

Bild 1

Förbud mot köp av sexuell tjänst

Erfarenheter av 10 år med den svenska sexköpslagen

Anförande av justitiekansler Anna Skarhed

Konferens om prostitution och människohandel i Köpenhamn den 7-8 maj 2011

Inledning

Bild 2

I juli 2010 överlämnade Utredningen om utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst sitt betänkande *Förbud mot köp av sexuell tjänst – En utvärdering 1999 – 2008 (SOU 2010:49)* till den svenska justitieministern.

Jag var ansvarig för utredningen och det är i den egenskapen jag idag är inbjuden hit för att berätta om ”den svenska modellen” och om de erfarenheter och slutsatser utredningen redovisar i sitt betänkande.

Jag kommer även att beskriva hur förbudet mot köp av sexuell tjänst har påverkat polisens arbete i Sverige med att bekämpa organiserad brottslighet.

Uppdraget och dess bakgrund

Den 1 januari 1999 införde Sverige, som första land i världen, en lag som kriminaliserade köp men inte försäljning av sexuella tjänster. ”Sexköpslagen” ingick som en del i propositionen *Kvinnofrid*. Den officiella hållningen hade sedan lång tid varit att prostitution är en i vårt samhälle oacceptabel företeelse som ska bekämpas. Kriminaliseringen av sexköp hade också sin utgångspunkt i ett jämställdhets- och människorättsperspektiv och det ansågs vara ett angeläget samhällsligt intresse att bekämpa prostitutionen.

Lagen innebar en perspektivförskjutning – från utbudet dvs. de som utnyttjas i prostitution, till efterfrågan dvs. människohandlarna, kopplarna och sexköparna. Perspektivförskjutningen kan sammanfattas i en självklarhet; Om det inte fanns någon efterfrågan skulle det inte finnas någon prostitution.

Bild 3

Förbudet mot köp av sexuell tjänst har alltså varit i kraft i drygt tio år. Numera finns straffbestämmelsen inte i en egen lag utan återfinns i 6 kap 11 § i brottsbalken, som är det kapitel som behandlar sexualbrott. Straffet för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader.

Den svenska lagstiftningen har numera fått efterföljd; Norge och Island har motsvarande generella förbud. I Finland och Storbritannien har man en

kriminalisering av vissa fall av sexköp. Många har visat stort intresse för utvärderingen och jag har bl.a. haft besök av parlamentariker från Frankrike och Australien samt av en EU-finansierad delegation med ledamöter från främst Irland. I flera länder, senast i Frankrike, övervägs också lagstiftning med den svenska modellen som utgångspunkt.

Prostitution och frågor som rör prostitution och sexualitet väcker starka känslor. Förbudet har allt sedan det infördes orsakat debatt både i Sverige och internationellt och det har funnits ett stort intresse av att få veta om och i så fall vilka effekter det svenska förbudet haft. Bland annat har två FN rapporter efterfrågat en utvärdering. Ökande problem med människohandel för sexuella ändamål har också inneburit att många länder funnit skäl att överväga nya metoder för att bekämpa köp av sexuella tjänster och människohandel.

I juli 2008 presenterade den svenska regeringen en *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*. Uppdraget att utvärdera förbudet mot köp av sexuell tjänst var en av de åtgärder som fanns i den planen.

Syftet med utvärderingen har varit att undersöka hur förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar i praktiken och vilka effekter förbudet har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige.

Utredningens arbete och valet av metod

Prostitution som företeelse liksom allt som rör sexualitet väcker som redan sagts mycket starka känslor. Det finns många som är engagerade i dessa frågor, både professionellt och privat. Det finns mycket svensk och internationell forskning, och många myndighets-rapporter m.m. men trots det är kunskapen om prostitutionen i vissa delar osäker. Utredningen har till stor del använt befintligt material (Socialstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Prostitutionsgrupperna, Brå, Forskningsprojektet prostitution i nordn 2007-2008, RFSU, Ungdomsstyrelsen, Malmö högskola, Linköpings universitet m.m.) Därutöver har utredningen själv gått igenom brottsanmälningar och domar 1999 – 2008 samt hämtat in upplysningar från poliser, åklagare, socialarbetare och personer med egen erfarenhet av prostitution.

