



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel 02.05.2006
KOM(2006) 187 slutlig

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN
TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET**

**enligt artikel 10 i rådets rambeslut av den 19 juli 2002
om bekämpande av människohandel**

{SEK(2006) 525}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING.....	3
1.1.	Bakgrund.....	3
2.	METODER OCH KRITERIER FÖR UTVÄRDERINGEN AV RAMBESLUTET ..	4
2.1.	Rambeslut enligt artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen.....	4
2.2.	Utvärderingskriterier.....	4
2.3.	Bakgrunden till utvärderingen.....	5
3.	BEDÖMNING	5
4.	SLUTSATS.....	8

1. INLEDNING

1.1. Bakgrund

Enligt artikel 10.2 i rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel (nedan kallat ”rambeslutet”) skall kommissionen utarbeta en skriftlig rapport om de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit för att följa rambeslutet¹.

Enligt artikel 10.1 skall medlemsstaterna senast den 1 augusti 2004 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i rambeslutet. Enligt artikel 10.2 skall medlemsstaterna till rådets generalsekretariat och kommissionen senast samma datum översända texterna till de antagna bestämmelser som i den nationella lagstiftningen införlivar åtagandena som följer av rambeslutet. På grundval av denna information och en skriftlig rapport från kommissionen skulle rådet före den 1 augusti 2005 ha bedömt i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta rambeslut.

Föreliggande rapports värde och punktlighet är därför i hög grad avhängig kvaliteten och punktligheten hos de upplysningar som kommissionen fått från medlemsstaterna. Kommissionen påminde medlemsstaterna i en skrivelse av den 29 juli 2004 om deras skyldighet att lämna den relevanta informationen.

Den 1 augusti 2004 hade emellertid bara fyra medlemsstater (Frankrike, Finland, Cypern och Österrike) meddelat kommissionen vilka åtgärder som vidtagits för att genomföra rambeslutet. I februari 2005 hade femton medlemsstater (de ovan nämnda samt Tyskland, Estland, Tjeckien, Malta, Spanien, Grekland, Lettland, Ungern, Slovakien, Sverige och Förenade kungariket) överlämnat relevant information till kommissionen. Italien, Nederländerna och Slovenien svarade före maj månad 2005, Danmark den 13 juli 2005 och Belgien lämnade sitt slutliga svar den 29 september 2005. Polen sände visserligen sin information den 4 januari 2006, men rapporten innehåller endast begränsad information om det polska genomförandet av rambeslutet.

Kommissionen hade slutligen vid utgången av 2005 inte fått någon eller endast preliminär information om genomförandet av rambeslutet från fyra medlemsstater: Portugal, Luxemburg, Irland och Litauen. Härav följer att rapporten i sin analys av genomförandeåtgärderna inte alls hänvisar till dessa medlemsstater.

Tidsfristen för att lämna in texten till genomförandebestämmelserna löpte visserligen ut den 1 augusti 2004, men information som kom in till och med slutet av januari 2006 har ändå så långt det varit möjligt beaktats i rapporten.

Föreliggande rapport är alltså en inventering av den nationella genomförandelagstiftning som insänts till kommissionen till och med slutet av januari 2006. Ett arbetsdokument från kommissionen som bifogas denna rapport innehåller en ingående analys av de nationella åtgärder som vidtagits av medlemsstaterna för att följa rambeslutet.

¹ EGT L 203, 1.8.2002.

2. METODER OCH KRITERIER FÖR UTVÄRDERINGEN AV RAMBESLUTET

2.1. Rambeslut enligt artikel 34.2 b i fördraget om Europeiska unionen

Detta rambeslut grundar sig på fördraget om Europeiska unionen, särskilt artikel 29, artikel 31 e och artikel 34.2 b.

