



EU:s strategi mot människohandel

2020/21:FPM105

Arbetsmarknadsdepartementet

2021-05-18

Dokumentbeteckning

COM(2021) 171

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi mot människohandel 2021-2025

Sammanfattning

Den 14 april 2021 presenterade kommissionen meddelandet om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025. I meddelandet konstateras att människohandel är ett globalt fenomen som sker i varje land och i varje region. Nästan hälften av dem som faller offer för människohandel inom EU är EU-medborgare, och ett betydande antal utsätts inom den egna medlemsstaten. Meddelandet framhåller att merparten av offren i EU är kvinnor och flickor som utsätts för människohandel för sexuellt ändamål, och att nästan vart fjärde offer i EU är ett barn. Vidare framhålls att även de flesta människohandlare i EU är EU-medborgare, och närmare tre fjärdedelar av förövarna är män. Människohandel renderar i höga brottsvinster för de kriminella och orsakar enorma mänskliga, sociala och ekonomiska kostnader. Kommissionen uppskattar att de ekonomiska kostnaderna uppgår till 2,7 miljarder euro årligen. Kommissionen framhåller att bekämpa människohandel länge har varit en prioritering, och att framsteg har gjorts i många avseenden under årens lopp. Trots dessa framsteg utgör människohandel fortfarande ett allvarligt hot inom EU och utsätter tusentals personer för fara varje år, framför allt kvinnor och barn. Människohandel är fortfarande ett brott med låga risker och höga vinster på grund av det låga antalet åtal och fällande domar. Strategin har som mål att bekämpa människohandel på ett mer effektivt sätt.

Strategin är i huvudsak uppbyggd kring fem prioriteringsområden; 1) förebyggande åtgärder, skydd av offer samt åtal och fällande domar mot människohandlare, 2) att minska efterfrågan som ligger till grund för

människohandel, 3) att upplösa den kriminella modellen för att stoppa utnyttjandet av offer, 4) att skydda och stödja offren, framför allt kvinnor och barn, samt 5) den internationella dimensionen.

Regeringen välkomnar kommissionens strategi mot människohandel 2021–2025. Det är särskilt positivt att strategin fokuserar på frågor om prevention, brottsbekämpning och ökat stöd till utsatta för att stärka deras position.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s direktiv mot människohandel har utgjort ryggraden i EU:s insatser mot människohandel. Övervakningen av genomförandet av direktivet i medlemsstaterna, som bland annat görs i form av lägesrapporter från kommissionen vartannat år och olika rapporter från intressenter, visar att det tio år gamla instrumentet kanske inte längre än ändamålsenligt. Kommissionen har signalerat att man därför behöver utvärdera genomförandet av direktivet och, mot bakgrund av denna utvärdering, vid behov föreslå en revidering av direktivet för att göra det mer ändamålsenligt.

Det har tidigare funnits en strategi mot människohandel inom EU. Den tidigare strategin löpte mellan åren 2012-2016, *EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016 Together Against Trafficking in Human Beings*.

1.2 Förslagets innehåll

Kommissionen aviserar i sin strategi mot människohandel 2021–2025 en uppsättning åtgärder för att bättre beakta de existerande gränsöverskridande och transnationella utmaningarna samt förbättra det politiska och operativa arbetet för att bekämpa människohandel. I strategin föreslås konkreta åtgärder för att identifiera och bekämpa människohandel i ett tidigt skede, rikta in sig på brottslingar genom att göra människohandel till ett brott, skydda offren samt hjälpa dem att återuppbygga sina liv. Kommissionen avser att ge ytterligare stöd till medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet mot människohandel, bland annat genom särskild finansiering, i synnerhet till könsspecifika och barnrelaterade aspekter. Vidare avser kommissionen att säkerställa att direktivet mot människohandel genomförs på ett effektivt sätt. Slutligen avser kommissionen att påbörja en studie för att utvärdera direktivet mot människohandel, och mot bakgrund av utvärderingens resultat överväga en översyn av direktivet.

