

Bryssel den 19.5.2016
COM(2016) 267 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Rapport för 2016 om framsteg i kampen mot människohandel

**i enlighet med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av
människohandel och om skydd av dess offer
{SWD(2016) 159 final}**

I. BAKGRUND

Människohandel innebär köpande, säljande och utnyttjande av vuxna och barn. Det är en företeelse som har en skadlig inverkan på enskilda individer, på samhället och på ekonomin. **Människohandlarna utnyttjar människors utsatthet**, vilken kan förvärras genom faktorer som t.ex. fattigdom, diskriminering, bristande jämlikhet mellan könen, våld mot kvinnor, avsaknaden av utbildning, etniska konflikter och naturkatastrofer.

Människohandel är ett brott som motiveras av efterfrågan och ekonomisk vinst. Dessa vinster, både i den lagliga och den olagliga ekonomin, resulterar i ett komplext samspel mellan utbud och efterfrågan som man måste komma åt om man ska kunna utrota brottet.

Människohandel utgör en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna, **och är uttryckligen förbjuden enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna**. Människohandel anges dessutom som ett brott i artikel 83 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Brott som anges i artikel 83 benämns ”eurobrott”. Dessa är särskilt allvarliga brott med en gränsöverskridande dimension.

Därför är samarbete och samordning mellan medlemsstaterna helt nödvändigt, vilket återspeglas i **direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF**¹ (nedan kallat *direktivet mot människohandel* eller *direktivet*). I artikel 20 i direktivet anges att ”För att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för en samordnare för kampen mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till samordnaren för kampen mot människohandel översända den information som avses i artikel 19 och på grundval av vilken samordnaren för kampen mot människohandel ska bidra till en rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel”.

För detta ändamål har kommissionen utsett en samordnare för kampen mot människohandel, med ansvar för att förbättra samordningen och samstämmigheten mellan EU-institutionerna, EU-byråerna, medlemsstaterna och de internationella aktörerna, samt för att utveckla nya och förbättra befintliga EU-strategier i kampen mot människohandel².

Detta är **kommissionens första rapport om människohandel sedan antagandet av direktivet mot människohandel**. I enlighet med skäl 27 och artikel 19 i direktivet är rapporten indelad i tre huvudavsnitt: bedömningar av hur människohandeln utvecklas, resultaten av särskilda åtgärder för att bekämpa människohandel, och statistik från medlemsstaterna. Rapporten åtföljs av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar³ som innehåller detaljerade och omfattande faktauppgifter som kompletterar informationen i

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016) 159.

denna rapport. I rapporten undersöks dessutom åtgärder som vidtagits av kommissionen och andra berörda parter enligt **EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016**⁴ (nedan kallad *EU:s strategi*). Resultaten i denna rapport används för att lyfta fram kommissionens politiska inriktning och kommer att bidra till utvecklingen av en **strategi mot människohandel efter 2016**, som ska offentliggöras under 2016.

Dessutom undersöks viktig EU-politik som tar itu med människohandel, inbegripet den europeiska migrationsagendan⁵, den europeiska säkerhetsagendan⁶, EU:s åtgärdsplan mot smuggling av migranter (2015–2020)⁷, EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati (2015–2019),⁸ den nya ramen för EU:s verksamhet för jämlikhet mellan könen och kvinnors egenmakt i EU:s yttre förbindelser 2016–2020⁹ och EU:s strategiska engagemang för jämlikhet mellan könen 2016–2019¹⁰.

Rapporten inriktas på frågor som belyser det helhetsperspektiv som tillämpas i direktivet och EU:s strategi. Man undersöker i synnerhet framstegen vid genomförandet av **lagföring** (med inriktning på ekonomiska utredningar), **skydd** (med inriktning på att inrätta nationella rutiner för vidarelussning) och **förebyggande** (med inriktning på de åtgärder som medlemsstaterna vidtagit för att förebygga brott i enlighet med artikel 18 i direktivet mot människohandel).

Rapporten bygger på uppgifter från tre huvudsakliga källor: information som samlats in av de **nationella rapportörerna eller motsvarande mekanismer** och överlämnats till EU:s samordnare för kampen mot människohandel av medlemsstaterna i enlighet med artiklarna 19 och 20 i direktivet; bidrag från det civila samhällets organisationer som deltar i det **europeiska civila samhällets forum mot människohandel**¹¹ och det **europeiska civila samhällets e-forum** och information från relevanta **EU-organ och internationella och regionala organisationer**.

Den information som medlemsstaterna har lämnat in omfattar främst **perioden 2011–2013**. Rapporten innehåller emellertid även mer uppdaterade uppgifter, inklusive **statistiska uppgifter för åren 2013–2014**.¹²

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/ALL/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sv.pdf

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1460553139451&from=SV>

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_sv.pdf

⁸ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0016&qid=1460553550226&from=SV>

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ All information om det europeiska civila samhällets forum finns på kommissionens särskilda webbplats: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

¹² En särskild begäran om statistiska uppgifter för åren 2013 och 2014 skickades till medlemsstaterna i december 2015.

