

# EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

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

PRELIMINÄR VERSION  
**2006/2078(INI)**

21.6.2006

## FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

med ett förslag till Europaparlamentets rekommendation till rådet om  
bekämpning av människohandel – en integrerad strategi och förslag till en  
handlingsplan  
(2006/2078(INI))

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

Föredragande: Edit Bauer

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION .....	3
MOTIVERING .....	9

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

### om bekämpning av människohandel – en integrerad strategi och förslag till en handlingsplan (2006/2078(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948, särskilt artiklarna 4 och 5 i vilka det understryks att slavhandel i alla dess former skall vara förbjudet,
- med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna<sup>1</sup> från 2000, särskilt artiklarna 1, 4, 5 och 6,
- med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter från 1989, särskilt artiklarna 1, 7, 32, 34 och 35 och det fakultativa protokollet till konventionen om barnets rättigheter om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi från 2000, särskilt artikel 3,
- med beaktande av FN:s konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor<sup>2</sup> från 1979, särskilt artiklarna 5 och 6,
- med beaktande av FN:s tilläggsprotokoll från 2000 om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet) till FN:s konvention mot gränsöverskridande och organiserad brottslighet,
- med beaktande av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel som antogs av ministerkommittén den 3 maj 2005,
- med beaktande av Brysseldeklarationen om förebyggande och bekämpande av människohandel som antogs vid Europeiska konferensen om förebyggande och bekämpande av människohandel – en global utmaning i det tjugoförsta århundradet den 20 september 2002,
- med beaktande av rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel<sup>3</sup>,
- med beaktande av rådets rambeslut 2004/68/RIF av den 22 december 2003 om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi<sup>4</sup>,
- med beaktande av rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 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<sup>5</sup>,
- med beaktande av rådets meddelande 2005/C311/01 om EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> EGT C 364, 18.2.2000.

<sup>2</sup> Internet: [www.un.org/Overview/rights.html](http://www.un.org/Overview/rights.html).

<sup>3</sup> EGT L 203, 1.8.2002, s. 1.

<sup>4</sup> EUT L 13, 20.1.2004, s. 44.

<sup>5</sup> EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.

<sup>6</sup> EUT C 311, 9.12.2005.

- med beaktande av rådets slutsatser om människohandel vid det 2725:e mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) den 27–28 april 2006<sup>1</sup>,
- med beaktande av Haagprogrammet<sup>2</sup> för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen i vilket rådet och kommissionen uppmanas att utarbeta en plan för bästa metoder, standarder och mekanismer för att förhindra och bekämpa människohandel,
- med beaktande av rapporten och rekommendationerna av den 22 december 2004 från Expertgruppen för frågor om människohandel, vilken inrättades av Europeiska kommissionen 2003,
- med beaktande av Daphne-programmen för att bekämpa våld mot barn, ungdomar och kvinnor<sup>3</sup>,
- med beaktande av rapporten från kommissionen till rådet och Europaparlamentet enligt artikel 10 i rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel<sup>4</sup>,
- med beaktande av Europols rapporter om människohandel, särskilt ”EU Organised Crime Report” för 2005<sup>5</sup>,
- med beaktande av Europarådets ”Organised Crime Situation Report 2005 – Focus on the threat of economic crime”,
- med beaktande av Internationella arbetsorganisationens konvention (nr 29) angående tvångs- eller obligatoriskt arbete från 1930 och dess konvention (nr 182) om förbud mot och omedelbara åtgärder för avskaffande av de värsta formerna av barnarbete som antogs vid dess åttiosjunde konferens 1999,
- med beaktande av Internationella arbetsorganisationens globala rapport för 2005, ”A Global Alliance Against Forced Labour”, inom ramen för uppföljningen av Internationella arbetsorganisationens deklaration om fundamentala principer och rättigheter i arbetslivet från 2005,
- med beaktande av Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter och biomedicin och artikel 22 i tilläggsprotokollet från 2002 om transplantation av organ och vävnader av mänskligt ursprung,
- med beaktande av Europarådets rekommendation nr 1611/2003 om organhandel i Europa,
- med beaktande av ett förslag till rekommendation till rådet om kampen mot människohandel – en integrerad strategi och förslag till handlingsplan (B6-0613/2005) från Barbara Kudrycka för PPE-DE-gruppen,
- med beaktande av artikel 114.3 och artikel 94 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandena från utskottet för utrikesfrågor, utskottet för

<sup>1</sup> Internet: [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

<sup>2</sup> Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet i november 2004.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets beslut nr 293/2000/EG och nr 803/2004/EG.