Organiserade kriminella grupper som är specialiserade på människohandel utnyttjar i allt högre grad lagliga verksamheter (till exempel hotell, nattklubbar och massagesalonger) för att till exempel rekrytera arbetstagare, ingå avtalsförhållanden med dem i ursprungslandet och flytta dem till det land där utnyttjandet kommer att ske. Organiserade kriminella grupper

verkar utifrån den grundläggande ekonomiska principen att en stor efterfrågan driver på deras verksamhet. Att minska efterfrågan som en förebyggande åtgärd tas upp i direktivet mot människohandel, där medlemsstaterna uppmanas överväga att straffbelägga medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel. Medvetandehöjande kampanjer om riskerna med människohandel är viktiga för att upptäcka och förebygga brottet. Kommissionen kommer bland annat att bedöma möjligheten att ändra bestämmelserna i direktivet mot människohandel om att straffbelägga användandet av tjänster som utförs av offer för människohandel. Kommissionen kommer vidare att bedöma hur direktivet om sanktioner mot arbetsgivare kan stärkas, inbegripet när det gäller skydd av offer för människohandel. Slutligen kommer kommissionen lägga fram ett förslag till lagstiftning om hållbar bolagsstyrning för att främja hållbart och ansvarsfullt agerande från företagens sida. Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder, bland annat fortsätta att inrikta sina straffrättsliga åtgärder och förebyggande initiativ gällande alla former av utnyttjande, förbättra kapaciteten för arbetsmiljöinspektioner och/eller arbetsmarknadens parter och främja samarbete mellan olika organ för att identifiera personer som utsätts för människohandel för arbetskraftsutnyttjande och ställa förövarna inför rätta.

Under covid-19-pandemin använder människohandlarna i allt högre grad internet. Barn löper särskilt stor risk för att bli offer för människohandlare på nätet. De utmaningar som den digitala tidsåldern innebär för brottsbekämpande och rättsvårdande myndigheter i kampen mot människohandel bör hanteras i linje med den övergripande prioriteringen i EU-strategin för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025. Kommissionen kommer vidare underlätta inrättandet av en fokusgrupp mot människohandel bestående av specialiserade åklagare, samt utöka samordningen mellan brottsbekämpande myndigheter i gränsöverskridande och internationella ärenden. Slutligen avser kommissionen att stärka det brottsbekämpande och rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna genom konkreta operativa projekt inom ramen för Fonden för inre säkerhet. Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder, bland annat förbättra sin nationella registrering och statistikinsamling gällande människohandel samt till fullo utnyttja befintliga instrument för operativt samarbete vad gäller brottsbekämpning. Kommissionen uppmanar också medlemsstaterna att förbättra de brottsbekämpande myndigheternas digitala förmåga för att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen.

Människohandel för sexuella ändamål – som är den vanligaste formen av utnyttjande – utgör en form av könsrelaterat våld, som har sin grund i bristande jämställdhet. Det bör noteras att människohandel och utnyttjande av pojkar, inbegripet migrerande barn, särskilt för sexuellt utnyttjande, är en underrapporterad företeelse på EU-nivå. Det finns flera faktorer som gör att kvinnor och flickor är mer utsatta för människohandel, däribland diskriminering, fattigdom och social utsatthet samt social utestängning och diskriminering på grund av bland annat etnicitet. Nästan tre fjärdedelar av alla offer i EU och 92 % av de som utsätts för människohandel för sexuellt

utnyttjande är kvinnor och flickor. Nästan en fjärdedel av alla offer för människohandel är barn. Majoriteten av de barn som är offer är EU-medborgare. Kommissionen påpekar att situationen för bland annat HBTQI-personer, personer med funktionsnedsättning och personer från etniska minoriteter kommer att beaktas i de föreslagna åtgärderna. Unga kvinnor och barn från romska befolkningsgrupper löper särskilt stor risk att utsättas för människohandel. Tidig identifiering av offer är avgörande för att snabbt kunna hjälpa, stödja och skydda offer för människohandel. Den tidiga identifieringen av offer måste åtföljas av ett kraftfullt stöd för att tillgodose offrens behov. Offer för människohandel bör bland annat få tillgång till lämpligt och säkert boende som är anpassat till deras särskilda behov och situation. Boenden för enbart män respektive kvinnor som även ger traumainriktat stöd kan vara ett effektivt sätt att underlätta offrens återhämtning. Sociala, ekonomiska och utbildningsmässiga åtgärder är nödvändiga för att offer ska återintegreras i samhället. Kommissionen avser bland annat att stärka kapacitetssupplemenet och utbytet av goda erfarenheter för att identifiera offer för människohandel, framför allt bland utsatta grupper, där särskild finansiering för utbildning av polis, socialarbetare, inspektionsenheter och gränskontrolltjänstepersoner är inbegripet. Vidare avser kommissionen att underlätta program för återintegrering och ökad egenmakt för offer. Kommissionen har också för avsikt att möjliggöra riktad finansiering till särskilda boenden för offer för människohandel, inbegripet särskilda inrättningar för kvinnor och barn som har utsatts för människohandel via asyl-, migrations- och integrationsfonden samt Fonden för inre säkerhet. Slutligen avser kommissionen också att stärka partnerskapen med tredjeländer för att säkerställa att offers rättigheter garanteras under alla steg i och efter återvändandeförfarandet, inbegripet särskilda skyddsåtgärder för barn.

