



2015/2118(INI)

1.2.2016

## FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om genomförandet av direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer ur ett jämställdhetsperspektiv (2015/2118(INI))

Utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män

Föredragande: Catherine Bearder

Rådgivande utskotts föredragande (\*):  
Malin Björk, utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

(\* ) Förfarande med associerat utskott – artikel 54 i arbetsordningen

## INNEHÅLL

	<b>Sida</b>
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION .....	3
MOTIVERING.....	11

## FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

### om genomförandet av direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer ur ett jämställdhetsperspektiv (2015/2118(INI))

*Europaparlamentet utfärdar denna resolution*

- med beaktande av artikel 2 och artikel 3.3 andra stycket i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och artiklarna 8, 79 och 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget),
- med beaktande av artiklarna 5 och 23 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,
- med beaktande av Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen),
- med beaktande av den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna från 1948,
- med beaktande av FN:s konvention från 1979 om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor,
- med beaktande av FN-konventionen från 1949 om bekämpning av människohandel och utnyttjande av prostituerade,
- med beaktande av Pekingdeklarationen och handlingsplanen från Peking, som antogs vid den fjärde världskonferensen för kvinnor den 15 september 1995 och de slutdokument som senare antogs vid FN:s extra sessioner Peking +5 (2000), Peking +10 (2005), Peking +15 (2010) och översynskonferensen Peking +20,
- med beaktande av FN:s konvention om barnets rättigheter från 1989,
- med beaktande av ILO:s konvention nr 29 om tvångsarbete, där tvångsarbete definieras i artikel 2,
- med beaktande av Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel och Europarådets rekommendationer på detta område,
- med beaktande av Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och våld i hemmet (Istanbulkonventionen),
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF<sup>1</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av

---

<sup>1</sup> EUT L 315, 14.11.2012, s. 57.

den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF<sup>1</sup>,

- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt<sup>2</sup>,
- med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/115/EG av den 16 december 2008 om gemensamma normer och förfaranden för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna<sup>3</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>4</sup>,
- med beaktande av kommissionens meddelande *EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016* (COM(2012)0286),
- med beaktande av kommissionens arbetsdokument *Mid-term report on the implementation of the EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings* (SWD (2014) 318),
- med beaktande av kommissionens meddelande *Europeiska säkerhetsagendan* (COM(2015)0185),
- med beaktande av kommissionens arbetsdokumentet *Strategic engagement for gender equality 2016–2019* (SWD(2015)0278),
- med beaktande av Eurostats rapport om människohandel, 2015 års upplaga,
- med beaktande av bedömningen av genomförandet på EU-nivå av direktiv 2011/36/EU, som lagts fram av generaldirektoratet för parlamentarisk utredning och analys,
- med beaktande av den undersökning om människohandelns jämställdhetsdimension som kommissionen beställde 2016,
- med beaktande av sin resolution av den 25 februari 2014 med rekommendationer till kommissionen om bekämpning av våld mot kvinnor<sup>5</sup>,
- Europaparlamentets resolution av den 26 februari 2014 om sexuell exploatering och prostitution samt effekterna av detta för jämställdheten<sup>6</sup>,

---

<sup>1</sup> EUT L 101, 15.4.2011, s. 1.

<sup>2</sup> EUT L 168, 30.6.2009, s. 24.

<sup>3</sup> EUT L 348, 24.12.2008, s. 98.

<sup>4</sup> EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.

<sup>5</sup> Antagna texter, P7\_TA-PROV(2014)0126.

<sup>6</sup> P7\_TA(2014)0162.

