

Remissvar, taget på Kriminologiska institutionens styrelsemöte 20 oktober 2010

SOU 2010:49 Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999-2008

Utredaren ska enligt direktiven bl.a. undersöka vilka effekter förbudet mot köp av sexuell tjänst har haft för förekomsten av prostitution och människohandel för sexuella ändamål i Sverige. Utredaren ska även överväga ett eventuellt behov och lämpligheten av en skärpning av straffskalan och en gradindelning av brottet. Kriminologiska institutionens remissvar kommer att gälla dessa två delar av utredningen.

Huvudsakligen föreslår utredningen:

- a. Fortsatt arbete av social art mot prostitution
- b. Nationellt centrum mot prostitution och människohandel
- c. Höjt straffmaximum från 6 månader till 1 år
- d. Säljaren kan vara att anse som målsägande
- e. Rättstillämpningen får lösa frågor om försökspunkt
- f. Utomlands gjorda sexköp straffbara i Sverige om kriminaliserat och straffbart även i andra landet.

Kriminologiska institutionen har inga invändningar mot förslagen/ lösningarna eller tar inte ställning till punkterna a, b, d, e eller f. Däremot har vi invändningar mot förslag c, höjt straffmaximum. Remissvaret kommer att ta upp förslaget om höjt straffmaximum och slutsatsen av utvärderingen att lagen haft positiva effekter genom att minska sexköpen. Remissvaret kommer även att behandla begränsningar i uppdrag och perspektiv som påverkar utredningens resultat.

Begränsningar i utredningens uppdrag

Det ska framhållas som positivt att regeringen velat utvärdera lagen om förbud mot köp av sexuell tjänst. Kravet på utvärdering har avvisats av en tidigare regering. Utvärderingen villkoras dock i direktiven genom att utgångspunkten ska vara att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat. Denna begränsning av en förutsättningslös utvärdering markeras även av utredningen som skriver: "Den officiella inställningen till trots finns det i Sverige alltjämnt en pågående diskussion när det gäller synen på prostitution" (s. 59).

Grundproblemet är därmed att huvudresultatet riskerar att bli *förutsägbart*. Eftersom direktiven inleds med att köp av sexuell tjänst fortfarande ska vara kriminaliserat (Kommittédirektiv 2008:44 s. 1), blir ett förväntat resultat därmed att utredningen kommer att peka på att kriminaliseringen haft goda effekter. Detta ska inte läggas utredningen, utan Justitiedepartementet, till last. Utredningen behöver förstås inte komma fram till att lagen varit effektiv i att minska antalet sexköp. Däremot kan direktiven sägas ha bakbundit utredningen i dess möjligheter att problematisera fenomenet och t.ex. se sexköp som något annat än fall av exploatering och våld mot kvinnor. Detta har inneburit vetenskapliga brister i relation till hur effekterna av lagen utretts.

Ytterligare en begränsning i utredningens uppdrag är att den pågått parallellt med en rad olika uppdrag inom ramen för regeringens handlingsplan mot prostitution och människohandel (S2008/10728/ST). Flera av dessa projekt har ett kunskaphöjande fokus i relation till olika effekter av lagen. Då dessa projekt pågår har utredningen inte kunnat tillgodogöra sig resultaten

i utvärderingen av lagen. Såväl samhällsekonomiskt som vetenskapligt anser vi att denna begränsning och uppdelning av uppdraget anmärkningsvärd.

Utredningens begränsade perspektiv

Utredningen uppvisar en icke problematiserad och föråldrad syn på "prostitution". Själva grundbulten, beskrivningen, och därmed definitionen av prostitution klaras av genom hänvisning till de tidigare prostitutionsutredningarna och i en fotnot som hänvisar till "ytterligare problematisering av definitioner av prostitution" (s. 60, not 5 med hänvisning till Pettersson & Tiby). Formuleringen är obegriplig, då problematisering saknas i utredningen. Detta leder till att utredningen presenterar *en* syn på prostitution som är förlegad och i sämsta fall bidrar till en reproduktion av just den synen. Här kan exemplifieras med avgränsningen till heterosexuell prostitution med män som köper sexuella tjänster av kvinnor, på gatan. Detta i en tid då det finns flertaliga exempel på forskning och rapportering som visar att ungdomars syn på, och erfarenheter av, fenomenet skiljer sig från tidigare generationers – inte minst vad gäller arenor, aktörer, ansvar och attityder (t.ex. Malmö Stad 2010; Ungdomsstyrelsen 2009).

