



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 6 december 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

FÖLJENOT

från:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktör, för Europeiska kommissionens generalsekreterare
inkom den:	2 december 2016
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2016) 719 final
Ärende:	RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET med en bedömning av konsekvenserna av den befintliga nationella lagstiftning som kriminaliserar användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel, i enlighet med artikel 23.2 i direktiv 2011/36/EU

För delegationerna bifogas dokument – COM(2016) 719 final.

Bilaga: COM(2016) 719 final

Bryssel den 2.12.2016
COM(2016) 719 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**med en bedömning av konsekvenserna av den befintliga nationella lagstiftning som
kriminaliserar användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av
människohandel, i enlighet med artikel 23.2 i direktiv 2011/36/EU**

1. Bakgrund och syfte

Denna rapport svarar mot kravet i artikel 23.2 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF, enligt vilket ”[k]ommissionen [...] senast den 6 april 2016 [ska] överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av vilken inverkan den befintliga nationella lagstiftningen som kriminaliserar användare av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel har på förebyggandet av människohandel, vid behov åtföljd av lämpliga förslag”.

Hänvisning till kriminaliseringen av användning av tjänster utförda av offer för människohandel görs i artikel 18.1 och 18.4 (under rubriken ”Förebyggande”) i direktiv 2011/36/EU, där följande anges: ”1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, som utbildning, i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel. [...] 4. I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan ska medlemsstaterna överväga att vidta åtgärder för att **straffbelägga användning av tjänster** som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, **när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2**”.

Denna rapport innehåller en beskrivning av befintlig nationell lagstiftning där användningen av tjänster utförda av offer för människohandel kriminaliserats samt en bedömning av effekterna av sådana rättsliga åtgärder. Det ligger utanför tillämpningsområdet för artikel 23.2 att undersöka andra icke-rättsliga åtgärder som kan finnas på nationell nivå, eller lagstiftning som inte rör kriminaliseringen av användningen av tjänster utförda av offer för människohandel. Notera att det inte görs någon bedömning av hur bestämmelserna i direktiv 2011/36/EU efterlevs i denna rapport. Rapporten bör läsas tillsammans med rapporten 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). Den tar också hänsyn till kommissionens första rapport om framsteg i kampen mot människohandel och om skydd av dess offer (nedan kallad *framstegsrapporten*).

Vid utarbetandet av denna rapport har kommissionen använt uppgifter från medlemsstaterna som mottagits genom ett frågeformulär som skickades i maj 2016 och genom samråd med civilsamhället i det europeiska civila samhällets forum mot människohandel¹ samt via Europeiska kommissionens expertgrupp för frågor om människohandel².

¹ Mer information finns i meddelandet från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, *Rapport för 2016 om framsteg i kampen mot människohandel i enlighet med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer*, COM(2016) 267 final.

² Kommissionens beslut (2011/502/EU) av den 10 augusti 2011 om inrättande av en expertgrupp för frågor om människohandel och om upphävande av beslut 2007/675/EG.

2. Befintlig nationell lagstiftning som kriminaliserar användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel

2.1. Sammanfattning av svar

Analysen nedan grundar sig på de svar som lämnats av medlemsstaterna. Kommissionen kan inte utesluta att andra nationella bestämmelser eller annan utveckling förekommer. Mot bakgrund av analysen uppmanade kommissionen medlemsstaterna att rapportera om *befintlig nationell lagstiftning som kriminaliserar användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel, vem exakt som omfattas av kriminaliseringen, om kriminalisering av alla former av utnyttjande avses, om lagstiftningen kräver bevis för vetskapen om att personen i fråga är offer för människohandel och hur det påverkar tillämpningen av lagstiftningen, vilka åtgärder som vidtagits för att se till att allmänheten får kännedom om lagen för att säkerställa ett bättre genomförande, tillgängliga statistiska uppgifter om åtal och fällande domar och rättsliga hinder; om det i dagsläget inte finns någon nationell lagstiftning, vilka skälen är till detta och vilka alternativ som finns för att fullgöra skyldigheten att överväga kriminalisering, hur de bedömer konsekvenserna av en sådan lagstiftning och om de har relevanta förslag, vilka förfaranden som finns för samråd, samt om de beställt någon utvärdering av och forskning om sådan lagstiftning.*

Det bör framhållas redan från början att medlemsstaterna inte i de uppgifter som lämnades redogjorde för hur de uppfyllt den rättsliga skyldigheten att **överväga** att kriminalisera utnyttjande av offer, vilken följer av artikel 18.4 i direktiv 2011/36/EU.