<sup>4</sup> KOM(2006)0187.

<sup>5</sup> Internet: [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)

sysselsättning och sociala frågor och utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (A6-.../2006), och av följande skäl:

- A. Eftersom människohandeln inte bara syftar till sexuell exploatering utan även till arbetskraftsexploatering, illegala aborter, slaveri i hemmet och organhandel, måste bekämpningen av människohandeln sträcka sig mycket länge än till att bara bekämpa tvångsprostitution, och även innefatta att alla likartade former av exploatering och förtryck beaktas.
- B. Människohandel är inte nödvändigtvis ett könsspecifikt brott, även om majoriteten av offren för människohandel är kvinnor och flickor.
- C. Trots att det står i FN:s konvention om barnets rättigheter att alla barn skall registreras omedelbart efter födseln är enligt Unicef<sup>1</sup> över hälften av alla födselar i utvecklingsländerna – bortsett från Kina – oregistrerade (över 50 miljoner barn). Dessa osynliga barn, samt miljoner föräldralösa barn och gatubarn, är mest utsatta för människohandel och faller lätt offer för illegala adoptioner eller för handeln med mänskliga organ.
- D. Möjligheten att få tillträde till EU:s arbetsmarknad är komplicerad eller till och med begränsad och överreglerad, och då det finns en uppenbar efterfrågan på arbetskraft leder detta till olaglig migration, människosmuggling och människohandel.
- E. De stora inkomster som människohandeln leder till blir ofta föremål för penningtvätt vilket gör det möjligt för gärningsmännen att delta i annan kriminell verksamhet och uppnå ekonomisk, social eller till och med politisk makt.
- F. Efterfrågan på de tjänster som offren för människohandel tillhandahåller är människohandelns främsta drivkraft och utan att stärka den politiska viljan och öka de gemensamma insatserna för att minska denna efterfrågan kommer det knappast att vara möjligt att stoppa eller ens väsentligt minska människohandeln<sup>2</sup>.
- G. En snabb identifiering av offren är mycket viktig i kampen mot människohandeln.

## **1. Europaparlamentet riktar följande rekommendationer till rådet:**

### **Rättslig ram och brottsbekämpning**

- a) Människohandeln måste hanteras med hjälp av en sammanhängande politik (migrations-, sysselsättnings-, social-, utvecklings-, utrikes-, grannskaps- och visumpolitik) och åtföljande kriminalisering, som åtminstone uppfyller normerna i EU-lagstiftningen enligt rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel.
- b) Rådet och medlemsstaterna bör i genomförandet av handlingsplanen för bekämpning av människohandel stärka det synsätt som baseras på mänskliga rättigheter och som sätter offret i centrum.
- c) Medlemsstaterna bör, om de inte redan har gjort det, ratificera och genomföra FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet, dess tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, samt Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel.

<sup>1</sup> ”The State of the World’s Children 2006: Excluded and invisible”, Unicef, 2005.

<sup>2</sup> Gabal, I., ”Potřetí obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu”, policydokument från Tjeckiska republikens inrikesdepartement, Prag, 2006.

