



Bryssel den 3.12.2018
COM(2018) 777 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Andra rapporten om framsteg i kampen mot människohandel (2018) i enlighet med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer

{SWD(2018) 473 final}

I. BAKGRUND

Människohandel är en allvarlig form av främst organiserad brottslighet som ständigt förändras. Den ger stora inkomster för förövarna, som utnyttjar människors utsatthet och utnyttjar efterfrågan på de tjänster som offren tillhandahåller. Den skapar irreparabla skador hos offren, för våra samhällen och för vår ekonomi.

Allt fler inser kopplingen mellan människohandel och annan allvarlig brottslighet. Genom det komplicerade samspelet mellan utbud och efterfrågan bland gärningsmän, förövare, profitörer, exploatörer och användare skapas en lång kedja av medvetna eller omedvetna aktörer. Denna kedja måste brytas för att detta avskryvda brott ska kunna stoppas och förebyggas.

Det är mot denna bakgrund som kommissionen genomförde EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016¹ (nedan kallad *EU-strategin*). I meddelandet Rapport om uppföljningen av EU:s strategi för utrotande av människohandel och ytterligare konkreta åtgärder² från december 2017 (nedan kallat *2017 års meddelande*) identifierade kommissionen också ytterligare konkreta åtgärder för att förbättra förebyggandet. Kommissionen fortsätter att övervaka hur medlemsstaterna genomför direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF³ (nedan kallat *direktivet mot människohandel*).

Detta är kommissionens andra rapport om framsteg i kampen mot människohandel. Den bygger på en rad olika källor, bl.a.

- information som samlats in av de nationella rapportörerna eller motsvarande mekanismer och överlämnats till EU:s samordnare för kampen mot människohandel⁴ av medlemsstaterna i enlighet med artiklarna 19 och 20 i direktivet mot människohandel⁵,
- åtgärder som kommissionen och andra berörda parter vidtagit inom ramen för EU-strategin och 2017 års meddelande,
- bidrag från det civila samhällets organisationer som deltar i EU:s plattform för det civila samhället och e-plattform mot människohandel⁶, och
- information från berörda EU-organ samt internationella och regionala organisationer.

I denna rapport jämte åtföljande arbetsdokument från kommissionens avdelningar presenteras nya mönster baserade på uppgifter och utvecklingstendenser, åtgärder som vidtagits inom ramen för EU-strategin och framstegen i genomförandet av 2017 års meddelande i enlighet med det åtagande som anges i detta. Rapporten innehåller också en analys av statistiska

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, 15.4.2011, s. 1).

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

⁵ Enligt artikel 19 i direktiv 2011/36/EU ska uppgifterna för de nationella rapportörerna eller motsvarande mekanismer åtminstone omfatta ”bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område, samt utarbetande av rapporter”. I artikel 20 i direktiv 2011/36/EU anges vidare att ”medlemsstaterna [ska] 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”.

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en

uppgifter från medlemsstaterna och en uppdatering om genomförandet av direktiv 2004/81/EG⁷ om uppehållstillstånd till offer för människohandel. De kommentarer som lämnats av medlemsstaterna omfattar i huvudsak perioden 2014–2016, medan rapporten och arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar bygger på källor såsom medlemsstaterna, det civila samhället, internationella organisationer och publikationer från kommissionen.

II. NYA MÖNSTER OCH UTVECKLINGSTENDENSER

Den fjärde insamlingen av statistiska uppgifter om människohandel (med huvudfokus på perioden 2015–2016) som presenteras i denna andra lägesrapport⁸ innehåller fler uppgifter än de föregående. Alla medlemsstater har lämnat statistiska uppgifter men på olika detaljnivåer. Eurostat offentliggjorde två arbetsdokument med statistik på EU-nivå 2013 och 2014, vilka uppdaterades 2015 och följdes av en begränsad datainsamling av kommissionen för perioden 2013–2014. Detta rapporterades i den första lägesrapporten⁹.

Uppgifterna för 2015–2016 uppvisar liknande mönster för registrerade offer och människohandlare som hade kontakt med polisen och rättsväsendet som under föregående rapporteringsperioder. Uppgifterna rör de som haft kontakt med myndigheter och andra organisationer. Det finns anledning att anta att många offer och människohandlare förblir oupptäckta och därför inte ingår i de uppgifter som rapporteras här. Det finns stora skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om tillvägagångssättet för att samla in och registrera uppgifter, så jämförelser över tid och mellan medlemsstater bör göras med försiktighet.