Analysen av medlemsstaternas svar visar att det vid tidpunkten för utarbetandet av denna rapport fanns **tio (10) medlemsstater som kriminaliserat användningen av tjänster som är ett resultat av alla former av utnyttjande av offer för människohandel, och femton (15) medlemsstater som fastställt endast en begränsad och selektiv kriminalisering av användningen av tjänster utförda av offer för människohandel.**

Närmare bestämt:

1) Medlemsstater som har kriminaliserat alla former av utnyttjande (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

Tio (10) medlemsstater angav att de hade befintlig nationell lagstiftning som kriminaliserar användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK³**), och att denna omfattar alla former av utnyttjande.

BG meddelade kommissionen att enligt den bulgariska strafflagen (artikel 159c) ska en fysisk person som utnyttjar en person som utsatts för människohandel för sedeslöshet, tvångsarbete eller tiggeri, avlägsnande av organ, vävnader, celler eller kroppsvätskor eller med våld tvingar någon till underkastelse, utan dennes samtycke, bestraffas med frihetsberövande på mellan tre och tio år och ett bötesbelopp på mellan 10 000 och 20 000 leva. **HR** har liknande bestämmelser men går ännu längre, eftersom alla personer som medvetet utnyttjar ett offer eller dennas tjänster åläggs samma

³ **UK** informerade kommissionen om att England och Wales har sådana befintliga bestämmelser när det gäller människohandel, medan Skottland inte har några fastställda bestämmelser, och Nordirland rapporterade att deras bestämmelser endast omfattar människohandel för sexuell exploatering.

straff som de som åtalas för brottet människohandel. **CY** rapporterar att artikel 17 i lag nr 60 (I)/2014 föreskriver att varje person som rimligen kan anta att det arbete eller de tjänster han eller hon utnyttjar tillhandahålls av ett offer för människohandel har begått ett brott enligt lagstiftningen mot människohandel. **EL** fastställde sådana bestämmelser i sin nationella lagstiftning år 2013 genom lag 4198/2013, som kriminaliserar de personer som medvetet godtar arbetet av en person som är offer för människohandel liksom de personer som medvetet utför en sexuell handling med en person som är offer för människohandel. **LT** rapporterade att enligt artikel 147-2 i strafflagen ska den person som använder tjänster tillhandahållna av offer för människohandel och som visste eller borde ha vetat att det var fråga om offer bestraffas med böter eller frihetsberövande åtgärder. Det bör dock noteras att en person som utför sådana handlingar och därefter frivilligt informerar de brottsbekämpande organen och aktivt samarbetar med dem, innan han eller hon förklaras vara misstänkt, kan befrias från straffrättsligt ansvar. Dessutom hålls även juridiska personer ansvariga för sådana handlingar. **MT** informerade kommissionen om att alla som är involverade i eller utnyttjar tjänster eller arbete med vetskapen om att personen som tillhandahåller dessa tjänster eller detta arbete varit offer för människohandel gör sig skyldiga till brott och ska, vid fällande dom, avtjäna ett fängelsestraff på mellan 18 månader och fem år. Liknande bestämmelser finns i **PT** och **SI** (med fängelsestraff på upp till tre år samt böter). **RO** meddelade kommissionen att enligt artikel 216 i den rumänska strafflagen ska alla personer som använder de tjänster som anges i artikel 182 i strafflagen (om utnyttjande), utöver människosmugglaren, och som inser att tjänsterna tillhandahålls av offer för människohandel, hållas straffrättsligt ansvariga.

2) Medlemsstater som inte har uttryckliga nationella bestämmelser om eller som har infört en begränsad och selektiv kriminalisering av användningen av tjänster utförda av offer för människohandel⁴

Fjorton (14) medlemsstater rapporterade att deras nationella lagstiftning inte innehåller några uttryckliga bestämmelser som kriminaliserar användningen av tjänster som är ett resultat av alla former av utnyttjande av offer för människohandel (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Vissa medlemsstater (**FI, IE, SE**) har infört lagstiftning mot utnyttjandet av offer för människohandel, men endast vid särskilda former av utnyttjande. Närmare bestämt rapporterade **FI** och **IE** att deras befintliga nationella lagstiftning endast gäller utnyttjandet av offer för människohandel för sexuell exploatering. **SE** rapporterade att det visserligen inte finns några särskilda bestämmelser när det gäller användningen av tjänster utförda av offer för människohandel, men att man tillämpar bestämmelser enligt lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster, som kan omfatta användningen av tjänster utförda av offer för människohandel för sexuell exploatering.