- d) Medlemsstaterna bör så snart som möjligt genomföra rådets rambeslut om bekämpande av människohandel och rådets direktiv om uppehållstillstånd och se till att personer som har fallit offer för människohandel får ett kortfristigt uppehållstillstånd som bland annat omfattar en period för eftertanke/återhämtning om minst 30 dagar.
- e) Medlemsstaterna bör fullt ut använda rådets rambeslut 2005/212/RIF om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott<sup>1</sup> som en del i kampen mot människohandeln.
- f) Medlemsstaterna bör anta lagbestämmelser i syfte att bevilja tidsbegränsade uppehållstillstånd till personer som fallit offer för människohandel, oavsett om de samarbetar med behöriga myndigheter eller ej under utredningar och som vittnen i brottsmålsförfaranden.
- g) Medlemsstaterna bör minimera risken för organhandel i Europa och bland annat minska efterfrågan, främja organdonationer på ett mer effektivt sätt och upprätthålla en sträng lagstiftning när det gäller levande donatorer som inte är släkt med mottagaren.
- h) Medlemsstaterna bör förbättra analysen av den nuvarande situationen genom att införa enhetliga metoder för insamling av jämförbara uppgifter, särskilt om människohandelns färdvägar och om offrens profil.
- i) Medlemsstaterna bör konsekvent genomföra artikel 4 i rådets rambeslut om bekämpande av människohandel för att se till att juridiska personer kan hållas ansvariga för brott som begås till förmån för dessa juridiska personer.
- j) Medlemsstaterna bör överväga att inrätta ett gränsöverskridande nätverk av yrkesinspektioner för att bekämpa arbetskraftsexploatering. Medlemsstaterna bör stärka samarbetet och samordningen på området på EU-nivå.
- k) Medlemsstaterna bör bättre kontrollera den verksamhet som bedrivs av arbetsförmedlingar och rekryteringsfirmor för säsongarbetare.
- l) Åtgärder för bekämpning av människohandel bör falla inom gemenskapens behörighet i syfte att åstadkomma snabbare och mer omfattande framsteg.

### **Förebyggande åtgärder och minskning av efterfrågan**

- m) Utbildning i skolor, att tillhandahålla information och öka allmänhetens insikt om att människohandel är ett oacceptabelt brott bör betraktas som mycket viktiga delar i kampen mot människohandeln.
- n) Kommissionen bör utvärdera och sprida bästa metoder för att minska efterfrågan på de tjänster som människohandelns offer tillhandahåller och som grundar sig i arbetstagareexploatering, sexuell exploatering eller andra former av människohandel i Europeiska unionens medlemsstater.
- o) Medlemsstaterna bör med utgångspunkt i bästa metoder vidta åtgärder för att minska efterfrågan.
- p) Kommissionen bör från och med 2007 införa en dag till förmån för kampen mot människohandel den 25 mars för att markera avskaffandet av slavhandeln i många länder i världen.

---

<sup>1</sup> EUT L 68, 15.3.2005, s. 49, artikel 3.

- q) Åtgärder bör vidtas för att förbättra de rättsliga mekanismerna för säker migration, för att garantera tillgång till information om säkra migrationsmöjligheter och för att garantera insyn i förfarandena, eftersom detta är de bästa sätten att minska människohandeln.
- r) Kommissionen och medlemsstaterna bör i sin grannskaps-, utvecklings- och biståndspolitik överväga att vidta åtgärder för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till människohandeln i ursprungsländerna, däribland åtgärder för att uppmuntra att barn registreras i syfte att göra dem mindre utsatta för illegala adoptioner, tvångsäktenskap och handel med mänskliga organ.