- med beaktande av sin resolution av den 9 juni 2015 om EU:s strategi för jämställdhet efter 2015<sup>1</sup>,
- med beaktande av artikel 52 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män och yttrandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor (A8-0000/2015), och av följande skäl:
  - A. Människohandel utgör en fruktansvärd kränkning av de grundläggande rättigheterna i artikel 5.3 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.
  - B. Det finns många olika former av människohandel inom många lagliga och olagliga verksamheter, däribland, men inte enbart, jordbruk, livsmedelsberedning, prostitution, hushållsarbete, tillverkning, omsorg, städning, andra typer av tvångsarbete (särskilt inom tjänsteindustrin), påtvingat tiggeri, tvångsäktenskap, olagliga adoptioner och handel med mänskliga organ.
  - C. Direktiv 2011/36/EU (nedan kallat *direktivet*) bör lyftas fram för sitt fokus på mänskliga rättigheter och på offren.
  - D. Människohandel kan vara resultatet av globala ekonomiska och sociala orättvisor och förvärras ytterligare av den sociala ojämlikheten mellan kvinnor och män.
  - E. Kön leder inte i sig till sårbarhet, utan det finns många bidragande faktorer som skapar en situation av sårbarhet, t.ex. fattigdom, social utestängning och diskriminering.
  - F. Kvinnor och flickor utgör 80 % av de registrerade offren för människohandel<sup>2</sup>, vilket delvis beror på strukturellt våld och diskriminering mot kvinnor och flickor.
  - G. Minoritetsgrupper utgör en oproportionerligt stor andel av offren för människohandel på grund av att de är socialt och ekonomiskt marginaliserade.
  - H. Ekonomisk och social egenmakt för kvinnor och minoritetsgrupper skulle minska risken för dessa grupper att bli offer för människohandel.
  - I. Barn utgör omkring 16 %<sup>3</sup> av de registrerade offren för människohandel och flickor upp till 13 %<sup>4</sup>. Dessa grupper är särskilt sårbara och offer som är barn åsamkas allvarlig och långvarig fysisk, psykologiskt och känslomässig skada.
  - J. En majoritet av de registrerade offren är kvinnor och flickor som är offer för människohandel för sexuellt utnyttjande. De utgör tillsammans upp till 95 % av offren för människohandel för sexuellt utnyttjande<sup>5</sup>.
  - K. Det finns en tydlig skillnad mellan människohandel och människosmuggling, men

---

<sup>1</sup> Antagna texter, P8\_TA(2015)0218.

<sup>2</sup> Eurostats rapport om människohandel, 2015 års upplaga.

<sup>3</sup> Idem, Eurostats rapport.

<sup>4</sup> Idem, Eurostats rapport.

<sup>5</sup> Idem, Eurostats rapport.

papperslösa migranter är särskilt sårbara för utnyttjande och ytterligare viktisering.

### ***Allmän bedömning av åtgärder som vidtagits för att beakta människohandelns jämställdhetsdimension i genomförandet av direktivet***

1. Europaparlamentet noterar att direktiv 2011/36/EU skulle ha införlivats i medlemsstaternas nationella lagar senast den 6 april 2013 och att alla medlemsstater utom en har anmält till kommissionen att direktivet har införlivats i den nationella lagstiftningen.
2. Europaparlamentet erinrar om att vikten av ett jämställdhetsperspektiv på människohandel betonas i artikel 1. Parlamentet framhåller att kvinnor och män är sårbara på olika sätt och att handeln med dem ofta har olika syften, samt att åtgärder för att förebygga, hjälpa och stödja därför måste vara könsspecifika.
3. Europaparlamentet noterar att kommissionen är skyldig att lägga fram flera rapporter om olika aspekter på direktivets genomförande. Parlamentet känner djup oro över att dessa rapporter kommer att läggas fram sent eftersom detta skickar en oroande signal om prioriteringarna när det gäller att driva igenom direktivet. Parlamentet uppmanar kommissionen att fullgöra sina rapporteringsskyldigheter och följa tidsplanen i direktivet.
4. Europaparlamentet beklagar att jämställdhetsdimensionen inte övervakas konsekvent i genomförandet av EU:s lagstiftning mot människohandel och uppmanar kommissionen att i sin rapportering ta hänsyn till denna dimension.
5. Europaparlamentet uttrycker sin erkänsla för det goda arbete som har gjorts av EU:s samordnare för kampen mot människohandel när det gäller att ta fram kunskaper om och bevis för olika aspekter på människohandel, inbegripet forskning om jämställdhetsdimensionen.