Utredningens slutsatser när det gäller effekterna av förbudet

Bild 4

De effekter man hoppades på när lagen infördes var 1) att kriminaliseringen skulle avskräcka presumtiva sexköpare, 2) att detta skulle minska kundkretsen och därmed antalet utnyttjade personer och 3) att kriminaliseringen skulle göra det mindre attraktivt att etablera mera omfattande prostitutionsverksamhet i Sverige.

Utredningen konstaterar att dessa effekter verkar ha uppnåtts.

En halvering av antalet personer som utnyttjas i gatuprostitution i Sverige

Bild 5

Innan Sverige införde ett förbud mot köp av sexuell tjänst förekom det ungefär lika mycket gatuprostitution i Danmark, Norge och Sverige. Sedan förbudet infördes har antalet personer i gatuprostitutionen halverats i Sverige medan det skett en kraftig ökning av antalet personer i gatuprostitutionen i både Danmark och Norge. (I Norge fram till det att man där införde ett förbud av svensk modell.)

Bild 6

Personerna i gatuprostitutionen uppskattades år 2008 vara tre gånger så många i Danmark och Norge som i Sverige.

En ökad Internetprostitution i Sverige – men inte på grund av förbudet

Bild 7

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. Prostitution där den inledande kontakten tas via Internet har de senaste fem åren ökat i Sverige liksom i Danmark och Norge.

Bild 8

Antalet personer som erbjuder sexuella tjänster i egen regi via annonser på Internet är dock betydligt fler i våra grannländer och ingenting tyder på att det skulle ha skett en snabbare ökning av Internetprostitutionen i Sverige än i Danmark och Norge.

Ingen känd ökning av inomhusprostitutionen i Sverige

Bild 9

Det finns inte några undersökningar eller uppgifter från personer med kunskaper om prostitutionen som tyder på att omfattningen av den inomhusprostitution som förekommer i anslutning till klassiska prostitutionsarenor som t.ex. hotell, restauranger och s.k. sexklubbar skulle ha ökat i Sverige under senare år.

Utredningens slutsats är att prostitutionen i Sverige, till skillnad från i jämförbara länder, sedan förbudet infördes i vart fall inte har ökat och att förbudet bidragit till att hålla nere prostitutionen i Sverige

Bild 10

Den samlade bild utredningen fått fram är att medan det under den senaste tioårsperioden skett en väsentlig ökning av prostitutionen i våra nordiska grannländer så har prostitutionen i vart fall inte ökat i Sverige. Det är rimligt att anta att det skulle ha skett en ökning också här om vi inte hade haft ett förbud

mot köp av sexuell tjänst. Kriminaliseringen har därmed bidragit till att bekämpa prostitutionen.

Det finns ett starkt stöd i Sverige för förbudet mot köp av sexuell tjänst

Bild 11

Det har skett en markant förändring av inställningen till köp av sexuella tjänster hos allmänheten i Sverige som i tiden sammanfaller med kriminaliseringen av sexköp. Medan 67 procent av dem som besvarade frågor om sexköp i en undersökning år 1996 ansåg att sexköp *inte* borde betraktas som kriminellt svarade 76 procent av de tillfrågade i en undersökning år 1999 att det är rätt att köp av sexuella tjänster är förbjudet. Stödet för en kriminalisering har varit över 70 procent även i två senare undersökningar. Den attitydförändring som skett måste tolkas som att förbudet i sig har haft en betydande normativ effekt.

Förbudet har haft en avskräckande effekt på sexköpare

Bild 12

Personer med egen erfarenhet av prostitution liksom poliser och socialarbetare på fältet menar att sexköpare blivit försiktigare och är mera oroliga och rädda för upptäckt sedan förbudet infördes vilket gjort att efterfrågan har minskat som en följd av kriminaliseringen.

Enligt en svensk studie år 2008 uppgav 8 procent av de tillfrågade männen att de någon gång hade köpt sex vilket kan jämföras med drygt 13 procent i en studie från år 1996. Ett antal av de tillfrågade i 2008 års studie uppgav också att förbudet 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.

Förbudet har inte negativt drabbat de personer som utnyttjas i prostitution

Bild 13

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, att prostitutionen skulle riskera att flytta in i det fördolda och att detta i sin tur skulle medföra ökad risk för övergrepp mot och allmänt försämrade livsvillkor för personer som utnyttjas i prostitution.

Såvitt utredningen kunnat finna har dessa farhågor inte besannats. Det finns inga studier eller uppgifter från de personer utredningen haft kontakt med som tyder på att kontakterna mellan polis/socialtjänst och prostituerade blivit sämre.

