

Människohandel i EU

En studie av destinationsländer



Monika Hjeds Löfmark
Jonas Eriksson

Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson

Människohandel i EU

En studie av destinationsländer

– Sieps 2016:2 –

Rapport nr. 2
Januari 2016

Utgives av Svenska institutet för europapolitiska studier

Rapporten finns tillgänglig på www.sieps.se
Författarna svarar själva för innehåll och slutsatser i
rapporten.

Omslag: LuxLucid
Tryck: EO Grafiska AB

Stockholm, Januari 2016

ISSN 1651-8942
ISBN 978-91-86107-59-8

Förord

Människohandel är en modern form av slaveri och utgör i dag den tredje största internationella kriminella aktiviteten i världen, efter handel med droger och vapen. Den gränsöverskridande aspekten gör den till en naturlig prioritering på EU:s dagordning. Det finns sedan tjugotalet år tillbaka en rad initiativ, program och beslut som på olika sätt har sökt begränsa människohandeln, och år 2011 samlades flera av åtgärderna i ett mer heltäckande direktiv. Människohandelsdirektivet har bland annat inneburit minimiregler för påföljd för människohandelsbrott och gemensamma bestämmelser för förebyggande av brott. Direktivet uppgraderar också brottsofferskyddet och talar uttryckligen om åtgärder för att minska efterfrågan.

De som drabbas av människohandel kommer ofta från områden som kännetecknas av fattigdom och/eller konflikt, något som underlättar rekrytering. Samtidigt krävs också en efterfrågan i destinationsländerna för att handeln med människor ska komma till stånd. Det är därför människohandeln i destinationsländerna står i fokus i den här rapporten. Författarna utgår från bland annat migrationsteorier för att formulera en modell som sedan testas empiriskt med hjälp av nya data från Eurostat över upptäckta fall av människohandel i EU.

Författarna finner att det finns behov av att förbättra statistikens kvalitet. Beräkningarna pekar på att BNP, korruption och människohandel hänger samman. Vidare krävs en gränsöverskridande aktör som EU för att hantera och motverka människohandeln, och att EU tar det uppdraget på allvar. Engagemanget har visserligen ökat, men själva hanteringen har i för stor utsträckning lämnats till de enskilda länderna när det gäller såväl tolkning som åtgärder. Det finns dessvärre mycket kvar att göra för EU, för enskilda medlemsstater och inte minst för destinationsländernas medborgare.

Eva Sjögren
Direktör, Sieps

Om författarna

Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson är forskare respektive utredare i nationalekonomi vid Sieps.

Innehåll

Sammanfattning	6
1 Introduktion.....	10
1.1 Rapportens syfte och struktur.....	11
2 Bakgrund – historik och begreppsproblem	13
2.1 Slaveriet – en förlaga till dagens människohandel.....	13
2.2 Innebörden av människohandel.....	14
2.3 Människosmuggling och människohandel	17
3 EU:s politik mot människohandel	19
3.1 Politiska initiativ mot människohandel i EU.....	19
3.2 EU:s lagstiftning mot människohandel.....	21
3.3 Människohandeln i EU:s medlemsstater.....	23
4 Migration och människohandel	27
4.1 Migration och ekonomi.....	27
4.2 Risk, nätverk och information.....	29
4.3 Migration och "den ekonomiska mannen"	30
4.4 Människohandel och efterfrågan: tidigare studier	31
5 Empiri och hypoteser.....	33
5.1 Människohandel och makroekonomiska variabler	33
5.2 Modell och resultat	35
6 Slutsatser.....	40
7 Referenser	45
Appendix	52
Summary in English.....	53

Sammanfattning

Rätten att röra sig fritt inom Europeiska unionen, en av grundpelarna i EU-samarbetet, kan ge en rad ekonomiska fördelar för såväl individer som regioner. Det finns emellertid en baksida, då även den gränsöverskridande brottsligheten ges möjlighet att öka. Människohandel är i dag, 2015, den tredje största internationella kriminella aktiviteten i världen och en av de mest lönsamma illegala verksamheterna. Medan den europeiska integrationen underlättar denna verksamhet, är EU samtidigt en aktör som är väl lämpad att hantera människohandel. Det är därför inte förvånande att frågan under senare år har klättrat stadigt på unionens lista över prioriteringar.

Forskningen om människohandel har hittills i hög grad fokuserat på de faktorer i sändarländerna som på olika sätt får människor att fastna i människohandel. Syftet med denna rapport är att istället fokusera på de faktorer som har betydelse för antalet rapporterade fall i destinationsländerna. Vi utgår från att människohandel påverkas av samma faktorer som reguljär invandring samt av variabler som enligt tidigare forskning har betydelse för människohandel på mikronivå, såsom rättssystemens funktionssätt och skillnader mellan könen. Vi vill med hjälp av resultaten från en ekonometrisk undersökning och tidigare forskning analysera EU:s åtgärder mot människohandel.

Från slaveri till människohandel

Människohandel brukar kallas en modern form av slaveri. Även om det ”lagliga” slaveriet gradvis försvann under 1800-talet, ersattes det av andra system, som till exempel kontraktstjänare och skuldsavlar. De faktorer som styrde och drev slaveriet efter det att det blev olagligt gäller än i dag: svarta marknader, transnationella nätverk, korrumperade tjänstemän samt en mycket god lönsamhet. Människohandelns omfattning har ökat dramatiskt de senaste 30 åren. Till de viktigare skälen hör globaliseringen och Sovjetunionens upplösning. Det senare har ökat desperationen hos många individer och därmed även sårbarheten för rekryterarnas verksamhet.

Innebörden av människohandel

EU:s definition av människohandel följer FN:s Palermoprotokoll, enligt vilket det handlar om olika former av rekrytering i syfte att utnyttja en person. Den vanligaste formen av utnyttjande är sexuellt men det kan även röra sig om exempelvis jordbruksarbete, byggverksamhet, tiggeri m.m. Vanligen handlar det om individer som vill fly sin situation och som antingen själva tar kontakt med en smugglare eller lockas av ett arbetserbjudande på plats, för att sedan bli exploaterade i destinationslandet. Kidnappning är en ovanligare metod men förekommer.

Människohandel eller människosmuggling?

Ett problem med lagföring av, och statistik över, människohandel är gränsdragningen gentemot människosmuggling; båda fenomenen kan i någon mån betraktas som varianter av varandra. En avgörande aspekt är att en smugglad människa som är fri vid ankomst inte faller inom ramen för vad som betraktas som människohandel. Det är emellertid viktigt att nämna att det finns en komplexitet i dessa processer som kan vara mycket svårfångad. På samma sätt kan det vara mycket svårt att skilja en vanlig migrant i mer eller mindre utsatt position från en individ som är utsatt för människohandel.

EU och människohandel

EU:s politik och lagstiftning mot människohandel började ta fart på 1990-talet. Flera tidiga initiativ togs för att medlemsstaterna skulle skärpa sin lagstiftning på området. Inrättandet av Schengensystemet i och med Amsterdamfördraget, som innebar ytterligare ett steg på vägen mot fri rörlighet för människor, förstärkte behovet av att agera gemensamt. EU:s gemensamma gränsbevakning (Frontex och Eurosur) rymmer exempelvis försök att på olika sätt motverka människohandel. Andra initiativ har rymts i EU:s femåriga lagstiftningsplaner Haag- respektive Stockholmsprogrammet.

Vidare kom flera lagstiftningsinitiativ till under 90- och 00-talen. Det är dock först två år efter det att Lissabonfördraget träder i kraft – och EU får möjlighet att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet, vilket bland annat innebär gemensamt beslutsfattande för ministerrådet och Europaparlamentet – som man 2011 utvecklar och delvis samlar tidigare lagstiftning i ett enda direktiv; det vi i rapporten kallar människohandelsdirektivet eller MH-direktivet. Här införs minimiregler för brottsrekvisit och för påföljd för människohandelsbrott, exempelvis ett maximistraff på minst fem år för människohandelsbrott. Det introduceras även gemensamma bestämmelser för förebyggande av brott och ett förbättrat brottsofferskydd. MH-direktivet innebär därmed att lagstiftningen fokuserar i lika hög grad på de tre delarna förebyggande, lagföring och skydd av offrens rättigheter.

Av EU:s medlemsstater rapporterar framför allt Nederländerna och Italien många fall. Även i Bulgarien och Rumänien, som också är viktiga sändarländer, rapporteras många fall. Så mycket som 60 procent av de personer som utsätts för människohandel är EU-medborgare. Andra betydande sändarländer är Nigeria, Kina, Moldavien, Ryssland och Ukraina.

Migrationsteori och människohandel

Det finns flera orsaker till att människor migrerar. En av de viktigaste drivkrafterna är ekonomisk; migration sker företrädesvis från länder med lägre inkomster till länder med högre inkomster. Även arbetsmarknadsfaktorer är viktiga, liksom aspekter som minskar migrationskostnaderna, som språklig och

geografisk närhet. Vidare spelar nätverken roll för reguljär migration. Nätverken kan på samma gång reducera och öka risken för migranterna – exempelvis genom att underlätta rekryteringen. Samma faktorer antas vara viktiga också för människohandeln

Migrationsforskningen har i stor utsträckning negligerat kvinnorna, trots att de utgör hälften av migranterna och trots att det finns signifikanta skillnader i kvinnors och mäns migrationskaraktäristika. En viktig skillnad mellan reguljär migration och människohandel är att det finns en stor överrepresentation (ca 80 procent) av kvinnor och flickor bland dem som faller offer för människohandel.

De få tidigare studier som undersöker människohandel visar att motiven bakom handeln bland annat handlar om förenklad kontroll av – och minskade kostnader för – arbetskraft. På makronivå har några studier fokuserat på lagstiftningen i mottagarlandet, i synnerhet prostitutionslagstiftningen. Två studier finner att människohandeln är mindre frekvent i länder där prostitution är olagligt. Samtidigt kan det finnas en substitutionseffekt, då legalisering kan innebära att färre utsätts för människohandel när det finns laglig arbetskraft att tillgå.