Rambeslut kan närmast jämföras med direktiv². Båda typerna av rättsakter är bindande för medlemsstaterna i fråga om vad som skall uppnås, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet. Rambesluten har emellertid inte någon direkt verkan. Kommissionen kan inte väcka talan vid EG-domstolen – åtminstone inte enligt EU-lagstiftningens nuvarande ståndpunkt – för att verkställa genomförandelagstiftning för ett rambeslut i medlemsstaternas lagstiftning. EG-domstolen kan dock avgöra alla tvister mellan medlemsstater med avseende på tolkning eller tillämpning (inklusive införlivandet) av rambeslutet. Ett utövande av denna rättighet förutsätter en solid faktabas, vilket kommissionens rapport kan bidra till att upprätta.

2.2. Utvärderingskriterier

För att på objektiv grund kunna bedöma huruvida rambeslutet till fullo har genomförts av en medlemsstat har vissa allmänna objektiva kriterier tagits fram som gäller för direktiv. Dessa kriterier kan i tillämpliga delar också användas för rambeslut:

1. För genomförande av det resultat som skall uppnås skall de former och tillvägagångssätt väljas som är bäst lämpade för att säkerställa direktivens ändamålsenliga verkan³.
2. Varje medlemsstat skall genomföra direktiv på ett sätt som tillgodoser kraven på tydlighet och rättssäkerhet och således införliva bestämmelserna i direktivet i bindande nationella bestämmelser⁴.
3. Ett införlivande förutsätter inte nödvändigtvis att precis samma ordalydelse införs i en uttrycklig lagbestämmelse. Sålunda kan exempelvis lämpliga redan befintliga bestämmelser vara tillräckliga så länge som fullständig tillämpning av direktivet säkerställs på ett tillräckligt tydligt och exakt sätt.⁵
4. Direktiv skall genomföras inom den tidsperiod som föreskrivs i dem⁶.

² Artikel 249 i EG-fördraget.

³ Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Mål 48/75, Noël Royer, Rec. 1976 s. 497 (ss. s. 518), svensk specialutgåva III, s. 73.

⁴ Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv: Mål 239/85, kommissionen mot Belgien, Rec. 1986, s. 3645 (ss. s. 3659) [svensk översättning saknas]. Se också EG-domstolens dom av den 1 mars 1983 i mål 300/81, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 449 (ss. s. 456) (ej översatt till svenska).

⁵ Se rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel EG-domstolens dom av den 23 maj 1985 i mål 29/84, kommissionen mot Tyskland, Rec. 1985, s. 1661 (ss. s. 1673) (svensk specialutgåva, volym VIII, s. 221).

⁶ Se relevant rättspraxis om genomförande av direktiv, till exempel: Mål 52/75, kommissionen mot Italien, Rec. 1976, s. 277, svensk specialutgåva III, s. 41. Se mer generellt kommissionens årliga rapporter om kontrollen av gemenskapsrättens tillämpning, till exempel KOM(2001) 309 slutlig.

Båda typerna av rättsakter är bindande ”när det gäller de resultat som skall uppnås”. Det kan definieras som en rättslig eller faktisk situation som gör rättvisa åt det planerade resultat som det aktuella fördragsenliga instrumentet avsåg att uppnå⁷.

Den allmänna utvärderingen av i vilken omfattning medlemsstaterna har efterlevt rambeslutet, bygger – där så är möjligt – på ovan nämnda kriterier.

2.3. Bakgrunden till utvärderingen

En preliminär observation gäller den rättsliga bakgrunden och uppföljningen av utvärderingsrapporten. Som redan nämnts kan kommissionen inleda ett överträdelseförfarande mot medlemsstaterna inom ramen för den första pelaren. Eftersom denna möjlighet saknas inom ramen för EU-fördraget, skiljer sig denna rapport utseende och syfte från en rapport om medlemsstaternas genomförande av ett direktiv inom ramen för den första pelaren. Eftersom kommissionen till fullo deltar i verksamheten inom ramen för den tredje pelaren⁸ är det dock motiverat att ge kommissionen uppgiften att göra en faktautvärdering av genomförandeåtgärderna. Detta bör i sin tur göra det möjligt för rådet att bedöma i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit nödvändiga åtgärder för att rambeslutet skall efterlevas.

