



Handläggare: Lisbeth Westerlund
Telefon: 08-508 25 016

Till
Socialtjänstnämnden

Människohandel och barnäktenskap - ett förstärkt socialrättsligt skydd (SOU 2008:41)

Svar på remiss av betänkande av utredningen om människohandel m.m.

Förslag till beslut

1. Socialtjänstnämnden hänvisar till tjänsteutlåtandet som svar på remissen.
2. Socialtjänstnämnden överlämnar tjänsteutlåtandet till kommunstyrelsen.
3. Paragrafen justeras omedelbart.

Eddie Friberg

Sammanfattning

Frågorna om människohandel har under senare år fått alltmer aktualitet och uppmärksamhet i hela Europa. Det är angeläget att samverka om dessa frågor såväl inom Europeiska Unionen (EU) som med länder utanför EU för att minska omfattningen av människohandelsbrotten som utsätter dess offer för ett stort lidande. Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag om ändringar i brottsbalken och utlänningslagen som utifrån en översyn av gällande lagstiftning syftar till att åstadkomma en mer effektiv bekämpning av människohandelsbrotten. Förvaltningen tillstyrker även förslagen som gäller barn- och tvångs- äktenskap.

Bakgrund

Kommunstyrelsen har till socialtjänstnämnden för yttrande överlämnat remiss av betänkandet Människohandel och barnäktenskap (SOU 2008:41) av utredningen om människohandel m.m. Remisstiden går ut den 29 augusti 2008. Sammanfattning och författningsförslag från betänkandet biläggs. Betänkandet finns i sin helhet på regeringens webbplats www.regeringen.se.

Ärendet har även remitterats till stadsdelsnämnderna Rinkeby-Kista, Älvsjö och Skärholmen samt stadsledningskontoret.

Detta tjänsteutlåtande har utarbetats inom kansliavdelningen i samarbete med staben för utredning och projekt och berörda verksamheter inom förvaltningen.

Remissen i sammanfattning

Regeringen beslutade den 20 december 2005 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelsen om människohandelsbrott m.m. I uppdraget har ingått en rad olika frågor som har kunnat delas upp i två huvudsakliga områden, frågor om människohandel och frågor om barn- och tvångsäktenskap.

I frågan om människohandel har utredningen haft i uppdrag att göra en översyn av bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Översynen har syftat till att möjliggöra en mer effektiv bekämpning av människohandel och innefatta en bedömning av om brottsbeskrivningen eller straffskalorna borde ändras.

När det gäller barn- och tvångsäktenskap har utredningen haft att utreda om det gällande straffrättsliga skyddet mot barn- och tvångsäktenskap är tillfredsställande.

Utredningen har också haft i uppdrag att överväga om kravet på dubbel straffbarhet borde slopas och om utlänningslagen (2005:716) borde kompletteras för att tillgodose det behov av skydd som målsägande i mål om människohandel eller närliggande brott kan ha.

De i betänkandet föreslagna lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 juli 2009.

Människohandelsbrottet i 4 kap. 1 a § brottsbalken

Bestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken har för närvarande en utformning som kan hindra att den tillämpas på ett effektivt sätt. Detta yttrar sig bl.a. i att människohandelsförfaranden i mycket stor utsträckning bedöms som andra brott, såsom koppleri eller grovt koppleri enligt 6 kap. 12 § brottsbalken. Straffstadgandet i 4 kap. 1 a § brottsbalken föreslås därför få en ny utformning som på ett tydligt sätt anger vilka förfaranden som ska vara kriminaliserade som människohandel.

Dubbel straffbarhet

Människohandelsbrottet är ett mycket allvarligt brott som är av internationell och gränsöverskridande karaktär. För att skapa ett effektivt straffrättsligt skydd mot människohan-

del bör kravet i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken på dubbel straffbarhet för brott begångna utomlands inte gälla för människohandel. Utredningen föreslår också att en dom som meddelats i en annan stat inte ska innebära hinder mot ny lagföring i Sverige.

För att skapa ett effektivt straffrättsligt skydd mot tillåtande av barnäktenskap bör kravet i 2 kap. 2 § andra stycket brottsbalken på dubbel straffbarhet för brott begångna utomlands inte gälla för det brottet.

