

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer

(COM(2022) 732 final – 2022/0426(COD))

och Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – Rapport om framsteg i kampen mot människohandel (fjärde rapporten)

(COM(2022) 736 final)

(2023/C 228/15)

Föredragande: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medföredragande: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Remiss	Europeiska kommissionen, 8.2.2023
Rättslig grund	Artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Ansvarig sektion	Sysselsättning, sociala frågor och medborgarna
Antagande av sektionen	3.4.2023
Antagande vid plenarsessionen	27.4.2023
Plenarsession nr	578
Resultat av omröstningen (för/emot/nedlagda röster)	125/01/01

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Människohandel är ett avskyvärt brott och en allvarlig kränkning av människors grundläggande rättigheter. I EU:s säkerhetsstrategi från 2020 utpekas den organiserade brottslighetens roll i människohandeln och det höga pris som de drabbade får betala.

1.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU ⁽¹⁾ om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer antogs 2011. År 2021 antog Europeiska kommissionen EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 och fastställde redan i den att genomförandet av direktivet bör utvärderas för att förbättra genomförandet av det.

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) välkomnar den fjärde lägesrapporten som belyser fenomenets utveckling samt förslaget till ändring av direktivet mot människohandel. Direktivet syftar till att förebygga och bekämpa människohandel och till att skydda offren. Med hänsyn till detta struktureras direktivet kring tre politiska ramar: i) kriminalisering, utredning och lagföring av människohandel, inbegripet fastställande av brottsrekvisit och påföljder, ii) hjälp, stöd och skydd åt offer för människohandel, och iii) förebyggande av människohandel.

1.4 EESK ser positivt på att definitionen av olika former av utnyttjande har breddats. EESK håller med om att förteckningen över sådana brott bör ses som icke uttömmande, eftersom det tyvärr uppstår nya former av utnyttjande varje dag. Medlemsstaterna bör därför förstå frågan om människohandel ur denna synvinkel och betrakta frågor som rör utnyttjande som en helhet.

1.5 Jämställdhetsperspektivet i direktivets innehåll och genomförande bör stärkas med tanke på att de allra flesta offren är kvinnor och flickor. Likaså bör man uppmärksamma situationer av utsatthet som kan underlätta kriminella nätverks och andra aktörers rekrytering och utnyttjande. Dessutom bör man ägna mer uppmärksamhet åt specifika utsatta grupper, såsom flyktingar, asylsökande, papperslösa eller personer med osäker uppehållsstatus.

⁽¹⁾ 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).

1.6 EESK välkomnar den uttryckliga hänvisningen till onlinedimensionen av människohandelsbrott. Användningen av ny teknik har främjat människohandelsbrott genom att underlätta och möjliggöra ökad tillgång till och utnyttjande av offer och gjort det svårare att övervaka vinningen av dessa brott.

1.7 EESK stöder att kommissionen tar fram ett bättre påföljdssystem. Eftersom utvärderingen visade att de flesta medlemsstater inte fullt ut hade utvecklat de frivilliga påföljdsåtgärderna stärker det nya obligatoriska systemet, som skiljer mellan standardbrott och grova brott, kampen mot människohandelsbrott.

1.8 EESK välkomnar också att juridiska personer kan bestraffas genom påföljder såsom frångående av rätten till offentliga stöd eller bidrag, permanent eller tillfällig stängning av inrättningar eller tillfälligt eller permanent näringsförbud. En medveten användning av tjänster som omfattar exploatering skulle kunna kopplas till direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, så att företag som drar nytta av olika former av utnyttjande också kan ställas till svars.

1.9 EESK anser att direktivet bör ägna större uppmärksamhet åt offer för människohandel och vill påminna om medlemsstaternas skyldighet att ta hand om dem, skydda dem och i möjligaste mån säkerställa deras sociala integration. Utöver att påminna om att offer för människohandel inte får straffas bör direktivet stärka mekanismer och instrument för att bistå och stödja offer, särskilt i utsatta grupper.

1.10 EESK uppmanar kommissionen att i sitt förslag till direktiv beakta behovet av att följa rådets direktiv 2004/81/EG⁽²⁾ 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.

1.11 EESK upprepar att det är viktigt att arbeta för att förebygga människohandel och betonar behovet av att minska efterfrågan på alla former av utnyttjande. Som det konstateras i rapporten fortsätter efterfrågan på billig arbetskraft och prostitution att öka trots att det ofta finns en koppling till människohandelsbrott.