II. UTVECKLINGEN OCH UTMANINGAR I SAMBAND MED KAMPEN MOT MÄNNISKOHANDEL I EU

Att bedöma den exakta omfattningen av den komplexa brottet människohandel på EU-nivå är svårt på grund av dess kopplingar till annan brottslig verksamhet och skillnaderna i nationell lagstiftning. Under de senaste åren har kommissionen, genom Eurostat, samlat in relevant statistik. Den senaste rapporten från Eurostat om människohandel¹³ offentliggjordes 2015 och omfattar perioden 2010–2012.

Utvecklingen i de statistiska uppgifterna för **perioden 2013–2014**¹⁴, som ingetts av medlemsstaterna för denna rapport, överensstämmer med utvecklingen under den föregående perioden. Det är viktigt att betona att dessa uppgifter avser registrerade offer (både offer som identifierats och personer som antas vara offer)¹⁵. Men eftersom det handlar om ett komplicerat fenomen är det befogat att anta att det faktiska antalet offer för människohandel i EU är avsevärt högre.

- Totalt fanns det **15 846 ”registrerade offer”** (både offer som identifierats och personer som antas vara offer) för människohandel i EU.
- Människohandel som syftar till **sexuellt utnyttjande** är fortfarande den vanligaste formen (67 % av registrerade offer), följt av arbetskraftsexploatering (21 % av registrerade offren). De övriga 12 procenten registrerades som offer för människohandel för andra former av utnyttjande.
- Över tre fjärdedelar av de registrerade offren var kvinnor (76 %).
- Minst 15 % av de registrerade offren var barn¹⁶.
- **65 %** av de registrerade offren var **EU-medborgare**.
- De **fem EU-länder som hade flest medborgare** som registrerats som offer under 2013–2014 var Rumänien, Bulgarien, Nederländerna, Ungern och Polen. Det är samma länder som under åren 2010–2012.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Uppgifter samlades in för denna rapport som en del av ett förenklat förfarande som genomfördes efter offentliggörandet av de två arbetsdokumenten från Eurostat om människohandel, och innan någon annan framtida officiell uppgiftsinsamling. För mer information om hur kommissionen samlar in uppgifter om människohandel, se Eurostats arbetsdokument med statistik om människohandel, *Trafficking in human beings*, 2015 års upplaga.

¹⁵ I enlighet med definitionen i direktivet om bekämpande av människohandel avser vi med offer som identifierats personer som formellt har identifierats av relevanta myndigheter som offer för människohandel. Med personer som antas vara offer avses offer för människohandel som uppfyller kriterierna i EU-direktivet men som inte formellt har identifierats av behöriga myndigheter som offer, eller personer som har avböjt att formellt och juridiskt identifieras som offer för människohandel. Vissa medlemsstater har tagit med båda kategorierna i sina uppgifter medan andra endast tagit med en av kategorierna.

¹⁶ På grundval av de partiellt åldersuppdelade uppgifter som tillhandahållits av medlemsstaterna.

- De **fem länder utanför EU som hade flest medborgare** som registrerats som offer var Nigeria, Kina, Albanien, Vietnam och Marocko.
- **6 324** personer hade formell kontakt med polisen eller rättsväsendet¹⁷ i samband med brottet människohandel.¹⁸
- Totalt rapporterades **4 079** lagföringar och **3 129** fällande domar för människohandel i EU.

En mer detaljerad analys av de statistiska uppgifterna finns i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport.

Jämfört på årsbasis är det totala antalet registrerade offer i uppgifterna för 2013–2014 lägre än vad som registrerats i Eurostats arbetsdokument för 2010–2012 (8 034 under 2013 och 7 812 under 2014, jämfört med 9 710 under 2010, 9 438 under 2011 och 10 998 under 2012). Även om de uppgiftsinsamlingsmetoder som användes för de båda perioderna var liknande, skulle det inte vara lämpligt att i detta skede jämföra uppgifter, vare sig mellan de båda perioderna eller mellan olika år eftersom registreringsmetoderna och de juridiska definitionerna kan variera. Av detta skäl är avvikelser i den årliga statistiken, och i synnerhet skälen till varför färre offer för människohandel registrerades, frågor som måste undersökas och analyseras ytterligare. Dessutom visar överensstämmelsen när det gäller offrens ursprungsländer, destinationsländerna, exploateringsformerna och offrens ålders- och könsprofil under femårsperioden (2010–2014) att situationen inte har förändrats, trots de insatser som har gjorts¹⁹.

På grundval av detta material är det viktigt att **medlemsstaterna fortsätter insatserna för att förbättra insamlingen av uppgifter (uppdelade efter kön och ålder) om människohandel för att övervaka företeelsen**. Uppgiftsinsamling är lika viktigt för att mäta effekterna av åtgärder för att ta itu med människohandel. Den liknande statistiska utvecklingen för de två perioderna antyder att **medlemsstaterna bör öka sina insatser för att utreda brottet, lagföra förövare och identifiera potentiella offer**. Kommissionen har åtagit sig att stödja medlemsstaterna i deras ansträngningar att göra detta. Detta kommer att innebära att man utfärdar bättre vägledning och insamling av uppgifter om ytterligare indikatorer för att förbättra uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet.