För perioden 2015–2016:

- 20 532 offer för människohandel var registrerade i EU.
- 5 979 lagföringar och 2 927 fällande domar för människohandel rapporterades.
- 7 503 personer hade formell kontakt med polisen eller rättsväsendet, dvs. misstänktes för, greps eller varnades i samband med brottet människohandel.
- Mer än hälften av människohandeln (56 %) skedde i syfte att utnyttja människor sexuellt, vilket fortfarande är den vanligaste formen av människohandel. Omkring en fjärdedel (26 %) av människohandeln skedde i syfte att utnyttja personer som arbetskraft, medan resten (18 %) utgjordes av andra former av utnyttjande (t.ex. påtvingat tiggeri, avlägsnande av organ osv.). Majoriteten (61 %) av de registrerade offren för människohandel för att utnyttja personer som arbetskraft finns i Förenade kungariket, så uppgifterna därifrån påverkar i hög grad siffrorna på EU-nivå för den andel av människohandeln som sker för arbetskraftsutnyttjande. Om man räknar bort uppgifterna från Förenade kungariket blir fördelningen på EU-nivå 65% sexuellt utnyttjande, 15 % utnyttjande som arbetskraft och 20 % annat utnyttjande.
- Kvinnor och flickor utgjorde mer än två tredjedelar (68 %) av de registrerade offren (om uppgifterna från Förenade kungariket räknas bort stiger andelen till 77 %)
- Barn utgjorde nästan en fjärdedel (23 %) av de registrerade offren.
- 44 % av de registrerade offren var EU-medborgare.

⁷ Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (EUT L 261, 6.8.2004, s. 19).

⁸ Mer information finns i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar och i den länkade dataanalysen med uppdaterad statistik och metodologiska uppgifter.

⁹ COM(2016) 267.

- De fem EU-länder som hade flest medborgare som registrerats som offer var **Rumänien**, Ungern, Nederländerna, Polen och Bulgarien. Det är samma länder som under åren 2010–2012 och som i kommissionens första lägesrapport.
- De fem länder utanför EU med flest medborgare som registrerats som offer var Nigeria, Albanien, Vietnam, Kina och Eritrea.

Kommissionen har samarbetat med medlemsstaterna, Eurostat och statistikmyndigheterna för att förbättra de tillgängliga uppgifterna. Uppgifterna är mer detaljerade och nya uppgifter har lagts till om hur medlemsstaterna arbetar med och stöder offer och hur de agerar för att minska graden av straffrihet. Arbetet har omfattat begäran om uppgifter som rör offer, t.ex. användning av internationell skyddsstatus, och som rör minskad straffrihet, t.ex. kriminalisering av att utnyttja tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Det finns emellertid fortfarande luckor i de uppgifter som medlemsstaterna lämnar, vilket begränsar uppgifternas tillförlitlighet och jämförbarhet.

Medlemsstaterna bör förbättra registreringen av uppgifter och uppgifternas tillförlitlighet, tillgänglighet och jämförbarhet. De bör också se till att uppgifterna kan delas upp efter kön, ålder, typ av utnyttjande, offrens och förövarnas medborgarskap samt typ av stöd och skydd. Tillförlitliga uppgifter är en förutsättning för lämplig övervakning och för bättre beslutsfattande.

1. Former av utnyttjande

Människohandel är ett komplext brott och utvecklingen styrs ofta av efterfrågan och människohandlarnas uppfinningsrikedom. Det utnyttjande som utgör människohandelns kärna kan därför ta sig många olika uttryck.

- **Människohandel för att utnyttja personer sexuellt**

Människohandel i syfte att utnyttja personer sexuellt är fortfarande den vanligaste formen av människohandel. Under perioden 2015–2016 fanns det 9 759 registrerade offer för sexuellt utnyttjande, dvs. över hälften (56 %) av alla registrerade offer för någon form av utnyttjande. Offren var främst kvinnor och flickor (95 % av registrerade offer för sexuellt utnyttjande). En skarp ökning noterades av antalet kvinnor och flickor som förflyttades via den centrala Medelhavsrutten för att utnyttjas sexuellt i EU.¹⁰ Offren utnyttjas i sex- och nöjesindustrin, vilket underlättas av den snabba tekniska utvecklingen och användningen av internet för att göra reklam för tjänster och rekrytera offer. Pornografi, direktsändning via webbkameror och sexuellt utnyttjande av barn i realtid på distans är några av de nya mönster som rapporterades.

