

Betänkandet SOU 2016:70 Ett starkt straffrättsligt skydd mot människohandel och annat utnyttjande av utsatta personer

Sammanfattning

Amnesty International tillstyrker förslaget i dess helhet. Vi vill dock särskilt betona *dels* att förslagen bör kompletteras med åtgärder som syftar till att skapa förtroende och skydda potentiella brottsoffer och vittnen, och *dels* att det är av högsta vikt att bevaka så lagen att inte kommer innebära att tiggeri de facto kriminaliseras.

Avsnitt 1-2, 5-8

Inga synpunkter.

Avsnitt 3. Människohandel

Förslaget att ändra avsiktssått till "vanligt" uppsåt (dvs minst likgiltighetsått) tillstyrks. Skälet till det är att den som med ett otillbörligt medel handlar med en person och inser att det finns en avsevärd risk att personen exploateras agerar på ett så klandervärt sätt att den bör ingå i det kriminaliserade ledet. Den som insett risken för att personen ska exploateras men agerat på ett sätt som innebär att den varit likgiltig inför risken bör kunna ställas till svars straffrättsligt. Eftersom avsiktssått är svårt att bevisa kan ändringen innebära att flera utreds som misstänkta och därmed i slutändan också lagförs för människohandel.

Förslaget att ändra kravet på uppsåt till oaktsamhet för personer under arton år tillstyrks. Eftersom människohandel i likhet med sexualbrott mot barn är mycket allvarligt är det rimligt att den som förhåller sig oaktsamt i förhållande till ett barn som riskerar att exploateras kan ställas till svars straffrättsligt.

I övrigt menar Amnesty att genomgången av tidigare praxis som görs i betänkandet visar att orsaken till att det finns få fällande domar rörande

människohandel främst är relaterad till arbetet hos polis och åklagare, och inte till strafflagstiftningen i sig. Ett stärkt straffrättsligt skydd för brottsoffren förutsätter att arbetet med människohandel hos polis och åklagare förbättras. Dels handlar det om ökade resurser och en bättre organisation och dels om ökade kunskaper om brottsoffren och stöd till dessa.

Eftersom brottet människohandel innebär ett användande av otillbörliga medel och exploaterande är det uppenbart att brottsoffren är särskilt utsatta. Polis och åklagare behöver därför ha kunskap om brottsoffrens utsatthet. Polisen måste också kunna garantera brottsoffren skydd och stabilitet. Brottsoffren kan ha erfarenhet av att ha utsatts för kränkningar av polis vilket kan försvåra polisens arbete med att hjälpa dem. Ett stärkt straffrättsligt skydd förutsätter därför att polis och åklagare utbildar sin personal och organiserar sitt arbete så att största möjliga trygghet kan erbjudas för brottsoffren.

Avsnitt 4. Utnyttjande av utsatta personer i andra fall än vid människohandel

Förslaget att stärka det straffrättsliga skyddet vid utnyttjande av annans nödläge tillstyrks. Med särskilt avseende på utsatta EU-medborgare, de flesta av dem romer, vill dock Amnesty särskilt betona följande punkter:

- a) De medborgare i andra EU-länder, ofta Rumänien och Bulgarien, som försörjer sig i Sverige genom att tigga, panta burkar eller ta ströjobb i Sverige kommer ofta från miljöer i hemlandet präglade av djup fattigdom och diskriminering. Medvetenheten om de egna rättigheterna och förtroendet för myndigheter är ofta lågt, vilket också noteras i utredningen. Många gånger har utsatta EU-medborgare också negativa erfarenheter av polis och säkerhetsvakter i Sverige i samband med avhysningar eller incidenter där de hindrats från att vistas i det offentliga rummet. Dessa faktorer leder till att benägenheten att anmäla brott eller att vittna om brott är mycket låg. Utredningen poängterar att syftet med kriminaliseringen är att skydda den enskildes personliga integritet eller, annorlunda uttryckt, hens frihet och frid. För att syftet ska kunna uppnås måste verkliga förutsättningar skapas för att stödja och skydda de utsatta. I utredningen nämns behovet av förtroendeskapande åtgärder i arbetet med offer för människohandel, för att stödja brottsoffrens medverkande i en rättsprocess och återetablering i samhället (sid 194). Sådana åtgärder behöver vidtas också vid misstänkt utnyttjande som drabbar utsatta EU-medborgare, men detta saknas i utredningen. Eftersom många av dessa personer befinner sig i Sverige under en längre tid än de tre månader som de har uppehållsrätt kan de av naturliga skäl hysa en oro för att en anmälan om människohandel eller utnyttjande kan leda till att de utvisas. För att syftet med kriminaliseringen ska uppnås måste skyddsperspektivet genomsyra såväl lagstiftning som

tillämpning, vilket innebär att förslagen bör kompletteras med reella skyddsåtgärder för såväl brottsoffer och vittnen.