I de medlemsstater som enligt sina inrapporterade uppgifter inte har fastställt några uttryckliga bestämmelser kan i vissa fall bestämmelser som rör sexualbrott eller sexuell exploatering av barn åberopas (t.ex. **IT, ES, NL** och **BE**). Även om **IT** inte har några sådana uttryckliga bestämmelser, är olaglig förmedling och utnyttjande av arbetskraft i allmänhet ett brott fastställt i artikel 603 *bis* i den italienska strafflagen. **AT** har inga särskilda bestämmelser gällande offer för människohandel

⁴ **FI, IE, SE** har infört lagstiftning endast för människohandel för sexuell exploatering och **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** endast inom ramen för direktivet om sanktioner mot arbetsgivare.

men har nyligen antagit bestämmelser om sexuella handlingar utförda med personer mot deras vilja, genom utnyttjande av deras belägenhet eller genom hot.

Dessutom rapporterade vissa medlemsstater att de endast har befintliga åtgärder som införlivar och tillämpar **direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt**⁵ (det så kallade **direktivet om sanktioner mot arbetsgivare**) (t.ex. PL eller HU). I detta sammanhang konstateras det i **meddelandet om tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009** att medlemsstaterna i allmänhet kriminaliserat olaglig anställning under alla de omständigheter som avses i artikel 9 (inbegripet de fall då arbetsgivaren vet att arbetstagaren är offer för människohandel). Enligt detta meddelande straffas inte olagliga anställningar specifikt i situationer där arbetsgivaren visste att arbetstagaren var offer för människohandel i **CZ och ES**⁶.

Det bör dock noteras att den personkrets som omfattas av **direktiv 2009/52/EG är begränsad endast till tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU**. Den omfattar alltså inte offer för människohandel som är EU-medborgare eller offer för människohandel som är tredjelandsmedborgare men som lagligen uppehåller sig i EU. Dessutom är direktivet tillämpligt på förvärvsarbete⁷, men omfattar inte fall där offren är egenföretagare eller där användaren inte är arbetsgivare. Således är den kriminalisering som fastställs i **direktiv 2009/52/EG anpassad till sitt syfte och tillämpningsområde, som är begränsat och inte tillräckligt för** att ta itu med alla fall av människohandel. Direktivet utgör dock ett bra exempel på åtgärder som kan användas för att vidareutveckla och konsolidera den rättsliga ramen för kampen mot människohandel.

3) Alternativ om kriminalisering saknas

Såsom nämns ovan är medlemsstaterna enligt artikel 18.4 i direktivet skyldiga att åtminstone överväga att kriminalisera medveten användning av tjänster från offer för människohandel. Medlemsstaternas information till kommissionen var dock begränsad i fråga om alternativ när inga nationella bestämmelser finns som kriminaliserar användning av tjänster utförda av offer för människohandel. Av svaren på frågeformuläret framstår det som att endast **NL och ES** tillhandahöll information i detta avseende. **NL** rapporterade om informationskampanjer för anonym rapportering av brott, ökning av medvetenheten om och publiciteten kring åtal som rör sexuella övergrepp mot barn där betalning förekommer samt överenskommelser med sektorer inom näringslivet för att främja respekten för mänskliga rättigheter. **ES** rapporterade att trots att det inte finns några uttryckliga bestämmelser som kriminaliserar användningen av sexuella tjänster utförda av offer för människohandel, kan alla sådana handlingar, om det finns kännedom om offrets utsatthet, betraktas

⁵ Direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>.

⁶ Med tanke på den tid som gått sedan antagandet av kommissionens meddelande om tillämpningen av direktiv 2009/52/EG kan det inte uteslutas att relevant lagstiftning antagits under tiden. Mer information finns i meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, COM(2014) 286 final.