Att prostitution är lagligt i vissa medlemsstater gör det enligt Europol mycket lättare för människohandlare som vill använda en rättslig ram för att utnyttja sina offer¹¹. Detta återspeglas också i medlemsstaternas rapportering om att människohandlare tenderar att transportera sina offer till länder där prostitutionen är reglerad och bedrivs lagligt. Europol konstaterar i det här sammanhanget¹² att misstänkta i vissa EU-länder där prostitution är laglig kunde utnyttja barn vid sidan av vuxna offer i lagliga verksamheter som bordeller, i bordellkvarter och på sexklubbar. Det skedde ofta med stöd av cheferna för verksamheterna eftersom prostitution av minderåriga kan vara mycket lönsam då ”kunderna” i allmänhet är beredda att betala mer för sex med barn.

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Europol, *Situation Report – Trafficking in Human Beings in the EU*, februari 2016.

¹² Europol, *Situation Report – Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union*, 2018.

Även om majoriteten av medlemsstaternas rapporter anger människohandel för sexuellt utnyttjande som den vanligaste formen av människohandel så visar uppgifterna om medlemsstaternas åtgärder att de tenderar att fokusera på andra typer av utnyttjande.

Medlemsstaterna bör fortsätta och ytterligare intensifiera insatserna för att bekämpa människohandel för sexuellt utnyttjande och göra det till en prioritet. De måste genomföra åtgärder för att förbättra kapaciteten att upptäcka alla former av utnyttjande, men detta bör inte göras på bekostnad av offren för sexuellt utnyttjande.

- **Människohandel för att utnyttja personer som arbetskraft**

Omkring en fjärdedel (26 %) av de registrerade offren var offer för människohandel för att utnyttja personer som arbetskraft. Arbetskraftsutnyttjandet drabbar främst män (80 % av de registrerade offren), även om kvinnor dominerar inom vissa sektorer (t.ex. hushållsarbete). Flera medlemsstater har rapporterat att människohandel för arbetskraftsutnyttjande ökar.

Enligt Europol tillgodoser kriminella organisationer den växande efterfrågan på billig arbetskraft i många medlemsstater och utnyttjar brister i arbetslagstiftningen för att organisera utnyttjandet av offren i gråzonen mellan lagliga anställningar och arbetskraftsexploatering¹³.

Offren utnyttjas inom byggsektorn, jord- och skogsbruk, tillverkning, restaurangbranschen, omsorgstjänster, städtjänster och hushållsarbete, nöjesindustrin, fiskerinäringen, hotellbranschen, försäljning och transporter. Flera rapporter från medlemsstater och bidrag från det civila samhället nämner den roll som yrkesinspektörer spelar för att upptäcka offren och behovet av ökat samarbete mellan rättsvärdande organ och yrkesinspektioner.

Det är uppmuntrande att se de framsteg som gjorts i fråga om identifieringen av offer för människohandel för arbetskraftsutnyttjande, särskilt mot bakgrund av den finansiering som kommissionen har anslagit för denna form av utnyttjande. Kommissionen kommer att fortsätta att övervaka genomförandet av direktivet om sanktioner mot arbetsgivare och direktivet mot människohandel.

Kommissionen konstaterar dock att inte alla situationer på EU:s arbetsmarknad där människor utnyttjas orsakas av människohandel.

- **Andra former av utnyttjande**

Omkring en fjärdedel (18 %) av de registrerade offren under perioden 2015–2016 var offer för andra former av utnyttjande, bl.a. människohandel för tvångsäktenskap, påtvingat tiggeri och påtvingad brottslighet. Dessa ”andra former av utnyttjande” har kopplingar till småbrottslighet, egendomsbrott och bidragsbedrägeri. Människohandel för påtvingad brottslighet och påtvingat tiggeri rapporteras öka.

Medlemsstaterna rapporterar en ökning av antalet fall där offren tvingas ingå sken- eller tvångsäktenskap. Dessa offer utsätts även för sexuellt utnyttjande, påtvingade graviditeter och arbetskraftsutnyttjande eller tvingas till giftermål med icke-EU-medborgare för att legalisera deras vistelse i unionen. Europol kopplar denna utveckling till den senaste tidens ökning av

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

antalet irreguljära migranter som försöker få laglig vistelsestatus efter att ha fått avslag på sina asylansökningar¹⁴. Offren för denna form av människohandel tvingas ofta att ta lån eller ansöka om sociala förmåner.

Medlemsstaterna bör intensifiera sina insatser, bl.a. genom information och kampanjer för att öka medvetenheten om alla former av utnyttjande. De bör också införa riktade utbildningar för folkbokföringspersonal och andra tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med offer för människohandel.