Empirisk undersökning

Vi använder i modellen makrovariabler som BNP per capita, total arbetslöshet och, för att fånga upp nätverkseffekten, migration. Vi kontrollerar också för möjligheten att högre BNP leder till att mer pengar satsas på förebyggande verksamhet. Vidare söker vi även fånga upp hur människohandel påverkas av rättssystemets autonomi och funktionssätt samt genusrelaterade aspekter. För den senare kategorin använder vi andel kvinnor i parlamenten och löneskillnader mellan kvinnor och män. Då tidigare studier har påvisat att inkomstspridningen i ett land påverkar såväl migration som människohandel, inkluderas GINI-koefficienten.

De länder vi studerar är EU-länderna samt Schengenländerna Island och Norge. Modellen är en så kallad fixed effects-modell, vilken innehåller landspecifika konstanter som fångar upp variabler som inte varierar över tid. Tidsintervallet är 2008-2012, det vill säga de fem år under vilka Eurostat har samlat in statistik över antalet rapporterade fall av människohandel. Vi är noga med att poängtera att datakvaliteten lider av brister, varför resultaten ska tolkas med stor försiktighet.

BNP per capita korrelerar med fler fall av människohandel, allt annat lika. Däremot får varken den totala arbetslösheten eller vår nätverksvariabel, migrationen, något statistiskt utslag. När det gäller genus- respektive rättstatsvariablerna, kan vi konstatera att en högre kvalitet på rättssystemet i termer av autonomi och funktionssätt korrelerar med ett minskat antal rapporterade fall av människohandel, medan andelen kvinnor i parlamentet istället korrelerar med ett ökat antal fall. Det senare skulle möjligen kunna förklaras med att kvinnor i dessa samhällen måste vara mer aktiva i politik och arbetsliv för att få ett större

inflytande, vilket därmed ökar efterfrågan på hushållsnära tjänster. Vi vill dock än en gång påpeka att våra resultat i stor utsträckning demonstrerar ett behov av att förbättra kvaliteten på data. Det är i sig en viktig slutsats.

Slutsatser

Att förhindra och bekämpa människohandel har blivit en allt viktigare prioritering för EU. Lissabonfördraget ger också delvis ny kraft att agera på området, i och med den uttalade möjligheten att använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet. När det gäller åtgärder som ligger inom unionens behörighet, vill vi särskilt lyfta fram möjligheten att arbeta på bred front för att motverka människohandel. Vidare bör man använda de allt bättre möjligheterna att koordinera insatserna medlemsstaterna emellan. EU:s vilja att ge stöd till forskning om hur man bäst minskar människohandel är mycket välkommet. I detta bör man även inkludera arbetet med att förbättra kvaliteten på statistiken. Vi vill också lyfta frågan om köparens roll, en fråga där MH-direktivet uttrycker sig försiktigt. Att medlemsstaterna enligt direktivet ”bör... överväga möjligheten att införa påföljder” för en köpare av tjänster från en person som är offer för människohandel är en alldeles för svag skrivning: köparens roll kan inte underskattas.

Det kanske viktigaste resultatet av den empiriska undersökningen är att rättssystemets autonomi och funktionssätt har stor betydelse. Generellt gäller att bättre rättssystem korrelerar med lägre antal rapporterade fall av människohandel. Även här har EU en roll att spela, inte minst genom att medlemsstaterna kan lära av varandra.

1 Introduktion

Människors rörlighet är en av de grundpelare på vilka Europeiska unionen vilar. Drygt tre procent av jordens befolkning är migranter enligt FN (2013) och att skapa sig ett bättre liv i ett annat land är en stark drivkraft för migration. Det är dock samtidigt en drivkraft som andra, mindre nogräknade personer kan tjäna stora pengar på. Under de senaste decennierna har människohandel vuxit till att bli ett globalt fenomen och ILO (2015) uppskattar att det i dag finns drygt 20 miljoner människor som är utsatta för denna verksamhet. Människohandel är en verksamhet som kränker mänskliga rättigheter på flera punkter. Det är också ett mångfacetterat brott, vilket innebär att de åtgärder som syftar till att minska människohandel också bör vara mångfacetterade. Det är därför angeläget att finna kunskap om hanteringens olika arenor och drivkrafter.

Människohandel utgör i dag den tredje största internationella kriminella aktiviteten i världen, efter handeln med droger och vapen. FN (2015) pekar på att människohandel är en av de mest lönsamma illegala verksamheterna i EU och där årligen genererar intäkter på nästan tre miljarder euro. Handeln är uppenbarligen lönsam; utbud och efterfrågan skapar ett jämviktspris som gör det attraktivt att köpa och sälja människor. Eftersom rapporten utgår från nationalekonomisk teori fokuserar vi främst på dessa marknadsaspekter. De omständigheter som dominerar i de länder från vilka många av offren för människohandel kommer är förhållandevis väl beforskade och vi koncentrerar oss därför på vilka makroekonomiska faktorer som avgör vilka länder i EU som blir *efterfrågande* länder. Det vill säga, vad utmärker de länder där det rapporteras finnas flest offer?

Faran för upptäckt för dem som sysslar med människohandel är ofta förhållandevis liten och risken att dömas till ett kännbart straff är inte sällan ännu mindre. Det kan därför betraktas som ett affärsområde där det finns goda vinstmöjligheter.¹ Människor kan dessutom anses vara en bra handelsvara eftersom de kan transporteras långt, säljas, användas och sedan säljas igen. (Väyrynen, 2005). Vidare pekar IOM (2003; s. 11) på att efterfrågan ökar, särskilt i informella sektorer där vi "are witnessing growing demand for labour in a largely unregulated sector that relies on a predominately female workforce,

¹ Della Giusta *et al.* (2008) studerar med hjälp av data från IOM offer för trafikering. Av cirka 5000 kvinnor i urvalet, var knappt 90 procent exploaterade för sexuella ändamål, De flesta kom från Östeuropa och forna Sovjet. De tjänade cirka 50 dollar i månaden men inbringade cirka 4 700 dollar.

many of whom are migrants...” Något som understryker vikten av att belysa handeln i destinationsländerna.²

Människohandeln är en utmaning för EU och EU:s gränser – såväl inre som yttre – och är sedan några år en prioriterad fråga på unionens dagordning.³ EU-länderna har en gemensam lagstiftningsapparat som gör det möjligt att samarbeta kring gränsöverskridande migration på ett förmodligen unikt sätt. År 2010 beräknades 140 000 människor vara utsatta för människohandel i EU (UNODC, 2010). Gränser betyder inkomster för smugglare, eftersom deras affärsverksamhet är att föra varor/människor över dessa.

Människohandel är i hög grad också en säkerhetsfråga. Den organisation som krävs för att handla med människor utgör också på flera plan allvarliga hot mot medlemsstaternas rättssystem. Att förhindra människohandeln handlar dock inte bara om förstärkt gränssamarbete och säkerhet; människohandel är också i hög grad en fråga om mänskliga rättigheter, då offren utsätts för grova kränkningar.⁴ Det är också en tydlig socioekonomisk fråga; människor med goda inkomster köper tjänster av migranter som har låga löner och få eller inga rättigheter. För att kunna komma tillrätta med handeln med människor krävs därför policyverktyg som tar hänsyn till flera dimensioner.

Under 2015 har den illegala migrationen till EU stigit och många människor har omkommit på vägen. Det betyder sannolikt att antalet av utsatta för människohandel också har ökat. Våra data rör dock bara dem som *rapporterats* ha fallit offer för människohandel och de sträcker sig dessutom inte så långt fram i tiden. Det är inte desto mindre angeläget att i framtida forskning belysa den nuvarande situationen, liksom att i större utsträckning undersöka människosmugglarnas roll.

1.1 Rapportens syfte och struktur

Föreliggande rapport har två syften. Det första är att beräkna vilka makroekonomiska faktorer som utmärker destinationsländer. Det andra är att med hjälp av våra resultat och tidigare forskning analysera EU:s åtgärder mot människohandel.

² Vi avgränsar studien på flera vis: inom människohandel finns mellanhänder, detta diskuteras endast översiktligt i kapitel 2. Vi fokuserar inte på offrens situation eller åtgärder för att stärka deras ställning. Vi tittar inte närmare på polisiära områden och åtgärder. Vi analyserar inte heller situationen i ursprungsländer. Se till exempel Friesendorf (2009) för en belysning av dessa viktiga fält.

³ Exempelvis framställs människohandel (Europeiska kommissionen, 2012b) som ett av de mest prioriterade områdena för utveckling av statistik i syfte att bättre kunna bekämpa verksamheten.

⁴ Ett problem som har framkommit i och med hanteringen av de yttre gränskontrollerna är vad de innebär för de mänskliga rättigheterna. Såväl Schengen, Eurosur som Frontex innehåller klausuler om mänskliga rättigheter (Peers, 2013) men det är oklart om de har någon större effekt. Även EU har publicerat dokument som pekar på att mänskliga rättigheter inte alltid fungerar praktiken när det gäller gränshantering (se till exempel Friesendorf, 2009). Det är exempelvis svårt att med hjälp av EU:s lagstiftning veta hur man ska hantera och identifiera offer för människohandel (se Eurostat, 2013).

Utan efterfrågan blir det inga förtjänster och utan förtjänster uppstår ingen handel. Men att fokusera på människohandeln i destinationsländerna är givetvis bara ett komplement till de studier som redan finns, och som rör exempelvis utbud, hantering och sociala aspekter. Vi ger därför inledningsvis, i kapitel 2, läsaren en övergripande bild av människohandeln, dess föregångare och hur hanteringen ser ut. I kapitel 3 presenteras EU:s politiska initiativ och lagstiftning på området. Att kortfattat beskriva lagstiftning och åtgärder syftar till att ge en överskådlig bild över hur EU agerar för att försöka motverka människohandel. I kapitel 4 diskuteras sedan migrationsteorier och samband mellan migration och människohandel.

