

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016

COM(2012) 286 final

(2013/C 44/20)

Ordfører: **Béatrice OUIN**

Kommissionen besluttede den 19. juni 2012 under henvisning til EUF-traktatens artikel 304 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016«

COM(2012) 286 final.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab, der vedtog sin udtalelse den 23. november 2012.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 485. plenarforsamling den 12.-13. december 2012, mødet den 13. december 2012, følgende udtalelse med 104 stemmer for, ingen imod og 1 hverken for eller imod:

1. Konklusioner og henstillinger

1.1 Udvalget tager positivt imod denne strategi, som sigter mod at komme menneskehandel til livs, og som den ønsker at samarbejde om. Det understreger dog, at det forekommer at være et lidet realistisk mål i betragtning af fænomenets nuværende udbredelse, det klima af relativ tolerance, som omgærdet det, og de beskedne ressourcer, der afsættes til at bekæmpe det.

1.2 Udvalget understreger, at strategien ikke kan gennemføres uden aktiv bistand fra civilsamfundet, i kontakt med ofrene. Ofrenes støtteorganisationer har brug for finansielle midler til at fuldføre deres mission.

1.3 Udvalget foreslår at sondre mellem handel med henblik på seksuel udnyttelse og andre formål (arbejde, proformaægteskaber, tiggeri, organhandel), for at det kan stå helt klart for alle, hvad det er, der skal bekæmpes. Det foreslår at indføre et mærke for byer, som ikke tolererer seksuel udnyttelse af kvinder og børn på deres område.

1.4 Ligeledes ønsker udvalget en differentieret fremgangsmåde, når der er tale om børn (De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder).

1.5 EU-landene bør ratificere ILO's konvention om anstændigt arbejde for husarbejdere og alle de internationale konventioner, som behandler dette emne.

1.6 Udvalget insisterer på, at ofrene skal ydes tilstrækkelig beskyttelse til, at de kan reintegrere sig i det lovlydige samfund, som de er blevet udelukket fra (beskyttelse, når de anmelder overgreb, adgang til bolig, til sundhedsydelser osv.). For at

denne integration kan blive varig, er det vigtigt, at ofrene får en chance for at finde arbejde i et inklusivt arbejdsmarked med støtte fra offentlige midler.

1.7 Bekæmpelsen af menneskehandel bør være en tværgående politik med en ægte socialpolitik i tilgift til bekæmpelsen af menneskehandelen. Der må skabes synergier med andre strategier: til gavn for integration af romaer, fattigdomsbekæmpelse, stofmisbrug, seksuelt misbrug af børn osv.

2. Indledning

2.1 Slaveri er ikke et afsluttet kapitel. Det findes stadig og endda i de mest udviklede lande. Det forhold, at menneskehandel stadig foregår eller griber om sig på Den Europæiske Unions territorium, er en svøbe, som underminerer Unionens demokratiske fundament. Når det i retsstater forekommer, at mennesker sælges af andre mennesker med henblik på seksuel udnyttelse, arbejde eller tvangstiggeri og nu også med henblik på organhandel og proformaægteskaber, og når de kriminelle menneskehandlere tjener betydelige summer derved, så svækkes troværdigheden af de principper om respekt for menneskerettighederne, som Unionen gør en dyd af at udbrede i resten af verden.

2.2 Artikel 5 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder forbyder specifikt menneskehandel. Direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, som anlægger en global tilgang med vægt på menneskerettighederne og ofrene og inddrager kønsaspektet, skulle – når det bliver omsat af medlemsstaterne senest 6. april 2013 – gøre det muligt at tage bedre fat på bekæmpelsen. Andre retsinstrumenter om ofrenes rettigheder, ligestilling mellem mænd og kvinder, seksuel udnyttelse af børn eller instrumenter rettet mod arbejdsgivere, som bevidst udnytter tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, kan gøre det muligt at rette indsatsen mod menneskehandlerne.