¹⁷ Kan omfatta personer som misstänks för, gripits eller varnats i samband med en straffbar gärning på nationell nivå. För definitioner, se Eurostats metadata om brott och straffrätt i Euro SDMX metadatastruktur (ESMS) http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Alla medlemsstater har inte lämnat uppgifter om den straffrättsliga processen. Även om de flesta medlemsstater hänvisar till enskilda personer, hänvisar vissa medlemsstater till fall eller brott snarare än enskilda personer.

¹⁹ Dessa slutsatser återspeglas också i [Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU](#), februari 2016.

Utvecklingen när det gäller olika former av utnyttjande

Människohandel är en social företeelse som tar sig uttryck på många olika sätt. Den utvecklas över tiden, ofta beroende på efterfrågan och människohandlarnas påhittighet. Förteckningen över olika former av exploatering i direktivet mot människohandel är inte heltäckande, för att nya exploaterande former ska kunna inkluderas i definitionen av människohandel.

Medlemsstaterna och andra aktörer bör fördela resurser mot människohandel proportionellt, för att kunna ta itu med alla former av människohandel på ett effektivt sätt, bl.a. nya former, och se till att människohandelns utveckling övervakas.

- **Människohandel i syfte att utnyttja personer sexuellt**

Människohandel i syfte att utnyttja personer sexuellt är fortfarande den absolut vanligaste formen av människohandel i EU. Enligt statistiska uppgifter för 2013–2014 fanns det 10 044 registrerade offer (67 % av alla registrerade offer) för denna typ av utnyttjande, som främst drabbar kvinnor och flickor (95 % av registrerade offer), även om några medlemsstater har rapporterat en ökning av antalet manliga offer. Majoriteten av offren finns i sexindustrin. Den tillgängliga informationen tyder på att människohandlarna i allt högre grad skiftar från synliga till mindre synliga former av människohandel för sexuellt utnyttjande och att de missbrukar ställningen som ”egenföretagare”.

Enligt Europol är det i länder där prostitution är laglig och reglerad möjligt att sexarbete påverkas av efterfrågan på billig arbetskraft, och att det i dessa länder är mycket lättare för människohandlare som vill använda en rättslig ram för att utnyttja sina offer²⁰. Mönstren förändras också, med en övergång från synliga till mindre synliga former av prostitution.

De uppgifter som har samlats in för denna rapport visar att människohandeln för sexuellt utnyttjande, trots de insatser som har hittills gjorts, inte har tacklats på ett effektivt sätt och inte har minskat. Medlemsstaterna bör **fortsätta och t.o.m. intensifiera insatserna för att bekämpa människohandel för sexuellt utnyttjande**.

- **Människohandel i syfte att utnyttja personer som arbetskraft**

Flera medlemsstater har rapporterat att människohandel i syfte att utnyttja personer som arbetskraft ökar (21 % av alla registrerade offer). Medlemsstaterna redovisar också en ökning av antalet manliga offer för denna typ av människohandel, t.ex. inom jordbrukssektorn. Statistiska uppgifter för 2013–2014 visar att 74 % av de registrerade offren för arbetskraftsutnyttjande var män²¹.

Människohandlare utnyttjar kryphål i verkställigheten och kontrollen av lagstiftningen om arbetstillstånd, viseringar, arbetstagares rättigheter och arbetsvillkor. Människohandel för

²⁰ Ibid.

²¹ Enligt medlemsstaterna är det främst inom sektorerna jordbruk, byggnad, hotell och cateringtjänster, tillverkning och hushållsarbete manliga offer utnyttjas. Kvinnliga offer utnyttjas i första hand inom hushållsarbete.

arbetskraftsutnyttjande är ingalunda en ny företeelse inom EU och, som en följd av den ekonomiska krisen, efterfrågan på billig arbetskraft har ökat²². Människor förflyttas in i EU och inom EU för att utföra oavlönat eller mycket lågt betalt arbete, och de bor och arbetar under förhållanden där man inte tar hänsyn till deras mänskliga värdighet.

Slavarbete i hemmet är en form av människohandel för arbetskraftsutnyttjande som är särskilt svår att upptäcka. Det drabbar främst kvinnor och flickor. Eftersom det förekommer i privata hushåll, är offer ofta isolerade med begränsad eller ingen möjlighet att rapportera eller fly från utnyttjandet.

Visserligen orsakas inte alla situationer på EU:s arbetsmarknad där människor utnyttjas av människohandel, men i vissa fall är detta skälet. I dessa fall **måste alla offer för människohandel för arbetskraftsutnyttjande identifieras korrekt och få hjälp.**

- **Människohandel för andra former av utnyttjande**

Enligt statistiska uppgifter för 2013–2014 står andra former av utnyttjande för 12 % av det totala antalet offer.

Andra former av utnyttjande som rapporterats av medlemsstaterna omfattar människohandel som syftar till påtvingat tiggeri, brottslig verksamhet, tvångsäktenskap, skenäktenskap, avlägsnande av organ, handel med spädbarn och småbarn för adoption, handel med gravida kvinnor i syfte att sälja deras nyfödda barn, människohandel för cannabisproduktion och människohandel för narkotikasmuggling eller försäljning av läkemedel.

