



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 27.11.1996
KOM(96) 547 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN

om kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt

Inledning

1. Den omfattande utvecklingen av turism där barn utnyttjas sexuellt är ett relativt nytt fenomen, vilket till viss del hör samman med den betydande ökningen av antalet affärsresenärer och internationella turister under andra halvan av 1900-talet.

I detta sammanhang uppfattas turismen som en kanal för sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte. Det blir samtidigt alltmer uppenbart att det växande engagemanget från turistnäringen och dess yrkesutövare i kampen mot detta gissel är en nyckelfaktor för problemets lösning.

2. Det är inte bara pedofiler som sexuellt utnyttjar barn i samband med resor, även om de utgör den inre cirkeln av personer som utnyttjar barn sexuellt, utan också personer som utnyttjar barn av preferens eller när de har tillfälle¹.

Denna distinktion mellan olika personer som sexuellt utnyttjar barn, som är baserad på olika vetenskapliga arbeten, är av praktiskt intresse inte bara när det gäller att inrikta informationskampanjer, som framför allt vänder sig till de personer som utnyttjar barn när de har tillfälle. Den är också av intresse i samband med behandlingar och rehabilitering av offer, vilka anpassas till barnets utvecklingsstadium och vilken typ av övergrepp som det utsatts för. Denna distinktion bör emellertid på inget sätt dölja att alla former av sexuella övergrepp är oacceptabla.

Man har nått anmärkningsvärda framsteg med att fastställa vilka orsaker, såväl psykologiska, sociala som kulturella, som leder till att en turist utnyttjar barn sexuellt (jfr bilaga 1). Trots att viss osäkerhet kvarstår om sexturisternas identitet, motiv och beteende hindrar inte detta att det utformas och vidtas åtgärder som syftar till att bekämpa detta beteende.

3. Sexuellt utnyttjande av barn är en verklig "kommers" på internationell nivå, vilket framgår av förberedelsearbetet till världskongressen i Stockholm i augusti 1996. Den känner inga geografiska, kulturella eller sociala gränser. Den är ofta välorganiserad och extremt lönsamt och risken att den leder till rättsliga åtgärder och straffpåföljder är mycket liten.

Det är tydligt att sexturism som involverar barn är ett fenomen som ökar i omfattning. Ändå kvarstår fortfarande vissa frågor, eftersom det i brist på kvalitativa och kvantitativa studier är svårt att ge en exakt bild av dess natur och omfattning. Det är dock allmänt erkänt att detta fenomen breder ut sig och att den geografiska omfattningen ökar.

Det är uppenbart att antalet prostituerade barn fortsätter att öka. De sifferuppgifter som framförs från olika håll skall hanteras med största försiktighet, men det går ändå att påstå

¹ Termen en person som utnyttjar barn sexuellt av preferens används för att beteckna individer som har en sexuell preferens för barn i pubertetsåldern eller som är något äldre. Termen en person som utnyttjar barn sexuellt om de har tillfälle används för att beskriva individer som sexuellt utnyttjar barn utan att deras sexuella intresse nödvändigtvis riktar sig mot barn. Om ni vill veta mer om dessa begrepp kan ni vända er till dokumentet *L'exploiteur sexuel*, som lades fram av ECPAT (End Child Prostitution in Asian Tourism) inför Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte (Stockholm, augusti 1996).

att enligt aktuella beräkningar fogas en miljon barn i världen årligen till raden av offer för sexturism och organiserad prostitution.

Det verkar dessutom som om fenomenet breder ut sig. Turistströmmarna går huvudsakligen från de ekonomiskt utvecklade länderna i Västeuropa, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland till de fattigare länderna i andra områden. Sexturism som involverar barn var förr koncentrerad till framför allt Sydostasien, men nu förekommer den även i många andra länder i Asien samt även i Sydamerika, Västindien och Afrika. Men det förekommer även att personer i vissa mindre utvecklade länder turistar i sexuellt syfte. Det finns dessutom vissa sexturistmål i de industrialiserade länderna. Vad mera är, vissa länder i Östeuropa börjar att dra till sig sexturister och exporterar barnprostitution till andra länder².

Sexturismens organisation på nationell nivå, särskilt på de mest kända resmålen, har i flertalet fall band till den organiserade brottsligheten. På internationell nivå sker marknadsföringen och organiseringen av sexturism som rör barn - som utgör en marginell del i jämförelse med vanlig turistverksamheten - på många olika sätt (jfr bilaga 2).

4. När det gäller att bekämpa detta fenomen bör varken turismen, de som arbetar inom turistnäringen eller ens de resmål som berörs av detta gissel misskrediteras. Det handlar istället om att uppmuntra att det utarbetas uppförandenormer som sedan kan utplåna detta beteende, som inte ligger i linje med etiken inom turistnäringen.

Utvecklingen av turism där barn utnyttjas sexuellt står i själva verket i uppenbar strid mot andan och bokstaven i bestämmelserna i *Charte du Tourisme* och i *Code du Touriste* från Världsturistorganisationen, vilka antogs av organisationens generalförsamling vid dess sjätte session (september 1985).

I deklARATION om förebyggande av organiserad sexturism, som antogs av Världsturistorganisationens generalförsamling vid dess elfte session (oktober 1995), fastställs att organisationen "*tar avstånd ifrån och fördömer i synnerhet den sexturism som involverar barn, som betraktas som en kränkning av artikel 34 i Konventionen om barnets rättigheter (Förenade nationerna, 1989), vilket kräver att rigorösa rättsliga åtgärder vidtas av de länder som skickar ut och tar emot turister*".

5. Kommissionen är fullt medveten om både problemets omfattning och allvar och om att den europeiska allmänheten i allmänhet, turisterna och turistnäringen i synnerhet visar prov på en växande medvetenhet om detta svåra problem.