### ***Jämställdhetsperspektivet i förebyggandet av människohandel***

6. Europaparlamentet understryker att medlemsstaterna enligt artikel 11 i direktivet har en skyldighet att inrätta mekanismer för att i ett tidigt skede identifiera, hjälpa och stödja offer, i samarbete med relevanta stödorganisationer.
7. Europaparlamentet framhåller att stöd till offren är viktigt för att förhindra människohandel, eftersom offer som får ett bra stöd har lättare att återhämta sig från sina traumatiska upplevelser, kan bistå i lagföringen av de skyldiga och bidra med information vid beslutsfattande, samt undvika att bli offer för människohandel på nytt.
8. Europaparlamentet noterar den enorma och växande roll som internet spelar när det gäller rekrytering av offer och utbyte av information mellan kriminella nätverk. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att se till att det i deras politik mot människohandel tas hänsyn till detta och att polisiära insatser mot cyberteknik har den jämställdhetsexpertis som krävs för att göra detta på bästa sätt.
9. Europaparlamentet beklagar att identifieringen av offer fortfarande är en av de svåraste aspekterna i samband med genomförandet, men framhåller att detta inte minskar

medlemsstaternas ansvar att skydda dessa sårbara människor. Parlamentet framhåller att inslaget av tvång och bedrägeri i detta brott innebär att offren kanske inte inser sin egen utsatthet.

10. Europaparlamentet noterar att den viktigaste informationskällan för registreringen av offer är polisen, vilket visar att det behövs riktad och specialiserad utbildning för poliser. Parlamentet framhåller att användning av fängelser och häkten som registreringskällor visar att systemet inte fungerar.
11. Europaparlamentet noterar att offer upplever utnyttjande på olika sätt och att en identifieringsmetod som utgår från en checklista med indikatorer kan försvåra formell identifiering och därmed påverka offrens tillgång till tjänster.
12. Europaparlamentet noterar med oro uppgifterna om att offer för människohandel grips och deporteras i stället för att få möjlighet och hjälp att utöva sina rättigheter som brottsoffer på det sätt som de har rätt till enligt direktiv 2004/81/EG.
13. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta riktlinjer baserade på bästa praxis för att utveckla och integrera jämställdhetsexpertis i den verksamhet som bedrivs av brottsbekämpande organ i hela EU.
14. Europaparlamentet uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att tillsammans utforma jämställdhetsmedvetna utbildningsprogram för personer som i tjänsten kommer i kontakt med offer för människohandel, däribland poliser, gränsvakter, domare, advokater, personal inom primärvården och socialarbetare. Parlamentet betonar att utbildningen bör innefatta upptäckt av offer, formell identifieringsprocess och lämplig, könsspecifik hjälp till offren.
15. Europaparlamentet efterlyser en ökad utveckling och spridning av publikationer som syftar till att öka kunskaperna inom olika yrkesgrupper, t.ex. *Handbook for consular and diplomatic staff on how to assist and protect victims of human trafficking*<sup>1</sup>.
16. Europaparlamentet erkänner vikten av att det etableras långsiktiga relationer mellan brottsbekämpare, tillhandahållare av tjänster och offren för att skapa förtroende och tillgodose de sinstämmandas behov. Parlamentet framhåller att stödorganisationer behöver få tillräcklig finansiering för projekt och uttrycker oro över att många, särskilt kvinnoorganisationer, har det svårt på grund av nedskärningar av finansieringen.
17. Europaparlamentet framhåller att finansieringen från kommissionen och medlemsstaterna bör inriktas på den tillhandahållare av tjänster som är bäst, sett till offrens behov och könsspecifika krav.
18. Europaparlamentet uppmanar medlemstaterna att aktivt involvera arbetsmarknadens parter, fackföreningar och civilsamhället i sina initiativ för att förhindra människohandel, särskilt när det gäller utnyttjande av arbetskraft, genom bl.a. identifiering av offer och medvetandehöjande insatser.

---

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/handbook-consular-and-diplomatic-staff-how-assist-and-protect-victims-human-trafficking\\_en](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/handbook-consular-and-diplomatic-staff-how-assist-and-protect-victims-human-trafficking_en).