2. Nya mönster inom människohandeln

Den interna människohandeln, människohandeln inom en medlemsstats territorium, rapporteras också öka. Medlemsstaterna rapporterar att offrens ålder sjunker. Barn från länder i Östeuropa och romska grupper fortsätter att vara särskilt utsatta och utnyttjas ofta av släktingar.

Andra nya mönster är handel med gravida kvinnor i syfte att sälja deras nyfödda barn, handel i syfte att avlägsna organ eller mänsklig vävnad samt barnäktenskap. Människohandlarna riktar också i allt högre grad in sig på människor med fysiska och utvecklingsmässiga funktionshinder.

3. Människohandel i samband med migration

Migrationskrisen rapporteras ha ökat risken för människohandel. I sin riskanalys för 2018 konstaterade Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån att även om människohandeln från Nigeria under årtionden har försörjt den europeiska sexmarknaden så har den stora ökningen av antalet kvinnor från Nigeria som anländer i blandade migrationsströmmar till Italien (och i mindre omfattning till Spanien) riktat uppmärksamheten på handeln med människor från Nigeria¹⁵.

Medlemsstaterna rapporterar om offer för människohandel i asylsystemen och om kriminella organisationer som utnyttjar asylförfaranden. Medlemsstater rapporterar om människohandlare som kräver att offer ska ansöka om internationellt skydd för att försöka legalisera offrens vistelsestatus.

Människohandel i samband med migration bör hanteras med hänsyn till nya mönster såsom den starkt ökande inriktningen på handel med kvinnor och flickor för sexuellt utnyttjande. Insatserna måste även i fortsättningen sörja för att alla offer identifieras och ges det stöd och skydd som är lämpligt med hänsyn till deras kön, ålder och den form av utnyttjande de utsatts för.

4. Profil och hur människohandlarna arbetar

Medlemsstaterna rapporterar att människohandlarna ständigt ändrar sitt tillvägagångssätt och att de använder sig av mindre fysiskt våld men mer känslomässigt och psykiskt våld. Medlemsstaterna rapporterar också att antalet egna medborgare som behandlas som misstänkta och antalet kvinnliga offer som själva blir förövare ökar. Kriminella nätverk har stor rörlighet och arbetar ofta gränsöverskridande, med celler i offrens ursprungsländer, i transitländer och i destinationsländer. Enligt medlemsstaterna använder människohandlarna

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

internet och sociala medier för att rekrytera offer, för logistik, för att möjliggöra utnyttjandet av offren och som en marknadsföringsplattform för prostitution. Medlemsstaterna rapporterar också att användning av krypteringsteknik skapar svårigheter för de utredande myndigheterna. De lyfter även fram kopplingarna till narkotikahandel, dokumentbedrägeri, penningförfalskning, egendomsbrott, smuggling av migranter och olaglig handel med vapen och tobak.

Mot bakgrund av de ständigt förändrade metoder som människohandlarna använder sig av bör medlemsstaterna se till att den personal som kommer i kontakt med offren ges specialiserad utbildning som är anpassad till den roll som den nya informationstekniken spelar och att insatser görs för att förebygga människohandel.

III. MOTVERKA STRAFFRIHETSKULTUR OCH FÖREBYGGA MÄNNISKOHANDEL

Att motverka straffrihetskulturen och förebygga människohandel är kommissionens centrala prioriteringar enligt 2017 års meddelande. Kommissionen kommer även att fortsätta att rikta in sig på att störa affärsmodellen för människohandeln, följa pengarna och lösa upp handelskedjan. I detta avsnitt undersöks vilka framsteg som gjorts när det gäller att utreda, lagföra och fälla förövarna samt de åtgärder som vidtagits för att förbättra förebyggandet och minska efterfrågan.

1. Uppmuntra till kriminalisering av att utnyttja tjänster som tillhandahålls av offer

Att ytterligare uppmuntra EU-medlemsstaterna att kriminalisera dem som medvetet använder tjänster utförda av offer för människohandel, i den utsträckning detta inte redan gjorts, är enligt 2017 års meddelande ett centralt inslag i kommissionens prioriteringar. I artikel 18.4 i direktivet mot människohandel uppmanas medlemsstaterna att överväga att kriminalisera användning av tjänster från offer för människohandel om detta sker med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Analysen i kommissionens användarrapport¹⁶, som bedömer konsekvenserna av den nationella lagstiftning som kriminaliserar användning av tjänster från offer för människohandel, visar att det rättsliga landskapet inom EU är mycket varierande.