En andra preliminär observation gäller hur det område som regleras ser ut. Rambeslutet syftar till att bekämpa människohandel och införa en lägsta harmonisering av påföljderna.

Sedan rådet 1997 antog en gemensam åtgärd för insatser som bekämpar människohandel och sexuellt utnyttjande av barn⁹ har antalet initiativ vuxit avsevärt både på nationella och regionala nivåer. Både i handlingsplanen från Wien¹⁰ och vid Europeiska rådet möte i Tammerfors¹¹ efterlystes fler bestämmelser för att ytterligare reglera vissa aspekter av straffrätten och brottmålsförfarandet.

Det aktuella rambeslutet var avsett att komplettera befintliga instrument som används för att bekämpa människohandel.

Även om bedömningen kan och kommer att åberopa var och en av artiklarna kan dessa inte nödvändigtvis betraktas var för sig. Om en artikel eller en del av en artikel har genomförts ofullständigt eller inte alls, så påverkar detta andra bestämmelser som, när de betraktas separat, kanske verkar överensstämma med rambeslutet. Systemet som helhet påverkas alltså. Utvärderingen skall i lämplig grad tas hänsyn till medlemsstaternas allmänna straffrättsliga system.

3. BEDÖMNING

Målet med rambeslutet är att tillnärma medlemsstaternas lagstiftning på området för polisiärt och straffrättsligt samarbete när det gäller kampen mot människohandel. Vidare inför det en gemensam ram av bestämmelser på EU-nivå för att ta upp vissa frågor som t.ex.

⁷ Se PJG Kapteyn och P. Verloren van Themaat *Introduction to the Law of the European Communities*, tredje upplagan, 1998, s. 328.

⁸ Artikel 36.2 i fördraget om Europeiska unionen.

⁹ EGT L 63, 4.3.1997, s. 2.

¹⁰ EGT C 19, 23.1.1999, s. 1.

¹¹ http://europa.eu.int/council/off/conclu/oct99/oct99_en.htm

kriminalisering, straff och andra påföljder, försvårande omständigheter, jurisdiktion, lagföring liksom skydd av och bistånd till offren.

Samtliga medlemsstater har dock inte sänt kommissionen alla texter som ingår i deras genomförandebestämmelser. Bedömningen och slutsatserna grundas därför i vissa fall på ofullständiga uppgifter. Kommissionen fick exempelvis inte någon information om rambeslutets genomförande från Irland, Luxemburg, Portugal och Litauen.

Noteras bör även att medlemsstaternas rättssystem kan skilja sig åt väsentligt och i många fall kan rättsbegrepp och uttryck inte alltid enkelt jämföras sinsemellan. Dessutom garanterar det faktum att det finns lagstiftning inte alltid att den till fullo genomförs – här handlar det också om i vilken utsträckning nationella domstolar eller förvaltningar genomdriver lagstiftningen, och i vilken anda. Mot bakgrund av karaktären hos den information som inlämnades har kommissionen inte nödvändigtvis några upplysningar som gör det möjligt att bedöma hur väl lagstiftningen genomdrivs ute på fältet.

Artikel 1

I artikel 1 definieras människohandel såsom syftande till arbetskraftsexploatering eller sexuell exploatering. Medlemsstaterna måste straffbelägga alla former av rekrytering, transport, överföring eller hysande och all annan behandling av en person som omfattas av denna definition. Främst bör alltså alla brottsliga handlingar som består i utnyttjandet av en persons fysiska eller mentala sårbarhet vara straffbara.