2.3 Mange spredte retsinstrumenter kan komme på tværs af hinanden eller overlape hinanden, og de kan ikke tilsammen gøre det ud for en politik. Derfor er det nødvendigt at vedtage en strategi for at fastlægge prioriteter, udfylde lakuner og skabe overensstemmelse mellem de forskellige lovtekster. Det er målet med den foreliggende strategi.

2.4 Om den nuværende situation kan det fastslås, at der er langt fra de erklærede principper til virkelighedens verden. Principielt er Den Europæiske Union, dens medlemsstater og borgere erklærede modstandere af menneskehandel, der betegnes som moderne slaveri. I dagligdagen kan enhver borger, socialarbejder, læge, politibetjent, politiker osv. på sin vej møde ofre for menneskehandel – meget unge udenlandske piger, som prostituerer sig på fortovene i de europæiske byer, børn, som tigger – eller indirekte deltage i udnyttelsen af mennesker ved at købe produkter, der er så billige, at man må formode, at der i det mindste på et eller andet tidspunkt under produktionen har været anvendt tvangsarbejde. Der er i praksis en udbredt kollektiv tolerance, en stor fortællelse af menneskehandelen. De fleste lukker øjnene, vil ikke se, føler sig ikke berørt, men alle har en rolle at spille.

2.5 I den foreliggende tekst foreslår Kommissionen en handlingsplan for at blive mere effektiv, hvilket udvalget, der allerede har udtalt sig i denne retning om direktivforslaget⁽¹⁾, kun kan støtte.

2.6 Denne strategi kan kun lykkes, hvis civilsamfundet bliver dens vigtigste partner. På dette område er det civilsamfundsorganisationerne, som bedst forstår problemet, og som kan hjælpe med at spore ofre og handle forebyggende. Politi, retsvæsen, arbejdstilsyn osv. er uundværlige, men hvis de statslige myndigheder alene kunne komme menneskehandel til livs, ville den allerede være udryddet. Inddragelse af civilsamfundets organisationer i gennemførelsen af strategien er den eneste måde, hvorpå indsatsen kan blive effektiv. Det er nødvendigt med finansiel støtte til de organisationer, som gør en indsats for at komme ofre til hjælp.

2.7 Kommissionen foreslår fem prioriteter: Identificere, beskytte og bistå ofre. Intensivere forebyggelsen. Øget retsforfølgning af menneskehandlere. Bedre koordinering, bedre samarbejde og øget politisk sammenhæng. Effektiv reaktion på de nye problemer, især de kriminelle netværks brug af internettet.

3. EØSU's bemærkninger

3.1 EØSU har tidligere udtalt sig om emner vedrørende menneskehandel i flere af sine udtalelser, blandt andet om seksuel udnyttelse af børn⁽²⁾, om ofres rettigheder⁽³⁾ og om en samlet strategi for migration og mobilitet⁽⁴⁾.

Identifikation af ofre

3.2 I sin udtalelse fra oktober 2010, insisterede EØSU på beskyttelsen af ofre, så snart de er anerkendt som sådanne.

(1) EUT C 51 af 17.2.2011, s. 50-54.

(2) EUT C 48 af 15.2.2011, s. 138-144.

(3) EUT C 43 af 15.2.2012, s. 39-46.

(4) EUT C 191 af 29.6.2012, s. 134-141.

Hele problemet ligger i denne anerkendelse og i bevisbyrden, som påhviler sårbare personer, der ikke taler sproget, som er overvåget af dem, der udnytter dem, som er bange, som ikke kender deres rettigheder, som ikke ved, hvor de skal henvende sig. Det er mht. opsporingen af ofre, at der bør ske fremskridt, for at der kan være større lydhørhed. Nogle fagforeninger har iværksat pilotprojekter for at uddanne arbejdstagere, som kan møde ofre for tvangsarbejde, så de er klar over, hvornår de står over for et offer, og ved, hvordan de skal komme i kontakt med vedkommende og yde hjælp og beskyttelse. Offentlige myndigheder og foreninger bør gøre den samme indsats for personer, som kan komme i kontakt med handlede mennesker, der er genstand for seksuel udnyttelse (næsten 80 % af ofre). De eksisterende redskaber, kurser, retningslinjer og vejledninger bør stilles til rådighed for et meget bredere publikum, for at folk kan vide, hvordan og hvor de skal henvende sig, hvis de får mistanke om menneskehandel.