Personer som är negativa till förbudet har visserligen hävdats att förhållandena blivit svårare men det har inte framkommit några konkreta uppgifter som ger

stöd för att det skulle förekomma mera våld och övergrepp mot prostituerade i Sverige efter att förbudet införts.

Det finns uppgifter om att ”bristen” på köpare gjort att prostituerade tar risker och godtar att utföra tjänster de tidigare inte utfört eller får sämre betalt än tidigare. Detta är givetvis något som är negativt för de prostituerade men kan enligt utredningen inte utgöra ett skäl mot förbudet.

Utredningens undersökning angående tillämpningen av förbudet

Tillämpningen av förbudet fungerar i huvudsak väl

I de diskussioner som föregick kriminaliseringen uttrycktes farhågor om att det skulle bli svårt att kontrollera efterlevnaden av förbudet och att få någon dömd för brott. Polis och åklagare i Sverige anser emellertid att tillämpningen numera, efter en inledande period med viss osäkerhet, fungerar i huvudsak väl. Det står dock mycket klart att effektiviteten i tillämpningen är helt beroende av vilka resurser som sätts in och vilka prioriteringar som görs av polis och åklagare.

Bild 14

Totalt anmäldes under de tio år som utvärderingen omfattar, dvs. 1999 – 2008, totalt 1 837 brott mot förbudet. Knappt hälften av anmälningarna har enligt polisens redovisning klarats upp vilket är en statistiskt sett hög siffra. 648 personer har lagförts, dvs dömts i domstol eller fått böter genom beslut av åklagaren.

Utredningens förslag till åtgärder

Bild 15

Det är nödvändigt med ett fortsatt och uthålligt socialt arbete

Den viktigaste slutsatsen som utredningen drar är att de sociala myndigheterna måste fortsätta att bedriva ett målmedvetet och uthålligt arbete för att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Personer som utnyttjas i prostitution måste erbjudas adekvat hjälp och stöd. Det är också angeläget att ge stöd till barn och ungdomar som riskerar att hamna i prostitution. Det är även viktigt att öka de insatser som riktas mot sexköpare och presumtiva sexköpare och att fortsätta med informationsinsatser för att påverka allmänhetens attityder.

Särskilt utvecklingen av Internet – utsätter ungdomar för nya risker att bli utnyttjade. En rapport som Ungdomsstyrelsen i Sverige presenterade förra året visar tydligt att ungdomar med prostitutionserfarenhet mår väldigt dåligt och att det främst är ungdomar som är resurssvaga och socialt utsatta som riskerar att hamna i prostitution.

Det bör skapas ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål

För att arbetet med att bekämpa prostitution ska bli framgångsrikt krävs det att insatserna samordnas. Utredningen föreslår därför att det inrättas ett nationellt centrum med uppgift att leda arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. En viktig uppgift för ett nationellt 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 utveckla metoderna i det sociala arbetet och att skapa bestående strukturer för samverkan och kunskapsöverföring.

Straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas

Straffskalan för köp av sexuell tjänst är böter eller fängelse i högst sex månader. Sedan Högsta domstolen år 1991 prövat frågan om straffmätningen för sexköp och bestämt straffet till 50 dagsböter har detta varit normalpåföljden. Det fall Högsta domstolen prövade gällde en gärning där en man betalat 300 kr för att en kvinna skulle utföra oralsex på honom i en bil.

Även om det snarare är lagens normerande funktion och risken för straff än straffet i sig som gjort lagen effektiv föreslår utredningen ändå att straffmaximum för köp av sexuell tjänst bör höjas från fängelse sex månader till fängelse ett år. Skälet är att 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. Det handlar om fall där den som utnyttjas är särskilt utsatt t.ex. på grund av låg ålder, ett psykiskt funktionshinder eller att omständigheterna talar för ett samband med organiserad kriminalitet. Den nuvarande straffnivån för sådana fall av sexköp står enligt utredningen inte i proportion till brottets allvar.