Kommissionen uppmanar vidare medlemsstaterna att vidta en rad åtgärder, bland annat främja utbildning för tjänstepersoner och alla rättstillämpare som sannolikt kan komma i kontakt med offer. Utbildningen ska ta hänsyn till kön och baseras på barns rättigheter. Vidare uppmanar kommissionen medlemsstaterna att främja medvetandehöjande verksamhet riktad till yrkesverksamma i första ledet i högrisksektorer och högriskmiljöer där offer för människohandel utnyttjas. Slutligen uppmanar kommissionen medlemsstaterna att inom ramen för EU:s hälsoprogram ge utbildning till hälso- och sjukvårdspersonal gällande mångfaldsfrågor och behoven hos offer för människohandel som är migranter.

Människohandel är ett gränsöverskridande brott, där de kriminella nätverken ofta är välorganiserade. De sysslar även med människosmuggling, penningtvätt, korruption och narkotika. Hälften av de identifierade offren i EU är tredjelandsmedborgare, huvudsakligen från Afrika, västra Balkan och Asien. Den nuvarande globala och regionala situationen i fråga om migration ökar risken för människohandel, eftersom människohandlare utnyttjar asylförfaranden, bland annat genom att legalisera sin egen och sina offers status. EU:s åtgärdsplan mot smuggling av migranter kommer att bidra till att störa människohandlarnas verksamhet när de tar offren till Europa i

utnyttjandesyfte och att bekämpa smugglingsnätverk. Kommissionen belyser vikten av att inrätta och fördjupa partnerskap med ursprungs-, transit- och destinationsländer. Därför måste det internationella samarbetet och partnerskapen utvecklas. Kommissionen avser att ett närmare samarbete mellan medlemsstater och tredjeländer främjas och stöds genom de många olika utrikespolitiska instrument inom EU, däribland EU:s handlingsplan för jämställdhet (2021–2025) och det gemensamma meddelandet *Mot en övergripande strategi för Afrika*. Kommissionen stöder medlemsstater och utomeuropeiska partnerländer i genomförandet av Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och tilläggsprotokollet mot människosmuggling, som EU och medlemsstaterna är parter i. Vidare uppmantrar kommissionen medlemsstaterna att ta hänsyn till de relevanta mål för hållbar utveckling som är inriktade på människohandel. EU:s handelspolitik främjar i detta avseende målen för hållbar utveckling, inbegripet människorätts- och arbetsförhållanden. Kommissionen välkomnar även det globala EU-system för sanktioner avseende mänskliga rättigheter som innebär att EU kan rikta sig mot enskilda personer, enheter och organ som är ansvariga för, inblandade i eller har anknytning till allvarliga kränkningar av, och brott mot de mänskliga rättigheterna. Kommissionen ämnar anta en handlingsplan mot smuggling av migranter (2021–2025), samt öka samarbetet med ursprungs- och transitländer för offer utanför EU. Vidare skall kommissionen använda sig av särskilda människorätts- och säkerhetsdialoger i sina kontakter med partnerländer, samt stärka samarbetet med Europarådet och dess expertgrupp för åtgärder mot människohandel. Slutligen ämnar kommissionen stödja europeiska utrikestjänstens systematiska engagemang genom EU-delegationer i specifika länder genom kommunikation, åtgärder och informationsutbyte på ett regelbundet och målinriktat sätt. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att utöka informationsutbyte och kriminalunderrättelser om människohandel och relaterade brott samt kriminella nätverk, samt underlätta gränsöverskridande samarbete med stöd från EU-organ såsom Europol och Eurojust.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Utöver att Sverige har en lagstiftning som kriminaliserar människohandel för samtliga ändamål har Sverige kriminaliserat såväl köp av sexuell tjänst som annat utnyttjande av personer som är utsatta för människohandel för sexuella ändamål. Utan att ha en bred kriminalisering av alla former av anlitan av tjänster, har Sverige på olika sätt infört reglering för att komma åt exploatering av människor i människohandel och liknande situationer. För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri infördes 2018 ett nytt brott, människoexploatering. Utöver detta kan omständigheterna kring ett utnyttjande av ett offer för människohandel aktualisera en tillämpning av en rad andra straffbestämmelser såsom bland