Bara tre av medlemsstaterna kunde tillhandahålla statistiska uppgifter om poliskontakter, lagföringar och fällande domar som rörde kriminalisering av användarna av dessa tjänster. Enligt dessa uppgifter rapporterades i EU under perioden 2015–2016 två misstänkta (personer som formellt kontaktats av myndigheter), 135 lagföringar och 18 fällande domar rörande användning av tjänster från offer för människohandel.

Medlemsstaterna rapporterade huvudsakligen om åtgärder som rörde tjänster från offer för människohandel i syfte att utnyttja personer sexuellt och som arbetskraft. Medlemsstater rapporterade även om insatser riktade bl.a. mot underentreprenörer, mellanhänder och leveranskedjor för att komma till rätta med straffriheten för användare av tjänster från offer för arbetskraftsutnyttjande.

¹⁶ COM(2016) 719.

http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf

Samtidigt som organisationer i det civila samhället har uttryckt oro över en brist på politisk vilja att genomföra relevant lagstiftning så rapporterade medlemsstater om ny lagstiftning om kriminalisering av dem som medvetet använder tjänster från offer för människohandel.

Som har konstaterats i tidigare rapporter från kommissionen behövs ytterligare insatser för att motverka straffrihet genom att se till att de som utnyttjar och begår övergrepp mot offer ställs inför rätta. Kommissionen fortsätter att uppmuntra de medlemsstater som ännu inte gjort det att fortsätta med kriminaliseringen av dem som medvetet använder tjänster utförda av offer för människohandel.

2. Öka antalet och effektiviteten vad gäller lagföringar och fällande domar

Under perioden 2015–2016 rapporterade medlemsstaterna 5 979 lagföringar och 2 927 fällande domar för människohandel. Generellt sett har det gränsöverskridande samarbetet via Europol och Eurojust ökat. Under perioden 2016–2017 överfördes 2 476 nya ärenden och 8 411 nya operativa meddelanden till Europol. Under perioden 2014–2015 inrättades ett stort antal gemensamma utredningsgrupper inom Eurojust.

Trots en viss ökning under senare år fortsätter den samlade nivån för lagföringar och fällande domar att vara mycket låg. På grund av komplexiteten i denna typ av utredningar saknas ofta tillräcklig bevisning för lagföring och för att ta upp ett mål i domstol. Som en följd åtalas förövarna för andra brott såsom penningtvätt eller prostitutionrelaterade brott.

En ökad medvetenhet om och användning av ekonomiska utredningar har kunnat konstateras, och åtgärder har vidtagits för att effektivisera utredningarna. Eurojust rapporterar i sin analys av 28 ärenden att 75 % av dem togs upp av gemensamma utredningsgrupper och omfattade frågor såsom utredningar av penningtvätt och att följa penningflödena¹⁷. Eurojust rapporterade också en förbättrad och ökad användning av frysning, beslag och konfiskering av inkomster från brottslighet och att inkomsterna används för att stödja offer.

Bidragen från det civila samhället har framhållit behovet av att prioritera utredningar och lagföringar av människohandel för sexuellt utnyttjande och att komma till rätta med den alltför stora börda som läggs på offren och deras vittnesmål samt det straffrättsliga förfarandets längd.

Kommissionen stöder aktivt de nationella myndigheternas inriktning på att förbättra effektiviteten och ändamålsenligheten i utredningar och lagföringar genom åtgärder som gör det möjligt att följa pengarna och vinsterna från människohandel och på att kriminalisera dem som använder tjänster från offren.

3. Gemensamma insatser och gränsöverskridande samarbete

I den kriminella kedjan finns ofta grupper i flera olika länder, vilket innebär att det krävs gränsöverskridande samarbete i utredningarna.

EU-organ och medlemsstater rapporterar en ökning av gränsöverskridande samarbete och gemensamma utredningar. Ökningen gäller även antalet gemensamma utredningsgrupper som inrättas tillsammans med länder utanför EU, framför allt länderna på västra Balkan. Medlemsstaterna lyfter fram behovet av att stärka det internationella samarbetet och den internationella samordningen mellan berörda underrättelsemyndigheter, brottsbekämpande

¹⁷ Eurojust, *Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012–2016*, 2017.

myndigheter, åklagarmyndigheter och domstolar för att intensifiera informationsutbytet och effektivisera utredningarna.

Medlemsstaterna bör fortsätta att förbättra den gränsöverskridande brottsbekämpningen och det rättsliga samarbetet. Samarbetet med länder utanför EU måste förbättras ytterligare genom kapacitetsuppbyggnad för gemensamma utredningsgrupper.