Uppehållstillstånd för offer för människohandel

Utredningen föreslår att bestämmelserna ”om uppehållstillstånd p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter” i 5 kap.6 § utlänningslagen ska förtydligas med att det uttryckligen sägs att det vid en bedömning särskilt ska beaktas om utlännen har utsatts för människohandel. Möjligheterna som finns i utlänningslagen (2005:716) för att bevilja permanent uppehållstillstånd bedöms vara tillräckliga för offer för människohandel som aktivt medverkat som vittne eller målsägande och till följd av detta är i behov av skydd i Sverige.

Barn- och tvångsäktenskap

Utredningen anser inte att det finns förutsättningar för att kriminalisera ytterligare handlingar av lindrigare karaktär som kan föregå ingåendet av ett tvångsäktenskap. Man anser inte heller att det föreligger behov av att införa särskilda brottsrubriceringar som tar sikte på tvångsäktenskap som inte är barnäktenskap.

Utredningen anser emellertid att det finns ett behov av att införa en bestämmelse som tar sikte på de äktenskap som ingås med ett barn som är under 16 år som inte är att anse som tvångsäktenskap. Man föreslår därför en straffbestämmelse som innebär att en vårdnadshavare som tillåter ett barn som är under 16 år, vilket är svensk medborgare eller har hemvist i Sverige, att ingå ett äktenskap som är giltigt i vigsellandet ska dömas för tillåtande av barnäktenskap till fängelse i högst två år. Bestämmelsen bör föras in i 7 kap. brottsbalken, Om brott mot familj.

Utredningen anser också att det föreligger ett stort behov av att vidta utbildnings- och informationsinsatser för att åstadkomma en attitydförändring i frågorna och att det bör skapas en bredare kompetens för att tillgodose de utsatta barnens och ungdomarnas behov av stöd och skydd.

Europarådets konvention om bekämpande av handel med människor

I september 2003 inleddes ett arbete med att utarbeta en europeisk konvention mot människohandel. Sverige undertecknade konventionen i maj 2005. Konventionen syftar till att förhindra och bekämpa människohandel, konstruera ett fullständigt regelverk vad gäller skydd och hjälp till människohandelsoffer, garantera effektivare brottsutredningar och åtal samt främja internationellt samarbete. För att Sverige ska kunna tillträda konventionen krävs en lagändring i 9 kap. 16 § sekretesslagen (1980:100) i syfte att skydda uppgifter om offrets privatliv under ett domstolsförfarande. En sådan lagändring föreslås ske genom

att brottet människohandel läggs till i uppräkningskapitel 9 kap. 16 § första stycket sekretesslagen. I övrigt krävs inte några lagändringar för Sverige att tillträda konventionen.

Förvaltningens synpunkter

Frågorna om människohandel har under senare år fått alltmer aktualitet och uppmärksamhet i hela Europa. Det är angeläget att samverka om dessa frågor såväl inom Europeiska Unionen (EU) som med länder utanför EU för att minska omfattningen av människohandelsbrotten som utsätter dess offer för ett stort lidande. Förvaltningen tillstyrker i huvudsak utredningens förslag om ändringar i brottsbalken och utlänningslagen som utifrån en översyn av gällande lagstiftning syftar till att åstadkomma en mer effektiv bekämpning av människohandelsbrotten. Förvaltningen tillstyrker även förslagen som gäller barn- och tvångsäktenskap.

Människohandelsbrott, dubbel straffbarhet och uppehållstillstånd för offer för människohandel

I utredningen framgår att för att en företeelse ska benämnas som människohandel ska den innefatta huvudsakligen tre element – en *handelsåtgärd* som begås genom användning av *otillbörliga medel* i syfte att *utnyttja en annan människa*. Det första elementet är åtgärder för genomförandet av själva handeln (t.ex. rekrytera, transportera, inhysa). Det andra elementet är de s.k. otillbörliga medlen som används för att få offret att underkasta sig (t.ex. utnyttja offrets sårbarhet, fattigdom, vilseledande information). Det tredje elementet är syftet med handeln (t.ex. prostitution, tvångsarbete, organdonation).

Människohandel betraktas som ett brott mot en person. Människosmuggling betraktas som ett brott mot staten. Detta synsätt påverkar det utsatta offrets möjligheter till hjälp, trots att utsattheten kan vara lika stor.