19. Europaparlamentet noterar att trots att sexuellt utnyttjande av barn är olagligt i alla medlemsstater, hindrar detta inte människohandel med barn för sexuellt utnyttjande. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att undersöka hur efterfrågan på sexuella tjänster driver människohandeln med barn och hur denna efterfrågan bäst kan minskas.
20. Europaparlamentet understryker kommissionens skyldighet enligt artikel 23 i direktivet att senast 2016 lägga fram en rapport med en bedömning av effekterna av den befintliga nationella lagstiftningen om kriminalisering av medveten användning av tjänster utförda av offer för människohandel och av behovet av ytterligare åtgärder.
21. Europaparlamentet noterar att det saknas en gemensam uppfattning bland medlemsstaterna om vad som utgör efterfrågan på utnyttjande och uppmanar kommissionen och medlemsstaterna att utfärda starkare jämställdhetsmedvetna riktlinjer för hur efterfrågan kan minskas och medvetenheten om alla former av människohandel, särskilt sexuellt utnyttjande, ökas.
22. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att utarbeta särskilda strategier för att minska efterfrågan på människohandel för sexuellt utnyttjande, t.ex. utträdesprogram och åtgärder som ökar egenmakten hos prostituerade och skyddar deras rättigheter, men noterar samtidigt att lagstiftningen om prostitution faller under medlemsstaternas behörighet.
23. Europaparlamentet noterar med oro att mycket få medlemsstater har tydligt definierade program för att minska efterfrågan och att dessa generellt har varit inriktade på människohandel för sexuellt utnyttjande. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att utarbeta program för efterfrågeminskning för alla typer av människohandel.
24. Europaparlamentet framhåller att ansträngningar för att öka jämställdheten bidrar till att förebygga människohandel och bör innefatta utbildningsstrategier och egenmaktsprogram för kvinnor och flickor i syfte att stärka deras ställning i samhället.
25. Europaparlamentet framhåller effektiviteten hos medvetandehöjande åtgärder när det gäller att lära konsumenter att välja produkter från företag som garanterar en slaverifri leverantörskedja, men konstaterar att detta inte är tillräckligt för att minska efterfrågan på människohandel.
26. Europaparlamentet noterar att det enligt direktiv 2009/52/EG redan är olagligt för arbetsgivare att anlita tredjelandsmedborgare utan laglig uppehållsstatus i EU i vetskap om att de är offer för människohandel, och är oroat över att EU-medborgare som är offer för människohandel inte omfattas av denna lagstiftning. Parlamentet ber kommissionen undersöka effekterna av detta uppenbara kryphål och bedöma om lagstiftningen behöver ändras för att täppa till det.
27. Europaparlamentet är starkt kritiskt till att det inte redan är ett brott att medvetet anlita personer som är offer för människohandel i alla medlemsstater, men tillstår att det är svårt att i juridisk mening bevisa vetskap. Parlamentet anser att det vore ett viktigt steg för att erkänna brottets allvar, se till att det finns ett faktiskt regelverk för att förhindra människohandel och stoppa den kultur av straffrihet som råder.

***Jämställdhetsdimensionen i hjälp och stöd till, samt skydd av, offer***



28. Europaparlamentet är oroat över att inte alla offer har möjlighet att enkelt få tillgång till tjänster eller känner till dem. Parlamentet betonar att det inte får finnas någon diskriminering i tillgången till tjänster.
29. Europaparlamentet noterar att offer för människohandel behöver specialiserade tjänster, bl.a. bostad, vittnesskydd, hälso- och sjukvård och rådgivning, översättning och tolkning, hjälp med återanpassning och vidarebosättning, samt att dessa tjänster bör individanpassas ännu mer till det enskilda fallet, varvid särskilt hänsyn ska tas till frågan om kön.
30. Europaparlamentet framhåller att jämställdhetsdimensionen av människohandel visar att medlemsstaterna har en skyldighet att angripa den som en form av våld mot kvinnor. Parlamentet ber kommissionen lägga fram ett lagförslag om våld mot kvinnor som innefattar människohandel.
31. Europaparlamentet framhåller de goda insatser som har gjorts av statliga myndigheter och civilsamhället för att hjälpa och stödja offer, även om sådana insatser inte görs i alla medlemsstater eller inriktas på de olika typerna av människohandel.
32. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att se till att offer för människohandel erbjuds könsspecifika tjänster som är anpassade till deras behov och den form av människohandel som de har varit föremål för. Parlamentet framhåller att även om en majoritet av offren är kvinnor och flickor bör det finnas specialanpassade tjänster för offer av alla kön.
33. Europaparlamentet noterar att irreguljär laglig uppehållsstatus inte hindrar att personer kan vara offer för människohandel och att sådana offer därför bör ha samma rättigheter som andra. Parlamentet uppmanar medlemstaterna att inte blanda ihop migration och människohandel och framhåller den princip om förbehållslöst stöd som fastställs i direktivet.
34. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att ge rättsligt stöd till alla som antingen själva identifierar sig som, eller som uppfyller tillräckligt många kriterier för att identifieras som, offer för människohandel, att hjälpa dem att utöva sina rättigheter och få till tillgång till ersättning och/eller rättslig prövning.
35. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att i sina beslut om tak för stöd till offren erkänna att det tar längre tid att återhämta sig från skador till följd av människohandel för sexuellt utnyttjande än från andra former av människohandel. Parlamentet kräver att det skydd som erbjuds offer för människohandel för sexuellt utnyttjande ska utvidgas för att minimera skadorna, förhindra att de bli offer för människohandel på nytt och sekundär viktimisering.