Barn är dessutom sårbara och detta gör dem till ett lätt byte. Av denna anledning har barnen rätt till särskild uppmärksamhet och skydd, och det kan anses vara kommissionens uppgift att övervaka detta. Därför har kommissionen tagit initiativ till detta meddelande som särskilt ägnas kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

² Helena Karlén och Christina Hagner, *L'exploitation sexuelle des enfants à des fins commerciales dans certains pays de l'Europe de l'Est*, ECPAT, 1996

I detta sammanhang skall man komma ihåg att redan i rådets förslag till beslut om ett första flerårigt program för europeisk turism, Philoxenia-programmet³, som antogs av kommissionen i april 1996, hänvisades det till problematiken med turism där barn utnyttjas sexuellt.

I detta meddelande sammanställs resultaten från Stockholmkongressen i augusti 1996 mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte och särskilt de olika hänvisningar till sexturism eller turistnäringen som framfördes i handlingsplanen från Stockholm. Som en del av Europeiska unionens allmänna bidrag till att stärka kampen mot sexuella övergrepp och sexuellt utnyttjande av barn kommer det med specifika och konkreta svar på hur turism där barn utnyttjas sexuellt kan bekämpas.

Ett memorandum med titeln *Europeiska unionens bidrag till att förstärka kampen mot sexuellt utnyttjande och exploatering av barn* lades fram av kommissionens vid det informella ministermötet i inrikes- och rättsliga frågor den 26 och 27 september 1996. I detta ges en helhetsbild som klarlägger kommissionens vilja att säkerställa en större enhetlighet för alla åtgärder som rör problematiken kring skyddet av barnen.

I detta finns detaljerade upplysningar om kommissionens insatser på området. Det beskriver dels olika vidtagna åtgärder samt pågående och planerade åtgärder. En del av åtgärderna har redan gett resultat. Om detta vittnar det faktum att kommissionen i oktober 1996 antog dels meddelandet om olagligt eller skadligt material på Internet⁴, dels grönboken om skydd av minderåriga och av den mänskliga värdigheten i audiovisuella tjänster och i informationstjänster⁵.

Dessa två särskilda bidrag, vilka ligger i linje med kommissionens övergripande politik, är av intresse i förhållande till andra områden. Sambandet med kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt, till exempel, blir särskilt tydligt med tanke på alla nya möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder vad beträffar framför allt informationsutbyte mellan sexturister samt marknadsföring och organisering av sexturismen.

Syftet med meddelandet om kvinnohandel med sexuellt utnyttjande som syfte, som antog i november 1996⁶, har även särskild relevans för kampen mot sexuellt utnyttjande av barn.

Det är kommissionens åsikt att eftersom barnet alltid skall vara i centrum för uppmärksamheten går flertalet lösningar på problemet med sexturism som involverar barn ut på att avstyra och straffa dem som förgriper sig på barn.

Det är särskilt viktigt att uppmärksamma dem som köper barnsex, eftersom en minskning av efterfrågan är en ofta förbisedd faktor i skyddet av barnen. Fördelningen av insatser är ojämn, eftersom man inriktar sig på den som har utnyttjats snarare än den som utnyttjar och man söker lösningar för att minska utbudet, utan att följa upp med åtgärder som dämpar efterfrågan på barn.

Kommissionen är medveten om att, även om turistnäringen har kapacitet att bidra till kampen mot sexturism som involverar barn, så är dess möjligheter att vidta åtgärder trots allt begränsade. Av effektivitetsskäl krävs alltså att turistnäringens insatser ingår i ett övergripande synsätt, som sammanför de ökande insatserna från berörda länder och

³ KOM(96) 168 slutlig, 30.04.1996

⁴ KOM(96) 487 slutlig, 16.10.1996

⁵ KOM(96) 483 slutlig, 16.10.1996

⁶ KOM(96) 567 slutlig, 20.11.1996

kompetenta internationella organisationer samt många privata initiativ i samhället och från icke-statliga organisationer med erkända erfarenheter inom området.

En insats från gemenskapen inom området kan motiveras på mer än ett sätt. En orsak är att fenomenet och dess följdverkningar är av gränsöverskridande natur, vilket avsevärt begränsar räckvidden på punktinsatser eller isolerade åtgärder. En annan orsak är risken för att insatserna sprids, i synnerhet om det inte finns en stark drivande kraft som samordnar dem. Gemenskapen har slutligen förmåga att mobilisera ett stabilt politiskt och ekonomiskt åtagande, både inom Europa och i sina relationer med länder utanför gemenskapen.

De föreslagna åtgärder som presenteras nedan skall ses som en referensram för kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt. Denna ram har ett perspektiv på medellång eller lång sikt och inriktas på ett begränsat antal mål som syftar till att svara på behovet

- att avskräcka och straffa personer som utnyttjar barn sexuellt
- att samtidigt påverka efterfrågan och utbudet av sexturism som involverar barn
- att uppmuntra medlemsstater att inta en gemensam ståndpunkt mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

Att avskräcka och straffa personer som utnyttjar barn sexuellt

Kommissionen delar åsikten: "Man måste utan att tveka fastställa att sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte är olagligt och omoraliskt. Det får inte heller råda någon tvekan om att barnen i detta sammanhang aldrig är gärningsmännen utan offren."

Det är viktigt att de personer som har en benägenhet att begå vissa handlingar vet att de kan bli åtalade, eller i motsatta fallet, att de kan dra nytta av det finns "luckor" i lagstiftningen. Följaktligen bör det rika förråd av lagtexter som underlättar kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt samt deras tillämpning uppmärksammas i större utsträckning.

Detta är än mer betydelsefullt eftersom det efter påtryckningar från i synnerhet humanitära organisationer och allmänheten antas nya lagar⁸, vilka gör det möjligt att exempelvis straffa personer som sexuellt utnyttjar barn för förbrytelser och brott som de har begått utomlands. Flera medlemsstater har inriktat sig⁹ - eller inriktar sig¹⁰ - på denna

⁷ Programföredrag av Ofelia Calcetas-Santos, Förenta Nationernas särskilda föredragande om handel med barn, barnprostitution och barnpornografi (Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte, Stockholm, augusti 1996)

⁸ För en helhetsbild kan man vända sig till dokumentet *Le cadre international légal, les réponses législatives existant au niveau national et leur mise en application*, som lades fram av ECPAT inför Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte (Stockholm, augusti 1996). Se även ECPAT, *Enforcing the Law against the Commercial Sexual Exploitation of Children*, Nitiporn Printing Co., Ltd., 1996.