På denna punkt förefaller nästan alla medlemsstaters lagstiftning avspegla bestämmelserna i rambeslutet. Det stora flertalet medlemsstater verkar alltså efterleva artikel 1 – och därigenom tillfredsställa rambeslutets krav på denna punkt. Alla medlemsstater har infört påföljder som särskilt avser människohandel, även om vissa skillnader finns på grund av olika metodiska traditioner. Dessutom skall offrets samtycke till exploateringen¹² vara irrelevant när metoder såsom tvång, svikligt förfarande etc. har använts. Vissa medlemsstater har bestämmelser som uttryckligen efterlever artikel 1.2 (Tyskland, Belgien, Italien, Lettland, Sverige, Slovakien, Österrike, Malta, Frankrike och Nederländerna).

I det dokument som kommissionen mottagit kunde dock inte några specifika brott, enligt definitionen i rambeslutet, påträffas i den polska och estniska lagstiftningen.

Artikel 2

Enligt den information som lämnats till kommissionen har de flesta medlemsstaterna helt enkelt åberopat tidigare gällande allmänna regler om medverkan i och försök till brott enligt sina respektive straffrättsliga system. Vissa medlemsstater har inte lämnat någon ingående information om bestämmelser rörande ”främjande”. De nämner i de insända dokumenten vilka bestämmelser de har i fråga om personer som främjar brott (Danmark, Lettland, Slovakien och Estland). Cypern och Finland lämnade ingen information till kommissionen rörande anstiftan. Av Grekland och Slovenien fick kommissionen ingen information om artikel 2 i rambeslutet. Sammanfattningsvis förefaller detta krav i rambeslutet ha uppfyllts i nästan alla fall, även om endast några medlemsstater har specifika bestämmelser. Oftare har medlemsstaterna allmänna bestämmelser för anstiftan, medhjälp, främjande och försök till brott som också är tillämpliga på brott som gäller människohandel.

¹² Artikel 1.2 i rådets rambeslut 2002/629/RIF.

Artikel 3

Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås mot särskilt sårbara personer och måste bestraffas med effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Människohandeln måste motverkas inte bara med separata nationella insatser, utan genom en övergripande strategi, där en gemensam definition av brottsrekvisit fastställs i alla medlemsstater. Särskild uppmärksamhet måste riktas mot straffen för brott som begås under försvårande omständigheter, exempelvis när offrets liv sätts på spel eller när grovt våld använts mot offret. Frågan om huruvida straffrättsliga påföljder, som kan införas av medlemsstaterna, är tillräckligt verksamma och avskräckande kan besvaras jakande. I de flesta fallen har medlemsstaterna infört stränga maximipåföljder för brott som rör människohandel. Detta gäller särskilt för brott som begåtts under försvårande omständigheter, där straffet i vissa fall är livstids fängelse. I enlighet med artikel 3.2 b i rambeslutet tillämpar medlemsstaterna skilda straff beroende på offrets ålder när brottet består i sexuell exploatering. Frågan kan dock ställas om alla människohandelsbrott mot barn (inklusive handel som syftar till arbetskraftsexploatering och som omfattar alla personer under 18 år och inte bara personer under åldersgränsen för samtycke till ingående av sexuella förbindelser) bör anses ha begåtts under försvårande omständigheter. Ett sådant tillvägagångssätt framstår som en garanti för ett lämpligare skydd för barnen och stämmer dessutom bättre överens med *konventionen om barnets rättigheter från 1989*ⁱ som är det viktigaste internationella instrumentet för barns rättigheter och som också innehåller bestämmelser om handel med barnⁱⁱ och omfattar alla barn under 18 år.