1.12 EESK instämmer i att datainsamlingen behöver förbättras, men detta gäller även verktygen för att bättre upptäcka dessa brott. Såsom framhålls i rapporten är det uppenbart att det finns ett stort antal orapporterade fall, vilket även måste rättas till och bemötas i samordning och samarbete mellan medlemsstaterna och med EU-institutionerna.

1.13 EESK anser att detta förslag till direktiv bör användas för att öka medvetenheten och bättre informera om behovet av att stärka kampen mot människohandel. Den kränkning av rättigheter som följer av olika typer av utnyttjande kräver ett omfattande och flerdimensionellt svar, där medborgarna spelar en nyckelroll när det gäller att bekämpa straffrihet för och normalisering av dessa former av utnyttjande.

1.14 EESK påminner om att följande faktorer påverkar människohandeln: "feminisering av fattigdomen", olika tillgång till studier och resurser för kvinnor och män, ojämlikheter i fråga om hälso- och sjukvård, utbredningen av könsrelaterat våld i över hela världen samt de mer allmänna sociala skillnaderna mellan kvinnor och män.

1.15 Att medlemsstaterna tar fram ytterligare nationella mekanismer för vidareutslussning, där det civila samhällets organisationer deltar i identifieringen av offer och tillhandahållandet av stödtjänster, är ett viktigt och nödvändigt steg. Ytterligare ett verktyg skulle kunna inrättas för varje medlemsstat, nämligen ett oberoende övervaknings- och försäkringsorgan som omfattar en nationell rapportör som övervakar effektiviteten hos medlemsstaternas insatser i kampen mot människohandel, forskningsinsatser, kontakter med allmänheten och med aktörer som hanterar frågan på olika nivåer.

(²) 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).

2. Allmänna kommentarer

2.1 Människohandel definierades internationellt av FN år 2000 på följande sätt:

- "människohandel": rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person, i syfte att utnyttja denna person (artikel 3 i FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, år 2000),
- "utnyttjande": utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trældom eller avlägsnande av organ.

2.2 Människohandel är ett avskyvärt brott och en allvarlig kränkning av människors grundläggande rättigheter. I EU:s säkerhetsstrategi från 2020 utpekas den organiserade brottslighetens roll i människohandeln och det höga pris som de drabbade får betala.

2.3 Direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer antogs 2011 (EU:s direktiv mot människohandel). Antagandet av detta direktiv var ett viktigt steg mot att harmonisera reglerna mellan medlemsstaterna. År 2021 antog kommissionen EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 och fastställde redan i den att genomförandet av direktivet bör utvärderas för att förbättra genomförandet av det.

2.4 Kommissionens utvärdering omfattar direktivets införlivandeperiod (april 2013 till mars 2022) och bygger på uppgifter som samlats in på EU-nivå samt kvalitativ information från diskussioner med sakkunniga och specialiserade organ.

2.5 Kommissionens interna utvärdering belyste svårigheterna med att korrekt identifiera det faktiska antalet offer, eftersom siffran 55 314 fall som tagits fram mellan 2013 och 2022 anses vara en underskattning. Sexuellt utnyttjande är fortfarande den vanligaste formen av människohandel – 55,7% av de fall som rapporterades 2021 – och arbetskraftsexploatering blir allt vanligare, särskilt inom sektorer som jordbruk, byggtjänster och omsorgstjänster. Barn utgör 21% av det totala antalet offer för människohandel, medan kvinnor och flickor utgör 75% av dem.

2.6 I utvärderingen och rapporten konstateras det att antalet åtal och fällande domar är mycket lågt, vilket kan bidra till en föreställning om straffrihet bland människohandlare. Sociala medier har skapat nya möjligheter för kriminella nätverk som är verksamma i EU, varav de flesta är inblandade i människohandel. Kriget i Ukraina kan också tänkas leda till en ökning av människosmuggling och människohandel. Människohandel fortsätter att vara ett brott med låg risk och stora vinster.

2.7 Direktivet syftade till att upprätta en gemensam ram för lagstiftning mot människohandel, men det har också belyst svårigheterna med att göra framsteg när det gäller att ta itu med vissa former av utnyttjande som inte omfattas av definitionen av människohandel och gränsöverskridande brott. I direktivet identifieras också områden där det finns utrymme för förbättringar när det gäller att utreda och lagföra människohandlare samt behovet av att förbättra brottsbekämpningen och den rättsliga kapaciteten att genomföra finansiella utredningar som rör människohandel.