⁹ Sverige, Tyskland (1993), Frankrike (1994) och Belgien (1995) .

¹⁰ Italien, Irland och Förenade kungariket.

lösning. Kommissionen välkomnar de åtgärder som har vidtagits i dessa länder för att kämpa mot turism där barn utnyttjas sexuellt¹¹.

Det är naturligtvis medlemsstaternas uppgift att bestämma - om så ännu inte är fallet - om de önskar införa sådana bestämmelser i sina egna länder och att i så fall övervaka deras tillämpning. Det verkar trots allt lägligt att fästa medlemsstaternas uppmärksamhet på två mycket viktiga element i kampen mot sexturism som involverar barn, nämligen möjligheten att utöka behörigheten utanför landets gränser för nationella domstolar för brott som begåtts mot barn utomlands, även om det förmodade brottet inte anses vara ett brott enligt lagstiftningen i det land där det begicks.

Vad kommissionen beträffar kommer dess insatser huvudsakligen att syfta till att stimulera och underlätta effektiva avskräckningsmetoder för sexuella övergrepp mot barn samt att de personer som begår dessa handlingar bestraffas på ett lämpligt sätt.

1. Den första uppgiften kommer att bli att säkerställa en regelbunden utvärdering av de framsteg som har uppnåtts på området, vilket främst handlar om att utvärdera ny lagstiftning och den rättsliga tillämpningen i anslutning till denna.

Inom ramarna för sina befogenheter och i linje med de önskemål som parlamentet har framfört har kommissionen redan påbörjat fördjupade undersökningar om ämnet. Detta är bl.a. anledningen till att medlemsstaternas företrädare som samlas inom ramen för den rådgivande turistkommittén har uppmanats att från och med 1995 ge en detaljerad lägesbeskrivning av de åtgärder som vidtagits eller som planeras i samband med kampen mot sexturism som involverar barn.

Med stöd av den information som redan finns tillgänglig, är det uppenbart att det är nödvändigt att förstärka det rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna. Det faktum att definitionerna på brott varierar är orsak nog. Exempelvis varierar åldersgränsen enligt vilken en person betraktas som ett barn med avseende på sexuellt utnyttjande och alla medlemsstater vidtar inte rättsliga åtgärder mot sina medborgare eller personer som är fast bosatta i landet om de begår sexualbrott mot barn i utlandet. Generellt sett visar erfarenheten att man i handläggningen av internationella rättsfall stöter på en lång rad speciella svårigheter. Denna situation kräver konkreta lösningar som omfattar flera områden och som framför allt vilar på ett tätare samarbete mellan behöriga myndigheter.

Rådet behandlar för närvarande en gemensam åtgärd som syftar till att utvidga arbetsuppgifterna för Europols narkotikaenhet så att de inbegriper bekämpning av människohandel. Enheten skall även upprätta ett register över de instanser i medlemsstaterna som är specialiserade på bekämpningen av organiserad brottslighet på internationell nivå. Registret skall omfatta specialister på bekämpning av människohandel. Ett flerårigt åtgärdsprogram om bekämpningen av människohandel och sexuellt utnyttjande av barn är under diskussion i rådet. Inom programmet planeras forsknings- och utbildningsverksamhet och utbyte av personer som är verksamma inom området.

¹¹ Jfr särskild det svar som Anita Grandin gav på den skriftliga frågan E-1594/95 från Alexandros Alavanos om ett initiativ från kommissionen för att utrota barnprostitution, EGT nr C 270, 16.10.1995, s. 37.

Rådet (inrikes- och rättsliga frågor) har under september 1996 behandlat ett förslag till en gemensam åtgärd för att stärka det rättsliga samarbetet om att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn. Detta förslag, som för närvarande är under diskussion i rådet, gör det möjligt att utöka behörigheten utanför landets gränser så att unionens medlemsstater kan vidta rättsliga åtgärder mot sexualbrott mot barn som begåtts utanför unionen.

Kommissionen välkomnar dessa initiativ som den anser vara ett första steg på väg mot ett stärkt samarbete på det straffrättsliga området och om polisiära frågor.

2. Parallellt med detta bör insamling och utbyte av information som inte är av rättslig natur ge mer kunskaper dels för att bekämpa det faktum att sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp där barn är offer oftast sker i det fördolda, dels för att förhindra att barn fortsätter att vara sårbara för detta.

Även om flertalet länder har tillgång till statistik och bedriver forskningsverksamhet av hög kvalitet om andra sociala frågor, så har få uppgifter samlats in om olika aspekter av turism där barn utnyttjas sexuellt.

Ett första steg vore därför att samla in och sprida befintlig information om teman av gemensamt intresse och av stor betydelse, t.ex. om följande:

- Sambanden mellan turism och prostitution i allmänhet och mellan turism och barnprostitution i synnerhet.
- Sexturisternas identitet, motiv och beteende.
- Information om sexturism i resehandböcker och turistbroschyrer samt i de audiovisuella medier som används i branschen för att sprida denna information.
- Sexturismens effekter på folkhälsan.

Vid en senare tidpunkt skulle man kunna utvärdera möjligheten att främja genomförandet och spridningen av kompletterande undersökningar om samma område.

Den rådgivande turistkommittén¹², som består av medlemmar som är utsedda av varje medlemsstat och som har till uppgift "*att underlätta informationsutbyte, samråd och, när så är lämpligt, samarbete om turism och då i synnerhet tjänster för turister*", är ett lämpligt forum för att genomföra uppgifterna inom detta område.

