaka till klubben utan började "jobba" för honom i stället. Han fixade kunder till mig och han hade olika lägenheter där vi kunde vara.

Jag var i femtonårsåldern och såg inte äldre ut än jag var, det var bara det att männen tyckte om vad de såg.

Jag har blivit fastbunden och våldtagen av män som ville att jag skulle kalla dem för pappa.

Jag var ung, väldigt ung, när jag fick lära mig om en del mäns vrickade sexualitet, långt innan jag visste att jag hade en egen sexualitet.

Min kropp var inte min längre. Jag gjorde skillnad på mig själv och min kropp. Men minnen lagras i kroppen, den minns mer än hjärnan.

Även om jag intalade mig att jag gillade det jag höll på med mådde jag fruktansvärt dåligt. Jag slutade gå till skolan, tappade kontakten med många av mina vänner och det var svårt att hålla koll på alla lögner. Jag levde ett dubbelliv. Ingen från mitt vanliga liv visste någonting om klubben eller Frank.

När skulle jag komma ifrån helvetet?

Jag var hos Frank några gånger i veckan, ibland mitt på dagen och ibland hela nätter eller helger. Vi var några tjejer där. Jag var nog den yngsta av oss, men ingen var nog äldre än tjugo.

Det tog inte lång tid innan Frank också blev aggressiv, våldsam och krävde mer och mer.

Jag tror att han till och med fick mer betalt av männen om de fick lov att vara lite "hårdhänta" med oss tjejer. Han tog hand om alla pengar och betalade oss i stället med sprit, droger och beskydd som han sa.

Där var jag från och till i tre år. Jag slutade tro att jag någonsin skulle komma ifrån Frank och helvetet. Jag började tro på honom när han sa att det enda jag var var en hora och att jag inte var värd något utom för honom. Jag var hans, tillhörde honom. Jag har alltid varit självständig och stark men nu var jag beroende.

Jag var tyst för att jag var rädd, det hände att jag försökte ta mig därifrån men han hade kontroll och hittade mig hotade mig och jag var tillbaka.

Jag började ett nytt liv

Frank var tungt kriminell, han åkte fast för något som inte hade med tjejerna i hans lägenhet att göra.

Han fick ett långt fängelsestraff. När jag hörde om det stack jag från stan, jag var självständig igen försökte få kontroll över mitt liv. Började på en skola, träffade nya vänner. Men jag hade många djupa sår.

Jag bytte liv och pratade aldrig med någon om min historia, jag hade alltid ögon i nacken, var alltid redo att fly.

Det gick fem sex år innan jag hörde från Frank igen, jag var tillbaka i min gamla stad när han ringde min mobil. Jag vägrade att hamna i hans våld igen, packade min väska och flydde från allt en gång till. Min kropp är min.

Denna gång fick jag genom en kvinnojour kontakt med en organisation som heter PRIS, prostituerades rätt/revansch i samhället, och de hjälpte mig att få plats på ett kvinnohus. Därifrån byggde jag upp mitt liv. Men nu var jag trött på att vara rädd och tyst.

Jag pratade med de andra kvinnorna i PRIS, jag pratade med några vänner och jag började skriva.

I dag är jag 25 år, jag är drogfri, jag säljer inte min kropp, fri från Frank. Men jag har många ärr och sår och flyktinstinkten sitter fortfarande strax under huden.

Jag får hjälp att förstå och att läka. Nu vet jag att min kropp är min och att ingen kan äga mig. Och att det som hände mig inte var mitt fel.

Referat av domar

Referat av domar

Genom ett urval av domar ges nedan exempel på bl.a. vilken betydelse bevisningen tillmätts i olika fall och hur domstolarna bedömt försökspunkten för brottet.

Bevisfrågor

Friande domar

Stockholms tingsrätts dom 2001-01-31 i mål nr B 6700-00

Domen avsåg ett koppleriärende rörande verksamheten i en lokal där det erbjöds massage och rörde bl.a. två män som polisen iakttagit vid lokalen i samband med spaning. Båda männen uppgav att de blev förvånade när de märkte att massagen även omfattade deras könsorgan. Den ene mannen uppgav att han lät kvinnan genomföra tjänsten och att han betalade för den. Han dömdes till 80 dagsböter för att ha köpt sex.

Den andre mannen uppgav att han inte ville att kvinnan skulle fortsätta massagen. Han betalade ändå och var på väg därifrån när det ringde på dörren och han ombads gå in på toaletten och vänta där. Först då förstod mannen att hans kompis hade lurat honom att besöka en bordell. Mot bakgrund av dessa uppgifter fann tingsrätten det inte visat att mannen fått och betalat för en sexuell tjänst eller haft någon avsikt att skaffa sig en sådan tjänst med sitt besök varför åtalet ogillades.