3.3 Den nuværende tendens skal vendes: når et offer henvender sig til en hjælpeorganisation, henvises vedkommende meget ofte til en anden organisation, som regnes for mere kompetent. Nogle ofre må således fortælle deres historie til snesevis af mennesker, før de får virkelig støtte. Det bør tværtimod være sådan, at alle føler sig rustede til at lytte til og hjælpe ofre. Dette kræver, at folk er informerede, uddannede og rustede til opgaven, så de ved, hvad de skal sige og gøre, og det kræver, at foreninger og sociale myndigheder arbejder sammen.

3.4 Der er også behov for en specialiseret behandling af ofre, især når der er tale om børn. Barnets tarv bør være det ledende princip. Bekæmpelsen af romabørns tvangstiggeri bør medtages i EU's strategi for integration af romaer.

Styrkelse af forebyggelsen

3.5 EØSU værdsætter, at der lægges vægt på kønsaspektet. Faktisk er hen ved 80 % af ofre for menneskehandel kvinder, og de fleste af disse er dømt til tvungen prostitution. Seksuel udnyttelse er således formålet med 76 % af menneskehandelen. At denne handel med henblik på seksuel udnyttelse stadig kan finde sted sætter uligheden mellem mænd og kvinder i perspektiv. At kvinder – ofte unge – bringes ind i Den Europæiske Unions rigeste byer for her at blive prostituerede rejser spørgsmålet om kundernes syn på disse kvinder – og på kvinder generelt – og gør de ligestillingsforanstaltninger, der i øvrigt træffes, til skamme.

3.6 Udvalget anbefaler derfor, at handel med henblik på seksuel udnyttelse holdes klart adskilt fra handel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft, tvangstiggeri og handel med organer. Det anbefales også at behandle seksuel udnyttelse af børn som en særlig kategori. Hovedparten af menneskehandelen (80 %) drejer sig om seksuel udnyttelse. Det er derfor vigtigt at nævne den ved navns nævnelser. Det er vigtigt, for at det kan stå klart, hvad det er, man bekæmper. Menneskehandlerne synes at være et tåget, fjernt uådgribeligt fænomen, men kunderne og ofre er personer, som enhver kan møde på gaden i Europas byer.

3.7 For at styrke forebyggelsen må man tage fat på efterspørgslen. Så længe der er kunder, vil der være menneskehandlere. Hvis man skal reducere efterspørgslen, må børn fra helt små af og i alle miljøer opdrages til ligestilling mellem mænd og kvinder. Dette forudsætter også en større kønsblanding på arbejdspladserne. Når beskæftigelsen er kønsblandet, og mænd og kvinder arbejder inden for de samme fag og har lige stort ansvar, bliver det vanskeligere at have forvrængede forestillinger om kvinder, at se dem som sexobjekter, der kan købes. En seksualundervisning, som inddrager den følelsesmæssige dimension og menneskelige værdighed, er afgørende. Hvis forældrene ikke taler om seksualitet, vil de unge hente information på internettet og risikere at blive konfronteret med negative opfattelser, som kan påvirke deres fremtidige syn på forholdet mellem mænd og kvinder.

3.8 Kønsaspektet er således vigtigt, men der må også tages højde for, om ofrene er børn eller voksne. Det er nødvendigt at minde om, at seksuelle relationer med børn er en forbrydelse. Der må afsættes flere midler til en indsats på dette område, for med det stigende antal pornografiske websteder, hvor børn sættes i scene, sker det, at nogle voksne glemmer eller tilsidesætter loven. Det er også nødvendigt at give børn seksualundervisning og forklare dem, at de har krav på respekt ⁽⁵⁾.