3. Oberoende av deras specifika ändamål, bör både utvärderingen av de framsteg som uppnåtts beträffande ny lagstiftning och tillhörande rättslig tillämpning och insamlingen och utbytet av information som inte är av rättslig natur dessutom kunna öppna väg för ett samordnat angreppssätt i samband med åtgärder på nationell nivå och initiativ på internationell nivå.

¹² Rådets beslut av den 22 december 1986 om införande av en ordning för samråd och samarbete på turistområdet, EGT nr L 384, 31.12.1986, s. 52-53.

Dessa åtgärder skulle t.ex. inledningsvis kunna underlätta medlemsstaternas insatser för att uppmuntra nationella turistmyndigheter att vidta förebyggande åtgärder mot turister som utnyttjar barn sexuellt, framför allt vad gäller information till resenärer.

Som så ofta har påpekats är det inte problemfritt att resa i ett främmande land. Därför bör alla resenärer som beger sig till ett annat land göras medvetna om de skillnader som kan förekomma mellan landet i fråga och deras hemländer (ekonomiska, sociala, kulturella, religiösa osv.). Kort sagt, bör resenärernas uppmärksamhet riktas mot att det är nödvändigt att inte bara respektera värderingarna i det land som besöks, utan också vissa grundläggande regler för hur man uppför sig.

Åtgärder i avskräckande syfte skulle med fördel kunna inriktas på att ge resenärer lämplig information i samband med formaliteter som rör resan, t.ex. vid polisens, tullens eller sjukvårdsmyndigheternas kontroller. Varje typ av kontroll utgör alltså ett tillfälle att ge målinriktad information¹³, som i lika hög grad varnar turisterna för turism där barn utnyttjas sexuellt.

För det andra skulle dessa åtgärder kunna underlätta ett samordnat svar från Europeiska unionen - både från medlemsstaterna och turistnäringen - på det aktuella förslaget från Världsturistorganisationen att det bör inrättas en arbetsgrupp om sexturism, "som består av grupper från turistnäringen [...] samt även UNICEF, ECPAT [...] och flera av Världsturistorganisationens medlemsländer", och som bl.a. "skulle samla in [...] information om sexturism och om åtgärder som har lyckats stoppa den, för att sedan sprida dessa uppgifter bland yrkesutövare inom turistnäringen i hela världen".

Den rådgivande turistkommittén och samrådsmötena med turistnäringen utgör lämpliga forum för de åtgärder som skall vidtas inom detta område.

Att hejda strömmen av sexturister från medlemsstaterna

Orsakerna till fenomenet med turism där barn utnyttjas sexuellt är lika många som de är komplexa och nära sammankopplade. Fattigdomen anges ofta som en faktor till att barn utnyttjas sexuellt i kommersiellt syfte. Även om det är sant att detta är en grundläggande orsak till att barn utnyttjas sexuellt, är dess effekter knutna till utbudet och förklarar inte tillräckligt fenomenet med den internationella efterfrågan.

I detta sammanhang och mot bakgrund av att de turister som sexuellt utnyttjar barn till största del kommer från de industrialiserade länderna, dvs. till viss del från Europeiska unionens medlemsstater, anser kommissionen att det är absolut nödvändigt att vidta åtgärder för att hejda strömmen av sexturister från dessa länder.

Kommissionen delar Europaparlamentets farhågor. Parlamentet har uppmanat EU:s institutioner att fördöma de europeiska "konsumenternas" handlande som uppenbara kränkningar av de minderåriga offrens grundläggande rättigheter och individuella frihet,

¹³ Här ingår information av avrådande slag om de risker som man löper (framför allt rättsliga åtgärder och hälsoproblem).

och följaktligen att vidta alla nödvändiga åtgärder för att förbjuda reklam som lockar sexturister från unionens länder¹⁴.

I förbindelse med detta kan även påpekas att Europaparlamentet har uppmanat kommissionen att utforma en informationskampanj om följderna av sexturismen samt att vidta andra lämpliga åtgärder för att hindra denna form av turism.¹⁵

1. Det har visat sig att informationskampanjer mot turism där barn utnyttjas sexuellt spelar en väsentlig roll i detta avseende.

Kommissionen menar att en bättre samordning av dessa kampanjer på europeisk nivå skulle öka deras effekt och även den process för att öka medvetenhet om problemen som är kampanjernas uppgift.

I effektivitetssyfte bör insatser för att samordna dessa kampanjer på europeisk nivå prioritera att det definieras allmänna och gemensamma riktlinjer, att det utarbetas och genomförs operationella strategier samt att resultaten från de genomförda åtgärderna utvärderas.

Med tanke på hur lätt det är för en turist att "förse sig med" ett barn för sexuella ändamål är detta i sig själv ett så kraftfullt incitament att vissa lätt låter sig frestas av denna erfarenhet. Därför bör informationskampanjerna inte bara rikta sig till turister utan också, mera allmänt, till den europeiska allmänheten.

Ett eventuellt ekonomiskt bidrag från kommissionen för detta ändamål, inom ramarna för disponibla medel, skulle inte bara ge kommissionen möjlighet att ta på sig rollen som drivande kraft för samordningen, utan det skulle även stimulera det nödvändiga ekonomiska stödet från andra källor.

Detta gemenskapsstöd skulle vara förenat med villkor om att företag inom turistnäringen och icke-statliga organisationer som är verksamma inom detta område skulle delta i alla faser, dvs. när informationskampanjerna fastställs, startas, genomförs och följs upp.

Det förhåller sig nämligen så att denna typ av gemensamt deltagande har visat sig vara framgångsrikt i kampen mot sexturism som involverar barn och att detta tillvägagångssätt med samarbetspartner ligger i linje med de riktlinjer som fastställdes av kommissionen i dess förslag till rådets beslut om ett första flerårigt program för europeisk turism, Philoxenia-programmet. Även om det i motiveringen till detta förslag föreskrivs att frågan om kampen mot sexturism som involverar barn skall tas upp, så görs detta i ett speciellt sammanhang, nämligen i samband en förstärkning av samarbetet mellan medlemsstaterna, turistnäringen och andra berörda parter.