Stockholms tingsrätts dom 2005-02-28 i mål nr B 2698-04

I en dom avseende bl.a. människohandels- och koppleribrott dömdes fyra män sedan de erkänt att de köpt sexuella tjänster. En femte man frikändes från såväl köp som försök till köp av sexuella tjänster. Mannen uppgav att han under år 2004 tagit en kontakt via sidan "Sekreterarakademin" på Internet och därefter begett sig till en angiven adress där han träffat en kvinna som han betalat 1 500 kr till. Han uppgav dock att han hade ångrat sig och lämnat lägenheten. Grundat på mannens egna uppgifter fann tingsrätten det visat att denne försökt att köpa sex men eftersom han uppgett att han frivilligt tillbakaträtt frikändes han från ansvar.

Stockholms tingsrätts dom 2006-07-27 i mål nr B 3158-05

Domen avser en kopplerihärva där ett antal personer organiserat ett tjugotal kvinnor från länder i det forna Östeuropa att tillhandahålla sexuella tjänster i olika lägenheter i Stockholmsområdet. Kvinnornas tjänster marknadsfördes bl.a. på Internetsidan "Sekreterarskolan". Tingsrätten dömde åtta män för att ha köpt sexuella tjänster och lämnade ett åtal om köp av sexuell tjänst utan bifall. Av de som dömdes hade tre erkänt sig skyldiga till brott. Tre män förnekade att de köpt sex eller uppgav att det endast rört sig om striptease. I dessa fall har kvinnorna som utfört de påstådda tjänsterna hörts som vittnen och tingsrätten har i huvudsak lagt kvinnornas utsagor till grund för de fällande domarna.

När det gällde de tre sista männen utgjorde vittnesuppgifter från polismän som spanat på de aktuella lägenheterna den huvudsakliga bevisningen. Av polismännens vittnesmål framgick att männen gått in i lägenheter mot vilka det bedrevs spaning och där man kände till att det bedrivits prostitution. Efter ungefär en halvtimme lämnade männen lägenheterna. Två av männen ville inte kännas vid att de besökt de aktuella lägenheterna. Dessa män fälldes för att ha köpt sex och tingsrätten motiverade detta med att männen överbevisats om att ha befunnit sig i lägenheter där det vid de aktuella tidpunkterna bedrivits prostitution. Den tredje av dessa män uppgav som förklaring till att ha befunnit sig i lägenheten att han där hade köpt striptease av en kvinna. Tingsrätten godtog mannens förklaring och ansåg det inte visat att mannen köpt annat än striptease i lägenheten. Åtalet mot mannen lämnades därför utan bifall.

Solna tingsrätts dom 2003-04-17 i mål nr B 2636-02

I ett koppleriärende avseende minst 35 utländska kvinnor i Stockholmsområdet togs bl.a. två datorer i beslag. Polisen fann då ett kundregister med dokumenterade förmedlingar av sexuella tjänster som utförts av huvudsakligen estniska kvinnor. Domen behandlar bl.a. fyra av dessa påstådda kunder. I två av dessa fall har de tilltalade männen erkänt. I det tredje fallet som rörde två påstådda fall av sexköp uppgav den tilltalade att han vid det första tillfället betalat kvinnan 3 500 kr för sexuella tjänster och att det då förekommit sexuell beröring. Han uppgav att han dagen efter återigen stämt träff med kvinnan och då betalat henne 2 500 kr men att det då inte förekommit något sexuellt mellan dem. Tingsrätten konstaterade att det inte fanns någon bevisning om vad som hänt vid det senare tillfället och fann endast styrkt att det varit fråga om ett fall av sexköp. I det fjärde fallet presenterade åklagaren endast skriftlig bevisning i form av anteckningar ur det aktuella kundregistret. Tingsrätten ansåg inte att denna anteckning utgjorde tillräcklig bevisning för att den tilltalade därmed skaffat eller försökt skaffa sig en sexuell förbindelse mot ersättning och mannen frikändes.

Göteborgs tingsrätts dom 2007-06-21 i mål nr B 12308-06

I ett koppleriärende avseende ryska kvinnor genomfördes telefonavlyssning av en misstänkt kundtelefon. En av de män som ringt denna telefon och som även funnits med i den misstänkta kundtelefonens telefonbok åtalades för köp av sexuell tjänst. I detta fall förnekade mannen brott men uppgav att han hade ringt och bestämt träff med avsikt att köpa sex. Han hade därefter hämtat upp en kvinna varefter han tillsammans med henne hade åkt och tagit ut pengar. När de kom till mannens bostad kändes det enligt mannen "inte bra" och något köp genomfördes därför inte. Eftersom kvinnan krävde att han skulle betala ändå gav han henne 700 kr. Mannen har uppgett att han även senare ringt det telefonnummer genom vilket han kom i kontakt med kvinnan. Tingsrätten lämnade åtalet utan bifall eftersom det inte ansågs styrkt att mannen köpt någon sexuell tjänst och även om han försökt hade han tillbakaträtt frivilligt.