2.8 Även om direktivet också fokuserar på skydd mot människohandel har utvärderingen visat att det finns utrymme för förbättringar, bland annat när det gäller tillämpningen av principerna om att inte väcka åtal och att inte kriminalisera offer, skydd av brottsoffer under utredningar och rättsliga förfaranden samt tillhandahållande av stöd som tar hänsyn till offrens specifika situation och behov, särskilt barn och utsatta grupper. Bristfällig insamling och behandling av uppgifter har också konstaterats vara ett problem.

2.9 I utvärderingen erkänns direktivets betydelse som en vändpunkt i kampen mot människohandel i EU. Samtidigt betonas också behovet av framsteg när det gäller att utarbeta verktyg för att förbättra övervakningen, förebyggandet, lagföringen och domstolarnas handläggning av ärenden som rör människohandel och människohandlare samt för att förbättra stödet till offren.

2.10 I detta sammanhang är kommissionens förslag ett förslag till ändring av direktivet. Förslaget syftar till att tillhandahålla ett antal åtgärder för att förbättra förebyggandet av och kampen mot människohandel i EU samt för att förbättra skyddet av offren.

3. Direktivet mot människohandel

3.1 Direktivet mot människohandel syftar till att förebygga och bekämpa människohandel och till att skydda offren. Med hänsyn till detta struktureras direktivet kring tre politiska ramar: i) kriminalisering, utredning och lagföring av människohandel, inbegripet fastställande av brottsrekvisit och påföljder, ii) hjälp, stöd och skydd åt offer för människohandel, och iii) förebyggande av människohandel.

3.2 EESK välkomnar förslaget om ändring av detta direktiv, eftersom kommittén instämmer i behovet av ytterligare framsteg och förbättringar i kampen mot människohandel och skyddet av offer. Kommittén håller med om att människohandelsbrott har blivit ett växande hot i ett mer komplicerat sammanhang än år 2011.

3.3 EESK välkomnar att definitionen av de olika formerna av utnyttjande har breddats och ser positivt på att rapporten hänvisar till dessa olika former. Även om sexuellt utnyttjande fortfarande är den vanligaste formen av utnyttjande i fall av människohandel, följt av arbetskraftsexploatering, finns det andra former som omfattas av direktivet (utnyttjande för tiggeri, i syfte att bedriva brottslig verksamhet eller organhandel), varav vissa också har ökat under de senaste åren. På motsvarande sätt har det uppstått andra former av utnyttjande som inte ingick i direktivet, men som också skulle kunna betraktas som former av människohandel, såsom tvångsäktenskap, surrogatmoderskap eller olagliga adoptioner. EESK skulle gärna se att det lades till en hänvisning till "särskilt exploaterande arbetsförhållanden", i enlighet med EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. EESK anser att det behövs mer vägledning från kommissionen om definitionerna av alla dessa olika former av utnyttjande för att säkerställa en mer enhetlig tillämpning i medlemsstaterna.

3.4 EESK håller med om att förteckningen över sådana brott bör ses som icke uttömmande, eftersom det tyvärr uppstår nya former av utnyttjande varje dag. Medlemsstaterna bör därför förstå frågan om människohandel ur denna synvinkel och betrakta frågor som rör utnyttjande som en helhet.

3.5 Jämställdhetsperspektivet i direktivets innehåll och genomförande bör stärkas med tanke på att de allra flesta offren är kvinnor och flickor. Likaså bör man uppmärksamma specifika utsatta grupper, såsom flyktingar, asylsökande, papperslösa eller personer med osäker uppehållsstatus samt situationer av utsatthet som kan underlätta kriminella nätverks rekrytering och utnyttjande. Bland faktorer som bidrar till människohandeln kan följande nämnas: "feminisering av fattigdomen", olika tillgång till studier och resurser för kvinnor och män, ojämlikheter i fråga om hälso- och sjukvård, utbredningen av könsrelaterat våld i över hela världen samt de mer allmänna sociala skillnaderna mellan kvinnor och män.

3.6 EESK välkomnar den uttryckliga hänvisningen till onlinedimensionen av människohandelsbrott. Användningen av ny teknik har främjat människohandelsbrott genom att underlätta och möjliggöra ökad tillgång till och utnyttjande av offer och gjort det svårare att övervaka vinningen av dessa brott. Sociala medier har underlättat rekrytering och utnyttjande av offer och har medfört nya former av övergrepp i exploateringsituationer, såsom spridning av bilder, videor osv.