¹⁴ Resolution om kvinnors grundläggande fri- och rättigheter av den 6 maj 1994, EGT nr C 205, 25.7.1994, s. 489-492. Se även resolution om människohandel av den 18 januari 1996, EGT nr C 32, 5.2.1996, s. 88-93 i vilken det uppmanas "att införa regler för behörighet utanför gränserna för att kunna förfölja och bestraffa individer som begått brott som kan rubriceras som sexuellt utnyttjande av barn och ungdomar utanför gemenskapens territorium".

¹⁵ Resolutioner om turismen inför år 2000 av den 18 januari 1994, EGT nr C 44, 14.2.1994, s. 61-65 och om kommissionens rapport om gemenskapens åtgärder som rör turism av den 15 december 1994, EGT nr C 18, 23.1.1995, s. 159-165.

I det avseendet är det uppmuntrande att konstatera att en verklig känsla av kollektivt ansvar för närvarande håller på att växa fram inom flera sektorer inom turistnäringen, vilket kan öka stödet från dessa sektorer.

Dessa kampanjer skulle dessutom kunna utgöra ett tillfälle att uppmuntra medierna att utarbeta strategier för att stärka deras uppgift "*som är att förmedla information av hög kvalitet, som har stor tillförlitlighet och som respekterar strikta etiska regler beträffande alla aspekter av sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte*"¹⁶.

Oberoende av ett eventuellt ekonomiskt stöd från gemenskapen till att på europeisk nivå samordna informationskampanjer mot turism där barn utnyttjas sexuellt, undersöker kommissionen möjligheten att samla gemenskapens olika nätverk för spridning av information om detta ämne.

2. Kommissionen anser också att det bör startas utbildningsprogram och -insatser för turistnäringen i syfte att informera om riktlinjerna i kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

Målet är att se till att personer som arbetar - eller som kanske kommer att arbeta - i turistnäringen så snabbt som möjligt får tillgång till riktlinjer i ämnet.

De utbildningsmoduler som skulle kunna utarbetas¹⁷ bör omfatta både information om målen och mekanismerna för kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt och en mer allmän diskussion om problematiken kring sexturism. Det slutliga målet är nämligen att det i utbildningsprogram och -insatser skall ingå ett etiskt perspektiv om en ansvarskännande turistnäring som är angelägen om att bevara barnens värdighet och fysiska och psykiska integritet.

I detta sammanhang och särskilt när det gäller studerande i grundläggande turismutbildning skulle även möjligheten undersökas att i samarbete med turistnäringens branschorganisationer ge stöd åt att tävlingar¹⁸ för att motivera de studerande och få dem att ta till sig budskapets kärna så att de känner sig involverade.

3. Kommissionen avser slutligen att uppmuntra att uppföranderegler och självreglerande mekanismer för turistnäringen utarbetas och skärps för att bekämpa turism där barn utnyttjas sexuellt.

Att uppföranderegler och självreglerande mekanismer inom turistnäringen utvecklas och skärps för att bekämpa sexturism där barn utnyttjas utgör på en gång den logiska

¹⁶ Jfr dokumentet *Les enfants à la une - Exploitation sexuelle à des fins commerciales : médias, déontologie et reportages*, som lades fram av Internationella journalistfederationen inför Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte (Stockholm, augusti, 1996), s. 32.

¹⁷ Inom program som t.ex. Leonardo och Socrates.

¹⁸ Till exempel efter förebild av tävlingen "*Att säga nej till utnyttjande av barn i samband med sexturism*", som organiserades av ECPAT-Frankrike. Denna tävling byggde på följande konstaterande: "*De studenter som går på turistutbildningar kommer att vara morgondagens yrkesutövare. Det är de som från och med idag kan reagera genom att erbjuda världen sina idéer så att "sex" inte längre associeras med "turism"*".

förlängningen och den konkreta tolkningen, på gemenskapsnivå, av de principdeklarationer som antagits på internationell nivå av turistnäringens olika intresseorganisationer¹⁹.

Alla yrkesverksamma inom turistnäringen som kommer i kontakt med turister under reseförberedelserna och under själva resan bör involveras, antingen i syfte att omforma deras informations- och affärsmetoder beträffande de länder som besöks eller för att få dem att ta på sig rollen som informatör om problematiken kring sexturism där barn utnyttjas.

Kommissionen kommer att sträva efter att de olika sektorerna inom turistnäringen tar på sig ett visst grundläggande åtagande på frivillig basis. De kan bli uppmanade att göra följande:

- Att förbjuda alla former av tydliga eller underförstådda anspelningar som i tal, skrift eller på bilder främjar sexturismen.
- Att som en del av sin verksamhet inkludera objektiv information till kunderna om sexturismen.
- Att som ett led i sina affärsmetoder använda sig av alla lämpliga medel för att bidra till att förbudet mot turism där barn utnyttjas sexuellt efterlevs i praktiken²⁰.
- Att med avseende på både arbetsgivare och arbetstagare precisera åtagandenas omfattning samt de praktiska formaliteterna för att till behöriga myndigheter anmäla fall med sexturism där barn utnyttjas.

I samarbete med medlemsstaterna skulle kommissionen även kunna involvera sig i att utvärdera tillämpningen uppföranderegler, som är den svaga punkten i sådana bestämmelser.

Den rådgivande turistkommittén och samrådsmötena med turistnäringen utgör lämpliga forum för att genomföra flertalet av dessa uppgifter som syftar till att hejda strömmen av sexturister från medlemsstaterna.

¹⁹ Det är så som t.ex. Universal Federation of Travel Agents' Association (UFTAA) och International Hotel Association (IHA) har antagit - i november 1993 respektive januari 1995 - resolutioner till stöd för ECPAT:s kampanj mot barnprostitution. UFTAA är även upphovet till dokumentet *Researrangörer och barnet*, enligt vilket organisationens medlemmar och anhängare, "som har skrivit under detta dokument, förbinder sig att kämpa mot barnprostitution i samband med "sexturism" och att skydda barnen som är offer för dessa turister". International Air Transport Association (IATA) har också antagit en resolution inom detta område i november 1996.