Att ungdomar, Internet och prostitution är en triad som är reell och aktuell har utredningen tagit del av. Man beskriver också att Internet som arena för prostitution vuxit "lavinartat" (s. 121). Men man lämnar ungdomsfrågan obearbetad (s. 19, 97, 105, 115 f.) liksom frågan om män som köper sexuella tjänster av män. På detta sätt reproducerar utredningen en heteronormativ syn på fenomenen, som hindrar reell problematisering och aktualisering av bilder av prostitutioner idag.

Vi saknar tydliggörande av vems *berättelse* om prostitutionerna är (Ekman 2010, s. 37, 84) och om vilka *frågor* som ställts (Tiby 2007, Ekman 2010 s 22). Det förefaller som om utredningen försöker välja en "juridisk linje", där man har hoppat över redovisning av ideologi, vetenskap, vetenskapsteori och andra samhällsvetenskapliga verktyg som krävs för att kunna studera, kartlägga och åtgärda sociala problem. Denna linje, liksom de negativa följderna av den, blir tydliga när det handlar om synen på offerskap respektive straffvärde. I många stycken reproducerar utredningen föreställningar om förändringar i omfattningen av prostitution som finns bland de aktörer som har till uppgift att agera för lagens upprätthållande. Utredningen tar inte upp de eventuella felkällor som kan vara ett resultat av olika myndigheters eller grupper sårintressen och ideologier. Bland annat görs ganska vidlyftiga antaganden om att försäljningen av sexuella tjänster inte tagit sig nya uttryck på andra mer svårkontrollerade arenor och kontaktszoner. Detta trots att utredarna konstaterar att det saknas kunskap på området.

Avsnittet om juridisk position för säljaren saknar udd och mer djupgående resonemang. En intressant fråga som borde utretts och problematiserat är om säljaren kan anses som brottsoffer. Problemen att avgöra sexsäljarens juridiska position beror på att det aktuella skyddade intresset i brottsbalken både är allmänt och enskilt. Detta innebär att säljaren inte kan ge sitt samtycke i bemärkelsen att göra köparen straffri (s. 249). Då rättsläget redovisas som oklart hade det varit värdefullt med exemplifiering av situationer och problem som kan uppstå. En möjlig, men ej berörd, fråga blir förstås om säljaren 1. kan erhålla betalning för tjänsten, och sedan om köparen åtalas, 2. erhålla skadestånd, samt 3. behålla betalningen. Utredningens svar på den komplexa frågan om offerskap är platt och slutar i intet: "En person som utnyttjas i prostitution **kan** vara att anse som målsägande vid köp av sexuell tjänst...." (s. 247). Av en uddlös redogörelse för koppling mellan *målsägandeskap* och *lagrum* kan resultatet endast bli att *det är olika i olika fall*, varvid man lämnar över till rättstillämpningen.

Den sista punkten på det begränsade perspektivet i utredningen är frågan om attitydförändringar i samhället. Lagens utformning där köpet av sexuella tjänster kriminaliseras motiverades av att handlingen inte hör hemma i ett jämställt samhälle, vilket också utredningen konstaterar. Förvånande blir mot den bakgrunden att så lite utrymme ägnats åt att utreda frågan på vilket sätt den haft effekt genom förändrade attityder till sexköp. Som vi redan har påpekat

finns ett antal studier som pekar på en högst tveksam effekt, t.ex. på unga. Fokus ligger också fortfarande på utbudet av tjänster snare än på effekter på efterfrågan.