Därefter, i kapitel 5, genomför vi en ekonometrisk analys av vilka faktorer som är av vikt för destinationsländer. Antalet nationalekonomiska studier som fokuserar på människohandel är mycket få. Vi tar därför hjälp av migrationsforskning och tidigare forskning kring människohandel inom andra discipliner, vilket presenteras i kapitel 2 och 4. Med stöd av tidigare forskning ställer vi upp två hypoteser:⁵

1. Människohandel påverkas på makronivå av samma faktorer som "vanlig" invandring, det vill säga BNP, ekonomiska skillnader, efterfrågan på arbetskraft och nätverkseffekter.
2. Människohandel påverkas också av faktorer på makronivå som är av vikt för människohandel på mikronivå: lagsystemets funktion och genusrelaterade faktorer.

Rapporten avslutas med en diskussion i kapitel 6 baserad på de empiriska och teoretiska lärdomar vi har kunnat dra från föregående kapitel. Som noterats ovan vill vi framförallt ställa EU:s arbete mot människohandel i relation till tidigare forskning och de resultat vi kommer fram till i den empiriska undersökningen.

⁵ För båda dessa hypoteser kontrollerar vi för de resurser medlemsstaterna lägger ned på att upptäcka och förhindra människohandel. Det är inte orimligt att anta att rikare länder även har större resurser att lägga på exempelvis förebyggande verksamhet.

2 Bakgrund – historik och begreppsproblem

2.1 Slaveriet – en förlaga till dagens människohandel

Traffickers today are the direct descendants of slave traders from millennia past.
John Picarelli (2009)

När man nämner ordet slaveri ser många sannolikt framför sig kedjade människor som kidnappas i framför allt Afrika och fraktas till Nordamerika och Europa. Tidiga former av denna typ av slaveri – på engelska *chattel slavery* – finner vi redan i antikens Grekland. När systemet blommade ut i full skala på 1500-talet och framåt var det enligt Picarelli (2011) framför allt tre krafter som låg bakom. För det första innebar kolonialiseringen att man etablerade en plantageekonomi som grundades på efterfrågan på slavar. Vidare ansågs afrikaner av européer vara ”naturliga slavar”, förutbestämda att arbeta med kroppen snarare än med hjärnan. För det tredje innebar den tekniska och ekonomiska utvecklingen – med framväxten av kapitalmarknader, bättre vapen och en mer avancerad sjöfart – att resor till Afrika underlättades avsevärt. Därmed ökade också såväl utbud av som efterfrågan på slavar. Under det ”lagliga” slaveriets existens fraktades över tio miljoner slavar från Afrika till Amerika. Brittiska slavhandlare hämtade under åren 1700-1810 över tre miljoner slavar från Afrika (Richardson, 1998).

Denna typ av slaveri försvann gradvis under 1800-talet. År 1870 hade alla större stater i Amerika förbjudit slaveriet och slavarerna hade frigetts (se Eltis, 1979; och Picarelli, 2011).⁶ Ett vanligt förekommande fenomen även efter slaveriets upphörande var emellertid de så kallade kontraktstjänarna (på engelska *indentured servants*). Det rörde sig om personer som arbetade oavlönat under tidsbundna kontrakt, med rätt endast till mat och husrum, mot att de gavs möjlighet att emigrera. Istället för Afrika var det nu Kina och Indien som stod för merparten av arbetskraften.⁷ Ett annat utbrett system som har överlevt till våra dagar – med särskilt tydliga kopplingar till människohandeln (se till exempel Korsell, Vesterhav och Skinnari, 2011) – är skuldsclaveriet (*debt bondage*), enligt vilket människor arbetar för att betala av en skuld till en fordringsägare. Med

⁶ Andra former av ”ofritt arbete” har emellertid existerat såväl före som efter slaveriet. Under medel- och feodaltiden fanns exempelvis livegna bönder (på engelska *serfs*), vilka levde under mycket ofria förhållanden. De livegna arbetade åt en markägare och fick för detta bruka en landplätt för egen del och åtnjöt även ett visst skydd. Ofta tvingades de livegna även att utföra gruv-, skogs- och vägarbeten (se till exempel Kahan, 1973).

⁷ Enligt Northrup (1995) lämnade närmare 400 000 kineser och över 550 000 indier sitt hemland under åren 1831-1920 för att bli kontraktstjänare i Amerika. Bush (2000) har uppskattat det totala antalet kontraktstjänare under åren 1834-1922, oavsett ursprungs- och destinationsland, till ca 2,5 miljoner människor.

andra ord använder skuldslaven sig själv och sin arbetsförmåga som säkerhet för ett lån, exempelvis för att kunna ta sig till ett annat land (Picarelli, 2011).

Olika former av slaveri har med andra ord levt kvar även efter det att slaveriet förbjöds. Men även den ”traditionella” formen av slaveri fortsatte efter det att det blev olagligt, genom att dess utövare gradvis rörde sig mot en illegal marknad. Med tiden växte syndikat fram som erhöll skydd genom korruperade domare, tulltjänstemän och andra aktörer. Transnationella kriminella organisationer spirade under mitten av 1800-talet. Den höga efterfrågan innebar att lönsamheten kunde vara mycket god. Organisationerna drev exempelvis bordeller, där tjänstemän mutades för att de skulle se mellan fingrarna med den illegala verksamheten och försäljningen av (främst) kvinnor. Rekryterarnas roll expanderade under 1800-talet och taktiken skilde sig inte mycket från dagens verksamhet och dess rekryterare. Även dagens människohandel sker på informella marknader och hanteras av kriminella nätverk.

Människohandelns omfattning har ökat dramatiskt de senaste 30 åren. Flera skäl brukar nämnas för att förklara ökningen på utbudssidan. För det första har, som noterats ovan, globaliseringen fört med sig ökad rörlighet av såväl människor som tjänster, varor och kapital. En annan viktig variabel i ekvationen är Sovjetunionens upplösning, som öppnade upp nya gränser och provocerade fram en rad konflikter baserade på självständighetssträvanden. I och med detta ökade också graden av desperation och sårbarhet hos många individer, vilka därmed blev lätta byten för rekryterarnas verksamhet. Efterfrågan på billig arbetskraft som kan utföra tjänster under villkor som den inhemska befolkningen inte ställer upp på, tycks vara lika intressant idag som under slaveriets tidiga dagar. Bales (2000) menar att den enda skillnaden mellan det gamla och det nya slaveriet är att medan människor under det förra systemet betraktades som egendom, ses de nu som en förbrukningsvara.

2.2 Innebörden av människohandel

Idag grundar sig den mest använda definitionen av människohandel på tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (hädanefter Palermoprotokollet), till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från år 2000 (United Nations, 2000). I svensk översättning, så som det anges i EU:s lagstiftning (Europarådet och parlamentet, 2011a; Artikel 1), definieras människohandel som:

Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över dessa personer, genom hot om eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation 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.

Människohandel är en form av migration och medför ”transport” eller ”överföring” av personer. Oftast innebär människohandel att man reser till ett annat land, men det bör noteras att personer också kan köpas och säljas inom ett land eller region.⁸ Människohandel inbegriper enligt definitionen ovan någon form av tvång, bedrägeri och exploatering av en annan människa i syfte att tjäna pengar. Arbetet kan handla om sexuella tjänster, men det kan även gälla exempelvis jordbruksarbete, byggverksamhet eller tiggeri. Majoriteten av dem som utsätts för människohandel exploateras för sexuella ändamål och ungefär en dryg fjärdedel exploateras för annan typ av arbete (Eurostat, 2013). I de flesta länder hamnar immigranter generellt i enklare tillverkningsarbete och i servicesektorn.⁹

Enligt Hernandez och Rudolph (2011) finns det i huvudsak tre olika scenarier för den som utsätts för människohandel:

1. Det första scenariot, som är det minst vanliga, gäller dem som kidnappas och sedan mot sin vilja förs till en plats där de sedan utnyttjas.
2. Det andra scenariot, som förefaller vara det vanligaste, rör individer som vill lämna landet och därför tar kontakt med en smugglare i syfte att på illegal väg söka sig till ett nytt land. Personen fattar ett migrationsbeslut, men blir sedan exploaterad.
3. I det tredje scenariot får personen ett jobberbjudande utomlands, fattar ett migrationsbeslut, men blir av med sina dokument vid slutmålet och tvingas sedan dessutom in i ett beroendeförhållande. Inte sällan kan människohandlaren få tillgång till information som gör att offret hamnar i en än mer utsatt position.

Människohandel involverar många mellanhänder. Grovt kan hanteringen delas upp i rekrytering, transport och exploatering. De första som offren för människohandel stöter på är av naturliga skäl den som rekryterar. Rekryteringen kan dock ta sig olika uttryck. Den vanligaste metoden för att locka kvinnor från Balkanhalvön till sexindustrin i väst är ett erbjudande om arbete eller studiemöjligheter. I exempelvis länder i det forna Sovjetunionen, på Balkanhalvön och i Centraleuropa sker rekrytering ofta genom en bekant. En studie från Ukraina visar att en make och eller en bror inte sällan var involverade i den inledande fasen (Denisova, 2004).

⁸ Det är samtidigt viktigt att notera att Palermoprotokollets definition av människohandel är mycket oprecis. Anderson och O’Connell Davidson (2003) menar till exempel att Palermoprotokollet inte definierar en mer exakt innebörd av de termer på vilka själva människohandelsbegreppet vilar. De menar att begrepp som ”sexual exploitation” och ”exploitation of the prostitution of others” inte definieras samt att de i protokollet odefinierade begreppen ”exploitation”, ”coercion” och ”vulnerability” leder till gränsdragningsproblem mellan människohandel, människosmuggling och utnyttjande av arbetskraft.

⁹ ILO (2003) pekar på att immigranter ofta hamnar på en informell arbetsmarknad som är ”dirty, degrading and dangerous”.

Det har i flera studier rapporterats att tidigare offer själva blir rekryterare. En del av dem som rekryteras kan vara medvetna om att det rör sig om sexuellt arbete, men de blir lurade vad gäller arbetsvillkor, löner och/eller beroende. Våld rapporteras oftast börja först i destinationslandet (UNODC, 2010).¹⁰ Bosco *et al.* (2009) påpekar att de som rekryteras ofta presenterar falska löften om välbetalda jobb i utlandet eller om möjligheter att studera. Ibland simuleras modell- eller filmagenturer och äktenskapsbyråer för att locka nya offer. Rekrytering har också förekommit i skolor. Forskningen pekar på att kvinnor är mer involverade i denna typ av brottslighet än andra typer av internationell kriminalitet. Som mest tros de utgöra en tredjedel av dem som ägnar sig åt människohandel (Shelly, 2014).

