

EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

26.4.2006

ARBETSDOKUMENT

om den framtida EU-strategin för förebyggande och bekämpning av
människohandel

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Edit Bauer

Inledning

Enligt amerikanska utrikesdepartementets rapport om människohandel från 2005 faller uppskattningsvis mellan 600 000 och 800 000 män, kvinnor och barn varje år offer för internationell människohandel. Ungefär 80 procent av dem är kvinnor och flickor och upp till 50 procent är minderåriga. Flertalet av de personer som faller offer för den gränsöverskridande människohandeln utnyttjas sexuellt i kommersiellt syfte. Andra uppskattningar ligger ännu högre – FN uppskattar antalet offer till 1 miljon årligen, medan Internationella arbetsorganisationen talar om handel med mer än 1,2 miljoner barn. FN anser att människohandeln är den organiserade brottslighetens tredje största inkomstkälla, efter vapen och narkotika.¹ I 2005 års rapport om människohandel framhålls dock att människor förslavas i alarmerande utsträckning även i syfte att utnyttjas som arbetskraft.

Antalet offer för människohandel i EU uppgår till över 100 000. (Statistiken bör dock behandlas mycket försiktigt eftersom det saknas tillförlitliga uppgifter om människohandeln.)

Det är viktigt att betona att det är kvinnor och barn som löper störst risk. ”Särskilt barn riskerar att utsättas för människohandel på grund av sin brist på erfarenhet och sitt beroende av och förtroende för vuxna, i synnerhet släktingar och personer i myndighetsställning, och de har sämre möjligheter att undkomma utnyttjandesituationer.”²

Detta dokument utgår ifrån den internationellt vedertagna definitionen i FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor. Enligt artikel 3 avses med ”handel med människor” rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.

Internationella organisationen för migration betonar att det blir allt vanligare med andra former av människohandel med barn eller med familjer, till exempel för tiggeriändamål eller för brottslig verksamhet.³

Trots att stor möda har lagts ned på att anta och genomföra åtgärder för att bekämpa denna ytterst farliga brottslighet, som undergräver samhället, fortsätter denna moderna form av slaveri att öka i många delar av Europa.⁴

Människohandel är en företeelse med flera dimensioner: den utgör å ena sidan en allvarlig brottslighet (organiserad eller inte) som står i samband med antingen sexuellt utnyttjande eller arbetskraftsutnyttjande, och utgör å andra sidan en fundamental kränkning av de

¹ Frattini, F., 19.8.2005.

² *Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking*, Internationella organisationen för migration, Wien, 2006.

³ Ibid.

⁴ *Organised Crime Situation Report 2005*, Europarådet, december 2005.

grundläggande mänskliga rättigheterna.

I artikel 5.3 i Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna fastslås följande: ”Människohandel skall vara förbjuden.”

Det finns ett flertal lagstiftningsbestämmelser som syftar till att utöka möjligheterna att lagligen beivra människohandel och att ge offren ett ordentligt skydd:

- Rambeslutet om bekämpande av människohandel (frist för genomförande: den 1 augusti 2004).
- Rambeslutet om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi (frist för genomförande: den 20 januari 2006).
- Direktivet om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (frist för genomförande: den 6 juni 2006).

1. Allmänna principer

- Även om människohandel i allmänhet betraktas som ett ”fasansfullt” brott¹, är ratificeringen och genomförandet av både internationella konventioner – framför allt Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel – och direktiv inte tillfredsställande, och endast långsamma framsteg görs på området.
- Eftersom människohandel vanligen är internationell, är det nödvändigt att stärka det internationella samarbetet på områdena utredning, informationsutbyte, identifiering av offren, tillämpning av lagar och återanpassning. I detta samarbete måste Europol, Eurojust, den europeiska gränsförvaltningsbyrån och EU:s operativa specialgrupp med polischefer ha en mer framträdande roll.
- I internationella handlingar betonas det mänskliga synsättet, och fokus ligger på skyddet för offren. Eftersom allvarliga mänskliga kränkningar inte alltid leder till lagföring kan vissa tvivel uppstå, framför allt vid arbetskraftsutnyttjande, eftersom lagföringen försvagas om människohandel i första hand betraktas som en kränkning av de mänskliga rättigheterna.²
- I definitioner av människohandel görs en tydlig åtskillnad mellan människohandel och människosmuggling. Vissa experter betraktar en sådan åtskillnad som illusorisk; de verkliga följderna blir ofta synliga i slutändan. ”Vad vi vet om både människosmuggling och människohandel pekar på att vi hellre skulle betrakta dem som en sammanhängande helhet, där olika aspekter ibland sammanfaller, ibland inte.”³ I detta sammanhang är det mycket viktigt att offret kan identifieras, eftersom detta gör det möjligt att särskilja människohandel från människosmuggling. Erfarenheter visar att polisorgan, till följd av att de inte håller i sär de två begreppen, ofta behandlar offren för människohandel på samma sätt som de behandlar smugglade personer.
- I människohandeln verkar både utbuds- och efterfrågekrafter. På utbudssidan märks framför allt fattigdom, könsbaserad diskriminering, bristande utbildning samt

¹ Högnivåkonferens om bekämpning av människohandel, särskilt kvinnor och barn: förebyggande, skydd, lagföring, Wien, mars 2006.

² Gabal, I., *Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu*, Prag, 2006.

³ Kelly, L., ”A Critical reflection in research”, i *Data and research on Human Trafficking: A global survey*, Internationella organisationen för migration, 2006.

korruption.