3.7 EESK stöder kommissionens insatser för ett bättre påföljdssystem. Eftersom utvärderingen visade att de flesta medlemsstater inte fullt ut hade utvecklat de frivilliga påföljdsåtgärderna stärker det nya obligatoriska systemet, som skiljer mellan standardbrott och grova brott, kampen mot människohandelsbrott.

3.8 EESK välkomnar också att juridiska personer kan bestraffas genom påföljder såsom frångående av rätten till offentliga stöd eller bidrag, permanent eller tillfällig stängning av inrättningar eller tillfälligt eller permanent näringsförbud. En medveten användning av tjänster som omfattar exploatering skulle kunna kopplas till direktivet om tillbörlig aktsamhet för företag i fråga om hållbarhet, så att företag som drar nytta av olika former av utnyttjande också kan ställas till svars. Erfarenheter av fall av arbetskraftsexploatering skulle kunna tjäna som referens.

3.9 EESK ser förslaget till ändring som ett steg framåt mot att straffbelägga användningen av tjänster eller verksamheter som grundar sig i utnyttjande om denna användning sker i vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten eller verksamheten är offer för ett människohandelsbrott, dvs. avsiktlig eller medveten användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande. Detta kunde också åtföljas av strängare åtgärder från medlemsstaternas sida. EESK anser att det är viktigt att

ge medlemsstaterna mer stöd i genomförandet på detta område. I den rapport om införlivande som kommissionen ska lägga fram för Europaparlamentet och rådet ska effekterna av dessa åtgärder när det gäller både förebyggande och lagföring av människohandel utvärderas med målet att se till att de inte har haft skadliga effekter på offer eller utsatta grupper och att de har lett till framsteg när det gäller att motverka den föreställning om straffrihet som omgärdar dessa brott.

3.10 EESK anser att det är lämpligt att kommissionen anpassar regelverket och påföljderna till onlinemiljön. I detta sammanhang är det särskilt positivt att direktivet omfattar frysning och förverkande av tillgångar, i enlighet med unionens regelverk i detta avseende. Tillgångar som återvunnits från förövare bör bli tillgängliga för att kompensera offer, och offren bör ges företräde i samband med ersättningsanspråk.

3.11 EESK välkomnar att kommissionen betonar behovet av att förbättra samarbetet kring människohandelsbrott mellan olika medlemsstater. Gränsöverskridande samarbete är avgörande och kan förbättras genom informationsutbyte, gemensamma åtgärder och utbildning av personal som arbetar med brottsoffer över gränserna, särskilt brottsbekämpande myndigheter.

3.12 Att medlemsstaterna tar fram ytterligare nationella mekanismer för vidareutslussning, där det civila samhällets organisationer deltar i identifieringen av offer och tillhandahållandet av stödtjänster, är ett viktigt och nödvändigt steg. EESK anser att kommissionen bör stödja medlemsstaterna när det gäller att införa eller stärka dessa verktyg, som kan samordnas på EU-nivå för att förbättra omhändertagandet och skyddet av offer för människohandel. Det krävs framsteg i fråga om att inrätta ett instrument för vidareutslussning för att förbättra harmoniseringen av omhändertagande och hjälp till brottsoffer och utvecklingen av stödsystem för brottsoffer. Ytterligare ett verktyg skulle kunna inrättas för varje medlemsstat, nämligen ett oberoende övervaknings- och försäkringsorgan som omfattar en nationell rapportör som övervakar effektiviteten hos medlemsstaterna insatser i kampen mot människohandel, forskningsinsatser, kontakter med allmänheten och med aktörer som hanterar frågan på olika nivåer.

3.13 EESK anser att direktivet bör ägna större uppmärksamhet åt offer för människohandel och vill påminna om medlemsstaternas skyldighet att ta hand om dem, skydda dem och i möjligaste mån säkerställa deras sociala integration. Utöver att påminna om att offer för människohandel inte får straffas bör direktivet stärka mekanismer och instrument för att bistå och stödja offer, särskilt i utsatta grupper såsom minderåriga, minoriteter, flyktingar och papperslösa. Verktygen för upprättelse för brottsoffer och för förebyggande åtgärder bör också utforskas och stärkas ytterligare, inbegripet säkra mekanismer för rapportering och klagomål samt medel för ersättning.