Artiklarna 4 och 5

Genom rambeslutet införs begreppet ”juridiska personers ansvar” parallellt med fysiska personers. Juridiska personer kommer att hållas ansvariga för brott som begås till förmån för dem av någon person som agerar antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation, till exempel som har befogenhet att fatta beslut. Påföljderna för juridiska personer kommer att vara ”effektiva, proportionerliga och avskräckande”. De skall omfatta bötesstraff eller administrativa avgifter och kan inbegripa specifika påföljder som t.ex. tillfälligt eller permanent näringsförbud, ett rättsligt beslut om upplösning eller framtagna av offentliga förmåner eller fördelar. Lagstiftningen i de flesta medlemsstaterna innehåller en möjlighet att bestraffa juridiska personer genom straffrättsliga eller administrativa åtgärder. Det är bara enligt tjeckisk, lettisk och slovakisk lagstiftning som juridiska personer inte kan hållas ansvariga för brott. Enligt artikel 5 i rambeslutet är minimiskyldigheten i fråga om påföljder för juridiska personer bötesstraff eller administrativa avgifter. Artiklarna 4 och 5 verkar ha genomförts i stor utsträckning.

Artikel 6

Samtliga medlemsstater kommer troligtvis att kunna efterleva denna artikel när det gäller tillämpningen av territorialitetsprincipen enligt artikel 6.1 a. Flertalet medlemsstater har också infört eller kommer att införa bestämmelser om extraterritoriell domsrätt som i skiftande omfattning täcker de aktiva och passiva personalitetsprinciperna (artikel 6.1 b och c). Det verkar som om det stora flertalet medlemsstater har domsrätt (fastställer sin behörighet) för brott begångna utomlands av landets egna medborgare i enlighet med artikel 6.1 b. Detta är särskilt viktigt eftersom människohandel är något som ofta inte låter sig inskränkas av nationsgränserna. Den allmänna situationen när det gäller artikel 6.1 c i rådets rambeslut om behörighet beträffande brott som har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad inom medlemsstatens territorium är inte lika tydlig. Vissa medlemsstater, till

exempel Förenade kungariket, har genomfört bestämmelsen. Andra, till exempel Danmark, har beslutat att inte tillämpa denna behörighetsbestämmelse när brottet har begåtts utanför dess territorium och har meddelat kommissionen detta i enlighet med artiklarna 6.2 och 6.4. Ungern har inte fastställt sin behörighet i enlighet med artikel 6.1 c även om juridiska personers ansvar generellt finns reglerad i ungersk lagstiftning.

Artikel 7

I artikel 7 regleras två olika frågor. För det första föreskrivs här att brott i fråga om människohandel inte skall vara beroende av brottsoffrets anmälan eller anklagelse. Som regel förefaller medlemsstaterna efterleva denna skyldighet. För det andra förpliktigar artikel 7 medlemsstaterna att införa särskilt skydd av och stöd till offer, särskilt barn. Detta gäller huvudsakligen tillämpningen av rådets rambeslut 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden. Endast några få medlemsstater har dock till kommissionen sänt information angående genomförandet av artikel 7. Det är därför svårt att bedöma denna aspekt av genomförandet.

Artikel 8

Kommissionen har inte mottagit några särskilda uppgifter om genomförande i Gibraltar.

4. SLUTSATS

Det bör noteras att alla medlemsstater inte i tid överlämnat samtliga relevanta texter med genomförandebestämmelser till kommissionen. Bedömningen och slutsatserna i rapporten grundar sig därför i vissa fall på ofullständiga uppgifter.

På grundval av den information som inlämnats förefaller medlemsstaterna till stor del ha uppfyllt kraven i rådets rambeslut – antingen på grund av sedan tidigare gällande inhemska lagstiftning, eller genom ny och specifik lagstiftning. I de fall rådets rambeslut inte verkar ha gett upphov till nationella bestämmelser uppmanar kommissionen ifrågavarande medlemsstater att snarast rätta till detta genom att stifta genomförandelagstiftning.