***Bedömning av andra könsspecifika åtgärder som har vidtagits vid genomförandet av direktivet***

36. Europaparlamentet betonar att det kan vara farligt att ålägga offer en skyldighet att medverka till lagföring av människohandlare. Parlamentet framhåller att i en människorättsbaserad strategi bör en sådan skyldighet inte vara ett villkor för tillgång till tjänster.

37. Europaparlamentet understryker att alla offer för människohandel systematiskt bör informeras om möjligheten att få en återhämtnings- och betänketid och faktiskt beviljas denna.
38. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att bedöma möjligheten att förlänga återhämtnings- och betänketiden på minst 30 dagar för kvinnor som varit offer för människohandel för sexuellt utnyttjande, med tanke på den betydande och långvariga skada denna form av våld mot kvinnor orsakar.
39. Europaparlamentet noterar att den nuvarande EU-strategin för utrotande av människohandel löper ut 2016 och uppmanar kommissionen att utvärdera den nuvarande strategin och lansera en ny som har en tydlig jämställdhetsdimension och innehåller konkreta åtgärder. Parlamentet kräver att denna strategi ska integreras med och stämma överens med övriga politikområden för att säkerställa ett effektivt genomförande av åtgärder mot människohandel, däribland, men inte enbart, säkerhet, migration och brottsbekämpning.
40. Europaparlamentet vill lyfta fram de medlemsstater som har inrättat effektiva nationella rapporteringsmekanismer och nationella rapportörer och uppmanar dem att se till att dessa åtgärder ges tillräckliga resurser och är oberoende, så att de kan fullgöra sitt uppdrag på bästa tänkbara sätt.
41. Europaparlamentet ber medlemsstaterna att samla in mer detaljerade uppgifter genom att sammanställa tillförlitlig statistik från alla viktiga aktörer, se till att uppgifterna är uppdelade på kön, ålder, typ av utnyttjande (inom de olika underkategorierna av människohandel), ursprungsland och destinationsland, och att inkludera personer som är offer för intern människohandel för att få en bättre uppfattning om jämställdhetsdimensionen och de senaste trenderna inom människohandeln, samt att samla in uppgifter om återhämtnings- och betänketider, uppehållstillstånd och ersättning till offren. Parlamentet uppmanar medlemsstaterna att se till att nationella rapportörer spelar en mer framträdande roll i samordningen av datainsamlingsinitiativ i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är aktiva på detta område.
42. Europaparlamentet noterar att flera olika definitioner har införts i medlemsstaternas nationella lagstiftning, trots den tydliga definition av människohandel som ges i direktivet. Parlamentet uppmanar kommissionen att bedriva forskning om detta och att rapportera om vad dessa skillnader mellan olika definitioner i praktiken innebär för tillämpningen av direktivet.
43. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att utarbeta standardiserade riktlinjer för insamlingen av uppgifter för relevanta organ som polis-, gränskontroll- och invandringsmyndigheter, sociala myndigheter, lokala myndigheter, fängelser, icke-statliga organisationer och andra aktörer.
44. Europaparlamentet ber kommissionen att göra en undersökning av kopplingarna mellan olika typer av människohandel och sambanden mellan dem.
45. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till rådet, kommissionen och medlemsstaternas regeringar.