⁷ Definitionen av anställning är verksamhet som omfattar alla slag av arbete som regleras av nationell lagstiftning eller i enlighet med etablerad praxis för eller under ledning och/eller kontroll av en arbetsgivare (artikel 2 c, direktiv 2009/52/EG). I ingressen anges att detta bör vara oberoende av det rättsliga förhållandet (se skäl 7).

som brott mot personens sexuella frihet och integritet, och relevanta artiklar i strafflagen kan tillämpas.

4) Utvärderingar

Ett begränsat antal medlemsstater angav att de beställt **utvärderingar** av sådana lagar eller relevant forskning (t.ex. **FI**, **SE**). **SE** rapporterade att utredningen om förbudet mot köp av sexuella tjänster offentliggjordes år 2010. Följande var några av de viktigaste resultaten: a) gatuprostitutionen hade minskat med hälften, b) internet hade blivit en ny arena för prostitution, c) förbudet mot köp av sexuella tjänster hade motverkat etablerandet av organiserad brottslighet, och d) det offentliga stödet för förbudet hade ökat. Dessutom väntas en utredning om kampen mot människohandel som kommer att utvärdera tillämpningen av de straffrättsliga bestämmelser som gäller människohandel. Den kommer även att granska hur de brottsbekämpande myndigheterna undersöker och hanterar ärenden som rör människohandel.

FI har beställt forskning till följd av en viktig dom i högsta domstolen om den så kallade partiella kriminaliseringen av inköp av sexuella tjänster från prostituerade och offer för människohandel. I forskningen drog man slutsatsen att de största problemen i tillämpningen av lagen var att endast ett fåtal fall av utnyttjande av offer för sexhandel har kunnat upptäckas, utredas, lagföras och bestraffas. Kravet på brottsligt uppsåt, *mens rea*, hos sexköparna i den partiella kriminaliseringen uppgavs vara problematiskt. I rapporten konstaterades att situationen gynnade de sexköpare som undvek att få kännedom om den prostituerades omständigheter, men som var väl förtroga med lagstiftningen. Forskarna förordade att sexköp skulle kriminaliseras helt och hållet. Som en följd av denna rapport föreslog regeringen en ändring av brottet baserad på användarens försumlighet⁸.

UK (Nordirland) väntar på en utvärdering som ska vara färdig år 2018 och rapporterade att **Skottland** beställt forskning om ämnet under granskningen av lagen om människohandel och utnyttjande (2015).

Överlag är de **statistiska uppgifter** som alla medlemsstater lämnat till kommissionen knapphändiga, och endast ett begränsat antal åtal och fällande domar har meddelats. Det är dessutom tveksamt om sådana icke-aggregerade uppgifter om detta brott finns tillgängliga på nationell nivå. Till exempel understryker **IT** att det för närvarande inte finns några separata uppgifter om användningen av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Detta är ett område som kommissionen kommer att undersöka ytterligare i samband med det arbete som utförs för att förbättra kvaliteten och jämförbarheten hos de statistiska uppgifterna om människohandel som samlas in på EU-nivå.

⁸ Mer information finns i Johanna Niemi & Jussi Aaltonen, "Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban", Finlands justitieministerium, 2014 tillgänglig på http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

2.2. *Bedömning av effekten och tillämpningen*

Den information som förmedlats till kommissionen visar att medlemsstaternas synsätt och metoder är förhållandevis olika. I alla medlemsstater som har nationella bestämmelser där användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel kriminaliseras är den personkrets som omfattas av bestämmelserna begränsad till enbart dem som direkt använder sig av de tjänster eller det arbete som tillhandahålls av brottsoffren.

I de allra flesta medlemsstater där användningen av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel är kriminaliserad i den nationella lagstiftningen anger medlemsstaterna att det är för tidigt att bedöma effekten av bestämmelserna. Detta beror på att åtgärderna trädde i kraft efter utgången av tidsfristen för införlivandet av direktiv 2011/36/EU år 2013, på grund av den korta tidsfristen för att genomföra direktivet.

I de medlemsstater som har sådana bestämmelser kräver samtliga att användaren hade kännedom om att personen vars tjänster utnyttjades var offer för människohandel. Här har en allmän svårighet när det gäller att skaffa bevis rapporterats. I de flesta av de berörda medlemsstaterna ligger bevisbördan i första hand hos åklagaren: den misstänkta/svaranden åtnjuter oskuldspresumtion och har ingen skyldighet att bevisa sin oskuld. Endast när det gäller **IE** ligger bevisbördan hos den svarande, som måste bevisa att han eller hon inte kände till, eller inte hade rimlig anledning att misstänka, att den person mot vilken brottet begicks var ett offer för människohandel.