²⁰ För att exemplifiera insatser för yrkesmässig egenkontroll kan man hänvisa till de avtal som ingåtts mellan tyska researrangörer och föreningen Terre des Hommes. Dessa avtal går så långt som att föreskriva klausuler om upphävning av ingångna kontrakt med hotell om det framkommer att dessa hotell är inblandade i fall av barnprostitution.

Att bidra till kampen mot sexturismen i tredje land

I sin verksamhet lägger Europeiska unionen särskild vikt vid respekten för demokratiska principer och de mänskliga rättigheterna, vilket fastställs i artikel F i Fördraget om Europeiska unionen.

På ett allmänt plan har rådet vid många tillfällen deklarerat att det fortsätter att lägga mycket stor vikt vid respekten för de mänskliga rättigheterna och särskilt vid barnens rättigheter, både inom och utanför unionen²¹. I samband med detta går Europeiska unionen vidare med sina ansträngningar att få alla regeringar att följa konventionen om barnets rättigheter och handlingplanen för att förebygga handel med barn, barnprostitution och barnpornografi. Unionen är även aktiv i arbetsgruppen för FN:s kommitté för mänskliga rättigheter som för närvarande arbetar på ett förslag till ett tilläggsprotokoll till konventionen om barnets rättigheter om detta ämne²².

Till detta kommer att kommissionens meddelande om *införande av demokratiska principer och mänskliga rättigheter i avtal som ingås mellan gemenskapen och tredje land och om den europeiska unionen och den externa dimensionen av mänskliga rättigheter: Från Rom till Maastricht och framöver* banar väg för att gemenskapen i sina relationer till länder utanför unionen mer systematiskt tar hänsyn till aspekter som hänför sig till turism där barn utnyttjas sexuellt²³.

Gemenskapen stöder redan insatser i länder som särskilt har problem med ekonomiskt utnyttjande av unga som har blivit övergivna i städerna och/eller som utsätts för prostitution genom särskilda projekt som har som mål att främja bistånd, skydd, social välfärd, rehabilitering och utbildning.

Ytterligare insatser är likväl nödvändiga för att i större utsträckning skydda offren för sexturismen i länder utanför gemenskapen. Det kan röra sig om förebyggande verksamhet i familjerna och i närsamhällena, rättsliga åtgärder mot övergrepp på lokal nivå eller behandling och rehabilitering av barn som varit utsatta för sexuella övergrepp.

1. Följaktligen kommer betoningen att ligga på att rationalisera insatsmetoderna och på att samordna gemenskapens tillgängliga medel för skydd av barn som är offer för sexturism.

Flera finansinstrument kan tas i anspråk för att uppfylla målet att respekten för demokratiska principer och mänskliga rättigheter skall utgöra en hörnsten i Europeiska unionens politik för samarbete med länder utanför gemenskapen (Jfr bilaga 3).

²¹ Jfr särskilt rådets svar på den skriftliga frågan E-3528/95 från Roberto Mezzaroma om skyddet av barn från Sydamerika och Sydostasien som utsätts för sexuellt våld, EGT nr C 183, 24.6.1996, s. 4.

²² Rådets svar på den skriftliga frågan E-8/95 från Clive Needle om barnprostitution, EGT nr C 139, 5.6.1995, s. 47-48.

²³ Jfr Europeiska kommissionen, *Europeiska unionen och de mänskliga rättigheterna i världen*, Europeiska unionens bulletin, tillägg 3/95.

Eftersom vissa av dessa instrument redan finansierar verksamhet för att främja och försvara barnens rättigheter planerar kommissionen att utnyttja dem även för att mer specifikt ge stöd åt insatser för barn som är offer för sexturismen.

I detta sammanhang verkar det särskilt lämpligt att föra en politisk dialog med de utvecklingsländer som är mest berörda. Eftersom det mer specifikt handlar om AVS-länderna skulle man inom denna politiska dialog kunna uppmantra dem att använda Europeiska utvecklingsfondens befintliga medel för åtgärder i kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

I samtliga fall krävs en mer fördjupad förhandsanalys av karaktären på och utbredningen av sexturism där barn utnyttjas i länder utanför gemenskapen samt även av den arsenal av insatser som dessa länder använder för att bekämpa detta fenomen. Denna analys är nödvändig för att fastställa vilket slags stöd som behövs och även riktlinjerna för gemenskapens externa stöd inom detta område.

Detta analysarbete, som bör bedrivas i samarbete med de berörda länderna utanför gemenskapen, är av särskild betydelse eftersom programmen för skydd av offren ofta är kostsamma, svåra att genomföra och dessutom inte alltid får de förväntade resultaten. Detta gäller särskilt rehabilitering av offer, på grund av de mycket traumatiska upplevelser som barnen har upplevt, de stora svårigheter de möter att återanpassa sig till de närsamhällen som är redo att ta emot dem, de betydande hälsorisker som de har utsatts för, och ofta även fortsättningsvis är utsatta för, och den beroendeställning som de har tvingats stå i.

Vad beträffar program för rehabilitering av barn som utnyttjats sexuellt finns det anledning att dels involvera programmets förmånstagare i utformning, förvaltning och utvärdering, dels samarbeta med familjerna och närsamhällena som måste göras medvetna om de nedbrytande effekterna på barn, som varit utsatta för sexuella övergrepp. Särskild uppmärksamhet kommer dessutom att riktas mot den erfarenhet som icke-statliga organisationer har fått i arbetet med skydd av barn som varit utsatta för sexuella övergrepp i länder utanför gemenskapen.²⁴

Kommissionen gör för övrigt den bedömningen att förekomsten av sexturism där barn utnyttjas sexuellt inte bör leda till att turismens betydelsefulla bidrag till ekonomisk och social utveckling i de berörda länderna ifrågasätts. Till detta kommer att ett växande antal länder med turistmål som är särskilt drabbade av detta svåra problem inför åtgärdsstrategier, då de är medvetna om de potentiellt motbjudande effekterna av turism i samband med sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte och framför allt de höga kostnader som sexturismen på lång sikt orsakar.