Medlemsstaterna rapporterar också fall där människor faller offer för **flera former av utnyttjande**, t.ex. när de tvingas till både arbetskrafts- och sexuellt utnyttjande och även till att delta i brottslig verksamhet.

Rapporter från medlemsstaterna tyder på att **utnyttjande av människor med fysiska, psykiska och utvecklingsmässiga funktionshinder ökar**. En ökning har också rapporterats för **handel** med personer med en romsk etnisk bakgrund **för påtvingat tiggeri**. Offer för människohandel används också som **läkemedelsmutor**, utnyttjas för **cannabisodling** eller används för att begå **bidragsbedrägerier**. Medlemsstaterna rapporterar också att **gravida kvinnor rekryteras och tvingas sälja sina nyfödda barn**.

Tvångsäktenskap²³ och skenäktenskap rapporteras allt oftare av medlemsstaterna i samband med människohandel. Enligt Europol kan man förvänta sig att den nuvarande

²² Som rapporterats av Europol i *Situation Report – Trafficking in human beings in the EU*, februari 2016.

²³ Observera att medlemsstaterna använder olika terminologi men ofta för att beskriva liknande företeelser, särskilt när det gäller skenäktenskap och tvångsäktenskap. För definitioner som används i EU-lagstiftningen om fri rörlighet för EU-medborgare, se handbok om skenäktenskap mellan EU-medborgare och tredjelandsmedborgare inom ramen för EU-lagstiftningen om fri rörlighet för EU-medborgare, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_en.pdf

migrations- och flyktingkrisen kommer att leda till fler äktenskap av bekvämlighetsskäl på grund av migranternas och asylsökandes ökade försök att få laglig hemvist²⁴.

Tendenser i handel med barn

Handel med barn rapporteras av medlemsstaterna som en av de mest ökande tendenserna inom EU. De statistiska uppgifterna för 2013–2014 visar att av 15 846 registrerade offer för människohandel i EU var minst 2 375 barn²⁵.

Nätverk för människohandel riktar in sig på socialt och ekonomiskt utsatta familjer och sätter familjerna i skuld som de inte kan betala tillbaka. I detta sammanhang tas barnen från sina föräldrar som en form av skuldåterbetalning.

Barn är en av de mest utsatta grupperna som människohandlarna riktar in sig på. Organiserade kriminella grupper väljer handel med barn eftersom det är lätt att rekrytera och ersätta dem²⁶. Även om handel med barn förekommer i situationer som saknar samband med migration, antyder den mottagna informationen på att företeelsen har förvärrats av den pågående migrationskrisen, under vilken antalet barn som kommer till EU har ökat exponentiellt²⁷. En betydande andel av dessa barn är ensamkommande, dvs. reser till och inom EU utan någon medföljande vuxen, eller lämnas ensamma efter att de har kommit till EU.

Identifiering av barn som är offer för människohandel och att fastställa deras sanna identitet är ett växande problem eftersom deras utsatthet gör dem till ett välkommet mål för människohandlare.

Handel med barn för tvångskriminalitet och sexuellt utnyttjande ökar. Barnoffer löper hög risk att inte bara återigen bli offer för människohandel, utan även att utsättas för **sekundär viktimisering**, dvs. att behandlas som förövare av brott snarare än som offer för människohandel²⁸.

Kommissionen rekommenderar att gemensamma och samordnade insatser görs för att förhindra och ta itu med handel med barn, minska sårbarheten hos utsatta barn, ge lämpligt stöd till barn som är offer för människohandel och se till att en barnskyddsdimension införlivas i alla åtgärder som riktar sig till barn, särskilt genom att stärka de integrerade systemen för skydd av barn och det gränsöverskridande samarbetet²⁹.

²⁴ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, februari 2016.

²⁵ Åldersinformation fanns bara tillgänglig för 13 841 av de 15 846 registrerade offren, så den faktiska siffran kan därför vara högre.

²⁶ Europol, Intelligence Notification, Child trafficking for exploitation in forced criminal activities, 2014.

²⁷ UNHCR, <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php>, 22/12/2015

²⁸ Ibid.

²⁹ För mer information, se kommissionens studie om högriskgrupper http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

Utvecklingen inom människohandel och organiserad brottslighet

Människohandel är **vanligtvis kopplad till organiserad brottslighet**, även om det finns vissa fall där ett litet antal offer utnyttjas lokalt och där **enskilda brottslingar agerar med en begränsad organisation**. De kriminella organisationer som är inblandade i människohandel kännetecknas av lösa, flexibla nätverk som anpassar sig snabbt och är sammanlänkade genom släktskap eller etnicitet. Rollerna är ofta utbytbara mellan medlemmar, och organisationerna är i allmänhet närvarande i ett antal länder.³⁰

Som en allvarlig form av organiserad brottslighet och ett betydande hot mot säkerheten kräver människohandel **en samordnat och målinriktat politiskt gensvar på EU-nivå**, vilket anges i **den europeiska säkerhetsagendan**. Gensvaret bör också innebära **att man tar itu med andra brott som hänger ihop med människohandel**, t.ex. förfalskning av dokument, narkotikahandel, it-brottslighet, barnpornografi, migrantsmuggling och bidragsbedrägerier. Förekomsten av dessa relaterade brott innebär ofta att människohandel inte utreds eller registreras som sådan³¹. De ständigt föränderliga formerna av människohandel och människohandlarnas förmåga att anpassa sig till nya situationer gör brottet ännu svårare att utreda och lagföra människor för.