I detta avseende konstateras i den förklarande rapporten om Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel att det kan vara mycket svårt för åklagarmyndigheterna att bevisa att kännedom fanns. Liknande svårigheter uppstår med andra typer av straffrättsliga bestämmelser som kräver bevis på vissa ideella beståndsdelar av ett brott. **Emellertid är svårigheten att hitta bevis inte nödvändigtvis ett avgörande argument för att inte behandla en viss typ av beteende som en straffbar gärning.** Svårigheter när det gäller att samla bevis för ett brott bör alltså inte resultera i att vissa gärningar inte kriminaliseras.

Medan antalet framgångsrika utredningar, åtal och fällande domar otvivelaktigt har en avskräckande effekt är det osäkert hur statistiken över dem ska tolkas, särskilt när det gäller bedömningen av vilken inverkan de har eller hur framgångsrika de varit. **Med tanke på att den främsta effekten av dessa åtgärder är att förhindra att brott över huvud taget uppstår, kan inte statistiska uppgifter om åtal och fällande domar ge några säkra indikationer om åtgärdernas effektivitet.** Såsom anges ovan är de statistiska uppgifter som tillhandahållits för denna rapport begränsade. För 2014 rapporterade **BG** fyra (4) åtal och en (1) fällande dom och för 2015 fem (5) åtal och två (2) fällande domar. **EL** rapporterade att det enligt den grekiska polisens statistiska uppgifter förekommit ett (1) åtal sedan den nya lagen trädde i kraft. Vidare informerade **RO** att de första fallen under 2015 rapporterades till direktoratet för undersökning av organiserad brottslighet och terrorism, och att nio (9) personer åtalades för brottet att använda tjänster utförda av offer för människohandel. Enligt det högsta rådsrådet hade 15 personer fram till maj 2016 dömts för brottet att använda tjänster utförda av en utnyttjad person. Dessa domar var dock inte slutgiltiga och kunde överklagas inför högsta domstolen.

I detta sammanhang vill kommissionen erinra om resultaten i framstegsrapporten: *”Den information som insamlats av kommissionen visar tydligt att det är viktigt för medlemsstaterna att*

stärka insatserna för att öka antalet utredningar och lagföringar, och minska bördan för offren och deras vittnesmål vid bevisupptagning. De kan göra detta genom att ta fram en regelbunden och skraddarsydd utbildning för utredare, åklagare och domare och genom att systematiskt använda finansiella utredningar (som rekommenderas av arbetsgruppen för finansiella åtgärder) och andra effektiva underrättelseledda utredningsverktyg som kan tillhandahålla olika slags bevis utöver offrens vittnesmål. De bör också avsätta tillräckliga ekonomiska och mänskliga resurser för att verkligen ta itu med detta brott”.

En begränsning av det straffrättsliga ansvaret enbart till situationer där användaren har direkt och faktisk kännedom om att personen i fråga är offer för människohandel innebär en mycket hög tröskel för lagföring. Därför bör graden av kännedom som krävs hos förövaren när det gäller dessa brott granskas noga.

3. Säkerställa ett effektivt förebyggande av människohandel

Detta kapitel avspeglar kommissionens överläggningar⁹ i frågan, vägleda av EU:s strategi mot människohandel¹⁰ och andra viktiga politiska instrument¹¹, och ger en bas för hur de analyserats. Efter analysen stod det klart att de rättsliga ramarna är ofullständiga och varierande på nationell nivå när det gäller den rättsliga behandlingen av personer som utnyttjar offer för människohandel, vilket påverkar det effektiva förebyggandet av brottet. Under dessa omständigheter fortsätter en omfattande människohandel att bedrivas trots de åtgärder som genomförts, utan några tecken på minskning av detta allvarliga brott.

I detta sammanhang är **förövarnas ansvarsskyldighet grundläggande för alla avgörande avskräckande åtgärder inom människohandel**. Detta återspeglas också i andra viktiga europeiska och internationella rättsliga instrument¹². Det berördes även av **Europaparlamentets**¹³ och **Europarådets parlamentariska församling**,¹⁴ och av det **civila samhället**¹⁵.