De som transporterar och handlar med människor försöker givetvis i möjligaste mån undvika upptäckt. Transporten kräver en flexibel struktur som gör att man snabbt kan finna nya vägar och platser så fort bevakningen ökar vid en tidigare använd knutpunkt eller sträcka. Eftersom det kan vara svårt att föra människor över gränserna är det lukrativt att på olika sätt bistå dem som ägnar sig åt den sortens handel (UNODC, 2010; s. 9):

The smugglers were very careful about their business, trying to cover up their tracks by all means, i.e. to stay below the radar. The groups from Croatia were connected with smugglers from other countries. The persons were transported across the border with regular transport lines, in personal vehicles, taxis or vans. The persons were accommodated at secret locations before the transports and payments were conducted via messengers-drivers of regular by routes or Western Union... The arrested criminals often used illegal border crossings and a guide.

Gränser mellan länder innebär möjlighet till förtjänster. Exempelvis betecknas gränserna vid Medelhavet och till flera länder i Östeuropa som tämligen porösa. Särskilt de östra gränserna anses vara bristfälligt övervakade och beryktade för att där förekommer korruption. Naím (2005, s. 274) påpekar att "borders are a trafficker's best friends and an enormous headache for those fighting them." Gränser utgör med andra ord en inkomstkälla för vissa grupper, eftersom de kan tjäna pengar på att föra varor och tjänster illegalt över dessa.

Att starta verksamheten kräver inte särskilt mycket kapital, vilket innebär att såväl större kriminella ligor som enskilda personer kan ägna sig åt den. Ofta är de kriminella grupperna små (UNODC, 2010). Bosca *et al.* (2009) pekar på att de som handlar med människor i Europa ofta ingår i löst sammanhållna nätverk snarare än i stora hierarkiska kriminella grupper. Att verksamheten sker i så stor skala beror på mängden *olika* nätverk. Noder länkar samman kedjor

¹⁰ Det finns indikationer på att fysiskt våld nu förekommer i mindre utsträckning än tidigare och att metoderna har blivit mer "förfinade" (Europol 2011).

av människor, pengar, falska papper och varor.¹¹ Olika delar av kedjan kan vara specialiserade på olika saker: förfalskning av dokument, aktuella kunskaper om en rutt, kontakter med nyckelpersoner m.m. Decentraliserade länkar i nätverket kan operera inom en enskild del av en verksamhet och de behöver inte veta särskilt mycket om de övriga länkarna. Flexibilitet är däremot en förutsättning, och rutter och taktik bör kunna ändras mycket snabbt.

Vad gäller den tredje kategorin, exploatering, är forskningen mer begränsad. Flera studier pekar dock på att korruption och rättssystemets funktion har en avgörande betydelse för människohandel.¹² Holmes (2009) ger en rad exempel på dokumenterade fall där bland andra korrumpierade poliser, gränsvakter, politiker, statliga tjänstemän och fredsbevarande styrkor har varit involverade i människohandel. Det har också förekommit flera fall av korruption på konsulat och ambassader, och även polisen har vid många tillfällen underlättat människohandel eller till och med bidragit till den. Det betyder att offer för människohandel också blir offer för ett dåligt fungerande juridiskt system och därmed inte får det stöd de har rätt till.¹³ Vad gäller exploatering är slutdestinationerna ofta urbana områden, där de som utsätts för människohandel lätt kan smälta in (Shelley, 2014).

2.3 Människosmuggling och människohandel

En fråga som ofta diskuteras är om smuggling och människohandel är samma sak. Svaret är inte helt enkelt. Människohandel kan betraktas som en variant av smuggling och såväl människohandel som smuggling är olika former av migration.¹⁴ Piper (2005) menar att "[m]igration can... expose people to new vulnerabilities as the result of their precarious legal status, abusive working conditions, exposure to certain health risks, etc".

Vissa forskare pekar också på att det finns särskilda drag vad gäller människohandel som inte alltid gäller vid smuggling av människor. Liksom vid människosmuggling förflyttas personer till en annan plats, ofta till ett annat land, men en viktig skillnad mellan de båda är att den smugglade individen kan vara fri

¹¹ Vi kan notera att även laglig migration sker längs korridoren som sammanlänkas av flera olika noder.

¹² Exempel på aktörer som kan korrumpas för att underlätta hanteringen är: resebyråer, gränsvakter, tullpersonal, poliser, konsulära tjänstemän och annan diplomatisk personal; i alla dessa yrkesgrupper finns människor som kan mot betalning kan se genom fingrarna eller på andra vis förenkla verksamheten. (se ex. Shelley, 2014).

¹³ Det finns inte alltid någon knivskarp uppdelning med legal och illegal ekonomi. Den som köper arbete eller tjänst av en som blivit trafikerad bidrar sannolikt till en kedja av kriminella aktiviteter. Därutöver kan de ägna sig åt en helt legal verksamhet som täckmantel eller för att tvätta pengarna. Globala finansiella marknader gör det möjligt att flytta kapital snabbt från illegala till legala marknader. Naím (2005) pekar på en artikel i Financial Times som beskriver att UK svarar för tvätt av 10 procent av den illegala ekonomin eftersom "British authorities are less willing to crack down on money-launderers than other financial centers".

¹⁴ Det finns, som noterats tidigare, en liknande problematik avseende distinktionen mellan människohandel å ena sidan och utnyttjande av billig arbetskraft å den andra.

när den väl har kommit fram. När det gäller människohandel tjänar brottslingen inte bara på att förflytta människan utan också på att exploatera och sälja henne eller honom i destinationslandet. Vanligen startar dock exploateringen först efter ankomsten till destinationslandet (Mahmoud och Trebesch, 2010). Shelley (2014) menar att de som smugglas ofta kommer från socioekonomiskt bättre förhållande än de som utsätts för människohandel.

Samtidigt är det viktigt att se att de båda verksamheterna hänger samman. En person som utsätts för människohandel blir ofta smugglad och en smugglad kan bli utsatt för människohandel. De rättsliga distinktionerna mellan olika typer av migration är problematiska – trots att de kan vara nödvändiga av politiska och administrativa skäl – då de inte fångar komplexiteten i migrationsprocesserna. Människor kan ta sig in i ett land på laglig väg, exempelvis för att de har blivit erbjudna ett formellt arbete, men inser först när de kommer fram vad arbetet egentligen handlar om. De har då redan överlämnat alla sina dokument och är beroende av den som exploaterar eller smugglade dem. Mahmoud och Trebesch (2010) pekar exempelvis på att illegal migration ökar risken för att bli utsatt för människohandel. Att dra en skarp gräns mellan människohandel och smuggling är därför ofta svårt.

Att leva med en rädsla för att bli identifierad, arresterad och deporterad tvingar många migranter att söka skydd på ett sätt som öppnar upp för nya ”marknader”. De befinner sig i rättsligt limbo, och utan dokumenterad identitet är migranten i en utsatt position oavsett om det rör sig om smuggling eller människohandel.¹⁵

¹⁵ Se också UNODC (2012) för en diskussion och fler referenser kring detta.

3 EU:s politik mot människohandel

Principen om fri rörlighet för människor är tillsammans med fri rörlighet för varor, tjänster och kapital en av de otvetydigt viktigaste grundbultarna i EU-samarbetet. I rätten att röra sig fritt över gränserna ligger en stor ekonomisk potential, men på samma gång underlättas givetvis den gränsöverskridande brottsligheten innanför EU:s yttre gränser.

Det mångåriga arbetet med att riva gränser mellan unionens medlemsstater leder till ytterligare behov av polisiärt och rättsligt samarbete, liksom ett ökat tryck på EU:s yttre gränser. Ett av de viktigare stegen för att befästa den gemensamma marknaden och etablera en gemensam yttre gräns kom med Amsterdamfördraget 1997, då Schengensystemet formellt införlivades i EU. Schengensystemet omfattar i dag de flesta av EU:s medlemsstater samt ytterligare några länder, med syfte att skapa en passunion med öppna inre gränser och förstärkta yttre gränser.

Den internationella aspekten av människohandeln ger vid handen att frågan i hög grad bör hanteras internationellt. Det är inte förvånande att EU:s agerande mot människohandel löper parallellt med FN:s. Det återspeglas inte minst i att mycket av EU:s lagstiftningstext har hämtats direkt från FN-dokumentet, i synnerhet från det tidigare nämnda Palermoprotokollet. År 2000 antogs även "Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna", vars artikel 5 uttryckligen förbjuder människohandel. I EU:s direktiv från 2011 – "om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer" (Europaparlamentet och rådet, 2011a; härnäst MH-direktivet) – konstateras:

Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna... Att förhindra och bekämpa människohandel är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.

Citatet och direktivet speglar inte minst att den gränsöverskridande frågan om människohandel i unionen har klättrat på EU:s lista över prioriteringar. I det här kapitlet går vi i tur och ordning igenom EU:s politiska initiativ och den lagstiftning som har följt i kölvattnet. I slutet av kapitlet ger vi en schematisk bild av vad som är känt om dagens människohandel i EU samt diskuterar utsikterna för lagstiftningen att få genomslag.