Utvecklingen inom människohandel i samband med migration och asyl

Enligt kommissionens meddelande om läget avseende genomförandet av de prioriterade åtgärderna enligt den europeiska migrationsagendan,³² finns det starka bevis för att **migrationskrisen har utnyttjats av kriminella nätverk som är inblandade i människohandel att rikta in sig på de mest utsatta, i synnerhet kvinnor och barn**. Människohandlarna missbrukar i allt högre grad asylsystemen, vilka inte alltid är kopplade till nationella rutiner för vidarebeslutsning. En **oroväckande kraftig ökning av nigerianska kvinnor och flickor** som lämnar Libyen har identifierats (4 371 under januari–september 2015, jämfört med 1 008 året innan, varav 80 % uppskattades vara offer för människohandel av IOM Italien),³³ och det finns en allmän oro för en ökad risk för människohandel för sexuellt utnyttjande.

Som ett av verktygen för att ta itu med migrationskrisen under 2015 har EU avsevärt förstärkt samarbetet med tredjeländer, och människohandel är ett av de viktigaste områdena för samarbete med länderna i Afrika och västra Balkanområdet samt med Turkiet.

³⁰ Europol Situation Report: Trafficking in human beings in the EU, februari 2016.

³¹ Ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf

³³ IOM Italien, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

Samordning bör säkerställas på plats inom ramen för "hotspotstrategin" mellan alla olika aktörer som deltar i kontroll, fingeravtryckstagning, identifiering och registrering av tredjelandsmedborgare och i andra inledande mottagningsanläggningar, för att snabbt identifiera och hänvisa offer för människohandel vidare och ge lämplig vård och lämpligt skydd. Detta bör omfatta personal på fältet med lämplig utbildning³⁴.

Utvecklingen avseende internet och ny teknik

Internet och ny teknik gör det möjligt för organiserade kriminella grupper att få tillgång till en stor pool av potentiella offer, dölja sin verksamhet och genomföra en mängd olika brott på kortare tid och i en mycket större skala än någonsin tidigare. Medlemsstaterna rapporterar att **många offer för människohandel, särskilt för sexuellt utnyttjande och arbetskraftsutnyttjande, rekryteras på internet.**

Det behövs åtgärder för att **förebygga och ta itu med användningen av ny teknik** som ett verktyg för att rekrytera offer för människohandel.

III. RESULTAT AV ÅTGÄRDER FÖR ATT TA ITU MED MÄNNISKOHANDEL

De flesta medlemsstater har betonat att **det är svårt att mäta resultaten och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel.** Endast ett fåtal har dock utvecklat relevanta indikatorer eller utvärderat sina nationella strategier och handlingsplaner.

För att säkerställa effektiva, framsynta strategier och åtgärder anser kommissionen att **systematiska utvärderingar av medlemsstaternas strategier och handlingsplaner och mätningen av resultaten och effekterna av de åtgärder som vidtagits** är mycket viktiga.

Denna del av rapporten belyser de viktigaste åtgärderna som har vidtagits av medlemsstaterna inom tre tematiska nyckelområden som har angetts i direktivet mot människohandel och i EU:s strategi. Dessa områden diskuteras vidare i det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer denna rapport. Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar innehåller också exempel från medlemsstaterna och de åtgärder som vidtagits av kommissionen inom respektive område.

1. Straffrätt, utredningar och lagföringar

Att öka antalet utredningar och lagföringar avseende människohandel är en av de viktigaste prioriteringarna i EU:s rättsliga och politiska ram.

³⁴ Se [*Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards*](#), Europeiska kommissionen, 2013.

Antalet lagföringar och fällande domar är fortfarande oroväckande lågt, särskilt när man jämför med det antal offer som har identifierats. Även om utredningar inom detta område kräver en avsevärd mängd bevis för att säkra en fällande dom, visar den information som samlats för den här rapporten att medlemsstaterna inte använder tillräckligt effektiva utredningsverktyg. Finansiella utredningar genomförs oftast från fall till fall snarare än systematiskt, och är ofta begränsade till utredningar om återvinning av tillgångar³⁵. Detta är inte förenligt med de normer som gäller för arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF)³⁶ och rådets rekommendationer³⁷.

Man har vidare rapporterat att en alltför stor börda läggs på offer både före och under det straffrättsliga förfarandet. Vissa uppgifter tyder på att **offren ofta nekas stöd på polisstationer eller feltolkas som brottslingar och sedan lagförs och döms**.