⁹ Såsom kommissionens undersökningar om t.ex. initiativ för att förebygga människohandel och om jämställdhetsdimensionen inom människohandeln, som var resultat av EU:s strategi för kampen mot människohandel.

¹⁰ Kommissionens meddelande om EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016 (COM(2012) 286 final).

¹¹ Såsom den europeiska säkerhetsagendan, den europeiska migrationsagendan, EU:s strategiska agenda för jämställdhet mellan könen, EU:s handlingsplan för mänskliga rättigheter och demokrati.

¹² Till exempel FN:s protokoll från år 2000 om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (artikel 9) och Europarådets konvention från 2005 om åtgärder mot människohandel (artikel 6 och 19).

¹³ Europaparlamentets resolution av den 12 maj 2016 om genomförandet av direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer ur ett jämställdhetsperspektiv (2015/2118 (INI)), Europaparlamentets resolution av den 5 juli 2016 om kampen mot människohandel i EU:s yttre förbindelser (2015/2340 (INI)) Europaparlamentets resolution av den 26 februari 2014 om sexuell exploatering och prostitution samt effekterna av detta för jämställdheten (2013/2103 (INI)).

¹⁴ Resolution från Europarådets parlamentariska församling – *Prostitution, trafficking and modern slavery in Europe* (resolution 1983 (2014)).

Tillgänglig på: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Organisationer som deltar i EU-plattformen för det civila samhället mot människohandel konstaterar att lagstiftning är den viktigaste åtgärden som medlemsstaterna bör vidta för att säkerställa förebyggande och en minskad efterfrågan. Kommissionens arbetsdokument som åtföljer kommissionens rapport om framsteg i kampen mot människohandel och om skydd av dess offer COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 64.

Kommissionen har fastställt i den **Europeiska säkerhetsagendan** och upprepade gånger betonat i sina rapporter och studier att människohandeln, som är ett allvarligt, gränsöverskridande och organiserat brott, har enorma mänskliga och sociala kostnader¹⁶. Den drivs av en **efterfrågan** på alla former av utnyttjande och av hög **lönsamhet**. Dessa vinster, både i den lagliga och den olagliga ekonomin, resulterar i ett komplext samspel mellan utbud och efterfrågan som man måste komma åt om man ska kunna utrota brottet¹⁷. Att ta itu med och minska denna efterfrågan är en rättslig skyldighet enligt direktiv 2011/36/EU och syftar till att förebygga skadan från att uppstå genom att omgivningen förändras på ett sätt som minskar incitamenten för människohandel.

3.1 Identifiera användare av tjänster utförda av offer för människohandel

I detta sammanhang innefattar efterfrågan alla de personer, grupper eller juridiska personer som drivs av målet att utnyttja offer för att göra en vinst på många nivåer, både de som direkt utnyttjar och misshandlar offer och de som främjar och underlättar verksamheten och i största allmänhet bidrar till att skapa ett gynnsamt klimat för den.

Företag som utnyttjar offer för människohandeln och som tjänar på denna handel är inte begränsade till kriminella organisationer, och många legitima verksamheter är ofta involverade i människohandeln. Bland dem som tjänar på den finns släktingar till offer, informella eller formella rekryteringsföretag, mellanhänder på arbetsmarknaden som tillhandahåller arbetskraft inom specifika sektorer eller underleverantörer i den globala försörjningskedjan, liksom resebyråer och transportföretag samt företag inom informations- och kommunikationsteknik.

En annan källa till efterfrågan är konsumenter, som kan vara enskilda individer som köper produkter tillverkade av offer utan kännedom om hur de har framställts, eller personer som medvetet utnyttjar offer för människohandel och som bortser från uppenbara tecken på människohandel, tvångsarbete eller sexuellt utnyttjande, såsom mycket låga priser eller tecknen på våld och hot. I detta sammanhang avstår man i rapporten från att använda termer som ”kund” i samband med människohandel för sexuell exploatering av såväl barn som vuxna offer, eftersom en sådan terminologi skulle skymma det lidande, de övergrepp och de kränkningar som offren för människohandel tvingas utstå.