4. Ökad medvetenhet, utbildning och handelskedjan

En rad initiativ såsom kunskapshöjande åtgärder, utbildningar, lagstiftningsåtgärder och andra typer av vägledning¹⁸ genomförs i medlemsstaterna. Medlemsstaterna samarbetar med organisationer i det civila samhället om utbildningar men använder sig även av EU-nätverk såsom det europeiska nätverket för rättslig utbildning eller Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol).

Kampanjer för att öka medvetenheten i medlemsstaterna inriktar sig på efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel, men informationen om vilken effekt de har haft har varit begränsad. Samtidigt inriktar sig organisationer i det civila samhället på behovet av kampanjer eller utbildningsprogram för att motverka efterfrågan på sexuellt utnyttjande och efterlyser kampanjer för ökad medvetenhet riktade till kunderna.

Medlemsstaterna rapporterar att de vidtagit rättsliga och andra åtgärder när det gäller juridiska personers ansvar i den bredare handelskedjan, bl.a. i samarbete med den privata sektorn.

Åtgärder för att öka medvetenheten och utbildningsåtgärder bör vara inriktade på och syfta till konkreta resultat, framför allt i fråga om att förebygga brottet. Medlemsstaterna uppmanas att förbättra mätningen av insatsernas effekter. Att upprätthålla ansvarigheten gentemot offren innebär också att se till att affärsverksamheter ställs till ansvar för sitt agerande eller sin underlåtenhet att agera.

IV. TILLGÅNG TILL RÄTTSLIG PRÖVNING OCH TILLVARATAGANDE AV OFFRENS RÄTTIGHETER

Genom EU:s lagstiftning har en omfattande ram införts för att hjälpa, stödja och skydda offren när de hävdar sina rättigheter, men det finns fortfarande hinder i genomförandet av den¹⁹.

Medlemsstaterna rapporterar att de har ett närmare samarbete med organisationer i det civila samhället, medan det civila samhället framhåller behovet av att formalisera förfaranden för att underlätta, främja och förbättra informationsutbytet mellan alla berörda aktörer.

Direktivet mot människohandel innebär en skärpning av de bestämmelser om skydd och stöd till offren som fastställdes i direktiv 2004/81/EG om tidsbegränsade uppehållstillstånd. Sedan kommissionens senaste genomföranderapport 2014²⁰ har medlemsstaterna emellertid bara

¹⁸ Rättslig skyldighet för medlemsstaterna enligt artikel 18.3 i direktivet mot människohandel.

¹⁹ I kommissionens införlivanderapport konstaterades att de nationella myndigheterna gjort stora ansträngningar men att det fortfarande finns stort utrymme för förbättringar, i synnerhet när det gäller skydd och stöd. Rapport från kommissionen som bedömer i vilken utsträckning medlemsstaterna vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer i enlighet med artikel 23.1 (COM(2016) 722 final).

²⁰ COM(2014) 635.

antagit ett begränsat antal relevanta lagstiftningsinitiativ av vilka de flesta syftat till att stärka rättssäkerheten för offren och förbättra funktionen hos mekanismen för uppehållstillstånd²¹.

1. Identifiera människohandelns offer

I den första lägesrapporten konstateras att möjligheterna för offren att hävda sina rättigheter begränsas av att de inte identifieras eller att de inte slussas vidare på ett korrekt sätt. Enligt medlemsstaterna varierar den tröskelnivå som tillämpas för den inledande identifieringen och längden för förfarandet mellan olika delar av EU. Medlemsstaterna understryker även de lokala myndigheternas roll när det gäller att identifiera offren. Särskilda utmaningar uppstår i samband med identifiering av offer i blandade migrationsströmmar och internationella skyddsförfaranden, bl.a. när offren utnyttjats utanför en medlemsstats jurisdiktion.

Det finns begränsad information om vilken effekt åtgärderna för att identifiera, hjälpa, stödja och skydda offren har haft. Organisationer i det civila samhället rapporterar att det finns svårigheter i samband med asylförfaranden och utfärdande av uppehållstillstånd till offer för människohandeln som inte är EU-medborgare.

Trots dessa utmaningar anser medlemsstaterna att det gjorts framsteg i fråga om identifieringen av offren, inte minst tack vare ökat samarbete mellan olika inblandade nationella myndigheter och sektorer och gränsöverskridande samarbete.

Att offren för människohandel identifieras i ett tidigt skede genom nationella system för vidarelussning, som även bör omfatta asylsystem, är avgörande för att förebygga brottet och skydda offren.