## MOTIVERING

Människohandel är en kränkning av grundläggande mänskliga rättigheter enligt artikel 5 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och av offrens personliga integritet, samt ett allvarligt organiserat brott som undergräver staten och rättssäkerheten. Arbetet mot människohandel har skett på flera nivåer, inom EU i synnerhet genom direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, genom vilket en rättslig ram fastställdes i syfte att förbättra möjligheterna att lagföra människohandlare. Än viktigare är att direktiv 2011/36/EU (nedan kallat *direktivet*) syftar till att förbättra skyddet för offren för människohandel och minska potentiella offers sårbarhet. Direktivet anses allmänt vara en heltäckande rättsakt med en lovvärd människorättsansats som tydligt framhåller människohandelns jämställdhetsdimension.

Direktivet skulle ha införlivats senast den 6 april 2013. Tjugosex medlemsstater har officiellt anmält till kommissionen att direktivet har införlivats. Bara Tyskland har inte gjort någon anmälan. Danmark är inte bundet av lagstiftningen mot människohandel.

I direktivet ålades kommissionen ett antal rapporteringsskyldigheter. Enligt artikel 23 ska kommissionen senast den 6 april 2015 lägga fram en rapport med en bedömning av de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa direktivet. Rapporten ska innehålla en beskrivning av hur användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel i vetskap om att så är fallet har kriminaliserats. Enligt kommissionen ska dessa rapporter offentliggöras i slutet av 2016. Kommissionen är även skyldig att senast den 6 april 2016 lägga fram en rapport om effekterna av kriminaliseringen av användning av tjänster, vid behov åtföljd av lämpliga förslag. Kommissionen har inte följt den tidsplan som fastställs i direktivet.

### Jämställdhetsdimensionen

Även om det finns stora skillnader mellan offren i fråga om kön, ålder och bakgrund visar statistiken tydligt att en majoritet (80 %) är kvinnor och flickor. Kön är en sårbarhetsfaktor för både kvinnor och män. För kvinnor beror sårbarheten på svårigheter att få tillgång till utbildning, lönegapet mellan kvinnor och män, ojämlik tillgång till anständiga sysselsättningsmöjligheter, könsrelaterat våld, arbetslöshet eller undersysselsättning, feminisering av fattigdom och migration, könsomedvetna utvecklingsstrategier, restriktiv migrationslagstiftning och politik, samt väpnade konflikter. Denna bristande jämlikhet innebär att kvinnor kanske inte ser sin situation som utnyttjande, utan i stället som att de uppfyller sin roll som omsorgsgivare och tillhandahållare av tjänster. Socialiseringen av könsroller påverkar även män eftersom de socialiseras in i uppfattningen att deras roll är att försörja familjen och att det är ett bevis för svaghet och ett misslyckande i deras roll som familjeförsörjare om de låter sig utnyttjas.

Enligt artikel 1 i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att integrera ett jämställdhetsperspektiv i sina insatser mot människohandel, men det har inte definierats vad denna skyldighet innebär i praktiken. Medlemsstaterna har inte tydligt visat att de till fullo har uppfyllt detta krav och det är svårt för offer av alla kön att få tillgång till stödtjänster. För offer som är transpersoner är tillgången till tillfredsställande tjänster ett ännu större problem.

Eftersom majoriteten av offren är kvinnor och flickor är det viktigt att detta betänkande lägger

fokus på att identifiera, behandla och skydda offren och på det stöd som finns tillgängligt för dem. Trots direktivet identifieras offer för människohandel fortfarande inte tillräckligt tidigt och konsekvent, och de har fortfarande problem med att få tillgång till den rättsliga prövning, hjälp och rättvisa behandling som de har rätt till enligt EU:s lagstiftning.