3.9 Forebyggelse består også i at bekæmpe den fattigdom, som jager folk fra hus og hjem, og de menneskesmuglere, som tjener herpå. Tiltrukket af drømmen om at få del i Vestens rigdom er de illegale indvandrere – som er i en sårbar situation, papirløse, uden penge, ude af stand til at kommunikere og bange for at blive fanget af politiet – prisgivet menneskehandlere, som gør dem til slaver, skønt de er kommet af egen fri vilje og ikke med magt er blevet tvunget væk fra deres hjem.

3.10 Hvad tvangsarbejde angår, er dets stigende udbredelse foruroligende. Det er også nødvendigt at se nærmere på misbrug af arbejdskraft ved at afklare, hvad au pair-status indebærer, eller pilgrimmes rolle i visse religiøse institutioner, idet grænsen mellem frivilligt arbejde og tvangsarbejde undertiden kan være uklar.

Retsforfølgelse af menneskehandlere

3.11 I sin tidligere udtalelse lagde EØSU vægt på efterforskningens finansielle aspekt, hvilket stadig er aktuelt. Denne form for kriminalitet er faktisk en af de mest lukrative. Den anslåede årlige profit fra udnyttelse af alle handlede tvangsarbejdere på verdensplan udgør 31,6 mia. USD. Heraf genereres 15,5 mia. USD (49 %) i industrilande ⁽⁶⁾. Den finansielle efterforskning på europæisk plan er et afgørende element i jagten på menneskehandlerne. EØSU går ind for, at de midler, der tjenes på

menneskehandel, bliver konfiskeret og anvendt til at yde ofrene erstatning og bekæmpe denne aktivitet.

3.12 Beskyttelsen af ofrene under hensyntagen til kønsaspektet er en udfordring, der skal tages op. Ofrenes rolle i gennemførelsen af retssager mod menneskehandlere er altafgørende, og de bør derfor kunne være trygge. Beskyttelsen af ofrene bør også omfatte adgang til bolig, til sundhed og til personlig sikkerhed. For at denne integration kan blive varig, er det vigtigt, at ofrene får en chance for at finde arbejde i et inklusivt arbejdsmarked med støtte fra offentlige midler. På denne måde kan de få erhvervs erfaringer og arbejdsvaner, som er en forudsætning for deres rehabilitering og vellykkede omstilling til det åbne arbejdsmarked. Efter at være blevet tvunget til at leve marginaliseret, bør disse ofre hjælpes til at integrere sig i det lovlydige samfund.

3.13 Det er nødvendigt at indgå aftaler med de stater, hvorfra de illegale indvandrere kommer, for at hjælpe dem med mere effektivt at bekæmpe menneskesmuglerne, som ikke retsforfølges for menneskehandel, skønt de leverer potentielle ofre til de kriminelle netværk.

Bedre koordinering og samarbejde samt øget politisk sammenhæng

3.14 Udvalget glæder det sig over den planlagte europæiske virksomhedskoalition til bekæmpelse af menneskehandel. Virksomhedernes engagement er afgørende for at bekæmpe tvangsarbejde i tredjelande, men også i Den Europæiske Union. Denne koalition bør også omfatte små underleverandører til store koncerner i brancher, hvor man ved, at sort arbejde spiller en stor rolle: restaurationer, byggeri, landbrug. Kampen mod menneskehandel er en vigtig dimension af virksomhedernes sociale ansvar. Det sociale ansvar gælder også illegalt arbejde eller tvangsarbejde i tredjelande, hos alle underleverandører i alle produktionskædens etaper. I dag, hvor produktionsprocesserne er globaliserede, har de multinationale virksomheder en stor rolle at spille mht. at kontrollere, hvordan alle de produkter, de bruger, fremstilles.

3.15 Ligeledes bør handelsaftalerne udtrykkeligt indeholde klausuler, som forbyder handel med varer og tjenesteydelser, som er produceret ved hjælp af tvangsarbejde.