3.1 Politiska initiativ mot människohandel i EU

Det faktum att gamla sovjetrepubliker och östeuropeiska länder är väl representerade bland sändarländerna, erbjuder en viktig förklaring till tidpunkten

för EU:s tidiga politiska initiativ mot människohandel. Redan 1993, två år efter Sovjetunionens upplösning, publicerade rådet för rättsliga och inrikes frågor fem rekommendationer till medlemsstaterna, bland annat om att öka samarbetet inom gemenskapen avseende insatser mot människohandel i prostitutionssyfte (citerat i Europeiska kommissionen, 1996). Ett annat tidigt initiativ var "Brysseldeklarationen" från 2002 (se till exempel Europeiska kommissionen, 2003), till vilken det bilades ett antal rekommendationer, standarder och bästa praxis. Dessa fokuserade exempelvis på förebyggande åtgärder, skydd av brottsoffer och polisiärt och rättsligt samarbete. Brysseldeklarationen var viktig på så vis att den på flera områden satte den politiska ramen för EU:s åtgärder mot människohandel. Den ledde också till att kommissionen tillsatte en expertgrupp som 2004 la fram en rapport med 132 rekommendationer (se Europeiska kommissionen, 2005a).¹⁶

Viktigt att nämna i sammanhanget är även de steg som EU sedan mitten av 1990-talet har tagit för att stärka samarbetet inom områden som rör migration, asyl och säkerhet. Flera av åtgärderna relaterar direkt eller indirekt till kampen mot människohandel. Framträdande exempel är Frontex, som etablerades 2004 (Europeiska unionens råd, 2004b; samt Europaparlamentet och rådet, 2007 och 2011b), samt det senaste programmet för gränsövervakning, Eurosur, som började genomföras i december 2013. Eurosur syftar bland annat till att upptäcka olaglig migration och gränsöverskridande brottslighet. I båda dessa fall nämns människohandel uttryckligen som en prioriterad fråga. Frontex har exempelvis infört särskild träning för att förbättra gränsvakternas förmåga att upptäcka fall av människohandel.¹⁷

Ett senare initiativ är "EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012-2016" (Europeiska kommissionen, 2012a), som främst syftar till att ge medlemsstaterna

¹⁶ I sammanhanget kan även nämnas Haagprogrammet (2004-2009), som syftade till att förstärka området med frihet, säkerhet och rättvisa. Här i uppmanades kommissionen och rådet att utarbeta en plan för att förebygga och bekämpa människohandel (Europeiska kommissionen, 2005b). I "EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel" listas flera övergripande åtgärder, bland annat bättre samordning, minskad efterfrågan och förbättrat skydd för offren. Kommissionen konstaterade 2008 att många brister kvarstod, inte minst avseende tillämpningen av lagstiftningen (Europeiska kommissionen, 2008). Vidare figurerade människohandel även i det så kallade Stockholmsprogrammet, i vilket "Europeiska rådet pekade på behovet av att [...] det antas ny lagstiftning för motverkande av människohandel..." och efterfrågade bättre lagstiftning på området (Europeiska rådet, 2010; s. 5). Stockholmsprogrammet förutsåg också en EU-samordnare för kampen mot människohandel, som påbörjade sitt arbete 2011.

¹⁷ Se exempelvis Peers (2013) för en mer noggrann redogörelse av procedurerna. Flera andra tidiga initiativ förtjänar att omnämnas, exempelvis rådets gemensamma åtgärd från 1996 om upprättande av ett program för stöd och utbyte för personer ansvariga för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (Europeiska unionens råd, 1996); rådets gemensamma åtgärd från 1997 mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn (Europeiska unionens råd, 1997); samt det så kallade Daphne-programmet med förebyggande åtgärder i kampen mot våld mot barn, ungdomar och kvinnor (Europaparlamentet och rådet, 2000).

stöd i deras arbete med att motverka människohandeln. Strategin fokuserar på konkreta åtgärder och dokumentet listar fem prioriteringar, att:

1. identifiera, skydda och hjälpa offer för människohandel;
2. bättre förebygga människohandel;
3. öka lagföring av personer som sysslar med människohandel;
4. förstärka samordning, samarbete och politisk samstämmighet; samt
5. förbättra kunskapen och bemöta nya problem som gäller människohandel.

Bakgrunden till strategin är EU:s MH-direktiv, och därmed kommer vi in på unionens lagstiftning på området.

3.2 EU:s lagstiftning mot människohandel

EU:s lagstiftning avseende människohandel har tills ganska nyligen varit utspridd på ett antal olika akter, något som till stor del kan förklaras av lagstiftningsförfarandets karaktär. I och med Lissabonfördraget 2009 har EU dock kunnat börja använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet¹⁸ på det straffrättsliga området och därmed haft möjlighet att bättre samla och konkretisera lagstiftningen.

De tidigare spridda akterna har var för sig hanterat olika aspekter av människohandel. Ett tidigt steg var rådets rambeslut om bekämpande av människohandel (Europeiska unionens råd, 2002). Artikel 1 i rambeslutet säger att alla medlemsländer ska introducera lagstiftning i syfte att motverka människohandel. Skyddet för offer nämns emellertid bara kort och det refereras enbart till situationer där barn är inblandade. Rambeslutet fokuserar främst på brotts- och gränsskyddsaspekterna.¹⁹

Två år senare, 2004, antogs två direktiv som är aktuella än i dag. Det första av dem avser möjligheter att få ersättning i fall som rör gränsöverskridande brottslighet, bland annat för "trafficking för sexuell exploatering" som det heter i texten (se Europeiska unionens råd, 2004c). Det andra och i sammanhanget något viktigare direktivet anger att uppehållstillstånd ska ges till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel (Europeiska unionens råd, 2004a). De två direktiven från 2004 är fortfarande i kraft och kompletterar MH-direktivet.²⁰

¹⁸ Enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet ges Europaparlamentet och ministerrådet samma tyngd i lagstiftningsprocessen. Ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet.

¹⁹ Rambeslutet ersatte den gemensamma åtgärden 97/154/RIF och upphörde i sin tur när MH-direktivet antogs. Även rådets direktiv om miniminormer avseende flyktingstatus (Europeiska unionens råd, 2005), har bäring på människohandelslagstiftningen, liksom direktivet om sanktioner mot arbetsgivare som medvetet anställer tredjelandsmedborgare som vistas olagligt (Europaparlamentet och rådet, 2009). Se vidare även Europeiska kommissionen (2011a; 2011b; 2011c; och 2011d).

²⁰ Även direktivet om miniminormer för brottsoffers rättigheter (Europaparlamentet och rådet, 2012), kompletterar MH-direktivet.

Förutom att lagstiftningen tidigare har varit fragmenterad och svåröverskådlig, har den också fokuserat mindre på frågor om stöd för och skydd av dem som utsätts för människohandel. Ett mycket viktigt skäl har också varit att det trots tidigare initiativ har funnits stora skillnader i hur medlemsstaterna har gripit sig an frågan och med vilken grad av allvar man har betraktat människohandeln som problem (se nedan). Det har således funnits ett växande behov av att göra lagstiftningen mer enhetlig.

Det är ur detta perspektiv vi bör betrakta 2011 års MH-direktiv (Europaparlamentet och rådet, 2011a). Direktivet inför minimiregler för brottsrekvisit och för påföljd för människohandelsbrott. Minimireglerna avser att medlemsstaterna ska införa ett *lägsta maximistraff* på minst fem år för människohandelsbrott; och minst tio år om det är särskilt allvarligt, exempelvis om det involverar barn eller om offret har utsatts för livsfara.²¹ Brott begångna av offentlig tjänsteman i samband med tjänsteutövning ska bedömas som särskilt allvarliga. Artikel 2 använder begreppet ”utnyttjande”, med vilket avses att en person kan anses ha tvingats att underkasta sig och inkluderar prostitution, tvångsarbete (som tiggeri och slaveri), utnyttjande av brottslig verksamhet och avlägsnande av organ. Huruvida offret samtycker eller ej ska sakna betydelse.

Direktivet innebär vidare att man introducerar gemensamma bestämmelser för förebyggande av brott (Artikel 18) och ett förbättrat brottsofferskydd (Artikel 11-17). I och med MH-direktivet har lagstiftningen på området därmed kommit att fokusera i lika hög grad på de tre delarna förebyggande, lagföring och skydd av offrens rättigheter – det som på engelska benämns *prevention, prosecution and protection* (PPP). Vidare breddas själva begreppet ”människohandel”, vilket bland annat innebär att utnyttjande för tiggeri nu faller inom ramen för definitionen. MH-direktivet gäller för samtliga medlemsstater utom Danmark, som har valt att använda sitt undantag,²² och ersätter eller kompletterar den tidigare lagstiftningen på området.²³

Det är mot bakgrund av ansatsen i denna rapport intressant att notera att efterfrågan på människohandel lyfts fram. I ingressens 25:e beaktandesats anges att ”[a]lla medlemsstater bör fastställa och/eller stärka sina strategier för att

²¹ Medlemsstaterna är fria att införa striktare lagstiftning. Idén bakom att använda lägsta maximistraff är att minimera inverkan på de nationella rättssystemen, samtidigt som man skickar en signal om frågans betydelse. Vi återkommer till denna fråga i slutsatserna.

²² Enligt artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Även Irland och Storbritannien hade möjlighet att på motsvarande sätt begära undantag men båda länderna valde att implementera direktivet. Storbritannien avstod inledningsvis, med motiveringen att den brittiska lagstiftningen redan uppfyllde direktivets skrivningar, men ändrade sedermera position i frågan.

²³ MH-direktivet trädde i kraft i april 2011 skulle ha genomförts av de deltagande medlemsstaterna senast den 6 april 2013. Kommissionen ska enligt Artikel 23 senast i april 2016 bedöma vilken förebyggande effekt lagstiftningen har haft på människohandeln samt eventuellt föreslå åtgärder.

förebygga människohandel, inbegripet åtgärder för att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande och åtgärder för att minska risken för att människor blir offer för människohandel, med hjälp av forskning, bland annat forskning om nya former av människohandel, information, insamling av harmoniserade uppgifter, kampanjer för att öka medvetenheten och utbildning.” Enligt Artikel 18 ska medlemsstaterna ”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.” Direktivet går emellertid inte in mer i detalj när det gäller vad som avses med ”lämpliga åtgärder”.

3.3 Människohandeln i EU:s medlemsstater

Som framgår av beskrivningen i föregående sektioner, lämnas det mesta av hanteringen till de enskilda länderna vad gäller såväl tolkning som åtgärder. Det är i det perspektivet viktigt att notera att lagstiftningen aldrig är bättre än implementeringen av den. Exempelvis menar Shelley (2014) att Bulgarien och Rumänien, som är bland de värst utsatta länderna när det gäller människohandel, har rättsväsenden med strukturella svagheter som gör att man inte kan hantera människohandel på ett adekvat sätt.²⁴ Det belyser vikten av att studera betydelsen av rättsväsendets kvalitet och autonomi, vilket vi återkommer till nedan.