Huddinge tingsrätts dom 2005-12-23 i mål nr B 1666-05

Domen rörde ett koppleriärende avseende ryska kvinnor som sålde sex i huvudsak i lägenheter i Stockholmsområdet. I domen prövades fem påstådda sexköp eller försök till sexköp. I ett av fallen uppgav den tilltalade mannen att han åkt till den aktuella lägenheten i avsikt att köpa sex. När han kom till lägenheten började en kvinna strippa för honom men det uppstod bråk om betalningen och han lämnade därför lägenheten. Med anledning av att ingen annan bevisning presenterats än den tilltalades egen berättelse fann tingsrätten att det inte var visat att mannen ens erbjudit pengar för att få sex och lämnade åtalet utan bifall.

Fällande domar**Stockholms tingsrätts deldom 2003-09-22 i mål nr B 3470-03**

I ett koppleriärende rörande lägenhetsprostitution i Stockholmsområdet togs bl.a. två datorer i beslag. Polisen fann då ett kundregister med dokumenterade förmedlingar av sexuella tjänster som utförts av främst estniska kvinnor. 571 kunder hade enligt detta kundregister köpt 1 117 sexuella tjänster under åren 2000–2002. Domen behandlade nio av dessa kunder, varav åtta dömdes till dagsböter. Sex av de tilltalade dömdes mot sina förnekanden. Fyra tilltalade vidgick att de hade tagit kontakt med kopplaren via Internet och att de också hade träffat kvinnorna, men att det endast rört sig om striptease eller andra möten utan sexuella kontakter. Två av de tilltalade uppgav att de inte kunde förklara varför de förekom i det aktuella registret. Tingsrätten fäste ingen tilltro till de tilltalades egna uppgifter och dömde alla sex med det ovan nämnda kundregistret som avgörande bevisning.

Södertälje tingsrätts dom 2005-09-28 i mål nr B 1056-05

I detta fall uppgav den tilltalade att han tagit kontakt med en kvinna som skulle ”strippa” för honom och hans kompisar mot ersättning. Enligt mannen hade kvinnan utan ersättning utfört oral-sex på honom. Hon erbjöd därefter ytterligare sexuella tjänster mot betalning vilket han tackade nej till. Någon bevisning utöver den tilltalades uppgifter åberopades inte. Tingsrätten fann inte mannens

uppgifter trovärdiga och fann åtalet avseende köp av sexuell tjänst styrkt.

Stockholms tingsrätts dom 2006-01-20 i mål nr B 8862-04

Målet rörde bl.a. koppleri där 13 estniska kvinnor under 2005 utförde sexuella tjänster mot betalning i lägenheter i Stockholm och Uppsala. Domen omfattar även flera fall av sexköp. I ett fall där den tilltalade mannen förnekat brott har åklagaren som enda bevisning åberopat en spaningspromemoria, en skiss över telefonkontakter och en spaningsfilm när den tilltalade besöker lägenheten. Enligt den tilltalades egna uppgifter framgick bl.a. att han vid tillfället bara skulle besöka en kvinna som han träffat någon vecka tidigare på en pizzeria. Han mindes inte hur hon var klädd och under hans besök i lägenheten hade han och kvinnan bara pratat med varandra. Han uppgav vidare att han hade besökt Internetsidan "Sekreterarakademin" men att han aldrig hade köpt sex. Av domen framgår vidare bl.a. att spaningsfilmen visar hur en lättklädd kvinna öppnar lägenhetsdörren för mannen som hastigt går in i lägenheten och därefter lämnar denna 27 minuter senare. Enligt tingsrätten förtjänar mannens förklaring inte tilltro. I stället finner tingsrätten att det med hänsyn till att det av utredningen framgått att prostitutionsverksamhet bedrivits i lägenheten vid tillfället och att den tilltalade haft vetskap om den hemsida där verksamheten annonserats kunde uteslutas att denne besökt lägenheten i något annat syfte än att skaffa sig en tillfällig sexuell förbindelse. Tingsrätten dömde mannen för brott mot förbudet mot köp av sexuella tjänster.

Stockholms tingsrätts dom 2007-07-16 i mål nr B 2492-02

Målet rörde bl.a. koppleri där mer än 20 kvinnor från länder i det forna Östeuropa sålde sex i lägenheter i Stockholmsområdet. Domen omfattar även ett fall av sexköp där den tilltalade förnekat brott. Enligt mannens egna uppgifter hade han efter att ha varit på nattklubb kommit till en lägenhet där han bl.a. träffade en kvinna som han skulle ha sex med när polisen kom till platsen. Mannen förnekade att det varit någon ersättning inblandad. Som enda bevisning åberopades en spaningsvideo från polisens tillslag mot lägenheten. Tingsrätten konstaterar att det i målet framgår att det

bedrivits bordellverksamhet i den aktuella lägenheten och att omständigheterna vid mannens besök varit sådana att betalning måste ha skett. Även om mannen själv inte erlagt någon betalning ansåg tingsrätten att han måste varit medveten om att betalning skedde. Mannen dömdes för brott mot förbudet mot köp av sexuella tjänster.