Enligt vissa experter är efterfrågan den huvudsakliga drivkraften bakom människohandeln. Marknadsefterfrågan – särskilt från sexköpare – skapar starka vinstincitament för människosmugglare och bidrar till ökad människohandel. I det amerikanska utrikesdepartementets rapport¹ betonas att platser som har en omfattande prostitution för med sig en lika omfattande människohandel. I andra undersökningar betonas den höga toleransnivån mot utnyttjandet av olagligt införd arbetskraft som ett socialt accepterat sätt att göra tjänster eller varor billigare.² Vi kommer knappast att kunna göra betydande framsteg i kampen mot människohandeln utan en förändring av den allmänna opinionens tolerans mot och kluvenhet inför efterfrågan på tjänster som erbjuds av människohandelns offer.

Även om det saknas omfattande kunskap och uppgifter om efterfrågan, förefaller frågan om hur man kan bryta efterfrågan och ta ett definitivt steg i riktning mot en lösning framför allt präglas av hjälplöshet – och antagligen även av brist på politisk vilja. I vissa rapporter talas till och med om utbredd korruption i beslutsprocesser som syftar till att begränsa efterfrågan.³

2. Förebyggande

Medierna spelar en grundläggande roll i det förebyggande arbetet, framför allt gällande allmänhetens inställning till människohandel. När medierna redogör för människohandelsfall har de dock ett avgörande ansvar för att offrens personuppgifter skyddas, för att inte fördärva deras möjligheter att återanpassas till samhället.

Ett mycket viktigt mål för det förebyggande arbetet är att det skall bidra till att undanröja orsakerna till människohandel i ursprungsländerna.

I detta sammanhang är det framför allt viktigt

- att i **ursprungsländerna** bekämpa fattigdom och informera om möjligheterna till laglig invandring,
- att i **destinationsländerna** minska efterfrågan, sänka den allmänna opinionens tolerans, öppna arbetsmarknaden för laglig invandring och stärka kontrollen på arbetsmarknaden. Det största problemet på detta område är tvångsprostitutionen. Det är tveksamt om det instrument som föreskrivs i artikel 19 i Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel⁴ är tillräckligt effektivt för att minska efterfrågan avsevärt.

Konsulatens och gränsbevakningens informations- och kontrollverksamhet är också ett av huvudproblemen på detta område. Vissa erfarenheter visar att de anställda vid konsulaten och gränsbevakningen bör ges lämplig utbildning.

¹ *Trafficking in Persons Report*, amerikanska utrikesdepartementet, juni 2005.

² Gabal, I., *ibid.*

³ Gabal, I., *ibid.*

⁴ ”Varje part skall överväga att vidta de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som erfordras för att i den nationella lagstiftningen straffbelägga utnyttjandet av tjänster som är exploaterings syfte ... i vetskap om att personen är offer för människohandel.”

3. Lagföring

Alla slags åtgärder måste inriktas på att omvandla människohandel ”från ett ’företag med låg risk och hög utdelning för den organiserade brottsligheten’ till ett företag med hög risk och låg utdelning”.¹

3.1 Identifiering

I kampen mot människohandeln är det centralt att snabbt kunna identifiera offren. Internationella organisationen för migration framhåller att en av de mest bekymmersamma aspekterna av människohandeln för närvarande är svårigheterna att identifiera barn som drabbats av människohandel.

3.2 Lagföring

Att stärka tillämpningen av lagarna och kriminalisera människohandlarnas och mellanhänders verksamhet är centrala inslag i kampen mot människohandel. Här måste möjligheten att konfiskera intäkterna från brottsliga handlingar inbegripas.

Det verkar vara oundvikligt och nödvändigt att stärka arbetsplatsinspektioner och bestraffa arbetskraftsutnyttjande och olagligt arbete. Om ett nätverk av nationella yrkesinspektioner inrättades och straffen för arbetskraftsutnyttjande samordnades, skulle det kunna leda till att dessa brott minskade.

För att garantera en effektiv utredning och lagföring av människohandelsfall förefaller det vara lämpligt att inrätta särskilt utrustade, specialutbildade enheter inom de nationella polis- och åklagarmyndigheterna.²

4. Skydd av offren

Det finns en allmän önskan om att påskynda införlivandet av direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till de som drabbats av människohandel.³

Det betyder att vidta åtgärder för offrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering och att erbjuda boende, tillgång till läkarvård, tillträde till arbetsmarknaden och rådgivning på det egna språket samt utbildning och yrkesutbildning. Det vore lämpligt att ge offren ersättning.⁴

När det gäller skydd av människohandelsoffren är det nödvändigt att tillämpa principen om integrering av ett jämställdhetsperspektiv samt ett synsätt som utgår från barns rättigheter.

En av de grundläggande metoderna för att skydda offren i destinationsländerna är att inrätta telefonjourer på olika språk för kritiska situationer.

¹ EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel. Meddelande från rådet (EUT C 311, 9.12.2005).

² *Reference guide for Anti-Trafficking Legislative Review*, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, Wien, 2001.

³ Frattini, F., *ibid*.

⁴ Costa, A. M., *Combating Trafficking in Human Beings*, Wien, 2006.

Regeringarna bör understödja icke-statliga organisationer som tillhandahåller tjänster till offer för människohandel, så att organisationernas möjlighet att fortsätta verksamheten garanteras.

För att bekämpa människohandel behövs det verkligen en enhetlig politik på både nationell och internationell nivå. Offentliga institutioner och icke-statliga organisationer måste därför ofrånkomligen samarbeta mer ingående. Vidare måste oundvikligen nationella samordnare utses och deras samarbete med internationella organisationer måste säkerställas.