

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 samhällsligt 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 *Kvinnofrids*propositionen 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 *Kvinnofrids*propositionen 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 *Kvinnofrids*propositionen 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. Försvare 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 Kvinnofridspropositionen. Förslaget byggde på 1993 års prostitutionsutrednings betänkande och på Kvinnovaldskommissionens 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 uppökande 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 arbetsätt, 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 strafföreläggande 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 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 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 bevisvårigheter 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.

De oklarheter vid tillämpningen som alltfjämt 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.