Medhjälp till köp av sexuell tjänst

Göteborgs tingsrätts dom 2007-06-21 i mål nr B 12308-06

Domen rör en person som var åtalad för koppleri, men som i stället dömdes för medhjälp till köp av sexuell tjänst. En man hade ringt ett kundnummer och bl.a. beställt kvinnor för sina vänners räkning. Mannen hade även vid två tillfällen hämtat upp och skjutsat kvinnor till sina vänner. Tingsrätten ansåg det inte styrkt att mannen i och med detta haft för avsikt att främja kvinnornas prostitution utan godtog mannens uppgift att han endast hjälpt två vänner att köpa sex. Påföljden bestämdes till 70 dagsböter.

Försökspunkten

RH 2002:16

Hovrätten över Skåne och Blekinge har i den refererade domen behandlat försökspunkten avseende köp av sexuella tjänster. Fallet rörde en man som på ett känt prostitutionsstråk kommit överens med en kvinna att hon skulle ha samlag med honom mot en ersättning om 500 kr. Mannen tog med kvinnan i sin bil och körde till hennes bostad. När de båda hade lämnat bilen och var på väg mot bostaden ingrep polis som hade iakttagit händelseförloppet. Hovrätten ansåg det klarlagt att mannen och kvinnan hade kommit överens om att ha samlag i kvinnans lägenhet och även kommit överens om storleken på betalningen. Mannen hade pengar tillgängliga och stoppades av polis när han tillsammans med kvinnan var på väg till kvinnans bostad, uppenbart i syfte att fullfölja vad de kommit överens om. Enligt hovrätten hade ingenting framkommit som gett hovrätten skäl att anta att mannen skulle kommit på andra tankar när polisen ingrep. Hovrätten ansåg därför att försökspunkten hade uppnåtts. I sina skäl hänvisar hovrätten även till

förarbetena till förbudet mot köp av sexuella tjänster där det anföras att försökspunkten i vart fall torde vara uppnådd när ett erbjudande om betalning har lämnats. Hovrätten dömde mannen till 40 dagsböter för försök till köp av sexuella tjänster.

Huddinge tingsrätts dom 2005-12-23 i mål nr B 1666-05

Domen rörde ett koppleriärende avseende ryska kvinnor som sålde sex i huvudsak i lägenheter i Stockholmsområdet (domen behandlas även under friande domar). En gärning avsåg en man som uppgett att han vid två tillfällen kommit upp till en lägenhet i avsikt att ha sex med kvinnor i lägenheten och betala för det. Han hade vid det första tillfället inte tillräckligt med pengar med sig. Vid det andra tillfället försökte han att pruta utan att komma överens om ett pris. Tingsrätten fann det genom mannens egna uppgifter visat att han försökt att skaffa sig sex genom att erbjuda betalning men att pengarna inte räckt till. Genom detta handlingssätt ansåg tingsrätten att mannen försökt skaffa sig tillfälliga sexuella förbindelser. Tingsrätten dömde mannen till 50 dagsböter för försök till köp av sexuell tjänst vid två tillfällen.

Göteborgs tingsrätts dom 2007-06-21 i mål nr B 12308-06

I detta fall framgick det att en man ringt och beställt en kvinna och att han åkt till en plats där han enligt överenskommelse skulle hämta upp kvinnan. Väl på plats kom det en kvinna till hans bil men i samband med att mannen och kvinnan förhandlade om priset anlände en annan bil i vilken kvinnan sedermera hoppade in. Det visade sig att det hade blivit en felbokning. Tingsrätten ansåg att försökspunkten i detta fall skulle förläggas till det ögonblick då kvinnan satte sig i bilen och då mannen skulle få ett bestämmande inflytande över den fortsatta händelseutvecklingen. Eftersom denna försökspunkt inte hade uppnåtts ogillades åtalet.