Metodologiska problem vid mätning av lagens effekter

Enligt utredningen har förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerat hämmande på prostitutionen i Sverige. Slutsatsen framförs med reservationer för osäkerheten i datamaterialet. Det anses dock att gatuprostitutionen halverats som en följd av kriminaliseringen, att inga direkta överflyttningseffekter på andra arenor kan konstateras, att utvecklingen skiljer sig positivt från den i Danmark och Norge och att andelen utländska kvinnor i prostitution hållits tillbaka. Kriminologiska institutionen ska här granska påståenden som rör utvecklingen av prostitutionen, av män som säger sig ha köpt sex i Sverige, av prostitutionen i Danmark och Norge samt av andelen utländska kvinnor i prostitutionen.

Effekten av lagen på gatuprostitutionen framstår som mycket påtaglig i tabell 4.1 (s. 108). Antalet personer i gatuprostitution i de tre största städerna minskar mellan 1998 och 1999 med hälften och befinner sig därefter på en betydligt lägre nivå än före lagens ikraftträdande. Tabellen ger ett starkt stöd för en allmänpreventiv effekt av straffhotet. Några reservationer kan dock resas. För det första är så starka avskräckningseffekter relativt sparsamt redovisade inom den kriminologiska litteraturen. Effekten är möjligen för bra och utredningen borde ha förhållit sig till litteraturen på området. För det andra är effekterna av samma kriminalisering olika i de tre städerna – dubbelt så stora i Göteborg som i Stockholm och med Malmö mitt emellan. Utredningen borde ha reflekterat över vad dessa skillnader kan ha berott på. För det tredje hade det varit önskvärt med en längre tidsserie före lagen. År 1998 kan nu vara ett undantag, en *outlier*, i en trend där utvecklingen varit nedåtgående sedan senaste mätning.

Utvecklingen av antalet män som köpt sex uppges ha minskat sedan lagen infördes. I en enkätundersökning 2008 uppgav 8 procent av männen att de köpt sex någon gång mot 13,6 procent 1996. Siffrorna kan inte stämma. Om urvalen är representativa ingår alla som svarat ja 1996 med undantag för de tolv äldsta årgångarna också i 2008 års undersökning och ska då svara ja igen. Även om ingen man köpt sex efter lagens införande kan en sådan stark reduktion som siffrorna pekar på inte uppnås även om en viss effekt inte kan uteslutas.

Utredningen hänvisar också till förändrade attityder, där det skett en kraftig ökning av andelen i befolkningen bland både kvinnor och män som stöder en kriminalisering. Detta är i sig intressant men några direkta slutsatser om utvecklingen av antal sexköp kan knappast dras av detta.

För utvecklingen av människohandel för sexuella ändamål hänvisar utredningen för sina slutsatser om lagens effektivitet till uttalanden från poliser och socialarbetare som uppger att kriminella grupper nu ser Sverige som "en dålig marknad" (s. 122). Man hänvisar även till Rikskriminalpolisen som anser att "förbudet mot köp av sexuell tjänst fungerar som en barriär för människohandlare och kopplare att etablera sig i Sverige" (s. 20). Detta kan förefalla rimligt. Påståendet från polisen blir dock svårbegripligt i ljuset av ett pressmeddelande fyra månader innan utredningens publicerades (2010-03-08), *Polisen kraftsamlar mot prostitution och människohandel*, där det sägs: "Den grova organiserade brottsligheten som inkluderar prostitution och människohandel har under den senaste tioårsperioden ökat i styrka, inflytande och komplexitet. Den utgör ett allvarligt samhällsproblem i Sverige och den organiserade brottsligheten tjänar stora pengar på att utnyttja och handla med människor under slavliknande former" <http://www.polisen.se/sv/Aktuellt/Pressmeddelanden/Rikspolisstyrelsen/Polisen-kraftsamlar-mot-prostitution-och-manniskohandel/>.

Utredningen drar sammanfattningsvis slutsatsen "att prostitutionen totalt sett i varje fall inte ökat i Sverige sedan år 1999" (s. 120). Om en stabil utveckling ska ses som ett stöd för lagens effekt skulle då kräva att prostitutionen ökat i andra jämförbara länder. Utredningen har också

genomfört en jämförelse med utvecklingen i andra länder. Jämförelsen avser särskilt Danmark och Norge. Utredningen har inte angett varför inte utvecklingen av sexköp och prostitution också i andra länder undersökts. Endast två länder med korta tidsserier får nu utgöra jämförelser till Sverige.