I den mottagna informationen finns det tecken på ansträngningar för att organisera **gemensamma utredningar och inrätta gemensamma utredningsgrupper, och på de positiva erfarenheterna från dessa**, tillsammans med en **ökning av det övergripande EU-samarbetet** på detta område.

Informationen belyser också praktiska problem med **beslag och förverkande** i fall som rör människohandel, inklusive **problem med att upptäcka ekonomiska vinster av brott och ineffektivt internationellt samarbete** när pengarna har sänts till ett land utanför EU. **Finansiella utredningar** rapporteras leda till fler beslag och därmed fler förverkanden.

Människohandlare **utnyttjar ofta legitima affärsstrukturer för att dölja sina olagliga verksamheter**. Direktivet mot människohandel skapar rättsliga förpliktelser för företagen, dvs. ansvar och påföljder för juridiska personer för brott som handlar om människohandel (artikel 5). Även om näringsverksamhet både kan vidmakthålla människohandel och bidra till att den utrotas är de flesta företag omedvetna om kopplingarna, och **endast ett fåtal medlemsstater har lagfört juridiska personer i enlighet med artikel 5**.

Den information som insamlats av kommissionen visar tydligt att det är viktigt för medlemsstaterna att stärka insatserna för att **öka antalet utredningar och lagföringar, och minska bördan för offren och deras vittnesmål vid bevisupptagning**. De kan göra detta genom att **ta fram en regelbunden och skräddarsydd utbildning för utredare, åklagare och domare och genom att systematiskt använda finansiella utredningar** (som rekommenderas av arbetsgruppen för finansiella åtgärder) och andra effektiva underrättelseledda utredningsverktyg som kan tillhandahålla olika slags bevis utöver offrens vittnesmål. De bör också avsätta tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser för att verkligen ta itu med detta brott.

³⁵ Denna fråga diskuteras i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

³⁶ Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) är ett mellanstatligt organ som inrättades 1989 av de berörda staternas ministrar.

³⁷ Alla EU-medlemsstater har utvärderats om ekonomisk brottslighet och finansiella utredningar mellan 2008 och 2011 i samband med den femte omgången av ömsesidiga utvärderingar (rådet).

2. Identifiering, skydd och hjälp

Ett förhållningssätt med offret i centrum är själva kärnan i EU:s lagstiftning och politik mot människohandel. Detta innebär att man upprättar lämpliga mekanismer för tidig identifiering av offer samt tillhandahållande av hjälp och stöd, i samarbete med relevanta hjälporganisationer.

Att ge ovillkorlig tillgång till hjälp, stöd och skydd till offer är fortfarande en utmaning för de flesta medlemsstaterna. Människohandel är fortfarande ett ”osynlig brott” eftersom **antalet identifierade offer fortfarande är lågt**. Faktum är att **många offer för människohandel inte identifieras, och kan därmed inte utöva sina rättigheter**. Oro har uttryckts om **behandlingen av offer i brottmål**, där de kan utsättas för hot och sekundär traumatisering.

Köns- och åldersspecifik hjälp och stöd är fortfarande otillräcklig, och det finns en brist på tjänster för manliga offer för människohandel. Skyddsboenden och bostäder är inte alltid utrustade för att tillgodose offrens behov, och många barn och vuxna försvinner från skyddsboenden som inte ger adekvat vård.

Samtidigt som medlemsstaterna rapporterar om barninriktade åtgärder är hänvisningstiden för barn fortfarande låg, och förfarandena för att finna hållbara lösningar är otillräckliga. Problem kvarstår i samband med utseendet av vårdnadshavare för barnoffer, och de många olika metoderna inom EU innebär ytterligare komplexitet, särskilt i gränsöverskridande situationer.

En särskild åtgärd inom EU:s strategi och som bekräftas i rådets slutsatser³⁸ uppmanar medlemsstaterna att utveckla eller uppdatera nationella rutiner för vidarelussning **för att samordna de aktörer som deltar i identifiering, hjälp, skydd och återintegrering**. Enligt de uppgifter som kommissionen har tillgång till har **fler än hälften av medlemsstaterna**³⁹ **formaliserat sina nationella rutiner för vidarelussning**. Samtidigt som EU:s strategi efterlyser ett förhållningssätt som bygger på ett integrerat skyddssystem för barn, är **barnskyddstjänsternas delaktighet i rutinerna för vidarelussning fortfarande begränsad**. Medlemsstaterna rapporterar att stödet till offren har blivit bättre sedan rutinerna infördes. Att mäta deras allmänna effekt är dock fortfarande svårt.

Gränsöverskridande samarbete, inklusive gränsöverskridande rutiner för vidarelussning, är också nödvändigt för offer som förflyttas utanför sitt ursprungsland. I detta avseende spelar Schengens informationssystem en viktig roll i det gränsöverskridande informationsutbytet om offer för människohandel och deras utnyttjare, eftersom detta är den viktigaste databasen för registrering av försvunna personer i hela Europa. Det **framtida**

³⁸ Europeiska unionens råd välkomnade i sina slutsatser EU:s strategi och uppmanade medlemsstaterna att ”utveckla eller uppdatera de fungerande nationella rutinerna för vidarelussning i enlighet med EU:s policycykel, vilken beskriver de förfaranden som ska användas för att bättre identifiera, vidarelussa, skydda och hjälpa offer, och inbegripa alla relevanta offentliga myndigheter och det civila samhället”, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=SV&f=ST%2011838%202012%20REV%206>.