Referenser

Offentligt tryck

Statens offentliga utredningar (SOU)

- SOU 1981:71 *Prostitutionen i Sverige. Bakgrund och åtgärder.*
SOU 1982:61 *Våldtäkt och andra sexuella övergrepp.*
SOU 1995:15 *Könshandeln.*
SOU 1995:16 *Socialt arbete mot prostitutionen i Sverige – en dokumentation och utvärdering.*
SOU 1995:17 *Homosexuell prostitution – en kunskapsinventering.*
SOU 1995:60 *Kvinnofrid.*
SOU 1996:185 *Straffansvarets gränser.*
SOU 2001:14 *Sexualbrotten. Ett ökat skydd för den sexuella integriteten och angränsande frågor.*
SOU 2002:98 *Internationella brott och svensk jurisdiktion.*
SOU 2004:71 *Sexuell exploatering av barn i Sverige.*
SOU 2007:54 *Barnet i fokus. En skärpt lagstiftning mot barnpornografi.*
SOU 2008:41 *Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd.*
SOU 2009:76 *Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m.*

Departementspromemorior

- Ds S 1980:9 *Prostitutionen i Sverige. Del I och II.*
Ds 1996:28 *Remissammanställning kvinnofrid (SOU 1995:60).*
Ds 2002:1 *Domare och åklagare i internationella insatser.*

Ds 2007:13 *Vuxnas kontakter med barn i sexuella syften.*

Utskottsbetänkanden

1983/84:JuU25 *Om sexualbrotten.*

1992/93:JuU15 *Kriminalisering av prostitution.*

1997/98:JuU13 *Kvinnofrid.*

Propositioner

Prop. 1979/80:147 *Om godkännande av Förenta nationernas konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor.*

Prop. 1981/82:187 *Om vissa åtgärder mot prostitutionen.*

Prop. 1983/84:105 *Om ändring i brottsbalken m.m. (sexualbrotten).*

Prop. 1989/90:107 *Om godkännande av FN-konventionen om barnets rättigheter.*

Prop. 1997/98:55 *Kvinnofrid.*

Prop. 2001/02:99 *Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa människohandel.*

Prop. 2002/03:146 *Sveriges tillträde till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet.*

Prop. 2003/04:12 *Sveriges antagande av rambeslut om åtgärder för att bekämpa sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi.*

Prop. 2003/04:111 *Ett utvidgat straffansvar för människohandel.*

Prop. 2004/05:45 *En ny sexualbrottslagstiftning.*

Prop. 2004/05:143 *Överskottsinformation vid användning av hemliga tvångsmedel, m.m.*

Prop. 2005/06:68 *Försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi – Fakultativt protokoll till konventionen om barnets rättigheter.*

Prop. 2006/07:53 *Genomförande av EG-direktivet om offer för människohandel.*

Prop. 2009/10:70 *Barnpornografibrottet.*

Prop. 2009/10:147 *Skärpta straff för allvarliga våldsbrott m.m.*

Prop. 2009/10:152 *Förstärkt straffrättsligt skydd mot människohandel.*

Utredningsdirektiv

Dir. 1977:11 *Utredning om prostitution m.m.*

Dir. 1993:31 *Utredning om prostitutionen i Sverige.*

Dir. 1998:48 *Översyn av lagstiftningen om sexualbrott.*

Dir. 2008:94 *Utvärdering av 2005 års sexualbrottsreform, m.m.*

Dir. 2009:60 *En översyn av påföljdssystemet.*

Dir. 2010:54 *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap.*

Regeringens skrivelser

Skr. 2007/08:39 *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer.*

Skr. 2007/08:167 *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål.*

Publikationer från Brottsförebyggande rådet

Förbud mot köp av sexuella tjänster. Tillämpningen av lagen under första året. Brå-rapport 2000:4.

Konsten att läsa statistik om brottslighet. Brå-rapport 2006:1.

Vuxnas sexuella kontakter med barn via Internet. Brå-rapport 2007:11.

The Organisation of Human Trafficking. A Study of Criminal Involvement in Sexual Exploitation in Sweden, Finland and Estonia. Brå-rapport 2008:21.

Sexuell människohandel. En fråga om tillgång och efterfrågan. Brå-rapport 2008:24.

Prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En första uppföljning av regeringens handlingsplan. Brå-rapport 2010:5.

Rapporter från Rikskriminalpolisen

- Handel med kvinnor*. Lägesrapport 1. Rapport 1999:16.
Handel med kvinnor. Lägesrapport 2. Rapport 2000:1.
Handel med kvinnor. Lägesrapport 3. Rapport 2001:3.
Handel med kvinnor. Lägesrapport 4. Rapport 2002:1.
Handel med kvinnor. Lägesrapport 5. Rapport 2003:1.
Människohandel för sexuella ändamål. Lägesrapport 6.
Rapport 2004:2.
Människohandel för sexuella ändamål. Lägesrapport 7.
Rapport 2005:4.
Människohandel för sexuella ändamål m.m. Lägesrapport 8.
Rapport 2006:4.
Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 9.
Rapport 2007:6.
Människohandel för sexuella och andra ändamål. Lägesrapport 10.
Rapport 2009:1.

Publikationer från Socialstyrelsen

- Kännedom om prostitution 1998–1999*. Socialstyrelsen (2000).
Kännedom om prostitution 2003. Socialstyrelsen (2004).
Kännedom om prostitution 2007. Socialstyrelsen (2007).
Interventioner mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Institutet för utveckling av metoder i socialt arbete (IMS). Socialstyrelsen (2008).