3.14 Integrationen i destinationslandet uppnås genom att ge offer för människohandel individanpassat stöd, information, utbildning och projekt för egenmakt genom mottagande i särskilda skyddade strukturer, obligatoriskt utfärdande av uppehållstillstånd som en nödvändig förutsättning för att ta sig ur människohandeln, omhändertagande, information och förebyggande hälsoåtgärder, psykologiskt stöd och kulturell medling, social och juridisk information och rådgivning, språkkurser och läs- och skrivundervisning, färdigheter och kompetens, yrkesvägledning och yrkesutbildning samt integration på arbetsmarknaden.

3.15 Direktivet tar inte upp ändringar i lagstiftningen, vare sig när det gäller skyddet av brottsoffers rättigheter eller hjälp och stöd till offer för människohandel, där det fortfarande finns stort utrymme för förbättringar. EESK påpekar att Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU^(?) om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem bland annat tar upp de särskilda behoven hos vissa kategorier av offer för människohandel, sexuella övergrepp, sexuellt utnyttjande och barnpornografi.

3.16 EESK uppmanar kommissionen att i sitt förslag till ändring av direktivet beakta behovet av att följa direktiv 2004/81/EG.

3.17 Offrens vilja att samarbeta bör förstås som en önskan att delta i ett individanpassat projekt för social integration med målet att ta sig ur exploateringen. Upphållstillstånd kan inte beviljas enbart till dem som beslutar sig för att samarbeta med de rättsliga myndigheterna, eftersom alternativ till människohandel – dvs. tillgång till lokala och regionala tjänster för kompetensutveckling och egenmakt – oundvikligen kräver ett uppehållstillstånd.

(?) Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättning av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).

3.18 Offren är ovilliga att vittna mot människohandlarna. De lever ofta i ett tillstånd av permanent utpressning och om de vittnar försätter de sig själva och sina familjer i fara. I detta avseende är det viktigt att komma ihåg att samtycke till utnyttjande hos ett offer för människohandel är irrelevant (artikel 3 b – FN:s tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, år 2000).

3.19 EESK uppmanar också kommissionen att göra framsteg i genomförandet av rekommendationerna i dess publikation *EU-rättigheter för offer för människohandel* (*), så att medlemsstaterna alltid beviljar uppehållstillstånd till offer för människohandel i följande fall:

- om brottsoffrets närvaro är nödvändig för utredningen eller rättegången,
- om brottsoffret har visat klar samarbetsvilja,
- om brottsoffret helt och hållet har brutit kontakten med människohandelsbrottets gärningsperson(er),
- om brottsoffret inte utgör en risk för allmän ordning eller säkerhet.

EESK uppmanar också medlemsstaterna att i större utsträckning utnyttja möjligheten att erbjuda uppehållstillstånd till brottsoffer av humanitära eller personliga skäl, även när ovanstående villkor inte är uppfyllda.

3.20 EESK uppmanar att det är viktigt att arbeta för att förebygga människohandel och betonar behovet av att minska efterfrågan på alla former av utnyttjande. Efterfrågan på billig arbetskraft och prostitution fortsätter att öka trots att det ofta finns en koppling till människohandelsbrott.

3.21 EESK anser att de många åtgärder som syftar till att förbättra informationen och medvetenheten om dessa frågor bör stärkas, bland annat genom att man utforskar nya kommunikationsverktyg, utbildningsprogram och informationskampanjer för att stärka kampen mot människohandel i alla medlemsstater.

3.22 EESK instämmer i att datainsamlingen behöver förbättras, men detta gäller även verktygen för att bättre upptäcka dessa brott. Det är uppenbart att det finns ett stort antal orapporterade fall, vilket även måste rättas till och bemötas i samordning och samarbete mellan medlemsstaterna och med EU-institutionerna. Förslaget om en årlig statistisk rapport om människohandel skulle kunna bidra till att tillhandahålla bättre uppgifter och förbättra insatserna och även öka allmänhetens medvetenhet om dessa brott.

3.23 I samma anda är det välkommet att kommissionen erkänner behovet av att lägga fram en årlig rapport för Europaparlamentet och Europeiska rådet om medlemsstaternas arbete med kampen mot människohandel, där genomförandet av åtgärderna och deras effekter lyfts fram.

3.24 EESK anser att detta förslag till ändring av direktivet bör användas för att öka medvetenheten och bättre informera om behovet av att stärka kampen mot människohandel. Den kränkning av rättigheter som följer av olika typer av utnyttjande kräver ett omfattande och flerdimensionellt svar, där medborgarna spelar en nyckelroll när det gäller att bekämpa straffrihet för och normalisering av dessa former av utnyttjande.

Bryssel den 27 april 2023.

Oliver RÖPKE
*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

(*) *EU-rättigheter för offer för människohandel.*