³⁹ Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjeckien, Danmark, Grekland, Ungern, Irland, Lettland, Malta, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Spanien och Storbritannien.

systemet för in- och utresa kommer att hjälpa till med att upptäcka och identifiera tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel genom att lagra uppgifter om personers in- och utresor, både viseringsbefriade och viseringsinnehavare.

Alla offer måste behandlas lika, och medlemsstaterna bör göra en lika stor insats för att identifiera, skydda och hjälpa offer för alla former av utnyttjande. I själva verket måste offren vara i centrum av politiken mot människohandel. Ingen form av utnyttjande bör negligeras, och offrens behov bör tillgodoses efter en individuell bedömning.

Offren måste i första hand betraktas som **rättighetsinnehavare**, och de måste kunna förstå och utöva sina rättigheter. I detta sammanhang rekommenderar kommissionen att alla lämpliga åtgärder vidtas på nationell nivå för att säkerställa en **tidig identifiering av offer för människohandel**, i linje med skyldigheten att tillhandahålla hjälp och stöd så snart det finns rimliga skäl att tro att de är offer. **Formalisering eller upprättande av nationella rutiner för vidarelussning** är ett viktigt steg i denna riktning. Sådana rutiner bör **övervakas och utvärderas** regelbundet på ett meningsfullt sätt, **i samarbete med det civila samhället och den akademiska världen.**

För barn som är offer för människohandel bör det finnas en **integrerad strategi för skydd av barn**. Den bör bygga på normerna i FN:s konvention om barnets rättigheter, inklusive barnets bästa, och en förstärkning av förmyndarskapssystem. **Att skapa ett varningssystem för saknade barn i Schengens informationssystem** är slutligen ett avgörande steg för att säkra en tidig identifiering av barnoffer.

3. Förebyggande

Utredningen, lagföringen och fällandet av människohandlare är viktiga verktyg för att ta itu med människohandel. Dessa verktyg blir emellertid inte aktuella förrän brottet redan har ägt rum och offer redan har drabbats av en allvarlig kränkning av sina grundläggande rättigheter. Utrotning av människohandel kan endast uppnås **om brottet hindras från att äga rum från första början**, genom att använda alla tillgängliga verktyg på EU-nivå och nationell nivå.

Förebyggandet bör ses i ett större sammanhang där brottet är vinst- och efterfrågebaserat. **Ett förhållningssätt som har sin grund i de mänskliga rättigheterna bör se till att de som tjänar på brottet och på att utnyttja offren ställs inför rätta.**

Medlemsstaterna rapporterade **omfattande åtgärder för förebyggande åtgärder** i enlighet med artikel 18 i direktivet mot människohandel, t.ex. utbildning och ökad medvetenhet. **Det rapporteras att det, efter utbildning av personal på fältet, har skett en ökning av antalet upptäckta fall av människohandel. Lite är emellertid känt om de faktiska effekterna av sådana åtgärder** på efterfrågan och förebyggande.

Den mottagna informationen tar också upp utbildningsverksamhetens **tillfälliga karaktär, bristen på specialiserad utbildning och ett förhållningssätt som är könsspecifikt och har barnet i centrum.** Det är också viktigt att understryka behovet av skräddarsydd

utbildningsverksamhet som i synnerhet tar itu med särdragen hos olika former av människohandel.

Dessutom betonar medlemsstaterna den privata sektorns roll för att förebygga människohandel.

Kriminalisering av användning av offrens tjänster

En dimension som medlemsstaterna har inriktat sig mindre på är förändringar av lagstiftningen för att komma åt dem som använder tjänster genom offren för människohandel, vilket rekommenderas i **artikel 18.4 i direktivet mot människohandel**. För närvarande betraktar cirka hälften av medlemsstaterna användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel som ett brott, när det sker med vetskap om att de är offer för människohandel⁴⁰.

I **direktivet om påföljder för arbetsgivare**⁴¹, som har en liknande men mindre omfattande räckvidd, har man redan konstaterat att EU-medlemsstaterna måste införa straffrättsliga påföljder för arbetsgivare som utnyttjar arbete eller tjänster som tillhandahålls av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i en EU-medlemsstat, om man har vetskap om att de är offer för människohandel. Det finns således ett tydligt behov av att säkra följdriktigheten och överbrygga de befintliga rättsliga luckor som kan leda till straffrihet.

Kriminaliseringen av användare av tjänster genom offer för människohandel rör ofta prostitution. När det gäller barnprostitution bidrar även **direktivet om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn**⁴² indirekt i kampen mot handel med barn genom att tvinga medlemsstaterna att se till att handlingen att delta i sexuell aktivitet med ett barn, där utnyttjandet sker genom prostitution, kriminaliseras och som ett minimum ger fängelsestraff.