Mot denna bakgrund och med tanke på den växande betydelsen för projekt för utbyggnad av turistnäringen i utvecklingsländerna, anser kommissionen att insatser för att ge stöd åt utbyggnaden av turistnäringen på de berörda resmålen bör vara förenade med att det erbjuds ett verkligt alternativ i termer av balanserad och hållbar utveckling som till stor del vilar på att det genomförs åtgärder för att kvalitativt förbättra utbudet av turisttjänster

²⁴ För en fullständig presentation av betydelsefulla erfarenheter inom området, kan man vända sig till NGO Group for the Convention on the Rights of the Child, *A Right to Happiness - Approaches to the Prevention & Psycho-social Recovery of Child Victims of Commercial Sexual Exploitation*, 1996.

i dessa länder, eventuellt tillsammans med åtgärder för att bredda utbudet. Kunskapsöverföring och utbyte av goda lösningar skulle kunna spela en viktig roll i detta sammanhang.

Enligt kommissionens uppfattning är användningen av tillgängliga ekonomiska medel för att bekämpa turism där barn utnyttjas sexuellt en möjlighet att dels främja ett samordnat svar på det allmänna problemet med sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte i de länder som berörs av detta problem, dels en möjlighet att förbättra samordningen av det övergripande samarbetet mellan Europeiska unionen och länder utanför unionen.

2. Dessutom utgör respekten för demokratiska principer och mänskliga rättigheter en betydelsefull faktor i de avtalsbundna relationerna mellan gemenskapen och tredje land.

Rådet (allmänna frågor) antog i maj 1995 "en enhetlig klausul" som gör det möjligt för unionen att upphäva de avtal som det har ingått med tredje land om det visar sig att dessa länder bryter mot de mänskliga rättigheterna. Kommissionen har i detta avseende preciserat att klausulen om "den betydelsefulla faktorn" endast bör anföras för att upphäva avtal i fall med mycket allvarliga kränkningar av de mänskliga rättigheterna från regeringarnas sida.

Mera precist kan nämnas att förstärkningen av demokratin och rättsstaten samt respekten för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna utgör betydelsefulla faktorer i politiken om utvecklingssamarbete. I Lomékonventionen föreskrivs dessutom ett samrådsförfarande enligt vilket en diskussion om mänskliga rättigheter kan föras. En bra samordning mellan gemenskapens initiativ och medlemsstaternas åtgärder är nödvändig, både på politisk och operativ nivå.

Sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte är inte först och främst regeringars verk, utan begås av enskilda personer eller olika grupper på alla nivåer i samhället. Detta hindrar emellertid inte att det finns betydande skillnader i graden av inblandning från värdlandets sida i hur sexturismen organiseras. Flera av dessa länder är utsatta för ekonomiskt och politiskt tryck, som driver dem att främja turismen eftersom den genererar inkomster i utländsk valuta. I vissa fall kan det gå så långt som till att denna politik nästan officiellt erkänner det faktum att "turism" praktiskt taget är synonymt med "sexturism", så att sexturism där barn är inblandade betraktas som en sekundäreffekt av turismens utveckling, förvisso beklaglig, men oundviklig.

Kommissionen delar inte denna åsikt och utesluter följaktligen inte möjligheten att utöva nödvändiga påtryckningar - inom ramen för den dialog förs i utrikesförbindelserna - mot de länder som visar för mycket eftergivenhet gentemot sexuellt utnyttjande av barn inom sexturismens ramar.

Att uppmantra Europeiska unionens medlemsstater att inta en gemensam ståndpunkt mot turism där barn utnyttjas sexuellt

Europeiska unionens medlemsländer är i många avseenden oroade över den tragiska ökningen av barnprostitutionen.

- Medlemsstaterna är oroade av det faktum att turister som utnyttjar barn sexuellt till största del kommer från de industrialiserade länderna, dvs. till viss del från Europa.

- Medlemsstaterna är oroade eftersom barnprostitution finns i Europa. Även om sexturismen ännu inte är en betydelsefull faktor i detta sammanhang, så finns det en risk att Europa får se detta fenomen växa i omfattning i en nära framtid.
- Medlemsstaterna är oroade eftersom de har ratificerat Konventionen om barnets rättigheter och därmed är de enligt artikel 34 i denna konvention bundna att "*skydda barnet mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp*".

Det är alltså möjligt att kräva att medlemsstaterna inte bara fördömer detta fenomen, utan även vidtar åtgärder för att bekämpa turism där barn utnyttjas sexuellt.

Kommissionen, som är medveten om situationens uppenbara allvar och många medlemsstats växande intresse för att handla, kan bara uppmuntra dem alla att gå vidare på denna väg.

Särskilt med anledning av Europaparlamentets resolution samt detta meddelande om kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt anser kommissionen att det är i högsta grad önskvärt att rådet tar ställning och uppmanar medlemsstaterna att skingra alla tvivel om deras vilja och förmåga att bekämpa detta gissel.

*

* *

Kommissionen avser att efter två år från och med att detta meddelande antas utarbeta en rapport för Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om genomförandet av de planerade åtgärderna och de framsteg som nåtts i kampen mot sexturism som involverar barn.

Bilaga I

När man som turist befinner sig långt hemifrån hamnar man lätt i ett slags anonymitet där sådana vardagliga normer som är avgörande för ens beteende i hemlandet förlorar sin giltighet. Följaktligen kan män som aldrig skulle drömma om att gå på bordell i hemstaden mycket väl kunna göra det i ett främmande land där chanserna är små att de skulle kunna bli igenkända. Sådana företeelser har man kunnat observera i ett flertal länder.