Det är emellertid två rikare medlemsstater, Italien och Nederländerna, som rapporterar de högsta siffrorna i termer av antal individer (se tabell 3.1).

Tabell 3.1 visar att antalet offer fluktuerar mycket över åren i vissa länder, exempelvis rapporterar Storbritannien 331 offer under 2009 och 2 145 offer under år 2012. Brister i data diskuterar vi längre fram. Vi vill dock redan här peka på exempel där det är osäkert huruvida exempelvis Storbritanniens siffror reflekterar fler offer och en bättre kunskap om hur man finner dessa, eller om fluktuationerna helt enkelt är slumpmässiga.

De människor som utsätts för människohandel kommer från olika delar av världen. De vanligaste transitvägarna går genom Balkanhalvön, Östeuropa och Turkiet samt över Medelhavet. Många av rutterna följer de etablerade handelsvägarna för varor. Den senast identifierade går från Makedonien, genom Serbien och Ungern till Österrike. Relativt få övergångar sker via Östersjön (Shelley, 2014). I fallen Spanien och Portugal handlar det ofta om människor från Latinamerika.

De som utsätts för människohandel i Europa har ofta Bulgarien, Moldavien, Nigeria, Rumänien, Ryssland och Ukraina som ursprungsländer (Shelley, 2014). En majoritet, ungefär 60 procent, av de offer som upptäcks kommer från ett

²⁴ Även Petrunov (2011) bekräftar bilden av det bulgariska rättsväsendets oförmåga att motverka människohandeln.

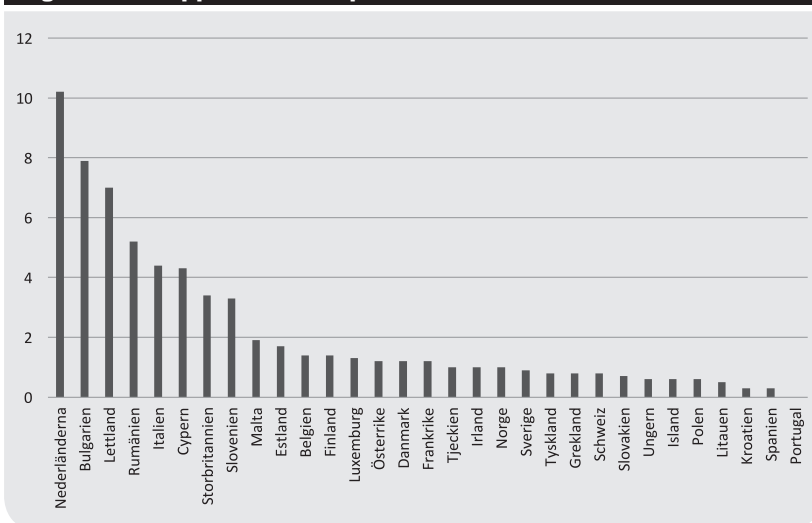
Tabell 3.1 Antal rapporterade fall av människohandel

	2008	2009	2010	2011	2012	<i>Totalt, 2008- 2012*</i>
Italien	1624	2421	2381	1560	2631	10617
Nederländerna	826	909	993	1222	1711	5661
Rumänien	1240	780	1154	1048	1041	5263
Storbritannien	.	331	427	1998	2145	4901
Frankrike	822	779	726	654	751	3732
Tyskland	692	733	651	672	626	3374
Spanien	.	443	1605	234	125	2407
Bulgarien	250	346	432	541	579	2148
Polen	66	66	278	310	246	966
Belgien	196	158	130	149	157	790
Tjeckien	142	55	83	101	100	481
Grekland	76	121	92	97	94	480
Österrike	36	109	62	70	103	380
Sverige	21	44	74	127	88	354
Finland	29	64	79	87	75	334
Lettland	22	16	19	100	144	301
Cypern	58	113	52	26	40	289
Ungern	10	10	59	134	57	270
Estland	55	78	57	56	22	268
Danmark	28	47	53	60	66	254
Irland	.	66	78	57	48	249
Slovenien	29	30	35	21	67	182
Slovakien	28	36	38	31	40	173
Schweiz	.	.	46	36	60	142
Norge	.	.	36	41	48	125
Litauen	25	14	3	22	14	78
Portugal	25	24	8	7	5	69
Luxemburg	7	3	11	12	7	40
Kroatien	.	.	7	14	11	32
Malta	1	0	0	3	8	12
Island	.	.	2	0	2	4

Källa: Eurostat

* Vissa länder rapporterar bara antal individer under vissa år, det totala antalet räknas då ut endast för dessa år.

Figur 3.1 Upptäckta fall per tusen invånare 2012



EU-land. Förutom Europa är Nigeria, Kina, Ryssland, Brasilien och Algeriet vanliga utbudsländer. Offren för människohandel kommer ofta från samma land som människohandlarna.

Det är också intressant att se antal offer per invånare i destinationsland. Flera av de länder som rapporterar många fall har också många invånare, vilket i sig påverkar efterfrågan. Figur 3.1 visar att Nederländerna, Bulgarien och Lettland har flest antal upptäckta fall per invånare de senaste åren.

Enligt Eurostat (2014) är 67 procent av alla upptäckta fall av människohandel kvinnor, 13 procent är flickor, 17 procent är män och 3 procent är pojkar. Det innebär att närmare en sjättedel av alla offer för människohandel (som upptäcks) är barn och att 80 procent av dem är kvinnor eller flickor. De här andelarna tycks ligga relativt fast över åren.²⁵ Majoriteten av dem som exploateras för sexuella ändamål, ca 95 procent, är kvinnor eller flickor. De flesta av dem som exploateras för annat arbete, ca 70 procent, är män eller pojkar. Kvinnor arbetar oftare än män med hushållsarbete. "Övrig verksamhet", såsom exempelvis tiggeri, adoption och organförsäljning, domineras också av kvinnor och flickor. De barn som utsätts för människohandel finner man inom sexindustrin, men också i hem där de utför hushållsarbete, inom adoption och på gatorna som tiggare

²⁵ Här ska noteras att informationen om vilka människor som köps och säljs bygger på antalet upptäckta fall. Eftersom människohandeln inom sexindustrin får mer uppmärksamhet kan man misstänka att det finns en viss överrepresentation där, se exempelvis Arsovska och Janssens (2009).

(Shelley, 2014). Män arbetar i högre utsträckning inom tillverkningsindustri, restauranger, småskalig produktion och jordbruksarbete.²⁶

Det finns en viss variation mellan olika länder. I exempelvis Italien och Frankrike har man funnit arbetare från Kina som i hög utsträckning har förts in i landet för att arbeta i små fabriker, i butiker eller inom jordbruket. I Storbritannien har pakistanier importerats för att arbeta i restaurangnäringen. Brasilianska nätverk agerar via Portugal för att sedan använda arbetskraften vid byggnadsarbeten över hela Europa. Chansen att anställa billigt, producera billigt och för konsumenterna att i sin tur köpa billigt möjliggör dessa kedjor.

²⁶ Det förekommer givetvis också att även män arbetar inom sexindustri. Det finns exempelvis en studie som belyser manlig gatuprostitution i Tyskland, där männen ofta är från Bulgarien eller Rumänien (Gille, 2007).

4 Migration och människohandel

I tidigare kapitel noterades att människohandel oftast bygger på människors beslut att emigrera. I de allra flesta fall söker personen, som senare faller offer för människohandel, en bättre framtid i ett nytt land. Det kan röra sig om ett land där förhållandena är mer förutsägbara, där det är enklare att få arbete och där ekonomin fungerar bättre. Det är viktigt att belysa att även denna form av migration baseras på rationella beslut utifrån den information som finns att tillgå. Med många migranter längs ett nätverk eller en rutt blir det enklare för människohandlaren att finna potentiella offer och förtjänsterna blir större. På så vis skapas ett utbud.

De som faller offer för människohandel kommer ofta att utföra enkla och farliga sysslor för en låg lön. Arbetet är vanligen informellt och det är svårt att skifta yrkesbana eller plats på grund av någon form av tvång. Skillnader mellan en "vanlig migrant" och en som fallit offer för människohandel kan emellertid vara hårfin. Den som konsumerar de varor och tjänster som tillhandahålls genom människohandel väljer dessa eftersom priset är lågt, eftersom tjänsten/varan som tillhandahålls är bättre eller för att tjänsten/varan inte tillhandahålls på annat vis. På så vis skapas en efterfrågan.

Som noterats i inledningen kan migrationsteorier bidra till kunskap om varför vissa flyttar från en plats till en annan, vilket indikerar att teorierna även kan belysa den inledande fasen av människohandel.

4.1 Migration och ekonomi

Människor som migrerar har ofta en stark drivkraft och vilja att förbättra sina framtidsutsikter. Ravenstein (1885, 1889) visade tidigt att den huvudsakliga orsaken till migration är ekonomisk. Vissa ekonomiska faktorer stöter bort människor och andra attraherar dem; s.k. push-and-pull-teorier kom att utvecklas. Senare modeller kring migration baserades på neoklassiska teorier om individen, den "ekonomiska mannen" och dennes nyttoximering. Borjas (1989, s. 458) beskriver hur migration grundar sig på individuella beslut "by considering the values of the various alternatives, and choosing the option that best suits them given the financial and legal constraints that regulate the international migration process."

På mikronivå söker sig människor således till platser där välbefinnandet kan maximeras, givet finansiella begränsningar (och lagstiftning kring migration). Destinationsländer har generellt högre BNP per capita och en bättre

arbetsmarknad. Migranterna är vidare, enligt den neoklassiska teorin, rationella och har god information om alla sina möjligheter.

På makronivå förklaras migrationen av geografiska ekonomiska olikheter och skillnader i efterfrågan och utbud av arbetskraft. I den makroekonomiska modellen (Heckscher-Ohlin-modellen) konvergerar sedan lönerna i skilda länder över tid.²⁷ Vad gäller ekonomisk utveckling och migration har *relativa* skillnader i ekonomisk utveckling mellan länder kommit att fokuseras allt mer. Exempelvis Galbraith (1979) menar att migration är en mekanism som balanserar ekonomiska och demografiska obalanser. Andra menar dock att de ekonomiska teorierna kan tyckas vara alltför självklara. Borjas (1989; s. 464) skriver till exempel:

There is a sense in which these theoretical predictions are unsatisfactory. They simply are too obvious. The insight that... persons move away from low income areas to high income areas when mobility costs are low is tautological.