En jämförelse av gatuprostitutionen i Danmark, Norge och Sverige pekar på en kraftig ökning under 00-talet i Danmark och Norge medan utvecklingen varit stabil i Sverige. Siffrorna för Danmark har kritiserats och varit uppe till debatt i Folketinget (Folketinget - 2009-10 – SOU, Allm. del – svar på spørgsmål 37). I en rapport från Servicestyrelsen ett år senare än den som citeras av utredningen förefaller dock kritiken ha beaktats samtidigt som ökningen kvarstår (Servicestyrelsen, Socialministeriet, Prostitutionens omfang og former 2009).

Utredningen ger även en beskrivning av utvecklingen av antalet personer totalt i prostitution i Norge och Danmark och menar att det ger stöd för en ökning i dessa två länder till skillnad från i Sverige. Figur 5.5 (s. 153) ger dock knappast stöd för tolkningen att det skulle skett annat än möjligen en marginell ökning i Norge. För Sverige uppger utredningen att det inte finns några systematiska data men säger att det inte finns något som ger stöd för att prostitutionen skulle ha ökat på motsvarande sätt i Sverige. Detta sätt att argumentera kan vara rimligt om det vid undersökningen av en viss typ av prostitution framkommit olika tecken på minskning men inget på ökning. Ibland tar dock utredningen frånvaro av data som bevis för att en ökning inte ägt rum där det helt saknas data. Så sägs t.ex.: "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" (s. 112).

Relevansen av jämförelsen med Nederländerna är oklar, då den inte innehåller data om förändring. Utredningen underlåter dock att dra en viktig slutsats av jämförelsen med Nederländerna. Antalet prostituerade här skattas till tio gånger fler än i Sverige med hänsyn tagen till folkmängden (s. 163 f.). Även innan en eventuell reduktion i Sverige som en effekt av kriminaliseringen var nivåskillnaden mellan de två länderna betydande. Denna skillnad kan inte föras tillbaka till lagstiftningen 1999. Det finns alltså andra – och tydligen starkare – förhållanden som påverkar prostitutionens omfattning än straffrätten. Av samma skäl hade det varit intressant att i utredningen få se en jämförelse av de skattningar som utförts av tidigare utredningar i Sverige. Givet att de stämmer, vilket kanske kan ifrågasättas, pekar dessa tidigare skattningar på avsevärda variationer i prostitutionens omfattning utan att någon kriminalisering av sexköp förekommit.

Utredningen hänvisar även till utvecklingen av antalet personer som erbjudit sexuella tjänster i egen regi via annonser på Internet (s. 152) och framhåller den betydligt lägre nivån i Sverige. Då serierna startar först 2003 är det svårt om inte omöjligt att säga hur lagen påverkat utvecklingen. Det bör också observeras att även om nivån är lägre i Sverige, så är ökningstakten betydligt högre än i Danmark och Norge. För övrigt anger utredningen som nämnts att det förekommit en "lavinartad" utveckling av utbudning av sexuella tjänster bland unga i Sverige.

Andelen utländska kvinnor i prostitutionen skulle också kunna användas för en utvärdering av den svenska lagens effektivitet. Hypotesen skulle då vara att kriminalisering innebär att Sverige ses som en dålig marknad. Enligt en rapport som utredningen återger skulle det i Sverige inte "etablerat sig några stora grupper av utländska kvinnor på den synliga prostitutionsmarknaden på samma vis som i Norge, Danmark och Finland" (s. 145).

Sammanfattningsvis erbjuder flera av de empiriska indikatorer som tagits upp mindre stöd för lagens effekt än utredningen antagit. Granskningen pekar dock mot att några av argumenten kvarstår även om också dessa måste omgärdas med reservationer och att uppgifterna främst avser den heterosexuella gatuprostitutionen. För en nedgång eller frånvaron av uppgång av sexköp efter kriminaliseringen 1999 talar 1) det momentana fallet i gatuprostitution det är lagen

trädde i kraft, 2) minskningen av antalet män som säger sig ha köpt sex, 3) den uteblivna ökningen av gatuprostitutionen till skillnad från i den i Danmark och Norge, samt 4) den mindre förekomsten av utländska kvinnor i prostitutionen i Sverige.