Folk som besöker "exotiska" turistorter förstår i allmänhet varken landets språk eller de lokala kulturella nyanserna. I en sådan situation kan man lätt handla efter antaganden som sannolikt är felaktiga men som man kan rättfärdiga sitt beteende med efteråt. Det är exempelvis mycket vanligt bland turister som sexuellt utnyttjar barn att försvara sig genom att påstå att sexuella kontakter med barn "är mer godtagbara i denna kultur och att människor i det här landet inte har samma komplex som vi på det sexuella området".

Det är inte bara turismen i sig som förändrar beteenden utan den kan också förstärka fördomarna. Resande som medvetet eller omedvetet är fast övertygade om andra folks underlägsenhet tenderar således att bli ännu mer rasistiska under utlandsvistelsen. De ser med andra ord ingenting annat än vad de vill se. Personer som tillhör denna kategori är i allmänhet tillräckligt samvetslösa för att utnyttja andra eftersom de uppfattar dem som underlägsna.

Vetskapen om ekonomisk överlägsenhet kan likaledes få vissa resande att utnyttja eller sexuellt exploatera lokalbefolkningen. Även om de har en förhållandevis blygsam plats i sitt eget samhälle, kan många turister från industriländerna se sig själva som förhållandevis välsituerade när de beger sig till ett fattigt land på grund av skillnaderna i lönenivån.

I vissa fall undviker folk sexuella kontakter i sina egna länder för att söka efter nya sexuella upplevelser utomlands. Detta har ofta kunnat konstateras bland män som kommer från de västliga industriländerna. I takt med att de privilegier som de traditionellt åtnjöt i det patriarkaliska samhället försvinner, har vissa män svårt att finna sig i den förändrade situationen.

En av de viktigaste orsakerna bakom sexuellt utnyttjande av barn står emellertid att finna i själva turismen och i det faktum att barnen i stor utsträckning står till förfogande. I och med att det är så enkelt för turisterna att få tag i barn för sexuella ändamål, kan vissa lätt falla för frestelsen att ha sexuellt umgänge med barn som en ny erfarenhet.

Källa: Artikeln "Tourisme et prostitution des enfants", inlämnad av ECPAT till Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte (Stockholm, augusti 1996).

Bilaga II

Det finns män eller grupper av män som anser att sexuellt utnyttjande av personer i "tredje världen" är ett slags harmlöst tidsfördriv och ägnar sig gärna åt att ställa användbar information till förfogande åt personer med liknande böjelser, även om detta inte gagnar dem ekonomiskt. Det kan röra sig om enkelt informationsutbyte mellan sexturister som bor på samma hotell eller senare i hemlandet befinner på samma bar eller restaurant. Detta kan också ske på Internet där vissa män tillhandahåller redogörelser om sina sexuella bravader och till andra förmedlar användbara upplysningar om olika platser där prostitution förekommer i turistländerna, ibland tillsammans med beskrivningar av barn eller information om hur man får tag på barnprostituerade.

Det finns individer eller föreningar som ger ut turistguider där man, även om det sker i förtäckta ordalag, uppmuntrar till sexturism. Vissa av dessa guider riktar sig uteslutande till marknaden för sexturism och ger mängder med information åt pedofiler.

Även om väldigt få resande uttryckligen åker på "sexresor" med inriktning på barn, finns det i Europa, Australien, Nordamerika och Japan ett antal mindre föreningar som underlättar sexturism. Dessa letar reda på turistorter där det är vanligt med prostitution och sluter avtal med lokala hotell så att deras kunder inte behöver betala extra för "inbjudna rumsgäster" över natten. Man erbjuder också kvinnliga "guider" under 24 timmar och tjänster från sådana "lokala representanter" som är särskilt välinformerade om var man kan få tag i prostituerade.

Källa: Artikeln "Tourisme et prostitution des enfants", inlämnad av ECPAT till Världskongressen mot sexuellt utnyttjande av barn i kommersiellt syfte (Stockholm, augusti 1996).

Bilaga III

Följande lista ger en orientering om de finansinstrument som kan tänkas bli aktuella i arbetet med att göra de demokratiska principerna och de mänskliga rättigheterna till en av hörnstenarna i unionens politik när det gäller samarbetet med länderna i tredje världen:

- Budgetpost B7-6000: deltagande från gemenskapen i satsningar till förmån för utvecklingsländerna som genomförs av icke-statliga organisationer.
- Budgetpost B7-7000: program för demokrati i de central- och östeuropeiska länderna.
- Budgetpost B7-7001: stöd från gemenskapen till demokrati och fred i republikerna i före detta Jugoslavien.
- Budgetpost B7-701: stöd åt demokratin i de självständiga länderna i det forna Sovjetunionen.
- Budgetpost B7-702: mänskliga rättigheter och demokrati i utvecklingsländerna.
- Budgetpost B7-703: demokratiseringsprocessen i Latinamerika.
- Budgetpost B7-704: bidrag till förmån för vissa organisationer som arbetar för mänskliga rättigheter.
- Budgetpost B7-705: programmet Meda för demokrati.
- Budgetpost B7-707: stöd åt rehabiliteringscenter för tortyroffer och åt organisationer som erbjuder konkret hjälp åt offren för brott mot de mänskliga rättigheterna.
- Resurser från Europeiska utvecklingsfonden (med förbehåll för en formell begäran och i enlighet med parterna inom AVS).
- Finansiering inom ramen för resurser åt ekonomiskt och tekniskt stöd i asiatiska och latinamerikanska länder och åt ekonomiskt samarbete med dessa länder.
- Utjämningsfonder ur olika gemenskapsinstrument inom ramen för finansieringen av samarbetet för utveckling av AVS-staterna.

(*) Kommission vil utvärdera om det är möjligt och lägligt att använda dessa finansinstrument specifikt i kampen mot turism där barn utnyttjas sexuellt.

ISSN 1024-4506

KOM(96) 547 slutlig

DOKUMENT

SV

06 11 05

Katalognummer : CB-CO-96-625-SV-C

ISBN 92-78-12839-2

Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer

L-2985 Luxemburg

19