Den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande

En fråga som utredningen hade att överväga var vilken roll den som utnyttjats ska ha i en process i domstol. Brotts som har samband med prostitution har tidigare uppfattats som brott mot allmän ordning och inte som brott mot person vilket skulle innebära att den utnyttjade blir ett vittne i rättegången. Brottet köp av sexuell tjänst är emellertid nu placerat i det kapitel som behandlar sexualbrott mot person och utredningens slutsats är att den som utnyttjas i prostitution kan vara att anse som målsägande vid köp av sexuell tjänst. Det innebär att hon eller han kan ha rätt till skadestånd och till ett särskilt målsägandebiträde i rättegången. Frågan om den som utnyttjats ska betraktas som målsägande måste

emellertid enligt utredningen avgöras beroende på omständigheterna i varje enskilt fall.

Den fortsatta behandlingen av utredningens förslag

Bild 16

Reaktionerna på utredningens förslag

- Många remissinstanser har godtagit utredningens slutsatser och förslag
- Kritik mot metod, vetenskaplighet, brister i underlaget särskilt från forskningsinstitutioner med beteendevetare
- Kritik mot att juridiken/kriminaliseringen i fokus när sociala insatser och stöd till utsatta är viktigare
- Kritik mot att bilden av prostitutionen i utredningen är förenklad – heterosexuell/traditionell – och att utredningen inte tillräckligt belyst hbt, kvinnor som köpare etc.
- Kritik mot att utredningen förordat nolltolerans och förkastat skadereducering
- Kritik mot att utredningen satt likhetstecken mellan prostitution och människohandel
- Kritik mot att utredningen ansett att alla köp = utnyttjande och haft utgångspunkten att det inte finns ”frivillig” prostitution
- Kritik mot att utredningen haft att utgå från att förbudet ska finnas kvar

Sammanfattningsvis är det tydligt att synpunkterna på utredningens förslag i hög grad handlar om ideologiska positioneringar i prostitutionsfrågan.

Regeringens proposition med förslag till straffskärpning

Bild 17

Den 8 mars överlämnade den svenska regeringen en proposition till riksdagen (prop. 2010/11:77) där man, i enlighet med utredningens förslag, föreslår att straffmaximum för köp av sexuell tjänst ska höjas från fängelse i sex månader till fängelse i ett år. Syftet anges vara att skapa ytterligare utrymme för en mer nyanserad bedömning av straffvärdet vid allvarliga fall av köp av sexuell tjänst. Riksdagen väntas ta ställning till lagförslaget den 12 maj och lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2011.

I propositionen redovisas också utvecklingsinsatser av olika slag som vidtagits för att bl.a. förebygga och bekämpa prostitution och regeringen ansluter sig till utredningens uppfattning att fortsatt och uthålligt socialt arbete är angeläget för att nå framgång med att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.

Regeringen delar också utredningens uppfattning att en ökad och stärkt nationell samordning och samverkan är strategiskt viktigt för det fortsatta arbetet mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål. Regeringen menar dock att det för närvarande saknas anledning att vidta åtgärder för att inrätta ett nationellt centrum mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål, bl.a. eftersom Länsstyrelsen i Stockholms län har fått ett fortsatt uppdrag att nationellt samordna myndigheternas arbete mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål och verka för stärkt samverkan på området.

Vad betyder förbudet mot köp av sexuell tjänst för arbetet i Sverige mot människohandel?

Kriminalinspektör Kajsa Wahlberg vid Rikskriminalpolisen arbetar sedan snart 15 år med att utveckla den svenska polisens arbete när det gäller människohandel, både för sexuella ändamål och andra former. Hon är också Sveriges nationella rapportör när det gäller människohandel (*Swedish National Rapporteur on Trafficking in Human Beings*). Hon skulle varit här idag men har fått förhinder. Jag ska därför säga något om den svenska polisens syn på hur förbudet mot köp av sexuell tjänst påverkat omfattningen av och arbetet mot människohandel.

Bild 18

Förbudet har motverkat etableringen av organiserad kriminalitet i Sverige

Enligt en alldeles ny FN-rapport från UNODC (FN:s drog- och brottsbekämpande organ) är människohandel en av de mest lönsamma kriminella verksamheterna i Europa med en årlig omsättning på över 23 miljarder svenska kr. Enligt rapporten befinner det sig vid varje givet tillfälle minst 140 000 människor i Europa som är offer för människohandel. 70 000 nya offer förs till Europa varje år varav den stora majoriteten är unga kvinnor som enligt rapporten blir inlåsta och ofta drogade samt utsätts för våldtäkt och annat fysiskt våld. Detta, som alltså pågår idag i Europa, kan inte beskrivas på annat sätt än som slaveri.