Kriminologiska institutionens slutsats blir därför att data talar för att lagen om förbud mot köp av sexuell tjänst har haft en hämmande effekt *på den heterosexuella gatuprostitutionen*. Institutionen stöder härmed utredningens slutsats, men anser att osäkerheten i slutsatsen är betydligt större än utredningen anger. Men i förhållande till andra former av prostitution samt i relation till attityder gentemot prostitution ställer vi oss mer tveksamma till att lagen haft samma hämmande effekt då detta inte mäts på ett tillfredställande sätt.

Utredningen saknar en mer genomgripande vetenskaplig metodmedvetenhet, något som utredningen inte heller kan förväntas besitta i alla delar. En rekommendation för en förnyad eller fortsatt utvärdering är att den läggs ut till någon samhällsvetenskaplig institution vid högskolan eller till t.ex. Brottsförebyggande rådet.

Invändningar mot höjt straffvärde för köp av sexuell tjänst.

Enligt direktiven ska utredaren "bl.a. överväga ett eventuellt behov och lämpligheten av en skärpning av straffskalan och en gradindelning av brottet". I direktiven sägs inget om varför en straffskärpning eventuellt borde komma till stånd, t.ex. av avskräcknings-, moralbildnings- eller straffvärdesskäl. De skäl som nu anges tycks inte ha något med utvärderingen av lagens effektivitet att göra. Här kan dock påpekas att det råder relativt stor enighet i den kriminologiska litteraturen om att marginella straffhöjningar inte ger något tillskott till den allmänpreventiva effekten.

Utredningen förslår att straffmaximum vid köp av sexuell tjänst ska höjas från sex månaders fängelse till ett år. Som skäl anförs att den nuvarande straffnivån för vissa fall av sexköp inte står i proportion till brottets allvar, t.ex. om den utnyttjade har ett psykiskt funktionshinder, att flera sexköpare utnyttjar en person, att det är fråga om ett långvarigt förlopp eller om den person som utnyttjas är ung eller drogpåverkad. Utredningens resonemang om behovet av ökat straffvärde och jämförelsen med andra brott framstår som godtyckligt. Varför straffen i vissa fall av sexköp ska skärpas motiveras inte närmare. Utredningen undviker även frågan om hur straffskärpningsgrunderna ska kunna bevisas. Så är det t.ex. inget bevis på människohandel att en person inte talar svenska. Bevismöjligheter är en förutsättning för att det straffrättsliga medlet för kontroll av oönskade beteenden ska tillgripas.

Ett argument i utredningen för att höja straffvärdet för sexköp är att åklagarna hänvisar till det låga straffvärdet för att inte prioritera detta brott. Detta är ett kriminalpolitiskt märkligt argument. Polisen och rättsväsendet i övrigt verkar som alla andra politikområden under en situation av begränsade resurser. För de flesta brott kan då rättsväsendet argumentera att straffvärdet är för lågt för att brottet ska prioriteras. Och när väl straffvärdet för ett visst brott höjts, så blir straffvärdet för andra brott relativt sett lägre – och därmed nedprioriterat.

Köp av sexuell tjänst är ett typiskt spaningsbrott. Sätts resurser in, så kommer fler brott att uppdagas och lagföras. Enligt intervjuer med poliser som genomförts i utredningen skulle antalet anmälda brott kunna "mångdubblas om detta brott prioriterades i den dagliga verksamheten" (s. 217). Med detta resonemang kan man få den kriminalitet man vill ha (Christie 2004). Själva polisaktiviteten producerar mer och mer brott, vilket i sin tur kan anföras som skäl varför mer resurser behövs för att polisiärt bekämpa sexköp. Det hade för övrigt varit intressant att i utredningen få motiven för varför det är så viktigt att allt fler lagförs för sexköp.