2. Nationella och gränsöverskridande rutiner för vidarelussning

Det har inrättats många formaliserade eller icke-formaliserade nationella rutiner för vidarelussning i medlemsstaterna, som vidtar åtgärder för att rutinerna ska bli smidigare och effektivare.

Medlemsstaterna rapporterar att det gränsöverskridande samarbetet ökar, bl.a. med länder utanför EU, internationella organisationer och det civila samhället. De bekräftar också att samarbete och nätverk som etablerats har medfört förbättringar i fråga om förfarandenas längd, och framhåller betydelsen av EU:s finansiering för detta.

Organisationer i det civila samhället pekar på kvarstående brister när det gäller att säkerställa ett sektorsövergripande angreppssätt. De noterar även misslyckandet med att involvera det civila samhället, bristen på lämplig utbildning och kapacitetsuppbyggnad för alla inblandade aktörer och bristen på enhetlighet i de beslut som rör vidarelussning av offer.

I linje med 2017 års meddelande har kommissionen inlett en studie för att granska funktionssättet hos medlemsstaternas nationella och gränsöverskridande rutiner för vidarelussning.

3. Stöd och skydd för människohandelns offer

Trots medlemsstaternas rapporter om förbättringar av hjälp, stöd och skydd för offer och om snabbare förfaranden finns det inte alltid några garantier om förbehållslös och effektiv tillgång till dessa rättigheter. Bland förbättringarna ingår användning av modern teknik för att

²¹ Mer information om tillämpningen av detta direktiv finns i bilaga I till arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

undvika sekundär viktisering under de straffrättsliga förfarandena och inrättande av skyddsboenden och lämpliga bostäder åt offren.

Att identifiera barn som är offer och hjälpa dem att utnyttja sina rättigheter, oavsett deras ursprungsland, är fortfarande en utmaning. Medlemsstater rapporterar att de har infört särskilda förfaranden, bl.a. genom lagstiftning, för att hantera handel med barn, även i blandade migrationsströmmar. Organisationer i det civila samhället betonar behovet av att fokusera på att lämplig kunskap, utbildning och kapacitetsuppbyggnad finns tillgänglig för alla berörda aktörer såsom förmyndare, socialarbetare och hälso- och sjukvårdspersonal.

Kommissionen har tagit fram rekommendationer för hur medlemsstaterna kan stärka skyddet av migrerande barn.

4. Ersättning till offren och principen om befrielse från påföljder

Ersättning till offren hindras ofta av komplexiteten och bristen på enhetlighet i de nationella ersättningsystemen och skillnaderna mellan olika medlemsstater i fråga om ersättningsutbetalningar. Vissa medlemsstater rapporterar att offren har fått ersättning. Bidragen från det civila samhället pekar emellertid på skillnader för i synnerhet offren för människohandel för sexuellt utnyttjande, som inte kan uppfylla kraven på att styrka utgifter och förlorad arbetsinkomst.

När det gäller befrielse från påföljder lämnade medlemsstaterna bara begränsad information till kommissionen. Enligt bidragen från det civila samhället löper i synnerhet offren för människohandel för sexuellt utnyttjande och för påtvingad brottslighet hög risk att straffas för de brott som de tvingats att begå.

Medlemsstaterna uppmanas att sörja för att nationell lagstiftning tillämpas genom att se till att det finns verktyg som gör det möjligt för offren att få tillgång till ersättning, bl.a. lämplig utbildning och kapacitetsuppbyggnad för berörda yrkesgrupper.

V. SAMORDNAT OCH SAMSTÄMMIGT AGERANDE INOM OCH UTANFÖR EU

EU:s samordnare för kampen mot människohandel ger strategisk vägledning för att sörja för samstämmigheten både inom EU och med parter utanför EU. Genom 2017 års meddelande gjordes ett samordnat och samstämmigt agerande både inom och utanför EU till en prioritering²².

Ett resultat av 2017 års meddelande är den gemensamma åtagandeförklaring om samarbete för att bekämpa människohandel som undertecknats av tio EU-organ²³. Nationella myndigheter har bjudit in EU:s samordnare för kampen mot människohandel till att göra landsbesök, och ett stort antal utbyten med statliga och icke-statliga intressenter har genomförts. Dessutom har tre studier som planerades i 2017 års meddelande påbörjats²⁴.

²² Detta uppnås genom samarbete mellan EU-nätverket av nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer, EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel, EU:s institutioner (inom Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och rådet) och EU:s organ, bl.a. organen för rättsliga och inrikes frågor, och strategiska internationella partner i multilaterala processer.