Publikationer från Åklagarmyndigheten

- Människohandel*. RättsPM 2005:19. Utvecklingscentrum Stockholm (2005).
Människohandel. RättsPM 2007:2. Utvecklingscentrum Stockholm (2007).
Protokoll över Utvecklingscentrum Stockholms tillsyns- och granskningsprojekt av utredningsmetoder m.m. avseende människohandel och koppleri. Utvecklingscentrum Stockholm (2007).

Människohandel och koppleri. RättsPM 2008:11. Utvecklingscentrum Stockholm (2008).

Övriga publikationer, litteratur m.m.

- Abelsson, J. & Hulusjö, A. (2008). *I sexualitetens gränstrakter: en studie av ungdomar i Göteborg med omnejd som säljer och byter sexuella tjänster.* Göteborgs stad: Social resursförvaltning.
- Agge, I. (1936). *Straffprocessrätt.* Kompendium. Uppsala.
- Agge, I. (1937). *Ett par spörsmål angående målsägenderätt vid konkursförbrytelser.* FJFT.
- Boman, S. & Green, E. (2004). *Sex på köpet? Reflektioner utifrån ett psykoterapeutiskt arbete.* RFSU.
- Borelius, U. & Nordin, K. (1991). *Sex för pengar på mäns vis – om homosexuell mansprostitution i Göteborg.* Lägesrapport från projektgruppen HS Mansprostitution. Meddelanden från Göteborgs stad centrum cityenheten 1991:1.
- Brussa, L. (2007). *Institutional Strengthening and Support for HIV Prevention Activities.* TAMPEP with the support of the UNFPA. Amsterdam.
- Daalder, A.L. (2007). *Prostitution in the Netherlands since the lifting of the brothel ban.* Boom Juridische uitgevers. WODC. Haag.
- Danna, D. (edit.) (2007). *Prostitution and Public Life in Four European Capitals.* Carocci. Rom.
- Di Nicola, A., Orfano, I., Cauduro, A., Conci, N. (2005). *Study on National Legislation on Prostitution and the Trafficking in Women and Children.* Europaparlamentet.
- Di Nicola, A. (red.) (2009). *Prostitution and human trafficking: focus on clients.* Springer. New York.
- Diesen, C. (2008). Målsägande? Ingår i *Festskrift till Lars Heuman.* Jure, s. 119-145.
- Diesen, C. & Diesen, E. (2008). *Om barnsexturism/svenskars sexuella exploatering av barn i andra länder.* Stockholms universitet: Juridiska institutionen.
- Dodillet, S. (2009). *Är sex arbete? Svensk och tysk prostitutionspolitik sedan 1970-talet.* Vertigo Förlag.
- ECPAT (2005). *Kommersiell sexuell exploatering av barn i Sverige.*

- Ekelöf, P O., Boman, R. (1996). *Rättegång. Andra häftet*. Norstedts Juridik.
- Eriksson, N., Hallin, S., Wikström, T. (red.) (2004). *Hidden stories: male prostitution in Sweden & Northern Europe, conference documentation*. RFSL: Rådgivningen Skåne.
- European Commission for Health and Consumer Protection (2007). Tampep 7. Final report.
- Fitger, P. (2000). *Processrätt I. RB kap. 1–34*. Norstedts Juridik.
- Flink, J. & Sjögren, T. (2003). *Klicka, välj, köp och sälj! Att söka upp säljare av sexuella tjänster på Internet*. Prostitutionsgruppen i Göteborg: FoU i Väst.
- Flink, J. & Sjögren, T., Pettersson, E. (2005). *"Sexuellt utespring" sa Skå-Gustav på sin tid, En studie av flickor och prostitution*. Göteborg: FoU i Väst.
- Folkhälsoinstitutet (1996). *Sex i Sverige. Om sexuallivet i Sverige*. Lewin (red) et al. 1998.
- Hedin, U-C. & Månsson, S-A. (1998). *Vägen ut! Om kvinnors uppbrott ur prostitutionen*. Carlsson Bokförlag.
- Hedlund, E. (1999). *Män med sexuell beroendeproblematik*.
- Heuman, L. (1973). *Målsägande*. Norstedt & söners förlag.
- Holmström, C. & Skilbrei, M-L (red.) (2008). *Prostitution i Norden*. Forskningsrapport. TemaNord 2008:604. Nordiska ministerrådet. Köpenhamn.
- Jareborg, N. (2001). *Allmän kriminalrätt*. Iustus.
- Johansson, M., Turesson, P. & Borg, A. (2006). *Slutrapport från projektet Nätprostitution*. Stockholms stad: Prostitutionsenheten.
- Lander, I., Pettersson, T., Tibby, E. (2003). *Feminiteter, maskuliniteter och kriminalitet, genusperspektiv inom svensk kriminologi*. Studentlitteratur.
- Larsdotter, S. (2010). *De osynliga männen som säljer sex. Två kvantitativa studier över män som säljer sex och säkrare sex samt män och transpersoner som säljer sex på Internet*. Malmö Högskola: Hälsa och Samhälle.
- Lernestedt, C. & Hamdorf, K. (2000). "Sexköpskriminaliseringen – till skydd av vad? Del I." *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet*.