De flesta offer för människohandel för sexuella ändamål i Sverige har rekryterats av människohandlare i Estland, Ryssland, Rumänien och Polen och är kvinnor mellan 13-36 år. Det förekommer även flickor och kvinnor från bl.a. Albanien, Bulgarien, Nigeria och Thailand. Det handlar om personer som ofta tillhör diskriminerade etniska minoriteter i hemlandet och/eller som kommer från familjer med våld och missbruksproblem.

Det finns också en mycket tydlig koppling mellan människohandel och annan grov organiserad brottslighet. Människohandel för sexuella ändamål förekommer i princip i hela Sverige men med fokus på de tre storstadsregionerna. Omfattningen är svår att exakt bedöma men 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. Att det är så har bl.a. framkommit i samband med utredningar där det förekommit telefonavlyssning av människohandlare. Det står också klart att det inte finns den typ av omfattande bordellverksamhet i Sverige som förekommer i andra Europeiska länder.

De flesta fallen av människohandel som förekommer i Sverige gäller utnyttjande av kvinnor och flickor i prostitution. Liksom i andra länder har man i Sverige svårt att bedöma människohandelns exakta omfattning eftersom antalet fall är direkt beroende av hur stora resurser polisen satsar på att upptäcka den. Det står emellertid klart att det förekommer avsevärt färre människohandelsfall i Sverige jämfört med i Finland, Norge och Danmark. Enligt den svenska polisens bedömning är det helt klart att förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär som motverkar etableringen av människohandelsverksamhet i Sverige.

Förbudet har medfört att människohandlare och kopplare ser Sverige som en dålig marknad för sin verksamhet. Dessa yrkeskriminella är affärsmän och möjligheten till vinster är mindre och risken att åka fast större när köparna färre och rädda för upptäckt. Att Sverige inte är attraktivt för att etablera bordellverksamhet har framkommit både genom polisens kontakter med offer för människohandel och genom telefonavlyssning där medlemmar i kriminella nätverk uttalat att de hellre etablerar sig i länder där prostitution är laglig eller accepterad.

En utgångspunkt för polisens arbete är att sexköparna är en av de viktigaste länkarna, egentligen den viktigaste, för att upprätthålla människohandeln. Utan köpare finns ingen marknad! Det är därför viktigt att göra klart för alla presumtiva köpare att de inte bara skadar de kvinnor eller flickor de utnyttjar utan att deras pengar också bidrar till att stödja grov internationell organiserad brottslighet.

En oro som fanns när förbudet infördes var, som jag tidigare beskrivit, att det skulle leda till ökat våld mot de prostituerade. Det finns emellertid inte några rapporter från vare sig polis eller socialtjänst som tyder på att våldet skulle ha ökat. Att den som prostituerar sig utsätter sig för risken att utsättas för våld är dock liksom tidigare ett faktum!

De som är kritiska till det svenska förbudet brukar beskylla polisen i Sverige för att driva prostitutionen under jorden. Detta är emellertid inte sant och det finns inget som stöder det påståendet. Uppfattningen framstår också som ologisk. För att kunna tjäna pengar måste människohandlare och kopplare se till att varan, dvs de prostituerade är lätt tillgängliga för kunderna. Och det är uppenbart att om köpare kan hitta de prostituerade så kan också polisen göra det. Det handlar bara om vilka resurser och prioriteringar som görs. Numera använder sig polisen också utöver vanlig spaning av regelbundna sökningar nätet för att hitta koppleri- och människohandelsetableringar.

Sammanfattningsvis anser polisen i Sverige att förbudet mot köp av sexuell tjänst har bidragit till att hålla nere omfattningen av människohandel och koppleri. Att prostitutionen är mera begränsad än i andra länder menar man hänger samman med risken för lagföring, både för människohandlare och sexköpare och att Sverige inte uppfattas som en bra marknad.

Sammanfattning

Bild 19

De effekter man hoppades på när lagen infördes får sägas ha uppnåtts.

- 1) att kriminaliseringen skulle avskräcka presumtiva sexköpare,
- 2) att detta skulle minska kundkretsen och därmed antalet utnyttjade personer och
- 3) att kriminaliseringen skulle göra det mindre attraktivt att etablera mera omfattande prostitutionsverksamhet i Sverige.

Regeringens bedömning i propositionen i mars:

Ett fortsatt och uthålligt socialt arbete är angeläget för att nå framgång med att förebygga och bekämpa prostitution och människohandel för sexuella ändamål.