Den information som kommissionen har mottagit visar ett tydligt **behov av kraftfulla garantier som ser till att det inte är offren som straffas, utan de som utnyttjar dem**. Om man inte tar itu med detta kommer offren att behandlas som brottslingar och bli straffade, medan förövarna och användarna kommer att dra nytta av denna passivitet. **Att vidta åtgärder, däribland rättsliga åtgärder, för att säkerställa en minskning av efterfrågan som främjar människohandel för alla former av utnyttjande är grundläggande i detta avseende.**

⁴⁰ Denna rapport syftar inte till att undersöka om medlemsstaterna uppfyller sina skyldigheter enligt artikel 18 i direktivet, eftersom det kommer att ske i en separat rapport, i enlighet med artikel 23. Informationen i denna rapport är inte uttömmande och föregriper inte på något sätt Europeiska kommissionens slutsatser.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:SV:PDF>.

⁴² [Direktiv 2011/93/EU om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi](#).

4. Ekonomiskt stöd för att ta itu med människohandel och genomföra rättsliga skyldigheter

En av de viktigaste utmaningarna när det gäller att ta itu med människohandel, som fastställts av både medlemsstaterna och icke-statliga organisationer, är de **begränsade resurser som finns tillgängliga för åtgärderna mot människohandel, hjälp till offer och förebyggande åtgärder på nationell nivå**. Den globala ekonomiska krisen har också haft en negativ inverkan på fördelningen av dessa medel.

I de flesta medlemsstater tillhandahåller inte statliga eller lokala myndigheter praktisk hjälp för offren, men det gör däremot icke-statliga organisationer. Det är därför viktigt att finansieringen är säkrad för dessa organisationer, så att de kan ge en effektiv och hållbar kort- och långsiktig hjälp till offer för människohandel.

Budgetanslagen bör vara tillräckliga för att man ska kunna ta itu med människohandel på ett effektivt sätt, och detta måste ske i samarbete med det civila samhället. En effektiv användning av medlemsstaterna av alla EU-medel som är relevanta för att ta itu med människohandel och genomförandet av kostnadseffektiva nationella åtgärder kan ge konkreta resultat och har en långsiktig effekt.

SLUTSATSER

Bidragen till denna rapport från medlemsstaterna och andra berörda parter gör det möjligt att lyfta fram ett antal **viktiga utmaningar** som EU och dess medlemsstater måste ta itu med som en prioritet genom att tilldela lämpliga insatser och resurser.

I detta avseende bör medlemsstaterna också **ta itu med och prioritera bekämpning av alla former av utnyttjande; öka antalet och effektiviteten vad gäller utredningar och lagföringar; arbeta för att förbättra insamlingen av uppgifter på området människohandel; fokusera på att identifiera alla offer i ett tidigt skede, bl.a. genom att införa rätt mekanismer; se till att alla offer erbjuds skydd och hjälp; vidta könsinriktade åtgärder och ett förhållningssätt med barnet i centrum; fokusera på de mest utsatta offren, däribland utsatta barn; ge lämpligt stöd till barn som är offer för människohandel förebygga människohandel genom att ta itu med efterfrågan som främjar alla former av utnyttjande; systematiskt utvärdera nationella strategier och handlingsplaner; tilldela lämpliga resurser för att ta itu med människohandel och samarbeta på ett meningsfullt sätt med det civila samhället.**

Det är viktigt att medlemsstaterna uppmuntrar **regeringar och oberoende organ att rutinmässigt delta i EU:s nätverk av nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer**, så att de kan arbeta på en **operativ, strategisk och övervakande nivå** på ett välgrundat och samordnat sätt.

Ratificeringen av medlemsstaterna av alla relevanta internationella och regionala instrument kan främja effektiviteten och följdriktigheten i gemensamma insatser. I detta sammanhang behöver **stärkandet av det internationella samarbetet** för utbyte av

information, uppgiftsinsamling, forskning, övervakning och utvärdering uppmuntras för att maximera åtgärdernas effekt, undvika dubbelarbete och minska den administrativa bördan för medlemsstaterna.

Antagandet av direktivet mot människohandel och införlivandeprocesserna på nationell nivå⁴³ har betytt mycket för att öka medvetenheten om omfattningen av företeelsen i EU och behovet av att ta itu med denna med hjälp av en rad olika verktyg som rör förebyggande, skydd och lagföring. I och med **att EU-direktivet genomförs korrekt och fullständigt kommer medlemsstaterna på sikt att kunna garantera förebyggandet av brottslighet, lagföringen av förövarna och – viktigast av allt – skyddet av offren.**

Kommissionen kommer att fortsätta arbetet med en samordnad och konsekvent respons vad gäller människohandel. Senast i slutet av 2016 kommer kommissionen att offentliggöra de två ytterligare rapporterna enligt artikel 23 i direktivet om människohandel om efterlevnad och kriminalisering, tillsammans med en strategi mot människohandel efter 2016.

⁴³ Hittills har 26 av de 27 medlemsstater som omfattas av direktivet underrättat kommissionen om ett fullständigt införlivande.