Att migration påverkas av ekonomiska faktorer är uppenbart. Migrationskostnader påverkas också av språk och geografi; att migrera till ett närliggande land, med samma språk som i ursprungslandet, reducerar migrantens kostnader och kan också öka dennes möjligheter att bli anställd. Det finns också forskning som pekar på att inkomstfördelningen i ett land är viktig för migrationen.²⁸

Ekonomi spelar stor roll också för människohandel. Förutom de faktorer som nämns ovan tillkommer vid människohandel kriminella organisationer som föredrar att leta efter offer där det medför så små kostnader som möjligt. Exempelvis pekar Salt och Stein (1997) på att väletablerade flykting- och migrationsrutter kan leda till mer människohandel eftersom de gör det billigare för de som ägnar sig åt verksamheten att finna sina offer. För individen kan ett arbete utomlands vara en lösning, även om det är förenat med stora risker.

Det finns dock betydande skillnad mellan könen. Global Poverty Projekt pekar på att av världens fattigaste är 70 procent kvinnor (2013). Kvinnor och flickor får också mindre utbildning än pojkar, och White (2013) understryker att kvinnor generellt har sämre möjligheter att påverka. Det är därför inte förvånande att flickor och unga kvinnor med låg utbildning är de som främst utsätts för människohandel.

²⁷ Modellen har modifierats av Harris och Todaro (1970), vilka införde *förväntade* löneskillnader. Todaro och Maruszko (1987) utvecklade modellen så att den bland annat kom att omfatta odokumenterad migration.

²⁸ Se till exempel Stark (2006) för en studie som granskar kopplingen mellan inkomstfördelning och migration. Barner, Okech och Camp (2014) diskuterar inkomstfördelning och människosmuggling.

Sammantaget pekar den tidigare forskningen kring ekonomi och migration på att BNP per capita, inkomstfördelning och arbetsmarknaden är viktiga för beslutet att emigrera till ett visst land.²⁹ Vår hypotes är att dessa faktorer kan spela stor roll faktorer också för människohandel. Migrationsteorierna som nämns ovan tar emellertid inte hänsyn till vare sig socialt kapital eller de risker som migranten måste ta med i beräkningen. Vidare kritiserar migrationsforskningen för att vara inriktad på män. I många studier utgår forskningen från att kvinnor och barn endast migrerar som medföljande. Som noteras ovan är det dock främst kvinnor och flickor som utsätts för människohandel. Dessa faktorer diskuteras nedan.

4.2 Risk, nätverk och information

Med tiden har man i migrationsforskningen kommit att i allt högre grad fokusera på faktorer som risk och osäkerhet. De som migrerar har aldrig perfekt information om framtiden. Stark (1978; 1991) menar att individer strävar efter att maximera hela *hushållets* nytta, och migration av hela eller delar av hushållet kan vara ett sätt att hantera och sprida risker.³⁰ Med bristfällig kunskap baseras de migrerandes kalkyler på *förväntningar* om framtida risker och intäkter. Personliga drag såsom riskbenägenhet eller riskaversion påverkar således också ett migrationsbeslut. Bland andra Jaeger *et al.* (2007) finner att människor som är villiga att ta risker är mer benägna att migrera.

Ett sätt att hantera risker är att nyttja sina nätverk. Nätverken kan innefatta olika typer av såväl nära som mer avlägsna relationer.³¹ Att följa någon som kommer från samma sociala kontext upplevs av individen som mindre riskfyllt. Nätverken kan också minska osäkerheten – exempelvis genom att erbjuda information och kontakter – och bidra till att fler vill ta sig till ett land där möjligheterna till arbete uppfattas vara goda. Beine och Salome (2013) pekar på att ju högre utbildning de personer som finns i nätverket i destinationslandet har, desto högre utbildning har också de som tar hjälp av nätverken. Forskarnas beräkningar tyder också på att nätverkseffekten är lika stark för kvinnor som för män.

Vad gäller människohandel kan vissa nätverk emellertid öka riskerna, eftersom rekryterarna också använder sig av sina nätverk när de söker upp nya offer. Offer och förövare kommer ofta från samma land.³² Mahmoud och Trebesch (2010) finner att risken att bli involverad i människohandel är långt högre i regioner där

²⁹ Utbildning och arbetslivserfarenhet kan också påverka migration på mikronivå. Vad gäller människohandel och annan illegal invandring torde dessa faktorer spela mindre roll eftersom formella dokument troligen mister sin betydelse i informella sammanhang.

³⁰ Teorier som inkluderar hela hushåll som beslutsfattare har fått genomslagskraft. New Economics Labour Migration pekar på att de neoklassiska modellerna är alltför individualistiska och rigida.

³¹ Se exempelvis Massey *et al.* (1993).

³² Se exempelvis Hernandez och Rudolph (2011).

emigrationen generellt är hög. Även Cho *et al.* (2014) pekar på nätverkens roll i destinationslandet.

Migration skapar med andra ord osäkerhet och migranter tar risker. Det gäller naturligtvis inte minst de kvinnor som försöker försörja sig inom sexindustrin eller genom informellt hushållsarbete. Mahmoud och Trebesch (2010) menar dock att information kan reducera människohandel. Murphy (2014) pekar på att information om människohandel i länder och regioner där rekryteringen är stor har visat sig ha effekt.³³ Exempel på sådan information kan handla om upplysning om det våld och den utsatthet som sannolikt väntar den drabbade; en majoritet av prostituerade och offer för människohandel utsätts för brott.³⁴ Shelley (2014) pekar på exempel från Belgien där kvinnor fått sina underliv brännmärkta som ett sätt att markera vem som "äger" dem.³⁵ Information om sådan utsatthet är ett sätt att minska de destruktiva nätverkens möjlighet att rekrytera. Som noterats ovan är emellertid cirka en femtedel av offren barn, och det är i hög grad osäkert om barnen nås av informationen och om den i så fall får genomslag.

Sammantaget pekar denna forskning på att nätverken kan vara avgörande för vilka länder som blir destinationsländer.

4.3 Migration och "den ekonomiska mannen"

Som nämnts ovan beskriver de flesta migrationsstudier främst den "ekonomiska mannen". Redan 1979 pekade dock Morokvasic (1974) på att även kvinnor migrerar. Dels för att lösa ekonomiska problem, men dels också för att hantera sociala problem – såsom konservativa sociala ordningar med tvångsäktenskap och liknande. Det finns exempelvis många kvinnor som har ökat sin status genom att skicka hem penningförsändelser. Ändå betraktas kvinnor fortfarande ofta som passiva medföljare, trots att de utgör nära hälften av alla som migrerar. Dhar (2007) menar att endast cirka fem procent av migrationsforskningen fokuserar på kvinnor.

Handagneu-Sotelo (2013) påpekar att trots att kvinnor från en mängd länder migrerar för att arbeta i andra familjers hem, ofta med vård och omsorgsarbete, finns det mycket lite forskning inom det området. Kanske för att kvinnors

³³ Det innebär sannolikt att de som ger sig in i detta sällan har "fullständig information" och möjlighet att göra ett rationellt val i enlighet med teorierna ovan. Detsamma gäller de människohandelsoffer som kommer att arbeta med hushållsarbete, jordbruk och byggverksamhet. Farley (2004) menar att prostitution och människohandel kan *framstå* som frivillig, men att innan man inser att det inte ligger till så – och av flera skäl – "it will be difficult to garner adequate support to assist the women and children in prostitution who wish to escape but have no other economic choices".

³⁴ Se Farley *et al.* (2004) för referenser om våld, prostitution och människohandel.

³⁵ Det är också väl dokumenterat att prostituerade och människohandelsoffer har en historia karaktäriserad av våld och övergrepp: sammantaget finner också många studier att majoriteten av prostituerade har utsatts för sexuella övergrepp som barn, för referenser se Farley *et al.* (2004)

arbete i hemmet inte har räknats som ”produktivt” och sällan tilldrar sig särskilt mycket intresse. Detsamma gäller sannolikt också för kvinnor som försörjer sig inom sexindustrin. Dhar (2007; s. 3) menar att ”[t]he impact of international migration on women, both those migrating and those left behind has been a sorely neglected issue in international migration research.” Piper (2005; s. 45) belyser kopplingen mellan migration och genus och drar följande slutsats:

To highlight gender differences leads to a greater appreciation of the social dimensions of migration, and with this to a greater appreciation of not only the economic but also the social dimensions of the development-migration nexus. This helps to address the complex root causes that lead to migration and to maximize the benefits of migration to the individuals involved.

Beine och Salome (2012) studerar i sin forskning kvinnors migrationsmotiv. De finner att ju mer progressivt destinationslandet är vad gäller kvinnors rättigheter desto större är andelen utbildade kvinnliga migranter. De finner också att geografiskt avstånd inte påverkar migrerande kvinnor, bara migrerande män.

Som noterats ovan finner tidigare studier att det främst är kvinnor som utsätts för människohandel. Men andelen kvinnor bestäms av flera faktorer. Cho (2012) pekar exempelvis på att människohandeln kan kopplas till korruptionsnivå (exempelvis kan en gränspassage kräva att det finns mutbara tjänstemän) och antal kvinnor i parlamentet. Sammantaget underskattas dock kvinnors ekonomiska aktivitet. När detta kopplas till bristande data och teorier där kvinnor inte inkluderas, är det kanske inte så märkligt att forskningen blir bristfällig. Detta gäller med stor sannolikhet också människohandel. Sammantaget pekar denna forskning på att variabler som mäter kvinnors aktivitet/ställning kan ha betydelse för människohandel.

4.4 Människohandel och efterfrågan: tidigare studier

Vad gäller efterfrågan på offren för människohandel finns det endast ett fåtal studier. De gäller dels den direkta efterfrågan, dels vad som utmärker de destinationsländer där vi finner dessa offer.