Ett antal skäl kan anföras mot förslaget till straffskärpning. Skärpningen av straffet uttrycks som ett behov av att göra en mer nyanserad bedömning vid allvarigare fall av sexköp än som är möjligt med nuvarande straffskala för brottet. Att straffen ska höjas tycks numer uttryckas som

behovet av en mer *nyanserad bedömning* och användes i propositionen *Skärpta straff vid allvarliga våldsbrott* (Prop.2009/10:147, s. 28) med 400 extra år i fängelse som följd.

Det exempel på straffskärpning som framförs i utredning är skyddstillsyn. Att den dömde har en övervakare anses bidra till att personen avhåller sig från vidare sexköp. Dessutom ska personen kunna genomgå program, som inte finns men som utredaren anser att kriminalvården bör utveckla. Vad som förväntas uppnås med detta förslag är oklart, inklusive varför en person som köpt sex ska behandlas eller på vilket sätt behandlingen ska påverka honom eller henne. Med detta beslut återskapas dessutom en föreställning om de personer som köper sex som avvikare – något som inte har stöd i forskning på området.

Utredningen anser att straffet ska höjas för att markera. Härmed finns det egentligen ingen gräns för straffnivån, särskilt inte med hänsyn till andra uttalanden från regeringen. Alliansens rättspolitiska arbetsgrupp vill "se över lagstiftningen så att den som köper sexuella tjänster av en person som är offer för människohandel eller på annat sätt särskilt utsatt ska kunna dömas för våldtäkt alternativt grovt sexköp" (Rättsväsende. Rapport från Alliansens arbetsgrupp 20100428). En statlig utredning (dir. 2008:94) undersöker nu också om det nuvarande kravet på tvång vid våldtäkt ska ersättas med bristande samtycke. Enligt SOU 2010:49 innebär den svenska synen på prostitution "att det inte går att göra någon skillnad mellan s.k. frivillig och ofrivillig prostitution". Ett samlag inom en prostitutionsrelation, som alltså är ofrivillig från den prostituerades sida, måste då rimligen ses som samlag utan samtycke.

Sammanfattningsvis undviker utredningen att problematisera fenomenet sexköp och prostitution, att ta ställning till ett antal svåra frågor, och att sätta in förslaget om höjt straffmaximum i ett vidare kriminalpolitiskt sammanhang.

Kriminologiska institutionen avvisar förslaget om skärpt straff för köp av sexuell tjänst.

Remissvaret har sammanställts av Eva Tiby, Ingrid Lander och Henrik Tham.

Janne Flyghed
Prefekt

Litteratur:

Alliansens rättspolitiska arbetsgrupp: *Rättsväsende*. Rapport från 20100428.

Christie, Nils (2005): *Lagom mycket kriminalitet*. Natur & Kultur förlag.

Ekman, Ekis Kajsa (2010): *Varat och varan. Prostitution, surrogatmödraskap och den delade människan*. Leopard förlag, Stockholm.

Folketinget - 2009-10 – SOU, Allm. del – svar på spörsmål 37

Kommittédirektiv (2008): *Utvärdering av förbudet mot köp av sexuell tjänst*. Dir. 2008:44.

Malmö Stad, Sociala Resursförvaltningen (2010): *Handlar det om val? Sexhandeln via community, chat och portal. En rapport kring försäljning och köp av sexuella tjänster via Internets olika kontaktformer samt ungas användning av webcam i sexuella sammanhang*.

Pettersson, Tove & Tiby, Eva (2002): The Production and Reproduction of Prostitution. I: *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, vol 3, No.2, 2002.

Prop.2009/10:147, s. 28: *Skärpta straff vid allvarliga våldsbrott*

Servicestyrelsen, Socialministeriet, *Prostitutionens omfang og former 2009*. Danmark.

Tiby, Eva (2007): *En bra fråga. Definitioner & validitet vid studiet av hatbrott*. I: Festskrift till Henrik Tham. Brott i välfärden. Om brottslighet, utsatthet och kriminalpolitik. Red: Hanns von Hofer & Anders Nilsson. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, s 385-404.

Ungdomsstyrelsen (2009): *Se mig. Unga om sex och Internet*. Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:9.