- b) Utredningen noterar att vid arbetskraftsexploatering har arbetstagaren visserligen ofta en valfrihet att inte utföra arbetet, men stannar ändå kvar i situationen eftersom hen bedömer att alternativen är sämre: "villkoren som arbetstagaren erbjuds är i många fall bättre än de villkor de skulle erbjudas i sitt hemland" (sid 271). Det är viktigt att notera att detsamma ofta gäller även för människor som tigger i Sverige. För dem som kommer från en situation av djup fattigdom och strukturell diskriminering, vilket är fallet för många romer från Rumänien och Bulgarien, är det i många fall ett rationellt val att tigger för sin försörjning eftersom det trots allt ger en viss möjlighet till inkomst vilket helt kan saknas i hemlandet. Som utredningen noterar har polisen bedömt, i en rapport från 2015, att de flesta av de utsatta EU-medborgare som tigger i Sverige gör det frivilligt, utan kriminella syften och utan koppling till organiserad brottslighet (sid 102).
- c) Härvidlag menar Amnesty att det är problematiskt att utredningen kategoriskt slår fast att den egna upplevelsen av situationen är ovidkommande: "Att de personer som utnyttjats för aktuella utnyttjandeformer, dvs. bl.a. för tiggeri eller visst arbete, inte själva ser sig som varken offer eller utnyttjade, saknar härvid betydelse om förutsättningarna för brottet i sig är uppfyllda. Att personerna i fråga kommit till Sverige av egen fri vilja och exempelvis tjänar ihop mer pengar här än de kunnat få ihop i deras hemländer saknar därför i dessa fall betydelse" (sid 295). Risken finns att det stärkta straffrättsliga skyddet i praktiken används mot personer som tigger, under förespeglingen att ingen som tigger kan göra det frivilligt.
- d) Det är därför centralt att tillämpningen av lagen enbart gäller fall där något av de otillbörliga medlen använts: olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat motsvarande medel. Tolkningen av "utnyttjande av någons utsatta belägenhet eller annat motsvarande medel" får inte glida över till att innebära att personer som samarbetar i en tiggerisituation automatiskt anses utnyttja varandras utsatta belägenhet (jfr kopplerilagstiftningen). Detta skulle få till följd en de facto kriminalisering av tiggeri, vilket vore mycket olyckligt och skulle stå i direkt motsättning till de uttalade syftena med den nya kriminaliseringen.
- e) Vidare menar utredarna att alternativa regleringar, "exempelvis ett tiggeriförbud", inte skulle utgöra *tillräckligt effektiva åtgärder* för att skydda enskildas personliga integritet, frihet och frid (s. 285). Här vill Amnesty framhålla att ett tiggeriförbud varken är en effektiv eller relevant åtgärd för att hantera det aktuella skyddsintresset. Amnesty vill återigen understryka att syftet med införandet av den nya regleringen är att skydda utsatta personers frid och frihet och särskilt understryka att det inte föreslås att tiggeri ska förbjudas, enbart att personer som utnyttjas för bland annat tiggeri får ett stärkt

straffrättsligt skydd.

- f) Amnestys uppfattning att förbud mot tiggeri skulle vara oförenligt med flera av de människorättskonventioner Sverige har ratificerat har starkt stöd i kommentarer från människorättsexperten.¹ Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter, Nils Muiznieks, menar att förbud mot tiggeri är per definition diskriminerande och att de bottnar i djupt rotade negativa föreställningar om hemlösa personer och okunskap om de svårigheter de lever under och den diskriminering de tvingas utstå. Muiznieks har noterat att termerna "tiggare" och "rom" i många länder i Europa på senare år blivit i princip utbytbara, och att romer i media tenderar att beskrivas som att de kommer till Västeuropa i stora antal för att utnyttja värdstaternas välfärdssystem. Muiznieks har beskrivit tiggeriförbuden som "försök att kriminalisera romers närvaro i det offentliga rummet". FN:s särskilda rapportör om extrem fattigdom och mänskliga rättigheter, Magdalena Sepúlveda, har konstaterat att kriminalisering av tiggeri strider mot principerna om jämlikhet och icke-diskriminering i och med att de öppnar för en godtycklig tillämpning av lagen och att de ökar risken att fattiga personer utsätts för våld och trakasserier.
- g) Språksvårigheterna vid de svenska myndighetsutövarnas kontakter med utsatta EU-medborgare som tigger i Sverige förtjänar också att nämnas. För att förtroende ska kunna skapas mellan svenska myndigheter och personer som misstänks utnyttjas i tiggeri måste bemötandet vara respektfullt och kommunikationen flyta. Vissa romer talar inte hemländernas majoritetsspråk utan enbart romanés, varför polis och andra myndighetsrepresentanter måste försäkra sig om att tolkning på romanés finns att tillgå. Vidare har frivilligorganisationer rapporterat att auktoriserade tolkar från majoritetsbefolkningen i exempelvis Rumänien stundom är så präglade av fördomar mot romer att de frångår sitt neutrala uppdrag. I stället för att ge en objektiv tolkning bidrar de således till stigmatisering och skuldbeläggande av de potentiella brottsoffren.
- h) Vad gäller arbetstagare från tredje land som beviljas arbetstillstånd i Sverige är idag arbetstagaren beroende av sin arbetsgivare eftersom arbetstillståndet är knutet till en viss tjänst hos just den arbetsgivaren. Detta innebär en avsevärd risk att arbetstagaren inte vågar anmäla oegentligheter eftersom en anmälan kan leda till att den utsatta arbetstagaren förlorar sitt arbetstillstånd och därigenom även riskerar att utvisas från Sverige. Amnesty anser att det är av vikt att vidta åtgärder för att kunna erbjuda stöd och skydd för dessa personer liksom för andra som på olika sätt utnyttjas i andra fall än människohandel. Amnesty välkomnar mot denna bakgrund förslagen i Betänkandet 2016:91 Stärkt ställning för arbetskraftsinvandrare på arbetsmarknaden som genom

¹ För en genomgång av dessa, se tredjepartsinlagan från European Roma Rights Centre, ERRC, i fallet *Lacatus v. Switzerland* som är under avgörande vid Europadomstolen för mänskliga rättigheter: <http://www.errc.org/article/lacatus-v-switzerland-third-party-intervention-pending/4510>.

bl.a. utökade kontroll- och sanktionsmöjligheter gentemot arbetsgivare kan bidra till att komplettera de i detta betänkande föreslagna åtgärderna.

Brittis Edman
Gruppchef Policy
Amnesty International
Svenska sektionen