### **Definitionen av människohandel**

Den definition som används i direktivet breddar begreppet jämfört med tidigare rättsakter. Människohandel omfattar många olika aktiviteter, bl.a. sexuellt utnyttjande, tvångsarbete, tvångsäktenskap, slavarbete i hemmet, organplundring, påtvingat tiggeri, olagliga adoptioner och andra aktiviteter. Dessa aktiviteter utnyttjar offren på olika sätt och vi bör därför anta mer detaljerade strategier. Det är emellertid viktigt att hålla i åtanke att det finns en viss överlappning mellan dem, eftersom de skyldiga har många olika intressen och offren kan flyttas mellan olika typer av människohandel. En flicka som först tvingas tigga kan till exempel senare bli offer för sexuellt utnyttjande.

Det är också mycket viktigt att se till att vi inte prioriterar en typ av människohandel framför någon annan. Den rättsliga definitionen av människohandel gör ingen åtskillnad mellan de olika formerna av människohandel utan betecknar samtliga som allvarliga brott. Erfarenheterna ute på fältet inom EU visar emellertid att detta inte är fallet. Människohandel för utnyttjande av arbetskraft betraktas till exempel ofta som ett mindre brott än sexuellt utnyttjande och ses snarare som olagligt arbete och som en överträdelse av anställningsreglerna än som ett brott. Människohandel för sexuellt utnyttjande fastnar samtidigt i den bredare debatten om sexindustrin (oavsett om den är laglig eller olaglig), vilket innebär att fokuseringen på offren försvinner.

### **Uppgifter**

Statistiken ger ingen exakt bild av den faktiska situationen eftersom det finns ett stort antal offer som aldrig identifieras. Eftersom människohandel är ett brott som framför allt drabbar s.k. dolda populationer är underrapporteringen av brottet i regel avsevärd och identifieringen av offer för människohandel av alla kön har varit dålig.

I direktivet betonades att ”unionen [bör] fortsätta att utveckla arbetet med tillvägagångssätt och metoder för inhämtande av uppgifter i syfte att ta fram jämförande statistik” och i artikel 19 föreskrivs konkreta åtgärder. De nationella rapportörer som utses vid genomförandet av direktivet bör få tillräckliga resurser och oberoende för att kunna tillhandahålla statistik av högsta kvalitet som kan användas i samband med framtida initiativ för att förebygga människohandel.

En del medlemsstater lämnar mer detaljerade uppgifter än andra, men ett fullständigt genomförande av direktivet bör avhjälpa detta. Statistik lämnas främst av polisen, men även av icke-statliga organisationer, gräns- och migrationsmyndigheter, sociala myndigheter, lokala myndigheter och – nedslående nog – av fängelser och häkten.

Användningen av olika definitioner leder till statistik som inte är jämförbar. Skillnaderna mellan definitioner innebär att de uppgifter som samlas in varierar mellan medlemsstaterna. Bara 24 medlemsstater kunde dessutom lämna könsspecifika uppgifter. För att göra det möjligt att bättre bedöma människohandelns jämställdhetsdimension bör medlemsstaterna samla in könsuppdelade och könsspecifika uppgifter.

## **Förebyggande**

Förebyggande insatser är helt nödvändiga för att bekämpa människohandel och medlemsstaterna måste se till att de gör allt de kan för att förhindra att människor överhuvudtaget blir offer.

Initiativ för att bekämpa bristande jämställdhet och ge kvinnor och flickor (och marginaliserade grupper) egenmakt skulle minska dessa gruppers sårbarhet för människohandel. Utbildnings- och egenmaktprogram skulle bidra till detta. Som Europaparlamentet har begärt tidigare bör kommissionen dessutom lägga fram ett lagförslag för att bekämpa våld mot kvinnor.

Många medlemsstater genomför kampanjer för att öka medvetenheten bland befolkningen i allmänhet om riskerna med människohandel, men dessa måste vara riktade för att vara effektiva. Vissa medlemsstater har till exempel använt mer proaktiva förebyggande åtgärder som workshops inriktade på särskilda befolkningsgrupper som är sårbara för människohandel och på de som arbetar med dessa grupper. Riktade åtgärder i skolan kan bidra till att skydda offer bland barn.

Utarbetandet av förebyggande initiativ bör dessutom inkludera de mest relevanta intressenterna. Medlemsstaterna bör därför utforma sina förebyggande initiativ med arbetsmarknadens parter, civilsamhället och överlevande från människohandel och utgå från bästa praxis.