- Lernestedt, C. & Hamdorf, K. (2001). "Sexköpskriminaliseringen – till skydd av vad? Del II." *Juridisk tidskrift vid Stockholms universitet*.
- Lehti, M. (2003). *Trafficking in women and children in Europe*. The European Institute for Crime Prevention and Control affiliated with the United Nations Helsinki.
- Månsson, S-A. (2008). "Sex as a commodity. On prostitution and pornography in the late modern society." Ingår i Træen, B. & Lewin, B. *Sexology in Context. A Scientific Anthology*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Månsson, S-A. (2006). *Men's demand for prostitutes*. Sexologies, 15.
- Månsson, S-A. (2004). "Mäns könsköp – en meningsbärande handling på flera nivåer." Ingår i Kolfjord, I., Widdin, H. *Hälsans sociala villkor*. Bokbox. Lund.
- Månsson, S-A., Linders, A. (1984). *Sexualitet utan ansikte: könsköparna*. Stockholm C&J.
- Månsson, S-A. (red.) (2003). *Kärlek och sex på Internet*, Göteborgs universitet.
- Månsson, S-A. & Söderlind, P. (2004). *Sexindustrin på nätet: aktörer, innehåll, relationer och ekonomiska flöden*. Égalité.
- Nord, A. & Rosenberg, T. (2001). *Metodutveckling avseende åtgärder mot prostitution*. Polismyndigheten i Skåne.
- Nordvinter, L. & Ström, A. (2000) *Torsk på nätet: en studie av den manlige sexköparen på Internet*. Göteborgs universitet: Institutionen för socialt arbete.
- Näslund, J., Ahlgren, T. & Rosander, M. (2009). *Ungdomars attityder och beteende när det gäller att köpa och sälja sex. En studie i Jönköpings län våren 2008*. Jönköping: FoU-rapport 2009:2.
- Olsson, N. (2007). *När prostitutionen flyttade in i vardagsrummet: en kartläggning kring hur Internet används för att erbjuda/marknadsföra sexuella tjänster i Skåne/Öresundsregionen och som ger en bild av ungdomars attityder till och erfarenheter av fenomenet*. Malmö stad: Prostitutionsenheten.
- Pettersson, T., Tiby, E. (2003). *Skapande och återskapande av prostitution*. Studentlitteratur.
- Prostitutionsgruppen i Malmö. Verksamhetsberättelser för prostitutionsgruppen i Malmö (2003–2009). Malmö stad.

- Prostitutionsgruppen i Stockholm. Verksamhetsberättelser för prostitutionsgruppen i Stockholm (1999–2007). Stockholms stad.
- Rädda Barnen (2002). Anderson, B. & O'Connell Davidson, J. *Trafficking – a demand led problem? A multi-country pilot study.*
- Sandell, G. (red.) (1996). *Könsköparna: varför går män egentligen till prostituerade? Djupanalys av män som köper sex.* Natur och kultur.
- Scaramuzzino, G. & Weman, A. (2007). *Sexhandelns sociala geografi: uppföljande kartläggning av sexköp med utgångspunkt i Öresundsregionen och med fokus på kunderna i prostitutionen.* Malmö stad: KAST Köp av sexuella tjänster.
- Scaramuzzino, G. & Malmström, S. (2006). *Kartläggning av köp av sexuella tjänster på Internet i Öresundsregionen.* Malmö stad: KAST Köp av sexuella tjänster.
- SIFO (1999). Sexuella tjänster, Proj 3295740.
- SIFO (2002). Sexuella tjänster, Proj 3826510.
- Sotter, H. & Svennecke, B. (1992). *Flickor som inte gör något väsen av sig och som det aldrig gjorts något väsen av.* Göteborgs stad: Prostitutionsgruppen.
- Statistiska centralbyrån (2004). *Illegal verksamhet – försöksberäkningar av prostitution m.m.* SCB NR-PM 2005:08.
- Svedin, C-G. & Priebe, G. *Ungdomars sexualitet – attityder och erfarenheter. Sexuell exploatering. Att sälja sex mot ersättning/pengar.* Bilaga till betänkandet av utredningen om kunskaper om sexuellt exploaterade barn i Sverige (SOU 2004:71).
- Söderlind, P. (2003). *Prostitution på Internet.* RFSU.
- Trulsson, K. m.fl. (2005). *Socialt utsatta flickor. Erfarenheter ur fältets och forskningens perspektiv.* FoU i Väst.
- Träskman, P O. (2005). "Den som betalar för sex är en brottsling. Om den svenska kriminaliseringen av sexköp som ett medel för att motverka prostitutionen." *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab* 2005.
- Träskman, P O. (1998). "Går det att tygla lustan? Om straffbar pornografi, pedofili och prostitution." *Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland.*
- Ungdomsstyrelsen (2009). *Se mig. Unga om sex och Internet.* Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:9.