Som anges i kommissionens arbetsdokument som åtföljer kommissionens rapport om framsteg i kampen mot människohandel och om skydd av dess offer: Det slutliga målet att utrota handeln med människor kan endast uppnås **om man förhindrar att brottet över huvud taget kan uppstå och använder alla de verktyg som finns tillgängliga på unionsnivå och nationell nivå**. Detta innebär **att man inte bara tar itu med de bakomliggande orsakerna som gör människor mer utsatta för människohandel** – såsom fattigdom, ojämlikhet mellan könen och våld mot kvinnor, etnisk diskriminering, samhällelig marginalisering, irreguljär migration – utan **att man även ser till att de som tjänar på brottsligheten och utnyttjar dess offer ställs inför rätta**¹⁸.

¹⁶ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén: *Europeiska säkerhetsagendan*, COM(2015) 185 final.

¹⁷ Framstegsrapporten.

¹⁸ Kommissionens arbetsdokument som åtföljer kommissionens rapport om framsteg i kampen mot människohandel och om skydd av dess offer COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 39.

Det står klart att människohandel i alla dess former alltid är olaglig. Det finns inget som berättigar handel med människor. Att en person under tvångsmässiga omständigheter utnyttjas av en annan person fördöms inom alla rättssystem. Människohandel har ingen laglig eller moralisk sida. Det är ett allvarligt brott och en grov överträdelse av mänsklig värdighet, fastställt genom förbudet i artikel 5.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Avsaknaden av kriminalisering av användningen av tjänster som utförs av en person som är offer för människohandel, **särskilt med vetskap om att hon eller han är offer för människohandel**, gör kampen mot människohandel i sin helhet mindre effektiv och förhindrar att målen i direktiv 2011/36/EU uppnås. Även om nationell lagstiftning inte kriminaliserar användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av offer för människohandel, kvarstår faktum: offren har ofta gång på gång våldtagits, utnyttjats psykiskt och fysiskt samt utsatts för brott inte minst mot deras frihet, värdighet, sexuella självbestämmande och fysiska integritet.

4. Slutkommentarer och vägen framåt

I enlighet med artikel 18.4 i direktiv 2011/36/EU ska medlemsstaterna, i syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel, överväga att vidta åtgärder för att kriminalisera användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av offer för människohandel. Analysen i denna rapport när det gäller bedömningen av effekten hos befintlig relevant nationell lagstiftning, i enlighet med artikel 23.2 i direktivet, visar **på ett tämligen varierande rättsligt landskap som underlåter att effektivt bidra till att motverka efterfrågan på sådana tjänster.**

Om kriminaliseringen av sådana tjänster i samband med människohandel helt saknas eller är otillräcklig **kan det innebära att människohandlarnas verksamhet, som per definition innebär att dess offer utnyttjas, inte bara avskräcks i mindre grad utan tvärtom gynnas, bland annat genom en kultur av straffrihet.** Naturligtvis innebär utmaningen att motverka efterfrågan ett **ökat fokus på dem som faktiskt utnyttjar de tjänster som tillhandahålls genom olika former av människohandel** i vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott.

För närvarande är det enligt flera medlemsstaters lagstiftning inte förbjudet, eller endast delvis förbjudet, att utnyttja dessa tjänster när relevant kännedom finns, **vilket påverkar rättsosäkerheten när det gäller** till exempel det straffrättsliga ansvaret kopplat till användarens relation med brottsoffret, den rättsliga behandlingen av dem som gynnas av eller möjliggör och underlättar ett sådant utnyttjande, skillnaden mellan användare och exploatörer, mellanhanders ansvar, samt de bredare leveranskedjorna.

Medlemsstaterna bör intensifiera sina ansträngningar för att säkerställa mer enhetliga och avskräckande åtgärder mot denna aspekt av det gränsöverskridande brottet människohandel. Det främsta syftet med denna rapport är att bidra till att uppnå målen i direktiv 2011/36/EU om att minska efterfrågan på och förhindra människohandel, för att säkerställa att kriminella grupper inte drar nytta av den varierande rättsliga behandlingen av dem som utnyttjar människohandels offer. I detta sammanhang drar kommissionen viktiga slutsatser från övervakningen av situationen i medlemsstaterna och ska vidare undersöka tänkbara alternativ samt i framtiden, om behov finns, överväga lämpliga lagstiftningsförslag i enlighet med artikel 23.2 i direktiv 2011/36/EU.