## **Identifiering av offer**

Enligt direktivet har medlemsstaterna en skyldighet att inrätta system för att upptäcka, identifiera och hjälpa offren i ett tidigt skede. Identifieringen av offer pekas emellertid konsekvent ut som ett problem i arbetet mot människohandeln och det finns flera orsaker till detta. Det finns visserligen flera initiativ och projekt som finansieras av kommissionen för att underlätta identifieringen av offer, men praxis ute på fältet visar att det finns tydliga brister i genomförandet, vilket beror på bristande politisk vilja. Att människohandel klumpas ihop med andra starkt politiska frågor som migration och flyktingar hotar de framsteg som har gjorts och ökar utsattheten för människor som är sårbara för människohandel.

Medlemsstaterna är enligt artikel 9 i direktivet skyldiga att se till att personer, enheter eller avdelningar som har ansvar för att utreda eller lagföra människohandlare får lämplig utbildning. Det är uppenbart att så inte sker i alla medlemsstater. Utbildningsprogrammen bör utvidgas ytterligare och omfatta andra relevanta yrkesgrupper, däribland, men inte enbart, poliser, domare, advokater, personal inom primärvården och socialarbetare. Utbildningen bör inriktas på att upptäcka offer och ta särskild hänsyn till deras sårbarhet och särskilda behov, inbegripet könsspecifika behov. Identifieringsförfaranden som enbart utgår från en checklista med indikatorer tar inte hänsyn till att upplevelserna för människohandels offer kan vara olika och få helt olika följder. Att tillämpa samma strategi för alla är alltför förenklat och sviker några av de mest utsatta.

Kommissionen har tagit fram flera offentliga publikationer för att öka medvetenheten om dessa frågor inom särskilda yrkesgrupper, t.ex. bland konsulär eller diplomatisk personal, och detta bör vidareutvecklas och omfatta andra yrkesgrupper och spridas i större utsträckning.

Medvetandehöjande initiativ inriktade på befolkningen i stort är också oerhört viktiga, eftersom det ofta finns en missuppfattning om att människohandel inte kan inträffa där man själv bor. Insatser för att öka medvetenheten om människohandel är lika viktig i destinationsländer som i ursprungsländer. I ursprungsländerna kan medvetandehöjande insatser bidra till att förebygga människohandel, medan de i destinationsländerna kan bidra till att upptäcka var offren för människohandel hamnar.

### **Hjälp till offren**

Enligt direktivet bör personer få hjälp och stöd så snart det finns en indikation om att de kan ha varit offer för människohandel och oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Denna hjälp bör ta hänsyn till jämställdhetsdimensionen genom att beakta att olika kön (som drabbas av olika typer av människohandel) behöver olika saker.

Enligt kommissionens undersökning om människohandelns jämställdhetsdimension har offer för människohandel för sexuellt utnyttjande könsspecifika skador jämfört med andra former, vilket bör beaktas i de tjänster och det stöd som erbjuds offren.

Intressant nog visade en undersökning 2014 i Österrike att manliga offer i regel har sämre möjligheter att få hjälp än kvinnor därför att de flesta tjänster har utformats för kvinnliga offer för människohandel för sexuellt utnyttjande. Undersökningen visade också att manliga offer var mer ovilliga när det gällde att följa reglerna för att få hjälp.

Oavsett offrens kön omfattar de tjänster som beskrivs i direktivet bostad, materiellt understöd, sjukvård, däribland psykologiskt stöd, rådgivning och information, samt översättning och tolkning. Offer med särskilda behov bör få ytterligare hjälp. Offer har likaså rätt till juridisk rådgivning och representation, inbegripet för krav på ersättning. Sådan hjälp bör vara kostnadsfri om offret inte har några ekonomiska resurser. Människohandeln innebär till sin natur att offren sannolikt inte har resurser att betala för denna typ av hjälp, varför den bör vara gratis.

Tillräcklig hjälp och rättvis behandling av offer har även en förebyggande effekt, eftersom offer som får bra hjälp har lättare att återhämta sig från traumatiska erfarenheter och återanpassas i ekonomin och samhället, kan bistå vid lagföring och öka medvetenheten hos allmänheten och bland politiska beslutsfattare. De löper dessutom mindre risk att bli offer för människohandel på nytt.