Utredningens förslag

- Bestämmelserna i 4 kap. 1 a § brottsbalken föreslås få en ny utformning genom att definitionen av människohandel tydliggörs.
 - ✓ Rekvisen för ”de otillbörliga medlen” föreslås få en tydligare och mer lättillgänglig utformning.
 - ✓ Uppräkningen av ”handelsåtgärder” ska kompletteras med att den som med något otillbörligt medel kontrollerar annan för att utnyttja honom eller henne ska kunna straffas för människohandel. Exempelvis att gärningsmannen spärrar in offret, tar hand om offrets pass eller andra tillhörigheter som medför att offret inte kan röra sig fritt. Men kontrollen kan också avse att offret kan röra sig relativt fritt men vid en helhetsbedömning inte kan bestämma över sin situation.
 - ✓ Kravet i 4 kap. 1 a § 1 st brottsbalken på att gärningsmannen ska ”ta kontroll över offret”, föreslås utgå. Kravet har utgjort ett hinder för tillämpningen då det funnits en bevisproblematik.
 - ✓ Det nuvarande subjektiva rekviset ”i syfte att” föreslås utgå och ersättas med ”med uppsåt att”. Det ska räcka med ett indirekt uppsåt eller likgiltighetsuppsåt.

- ✓ Förslag läggs om att en ny bestämmelse ska införas i 4 kap. 1 a § 2 st brottsbalken, som ska tydliggöra kriminaliseringen av en eventuell inledande affärstransaktion (både att ge ersättning och att ta emot ersättning).
- ✓ För att tydliggöra barnets utsatta situation föreslås att en person som begår en gärning enligt ovan mot ett barn alltid ska anses ha missbrukat barnets skyddslöshet. Vidare föreslås att inga krav ska finnas om att gärningsmannen har använt sig av några otillbörliga medel, om offret är under 18 år.
- Offrets samtycke saknar betydelse för straffansvar. Någon bestämmelse om offrets samtycke till utnyttjandet föreslås därför inte införas.
- Förslag läggs om att kravet i 2 kap. 2 § brottsbalken på *dubbel straffbarhet* (brottet måste vara straffbart i både landet där handlingen begicks och i landet där lagföringen sker) för brott begångna utomlands inte ska gälla för människohandel. Vidare föreslås att en dom i en annan stat inte utesluter en ny lagföring i Sverige.
- Utredningen förslår att bestämmelserna ”om uppehållstillstånd p.g.a. synnerligen ömmande omständigheter” i 5 kap.6 § utlänningslagen ska förtydligas med att det uttryckligen sägs att det vid en bedömning särskilt ska beaktas om utläningen har utsatts för människohandel.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag på lagändringar i både brottsbalken och utlänningslagen. Att ställa människohandlare till svars inför domstol är svårt, framför allt beroende på att människohandel är en internationell och gränsöverskridande brottslighet. Förslagen till lagändringar ökar förhoppningsvis möjligheterna. Förslaget till förtydligande i utlänningslagen är också viktigt för att öka skyddet till offer för människohandel. Offren för människohandel söker inte självklart asyl på eget initiativ på grund av bristande kunskap om sina rättigheter eller rädsla för repressalier från gärningsmännen.

Att offrets eventuella samtycke inte ska ha någon som helst betydelse för straffansvar är helt klart. Utredningen menar att det inte behövs införas någon särskild bestämmelse om detta i lagen då detta följer av utformningen av bestämmelserna om människohandelsbrott. Av utredningen framgår emellertid att domstolarna har tillmätt offrets inställning till exempelvis prostitution stor betydelse och att det förekommit resonemang om att offret genom sitt handlande samtyckt till utnyttjandet. Förvaltningen ställer sig tveksam till utredningens bedömning och anser att det skulle införas i lagstiftningen att offrets samtycke till utnyttjandet inte ska tillmätas någon betydelse. Det finns uppenbart risk att vid bedömning av straff kan domstolen komma att bedöma gärningen lindrigare, om brottsoffret samtyckt till att bli utnyttjad.

Barn- och tvångsåktenskap

Utredningens förslag

- Utredningen anser att det inte finns behov av särskild brottsrubricering.