annat ocker, människorov, olaga frihetsberövande, olaga tvång, köp av sexuell tjänst, våldtäkt, oaktasam våldtäkt, äktenskapstvång och barnäktenskapsbrott.

Sedan den 1 juli 2020 är brotten äktenskapstvång, vilseledande till äktenskapsresa och barnäktenskapsbrott uttryckligen subsidiära till människohandel. Syftet med ändringen var att motverka att polis och åklagare i den praktiska tillämpningen av dessa brott inte ställer sig frågan om det i stället kan röra sig om ett människohandelsbrott och därigenom förbiser sådana fall. Att människohandelsbrott förbises kan i sin tur medföra att polis och åklagare inte använder sig av alla de straffprocessuella tvångsmedel som människohandelsbrottet, med dess strängare straffskala, ger tillgång till.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionens meddelande bedöms inte innebära några budgetära konsekvenser för EU:s eller statens budget.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar meddelandet om en strategi mot människohandel. Det är positivt att strategin genomgående har ett tydligt och välarbetat jämställdhetsperspektiv, som både inkluderar statistik och åtgärder. Regeringen välkomnar i hög grad att strategin på ett ingående sätt fokuserar på frågor om prevention, brottsbekämpning och ett ökat stöd till utsatta i syfte att stärka deras position. Ansvariga aktörer behöver ges möjlighet till tidig identifiering av offer. Regeringen stöder förslaget om en förbättrad insamling av människohandelsstatistik i alla EU-medlemsstater, och delar kommissionens syn i att de politiska åtgärderna kommer bli bättre underbyggda och mer målinriktade genom en ytterligare förbättrad dataregistrering och statistik. Regeringen instämmer i att involveringen av nya aktörer, så som den privata sektorn, är nödvändig, och anser det vara viktigt att exempelvis kunna ta människohandlarnas finansiella tillgångar i beslag. Vidare vill kommissionen öka insatserna mot efterfrågan, vilket ligger i linje med Sveriges prioriteringar. Det kan emellertid finnas juridiska problem med en bred kriminalisering av nyttjande av alla tjänster som utförs av offer för människohandel, då det är svårt att avgränsa det straffbara området på ett adekvat sätt när det rör sig om tjänster som i grunden är legala, t.ex. köp av tjänst på nagelsalong.

Det är positivt att barns utsatthet för människohandel betonas i strategin. Mot bakgrund av EU:s nyligen antagna strategi om barnets rättigheter hade det varit önskvärt om barnrättsfrågor på ett mer systematiskt sätt hade lyfts i strategin. Regeringen välkomnar att situationen för bland annat HBTQI-personer beaktas i strategin. Regeringen hade däremot önskat att detta

perspektiv fått ett tydligare genomslag i de åtgärder som föreslås. Regeringen vill understryka att intersektionalitet bör tillämpas som en tvärgående princip genom hela strategin.

2020/21:FPM105

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter om meddelandet är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för att tillnärma materiell straffrätt inom EU är Art. 83 i Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Europaparlamentet och rådet får genom direktiv i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet fastställa minimiregler om bestämmande av brottsrekvisit och påföljder inom områden med särskilt allvarlig brottslighet med ett gränsöverskridande inslag. Detta innefattar människohandel och sexuellt utnyttjande av kvinnor och barn.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

För närvarande är varken några subsidiaritets- eller proportionalitetsavvägningar aktuella.

4 Övrigt

2020/21:FPM105

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

4.2 Fackuttryck/termer