### **Skydd av offren**

- s) Kommissionen och medlemsstaterna bör inrätta en flerspråkig hjälptelefon med ett gemensamt nummer inom EU i syfte att ge offren en första hjälp.
- t) Det krävs åtgärder för att garantera att inte bara offren för sexuell exploatering skyddas utan även offren för arbetstigarexploatering och andra former av människohandel.
- u) Kommissionen och medlemsstaterna bör inrätta och genomföra tydliga europeiska normer och riktlinjer för att hjälpa och skydda offren, oavsett om de kan eller vill vittna, bland annat särskilda normer för att skydda barnens rättigheter och en mekanism för överlämnande av offren för att garantera att identifieringen av offren blir en integrerad del i stöd- och hjälpåtgärderna.
- v) Medlemsstaterna bör se till att offren får tillgång till hjälp på kort och/eller lång sikt. Detta stöd bör till att börja med bland annat omfatta särskilt inrättade härbärgen, med möjlighet att i ett senare skede få tillgång till bostad, läkarvård och rådgivning, rättshjälp, information om vilka rättigheter han eller hon har och om vad det innebär att vittna, språk- och yrkeskurser, kulturella introduktionskurser, ekonomiskt stöd och hjälp att få arbete, samt en särskild vårdnadshavare för barn.
- w) Medlemsstaterna bör ge offren tillgång till utbildning, yrkesutbildning och arbetsmarknaden, skydda deras rättigheter under civilrättsliga, straffrättsliga och administrativa förfaranden samt ge dem tillgång till rättsmedel.
- x) Offer för människohandel bör inte omedelbart återlämnas till ursprungslandet när det finns skälig misstanke om att de kan lida ytterligare skada genom stigmatisering och diskriminering eller kan riskera repressalier.
- y) Medlemsstaterna bör i sin lagstiftning och administrativa praxis beakta FN:s definition av ett barn, dvs. varje människa under 18 år.
- z) Medlemsstaterna bör till fullo genomföra Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner för att undvika illegala adoptioner.
- aa) Medlemsstaterna bör stärka samarbetet mellan den privata och offentliga sektorn när det gäller att skydda offren, bland annat genom hållbar finansiering av deras verksamhet.

### **Samordning av åtgärder på nationell nivå och på EU-nivå**

- ab) Medlemsstaterna bör inrätta och stärka nationella samordningsstrukturer för bekämpning av människohandel och sammanföra dessa strukturer till ett internationellt nätverk.
- ac) Kommissionen och dess expertgrupp bör ta initiativ till, främja och utvärdera forskning om nya tendenser inom människohandeln, särskilt mot bakgrund av EU:s handlingsplan för bekämpning av människohandel.

- ad) Medlemsstaterna bör stärka samarbetet inom EU för att bekämpa människohandel genom att regelbundet samarbeta med EU-organ såsom Europol, Eurojust och Frontex.
  - ae) Arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt, särskilt dess arbetsgrupp om typologier, bör fortsätta sitt arbete med de penningtvättsmetoder som används vid människohandel.
2. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna rekommendation till rådet och, för kännedom, till kommissionen, medlemsstaterna och anslutningsländerna.



## MOTIVERING

Enligt 2005 års ”Trafficking in Persons Report” från det amerikanska utrikesdepartementet utsätts omkring 600 000–800 000 män, kvinnor och barn för gränsöverskridande människohandel varje år. Ungefär 80 procent av dem är kvinnor och barn och upp till 50 procent är minderåriga. De flesta av offren för gränsöverskridande människohandel utsätts i syfte att exploateras sexuellt. Andra beräkningar är ännu högre – FN beräknar att det rör sig om över en miljon offer varje år och Internationella arbetsorganisationen talar om att över 1,2 miljoner barn faller offer för människohandeln. Europaparlamentet anser att människohandeln är den organiserade brottslighetens tredje största inkomstkälla, efter vapen och narkotika.<sup>1</sup> Men i 2005 års ”Trafficking in Persons Report” framhålls den oroväckande förslavningen av människor i syfte att även exploatera arbetstagare.

Människohandelns offer i EU beräknas till över 100 000. (Man bör dock behandla statistiken med stor försiktighet eftersom det inte finns några pålitliga uppgifter om människohandel.) Det är viktigt att betona att det är kvinnor och barn som är sårbarast. Barnen är särskilt utsatta för människohandel på grund av deras brist på erfarenhet, deras beroende av och förtroende för vuxna, särskilt släktingar och auktoriteter, och de har färre möjligheter att undkomma situationer där de utnyttjas.<sup>2</sup> I Unicefs senaste rapport belyses det stora antal oregistrerade barn som är allra mest utsatta för människohandel.<sup>3</sup>

Rapporten bygger på den internationellt accepterade definitionen i FN:s protokoll 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, trældom eller avlägsnande av organ. Internationella organisationen för migration betonar även att det blir allt vanligare med andra former av människohandel med barn eller familjer för tiggeri eller kriminell verksamhet.<sup>4</sup>

Trots att människohandel allmänt betraktas som ett fruktansvärt brott<sup>5</sup>, är ratificeringen och genomförandet av internationella konventioner, framför allt Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, och direktiv inte tillfredsställande och går endast långsamt framåt.