- En ny bestämmelse föreslås i 7 kap. brottsbalken (brott mot familj) om förbud för vårdnadshavare att tillåta och medverka till att ett barn under 16 år, som är svensk medborgare eller har sin hemvist i Sverige, ingår ett äktenskap.
- Tvångsäktenskap ska kunna betraktas som människohandel.
- Utredningen anser att det finns ett stort behov av utbildnings- och informationsinsatser för att få till stånd attitydförändringar i dessa frågor. En bredare kompetens behöver också skapas för att tillgodose de utsatta barnens och ungdomarnas behov av stöd och skydd. En lösning för att åstadkomma en kompetenshöjning vore att inrätta ett resurscentrum för frågor om barn- och tvångsäktenskap.

Förvaltningens synpunkter

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag på lagändringar. Det är bra att ansvaret läggs på föräldrarna/vårdnadshavarna för barn under 16 år och att brottet också betecknas som en omsorgsbrist. Förslaget inkluderar även en ”passiv” vårdnadshavare vilket är bra, dvs. både handling och underlåtenhet att handla kan vara ett brott. Det framgår dock inte av utredningen hur lång preskriptionstiden skulle kunna bli för detta brott.

Enligt länsstyrelsernas kartläggning av hedersrelaterat våld i Sverige år 2004, uppgav ca 1500 -2000 flickor och unga kvinnor med invandrarbakgrund att de utsattes för hedersrelaterat våld under året 2001-2003. Undersökningen baserades på de flickor och unga kvinnor som tagit kontakt med myndigheter och organisationer och avser hela Sverige. Uppgifterna i utredningen rörande Stockholms stad, om att ca 3 000 flickor i Stockholm är i riskzon för att fara illa (uppfyller kriterierna för omhändertagande enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU)) på grund av att de lever i en miljö där det förekommer s.k. hedersrelaterat våld, bör därför noggrant analyseras. Beräkningen uppges vara baserad på inkomna anmälningar till staden om missförhållanden. Enligt redovisning av stadens nyckeltal år 2006 inkom totalt 7 550 anmälningar och ansökningar kring barn och ungdomar i åldern 0 – 19 år.

Förvaltningen tillstyrker utredningens förslag om att det krävs omfattande utbildningsinsatser i frågor som rör människohandel och barn- och tvångsäktenskap. Det är angeläget att dessa utbildningsinsatser sker gemensamt för olika myndigheter såsom socialtjänst, skola, sjukvård, föreningar och organisationer etc., för att skapa en gemensam kunskapsbas.

Utredningen föreslår vidare att ett resurscentrum skulle kunna bildas för frågor om barn- och tvångsäktenskap. Om ett resurscentrum ska startas bör frågorna vidgas till att omfatta människohandel överhuvudtaget. Det finns stora svårigheter vad gäller människohandelsbrott både med att lagföra och att hjälpa offren, framför allt beroende på brottslighetens internationella karaktär.

Erfarenheter i Stockholm av människohandel framför allt vad gäller barn och ungdomar

Barn/ungdomar som tillfälligt vistas i Sverige och begår brott

Andelen utländska barn och ungdomar som tillfälligt vistas i Stockholm och begår brott eller ägnar sig åt tiggeri har under de senaste åren ökat i omfattning (2007 ca 40 fall). Förklaringarna till denna tendens är oklar. Gruppen kommer främst från olika östeuropeiska länder, men flera av ungdomarna har tidigare vistats tillfälligt i andra länder i Europa. De brott som gruppen har begått är framför allt fickstölder och snatterier.

Gemensamt för gruppen är att alla har en oklar identitet och saknar identitetshandlingar då de grips av polisen. De ger likartade vaga berättelser om hur och varför de vistas i Sverige. Gruppen är inte hjälpsökande (söker inte asyl). När ungdomarna släpps av polisen försvinner de ofta ut ur myndighetsnätverket. De är ytterst rymningsbenägna. En misstanke har med anledning av ovanstående vuxit fram om att dessa barn och ungdomar har tagits till Sverige av någon vuxen i syfte att begå brott eller för tiggeri. Hypotesen är att barnen tillhör kriminella ligor som i sin tur är en del av en organiserad människohandel. Dessa misstankar finns även hos polisen.