²³ Finns på: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en

²⁴ 1) En studie för att granska funktionssättet hos medlemsstaternas nationella och gränsöverskridande rutiner för vidareutslussning, 2) en studie om människohandelns ekonomiska, sociala och mänskliga kostnader samt 3) en studie om vilken inverkan EU:s strategi har haft på kampen mot människohandel för sexuellt utnyttjande. Anbudsinfordran finns på: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>

Bekämpande av människohandel ingår i ett stort antal processer, partnerskap och dialoger inom EU:s yttre politik, bl.a. Khartoum- och Rabatprocesserna, uppföljningen av den gemensamma handlingsplanen från Valletta och AU:s, EU:s och FN:s gemensamma arbetsgrupp samt dess GSFP-uppdrag och GSFP-insatser. EU har även finansierat en rad insatser mot människohandel i länder utanför EU via instrumenten för finansiering av yttre åtgärder.

Fördelningen av EU-medel inom politikområdet för bekämpning av människohandel har granskats genom kommissionens övergripande politiska översyn²⁵. Kommissionen fortsätter att offentliggöra inbjudningar att lämna projektförslag för att bekämpa människohandel inom ramen för Fonden för inre säkerhet och Asyl-, migrations- och integrationsfonden. EU-medel har gjorts tillgängliga i nationella program genom delad förvaltning och direkta bidrag. Många medlemsstater hänvisar i sina rapporter till nationell finansiering och EU-finansiering av insatser mot människohandel under perioden 2014–2017. Bestämmelser om EU-finansiering av politiken för bekämpning av människohandel ingår i kommissionens förslag till förordningar om den fleråriga budgetramen för 2021–2027²⁶. Den nationella finansieringen är inriktad på insatser som rör frågor om bl.a. hjälp och stöd till offren, men enligt medlemsstaterna finns svårigheter att fastställa de exakta beloppen. Organisationer i det civila samhället kritiserar bristen på ekonomiskt stöd till program för stöd till offren på nationell nivå och bristen på hållbarhet.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att avsätta tillräckliga resurser till organisationer för stöd till offren och för att bekämpa människohandel som allvarlig och organiserad brottslighet. Mot denna bakgrund uppmanas medlemsstaterna dessutom att dra maximal nytta av finansiering med delad förvaltning och de direkta bidrag som finns tillgängliga inom kommissionens olika finansieringsinstrument.

VI. SLUTSATSER

Den information som denna rapport grundar sig på visar på vissa förbättringar, framför allt i fråga om gränsöverskridande samarbete, samarbete med det civila samhället, användning av ekonomiska utredningar, inrättande av gemensamma utredningsgrupper och utveckling av gränsöverskridande rutiner för vidareutredning.

Trots detta är människohandel fortfarande ett brott som kännetecknas av straffrihet för förövarna och för dem som utnyttjar offren. Av vad som framkommer i denna rapport finns inget som tyder på att människohandeln har minskat. Analysen av uppgifterna visar också att det finns en tendens att identifiera offren för prioriterade former av utnyttjande och att inrikta insatserna på vissa kategorier av offer medan andra får mindre uppmärksamhet. Uppgifter från medlemsstaterna visar att komplexiteten och bristen på framsteg kvarstår inom viktiga områden. Medlemsstaterna måste därför göra det till en prioritering att vidta alla åtgärder som krävs.

Medlemsstaterna uppmanas även att vidta kraftfulla åtgärder och genomföra en övergripande strategi som omfattar alla aspekter av handelskedjan för att motverka straffrihet och minska efterfrågan, inte minst genom att kriminalisera dem som medvetet utnyttjar tjänster från människohandelns offer. Offren har fortfarande begränsad möjlighet att utnyttja sina

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf

²⁶ https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/eu_budget_for_the_future och https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

rättigheter till skydd och stöd, ersättning och befrielse från påföljder enligt EU-lagstiftningen.

Det låga antalet fällande domar och lagföringar, tillsammans med antalet offer i EU, tyder på ett fortsatt behov av ökade insatser för identifiering av offer, utredningar, lagföringar, insamling och förbättrad registrering av uppgifter, gränsöverskridande samarbete och ökad medvetenhet.

Kommissionen har vidtagit flera olika steg för att komma till rätta med människohandeln, genomfört många av de konkreta åtgärder som anges i 2017 års meddelande och kommer på alla möjliga sätt att fortsätta ge sitt stöd, bl.a. genom ekonomiskt stöd till politikutvecklingen och operativa åtgärder för att utrota människohandeln.