Eftersom större delen av människohandeln har internationell prägel är det nödvändigt att stärka det internationella samarbetet när det gäller utredning, informationsutbyte, identifiering av offren, brottsbekämpning och återintegrering. I detta samarbete måste Europol, Eurojust, Frontex och specialgruppen med polischefer spela en mer framträdande roll.

---

<sup>1</sup> Förklarande rapport om Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel, 2005.

<sup>2</sup> ”Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking”, Internationella organisationen för migration, Wien, 2006.

<sup>3</sup> ”The State of the World’s Children 2006: Excluded and invisible”, Unicef, 2005.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Konferens på hög nivå på temat ”Combating Trafficking in Human Beings, Especially Women and Children: Prevention–Protection–Prosecution”, Wien, mars 2006.

I internationella dokument framhålls ett synsätt som bygger på mänskliga rättigheter och som i huvudsak är inriktat på att skydda offren. Allvaret i brott mot mänskliga rättigheter återspeglas inte alltid i åtalet. Det kan därför uppstå vissa tveksamheter, framför allt när det gäller arbetskraftsexploatering, eftersom åtalet försvagas om människohandel främst skall betraktas som ett brott mot de mänskliga rättigheterna.<sup>1</sup>

I definitionerna av människohandel görs en tydlig distinktion mellan människohandel och smuggling. En del experter anser att en sådan distinktion är förvillande. De verkliga konsekvenserna visar sig ofta till slut. Enligt det vi vet om både smuggling och människohandel skulle det vara korrektare att betrakta dem som olika faser som går in i varandra på flera sätt.<sup>2</sup> I detta sammanhang är det mycket viktigt att tydligt identifiera offren eftersom detta gör det möjligt att skilja människohandel från smuggling. Erfarenheten visar att polisen, på grund av att den har svårt att skilja begreppen åt, ofta behandlar offren för människohandel på samma sätt som smugglade personer eller illegala invandrare.

Människohandel handlar om både tillgång och efterfrågan. På tillgångssidan finns främst fattigdom, arbetslöshet, könsdiskriminering, diskriminering av minoriteter, brist på utbildning och korruption. Enligt vissa experter är efterfrågan människohandelns främsta drivkraft. Efterfrågan på marknaden – särskilt från sexköparna – skapar stora incitament för människohandlarna i form av stora vinster, vilket gör att människohandeln ökar snabbare. I rapporten från det amerikanska utrikesdepartementet<sup>3</sup> betonas att där prostitutionen frodas skapas en miljö där även människohandeln frodas. I andra studier betonas att det finns en hög toleransnivå för att utnyttja arbetskraften från människohandelns offer och att detta ses som ett socialt accepterat sätt att göra varor och tjänster billigare.<sup>4</sup> Det verkar knappast som om det kommer att ske någon väsentlig förbättring i kampen mot människohandel om det inte sker en förändring av toleransen och ambivalensen i folkopinionen när det gäller efterfrågan på de tjänster som offren för människohandel tillhandahåller.

Trots att det saknas heltäckande kunskap och uppgifter om denna efterfrågan verkar det mest finnas hjälplöshet, och förmodligen en bristande politisk vilja, när det gäller hur man skall minska denna efterfrågan och hur man skall kunna ta ett definitivt steg mot en lösning. I en del av rapporterna talas det till och med om att det råder stor korruption omkring beslutsfattandet om att begränsa efterfrågan.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Gabal, I., "Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu", policydokument från Tjeckiska republikens inrikesdepartement, Prag, 2006.

<sup>2</sup> Kelly, L., "A Critical reflection in research ...", i *Data and research on Human Trafficking: A global survey*, Internationella organisationen för migration, 2005.

<sup>3</sup> "Trafficking in Persons Report", amerikanska utrikesdepartementet, juni 2005.

<sup>4</sup> Gabal, I., *ibid.*

<sup>5</sup> Gabal, I., *ibid.*