År 2005 bildades en arbetsgrupp av förvaltningen bestående av representanter från stadsdelsförvaltningarna Kungsholmen och Södermalm, berörda enheter inom socialtjänstförvaltningen, juridiska avdelningen på stadsledningskontoret, ungdomsåklagare, Socialstyrelsen och Utrikesdepartementet. Syftet med arbetsgruppen har varit att definiera problem och omfattning samt inom ramen för aktuell lagstiftning hitta samordnade förhållnings- och arbetsätt för att fånga upp målgruppen barn ungdomar som tillfälligt vistas i Sverige och begår brott för att erbjuda adekvat hjälp. Några problem som arbetsgruppen har identifierat är följande:

- Myndigheternas organisatoriska ansvarsnivåer
Citypolisens ungdomsrotel utreder barn och unga (under 18 år) som grips misstänkta för brott i Stockholms city. Fokus i deras utredningar ligger på brottet och inte på eventuell människohandel. Ansvar för människohandelsbrott ligger på en specialiserad enhet (riksnivå) för människohandelsfrågor.
Inom åklagarmyndigheten handläggs människohandelsbrott av den internationella kammaren och unga lagöverträdare av ungdomsåklagarna när den unge är under 18 år.
Inom socialtjänsten är det vistelsen som styr vilken socialtjänst som har ansvaret för den unges situation. Då häktena ligger på Kungsholmen respektive Södermalm, hamnar ansvaret på dessa stadsdelsnämnder. Flertalet av brotten begås också i city och barnen grips av citypolisen.
- Sociallagstiftningen
På grund av barnens/ungdomarnas rymningsbenägenhet är det ofta nödvändigt med ett omhändertagande av barnet/ungdomen med en placering på en "låst" institution under utredningstiden. För att en sådan placering ska kunna ske måste

kriterierna enligt § 3 lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), som grundas på den unges eget beteende, vara uppfyllda. Kriterierna innebär att den unge som utsätter sin hälsa och utveckling för påtaglig risk att skadas genom missbruk av beroendeframkallande medel, brottslig verksamhet eller annat socialt nedbrytande beteende kan omhändertas. För att kriteriet ”brottslig verksamhet” ska vara tillämpligt krävs att den unge begår brott som inte är av engångskaraktär eller är av bagatellartad karaktär. Med kriteriet ”annat socialt nedbrytande beteende” menas att den unge bl.a. har en kriminell identitet. De brott som barnen/ungdomarna har begått är i flertalet fall ringa, ofta rör det sig om snatterier. Grundorsaken till barnens utsatta situation bedöms framför allt vara omsorgsbrister hos vårdnadshavare till barnen.

- **Kostnader för kommunerna**
Det skulle innebära stora kostnader för kommunerna om alla barn/ ungdomar tillhörande målgruppen skulle placeras på ”låst” institution för att garantera att de inte rymmer. Möjligheter måste i förekommande fall finnas att återsöka kostnader från staten (Migrationsverket). Dessa möjligheter finns inte idag.

Ensamkommande barn som söker asyl

Misstankar finns att det även inom denna grupp barn/ungdomar döljer sig offer för människohandel. År 2007 kom det ca 100 barn/ungdomar till Stockholm utöver de ensamkommande barn/ungdomar som staden hade förbundit sig att ta emot. Flera av dessa var s.k. EBO dvs. hade släkt och vänner som de direkt valde att bo hos i avvaktan asyl. I dessa fall skickar Migrationsverket ut ett brev till berörd kommun att XX bor hos YY. Ofta följs detta av ett ”detektivarbete” från socialtjänstens sida, för att hitta det asylsökande barnet som kan ha hunnit flytta runt hos flera familjer. I något av dessa fall har det visat sig att ett barn utnyttjats som hushållerska i flera familjer. Migrationsverket lämnar i vissa situationer ut barn till okända vuxna som påstår sig vara anhöriga - numera dock mot att de legitimerar sig. För att skydda dessa barn och ungdomar måste rutinerna ytterligare stramas upp mellan Migrationsverket och landets kommuner. Det borde t.ex. finnas rutiner för kontroll av släktskap.

Anknytningsfall – kvinnor med barn

Inom gruppen kvinnor som ”tas till Sverige” för att ingå äktenskap med män bosatta i Sverige, finns misstankar om att fler offer för människohandel kan påträffas.

Bilaga

Sammanfattning och författningsförslag från betänkandet Människohandel och barnäktenskap (SOU 2008:41)