- UNODC (2006). *Trafficking in Persons: Global Patterns*.
- UNODC (2009). *Global Report On Trafficking In Persons*.
- Wilkens, A. (2005). *Prostitution och trauma*. Stockholms Akademi för Psykoterapiutbildning. Examensarbete.
- Östergren, P. (2006). *Porr, horor och feminister*. Natur och Kultur.

Danmark

- Christensen, G. & Barlach, L. (2004). *Prostitution på massage-klinikker. En spørgeskema-undersøgelse om kvinder, der prostituerer sig på massageklinikker*. VFC Socialt Udsatte.
- Lautrup, C. (2002). *Unge i prostitution og lovgivning. Evaluering af straffelovens § 223 a*. PRO-Centret.
- Lautrup, C. (2005). *Det skal ikke bare være en krop mod krop-oplevelse – En sociologisk undersøgelse om prostitutionskunder*. VFC Socialt Udsatte.
- Rasmussen, N. (2007). *Prostitution i Danmark*. Servicestyrelsen. Socialministeriet.
- Servicestyrelsen (2008). *Prostitutionens omfang og former*. Udsatte-enheden.

Finland

- RP 34/2004 rd Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av strafflagen och vissa lagar som har samband med den.
- RP 221/2005 rd Regeringens proposition till Riksdagen om godkännande av tilläggsprotokollen om handel med människor och mot människosmuggling till Förenta Nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och sättande i kraft av de bestämmelser i tilläggsprotokollen som hör till området för lagstiftningen samt med förslag till lagar om ändring av 20 kap. i strafflagen samt 7 och 16 §§ i ordningslagen.
- OM 16/49/2009, Oikeusministeriö.
- Suurpää, J. (2005). "Finland får verksamhetsplan mot människo-handel." *Monitori* 4/2005.

Island

136. löggjafarþing 2008–2009. Þskj. 583–342. mál.

Norge

Bergen kommune (2009). *Kriminalisering av sexkjøp. En foreløpig karteleggingsrapport om: kortsiktige effekter for kvinnene, markedet og lokalsamfunnet i Bergen.*

Bull Skarstein, T. (2008). *Forbud mot kjøp av sex – Erfaringer fra Sverige og Finland.* Stortingets utredningsseksjon. Perspektiv 01/08.

Justis- og politidepartementet, Ot.prp.nr.48 (2007–2008) Om lov om endringer i straffeloven 1902 og straffeprosessloven (kriminalisering av kjøp av seksuell omgang eller handling mv.).

Justis- og politidepartementet (2004). *Sexkjøp i Sverige og Nederland, reguleringer og erfaringer.* Rapport fra Arbeidsgruppe om rettslig regulering av kjøp av seksuelle tjenester.

Oslo kommune (2001–2008). Årsrapport, Pro Sentret.

Skilbrei M-L. (2003). *Far away, so close: Prostitution control in the Nordic countries, Prostitution control and globalisation,* Pro Sentret.

Skilbrei, M-L., Tveit, M. & Brunovskis, A. (2006). *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge.* Fafo-rapport 525.

Skilbrei, M-L., Tveit, M. (2007). *Facing return – Perceptions of Repatriation among Nigerian women in Prostitution in Norway.* Fafo-rapport 2007:01.

Skilbrei, M-L., Tveit, M. (2008). *Mangfoldig marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering.* Fafo-rapport 2008:43.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010
– utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärning – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Mutbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster
och diskussion om hur migrationens ut-
vecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid
försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårds-
lag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för
vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalys vid självmord inom hälso-
och sjukvården och socialtjänsten.
Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige.
En översyn av lagstiftningen om
utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och
sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer
över 60 år. En systematisk litteratur-
översikt om förekomst, konsekvenser
och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En ut-
värdering 1999–2008. Ju.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folk-rätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalys vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]

- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturöversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]
- En reformerad budgetlag. [18]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]

Utbildningsdepartementet

- Skolgång för alla barn. [5]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
- Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
- Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
- Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
- Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
- Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]

Jordbruksdepartementet

- Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
- Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
- Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]

Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]

En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]

Prissatt vatten? [17]

Näringsdepartementet

Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]

Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]

Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]

Utländsk näringsverksamhet i Sverige.

En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. [7]

Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]

Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]

Kulturdepartementet

Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]

I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]

På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]