Till följd av rådets rambeslut förfogar medlemsstaterna likväl i allmänhet nu över specifika straffrättsliga bestämmelser som kriminaliserar människohandel som syftar till sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering, och som innehåller effektiva, proportionerliga och avskräckande påföljder. Vidare föreskrivs särskilt stränga påföljder för brott som begåtts under försvårande omständigheter. Å andra sidan växlar påföljdsnivån i medlemsstaterna avsevärt och kommissionen kan komma att behöva undersöka en eventuell ytterligare harmonisering. Som regel behövde medlemsstaterna inte ändra sin inhemska lagstiftning för att efterleva artikel 6 i rådets rambeslut, eftersom redan gällande bestämmelser förelåg. I allmänhet efterlever medlemsstaterna artikel 7.1 i rambeslutet, men skydds- och stödprogrammen kan bli föremål för ytterligare granskning eftersom kommissionen bara fått begränsad information om genomförandet av artikel 7.2–3.

När det gäller särskilt sårbara offer har kommissionen endast mottagit begränsad information och kan sålunda inte ge någon mer uttömmande bedömning. I enlighet med den handlingsplan som antogs av rådet den 1–2 december 2005 kommer kommissionen att ytterligare vidareutveckla lagstiftningen som rör såbara offer i straffrättsliga förfaranden. För att kunna göra detta kommer kommissionen att behöva ytterligare specifik information om denna

lagstiftning i medlemsstaterna. Vidare kan kommissionen komma att behöva samla in information om de åsikterna som förekommer bland myndigheter eller organisationer för stöd av offren för att till fullo, och så objektivt som möjligt, bedöma rambeslutets effekter på det praktiska stödet och biståndet till offren. Slutligen bör noteras att när det så småningom kommer en rapport om rådets rambeslut om bekämpande av sexuellt utnyttjande av barn och barnpornografi av den 22 december 2003¹³ (tidsfristen för genomförandet var den 20 januari 2006) kommer kommissionen att kunna presentera en fullständig bild av genomförandet av medlemsstaternas lagstiftning gällande människohandel. Bilden kommer ytterligare att kompletteras av rapporten om tillämpningen av rådets rambeslut 2002/946/RIF om förstärkning av den straffrättsliga ramen för att förhindra hjälp till olaglig inresa, transitering och vistelse samt direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, som kommissionen skall lägga fram den 6 augusti 2008 (artikel 16 i direktivet).

ⁱ Hädanefter kallad konventionen. Mer detaljerad information om dess innehåll och läget när det gäller ratificeringen av konventionen finns på webbplatserna för UNHCHR (<http://www.unhchr.ch/html/menu2/6/crc/treaties/crc.htm>) och UNICEF (<http://www.unicef.org/crc/crc.htm>).

ⁱⁱ Enligt konventionen är barn inte bara (verkliga eller potentiella) offer som behöver skydd. De har också rättigheter som tydligt fastställs i konventionen: barnets bästa skall komma i främsta rummet (artikel 3), barn skall inte diskrimineras (artikel 2), de skall ha rätt att fritt uttrycka åsikter (artikel 12) och rätt till överlevnad och utveckling (artikel 6). Barnets åsikter skall tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad i enlighet med artikel 12. Konventionen innehåller särskilda bestämmelser (artiklarna 32, 33, 34, 35 och 36) om utnyttjande, övergrepp och människohandel. När det gäller definitionen av "utnyttjande" fastställer konventionen barnets rätt till skydd mot "ekonomiskt utnyttjande och mot att utföra arbete som kan vara skadligt eller hindra barnets utbildning eller äventyra barnets hälsa eller fysiska, psykiska, andliga, moraliska eller sociala utveckling." Barnet skall även skyddas mot mot alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp, särskilt mot utnyttjande för prostitution eller pornografi. Andra relevanta artiklar handlar om rätten till skydd för barn som varaktigt berövats sin familjemiljö (artikel 20) och om att inget barn får berövas sin frihet olagligt eller godtyckligt (artikel 37).

¹³ EGT L 13, 20.1.2004, s. 44.