3.16 I tjenesteydelsessektoren, især for arbejdstagere i private husholdninger, ved man, at slaveri ikke er afskaffet. ILO vedtog i juni 2011 et instrument til bekæmpelse af misbrug med konvention nr. 189 »anstændigt arbejde for hushjælpere« ⁽⁷⁾. EØSU anbefaler, at de 27 medlemsstater hurtigt ratificerer

⁽⁵⁾ EUT C 24 af 28.1.2012, s. 154-158.

⁽⁶⁾ Patrick Belser, »Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits«, arbejdsdokument, Genève, ILO, 2005.

⁽⁷⁾ Denne ILO-konvention er endnu ikke blevet ratificeret af nogen europæisk stat (to lande, Uruguay og Filippinerne, har ratificeret den).

denne konvention såvel som alle internationale instrumenter, der omhandler menneskehandel ⁽⁸⁾.

3.17 Udvalget går ind for oprettelse af en civilsamfundsplatform, som kan give mulighed for at formidle information og vejledning om menneskehandel inden for hver deltagende organisation, som er potentielt berørt og som har den nødvendige ekspertise.

3.18 Tilstedeværelsen af nationale rapportører og bedre dataindsamling har stor betydning. Dataindsamlingen bør harmoniseres, så hver stat gennemfører den på samme måde. De nationale rapportører vil i og med, at de får hovedansvaret for bekæmpelsen af menneskehandel, kunne koordinere den indsats, der gøres af forskellige tjenester og berørte organisationer, som dog ikke altid arbejder sammen: indvandring, beskyttelse af børn og unge, arbejdstilsyn, organisation til bekæmpelse af vold mod kvinder osv. Europol har en vigtig rolle at spille, for menneskehandlerne kender ingen grænser.

3.19 Ved at koordinere EU's eksterne aktiviteter og tale åbent om menneskehandel i frihandelsaftalerne kan man henlede opmærksomheden på dette fænomen, som alt for ofte tilsløres eller undervurderes.

3.20 De lokale offentlige myndigheder, især de kommunale myndigheder i store byer, er særligt godt placeret til at bekæmpe den ulovlige seksuelle udnyttelse af ofre for menneskehandel, fordi de har et bedre kendskab til de lokale realiteter. Udvalget anbefaler, at der via en uafhængig myndighed indføres et logo for byer, som udmærker sig ved ikke at tolerere menneskehandel og ved at være mobiliserede mod prostitution og tvangstiggeri. Der er logoer for luft- og vandkvalitet, men er det menneskelige miljø ikke lige så vigtigt?

3.21 Det er helt afgørende at evaluere effektiviteten af EU's finansieringer, at udarbejde, offentliggøre og oversætte retningslinjer for god praksis, effektive procedurer, som er tilpasset de forskellige aktører, politi, retsvæsen, kommuner og foreninger.

Reaktion på nye problemer

3.22 Rekruttering af ofre og kunder via internettet er en ny risiko. Det er nødvendigt at analysere problemet og gå til modangreb ved at benytte internettet og de sociale netværk til at udbrede et budskab om ansvarlighed og respekt for den menneskelige værdighed. Det ville være synd kun at fremhæve farerne – som er reelle – ved internettet, når dette nye redskab også kan benyttes til at fremme udbredelsen af positive budskaber og være et forebyggende middel.

Bruxelles, den 13. december 2012

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

⁽⁸⁾ Protokol om forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, der supplerer FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, FN's traktatsamling, bind 2237, s. 319; Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (CETS nr. 197), Warszawa, 16. maj 2005. FN-konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, New York, 18. december 1979, FN's traktatsamling, bind 1249, s. 13; FN-konvention om barnets rettigheder, 20. november 1989, FN's traktatsamling, bind 1577, s. 3; ILO's konvention om tvangsarbejde, 1930 (nr. 29); ILO's konvention om afskaffelse af tvangsarbejde, 1957 (nr. 105); ILO's konvention om de værste former for børnearbejde, 1999 (nr. 182).