På *mikronivån* finner IOM (2003) att det låga priset och de få förpliktelser som anställning av *illegala migranter* medför är eftersökta kvaliteter; många av de som anställer migranter för hushållsarbete anser dem lättare att ”kontrollera”. Illegala migranter har också färre alternativ än många andra på arbetsmarknaden. De anses vara billigare, mer samarbetsvilliga och enklare att avskeda. De illegala migranter som arbetar med hushållsarbete är utsatta för mer våld av sina arbetsgivare än vad andra anställda är. De som köper sexuella tjänster av migranter menar å andra sidan att dessa erbjuder ”good value for money”. Undersökningen visar vidare att många av de som i Sverige anställer migranter för hushållsarbete inte vet vilket land den anställde kommer från. I studien konstateras att: ”We are

witnessing a growing demand for labour in a largely unregulated sector that relies on a predominantly female workforce, many of whom are migrants”.

Bosco *et al.* (2009) påpekar också att efterfrågan på människor som vill utföra hushållsarbete ökar i Europa. Det här tyder sammantaget på att det inte är migranter från ett speciellt land som efterfrågas, utan att det är priset samt frånvaron av arbetsmiljökontroller och krav som påverkar efterfrågan av dessa informella tjänster. Castles (2010) pekar på att en stark trend under de senaste 20 åren har varit tillväxten av informella ekonomier och en ökning av hushållsnära tjänster, de senare utförs i ofta av kvinnor som inte sällan exploateras. Informell migration, inklusive människohandel, har varit en viktig faktor för tillväxten av den sektorn. Som noterats ovan är det viktigt att understryka att människohandel inte bara rör sexuella tjänster.

Vad gäller variabler som påverkar efterfrågan i vid bemärkelse på *makronivå* har tidigare studier främst fokuserat på lagstiftning, i synnerhet prostitutionslagstiftning. Jakobsson och Kotsadam (2011) undersöker hur lagar kring prostitution i destinationslandet påverkar människohandel; här fokuseras följaktligen på de som arbetar inom sexindustrin. Forskarna finner att där prostitution är olagligt är förekomsten av människohandel lägre. Även Cho *et al.* (2014) undersöker hur lagstiftningen i destinationslandet kring prostitution påverkar människohandel inriktad på sexindustrin. De pekar på att lagstiftning ger upphov till såväl skaleffekter som substitutionseffekter. Om prostitution är tillåtet leder det till fler prostituerade, men legalisering kan också innebära att färre utsätts för människohandel eftersom det i större utsträckning finns ”legal arbetskraft” att tillgå. Studien, där 150 länder ingår, pekar på att ju liberalare prostitutionslagstiftning desto fler offer för människohandel rapporteras komma till landet i fråga.³⁶

Det är viktigt att hålla i minnet att människohandel är en kriminell verksamhet och att lagstiftning därför kan spela en annan roll än när det gäller legal migration. Tidigare noterades också att korruption, informellt arbete och människohandel synes vara korrelerade. Sammantaget pekar detta på att en variabel som mäter rättssystemets funktionssätt bör inkluderas i modellen.³⁷

³⁶ Prostitutionens påverkan kan inte testas direkt i den ekonometrisk modell vi använder i denna studie.

³⁷ Vad gäller visum, har EU fri rörlighet för medborgare i andra EU länder. Eftersom över hälften av de som faller offer för människohandel kommer från ett EU-land kan någon visumeffekt inte mätas i vårt urval.

5 Empiri och hypoteser

Statistiken över människohandel lider av vissa brister som det är viktigt att känna till. Ett problem som vi redan har varit inne på rör gränsdragningen mot såväl människosmuggling som utnyttjande av arbetskraft. I vissa fall är de tre fenomenen nära nog identiska, vilket inte minst leder till avgränsningsproblem. Vidare innebär det faktum att människohandel är en kriminell verksamhet att det finns betydande mätproblem. Det läggs inom EU ned en hel del resurser på att samla in data över människohandel, men statistiken är avhängig kvaliteten på medlemsstaternas datainsamling och de stora skillnaderna i uppskattningar indikerar att statistiken fortfarande är grov. Sammanfattningsvis bör våra resultat tolkas med stor försiktighet.³⁸

5.1 Människohandel och makroekonomiska variabler

Vad gäller tidigare studier kring migration och människohandel har vissa faktorer ringats in som särskilt viktiga. För det första kan vi konstatera att den nationalekonomiska migrationsforskningen fokuserar på framför allt tre områden: inkomster, arbetsmarknad och nätverk. När vi nu, för det andra, ska fänga in även den forskning som fokuserar på *människohandel* i destinationsländer finner vi att variabler som rör rättsstaten och genusfrågor är viktiga. Vi vill utöver dessa två områden kontrollera för medlemsstaternas (förebyggande) insatser mot människohandel,³⁹ då sådana *a priori* kan antas påverka antalet offer. Detta leder oss fram till två huvudhypoteser.⁴⁰

Hypotes 1 innebär att människohandel på makronivå i stor uträkning påverkas av samma faktorer som in- och utvandring, det vill säga inkomster (mätt här som BNP per capita), inkomstfördelning, arbetsmarknadsvillkor samt förekomsten av migrationsnätverk. I modellen inkluderas därför BNP per capita, total arbetslöshet och antal invandrare. Det finns även studier som pekar på att inkomstspridningen påverkar inte bara migrationen i allmänhet utan människohandeln i synnerhet. Vi inkluderar därför även måttet på inkomstspridningen i ett land, den så kallade GINI-koefficienten, i en av beräkningarna.

³⁸ Även andra forskare har påtalat de problem som dessa brister leder till för forskningen; se till exempel Jakobsson och Kotsadam (2011).

³⁹ Åtgärder för att motverka människohandel hämtas från Cho (2015). Det är ett index i tre delar: förebyggande åtgärder, lagföring och skydd av offrens rättigheter (*prosecution, protection, prevention*). Varje del numreras från 1 till 5, där 1 står för *få* åtal, *begränsat* skydd och *undermåligt* förebyggande arbete.

⁴⁰ För såväl hypotes 1 som hypotes 2 gäller att vi har utgått från ett stort antal alternativa variabler, vilka är mått på samma eller liknande aspekter. Vi har kommit fram till vårt slutliga urval i flera steg. I det första steget har vi undersökt vilka data som har matchat beroendevariabeln, det vill säga där det har funnits data för åren 2008–2012 (många variabler täcker bara få år eller få länder). I steg två har vi undersökt korrelationer mellan de respektive oberoendevariablerna för att i möjligaste mån uppfylla villkoret att dessa variabler inte ska vara korrelerade med varandra.

Tabell 5.1 Beskrivande statistik					
<i>Beroendevariabel</i>	<i>Obs.</i>	<i>Medel</i>	<i>Std. avv.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Människohandel (per tusen inv.)*	131	1,95	2,27	0,00	14,20
<i>Oberoendevariabler</i>					
(log) BNP per capita*	131	3,03	0,63	1,53	4,39
Arbetslöshet*	131	8,87	4,14	3,10	25,00
Invandring**	131	8,56	6,80	0,16	39,60
Förebyggande åtgärder****	131	4,32	0,78	2,00	5,00
Rättsstatens oberoende***	131	1,74	0,53	0,00	2,00
Andelen kvinnor i parlamentet**	131	24,79	10,90	8,70	47,00
Lönegap mellan kvinnor och män*	131	15,31	6,17	0,90	30,00
GINI-koefficienten*	131	29,12	3,87	22,50	37,50

* Eurostat; ** OECD; *** CIRI Human Rights Dataset; och **** Cho (2015)

Hypotes 2 innebär att faktorer som antas påverka människohandel på mikronivå även är relevanta på makronivå: det vill säga det rättsliga systemets autonomi och funktionssätt samt genusrelaterade frågor.⁴¹ Länder med ett oberoende och välfungerande rättssystem bör ha färre offer eftersom sannolikheten för att människohandel ska upptäckas bör öka. Omvänt gäller att de som är verksamma inom människohandeln rimligen söker upp länder där risken för upptäckt är lägre, oavsett om det gäller utbud eller efterfrågan. Det bekräftas av bland andra Naím (2005; s 217) som skriver att:

[T]hese businesses could not achieve their large scale without the active complicity of governments, or without a solid business infrastructure that includes corporations that often legal, large and visible. Illicit trade is deeply embedded in the private sector, in politics, and in governments.

I modellen inkluderas därför en variabel som uppskattar oberoendet i ländernas rättssystem.⁴²

Vad gäller genusaspekten kan det finnas flera korrelationer. Å ena sidan kan människohandel vara högre i länder där kvinnor är mer jämställda med männen

⁴¹ Som noterats ovan påverkas människohandeln givetvis också av ekonomiska variabler.

⁴² Variabeln som mäter rättssystemets oberoende hämtas från Cingranelli-Richards (CIRI) Human Rights Dataset. Variabeln korrelerar starkt med andra variabler som mäter korruption och informell ekonomi men korrelerar mindre med BNP per capita än andra liknande variabler.

på arbetsmarknaden och i politiken. Detta eftersom det är möjligt att efterfrågan på (billig) arbetskraft inom hushållstjänstesektorn ökar när både kvinnor och män arbetar. Å andra sidan kan en starkare ställning för kvinnor bidra till att färre kvinnor utnyttjas och säljs för sexuella ändamål. För att undersöka vilken effekt som är kraftigast inkluderas i modellen andelen kvinnor i parlamentet och lönegapet mellan kvinnor och män.

Människohandeln och övriga variabler i modellen mäts över åren 2008-2012, det vill säga de fem år för vilka Eurostat hittills har publicerat statistik över människohandel. Vi inkluderar 30 länder: EU-länderna samt EFTA-länderna Island och Norge. Att vi inkluderar de två EFTA-länderna motiveras av deras förhållande till EU:s fria rörlighet.⁴³

5.2 Modell och resultat

Vi analyserar i denna sektion relationen mellan människohandel och ett antal oberoende variabler inom EU och EFTA åren 2008-2012, det vill säga de år då det i Eurostats databas finns tillgängliga data över antalet upptäckta fall av människohandel. Regressionerna utförs med en så kallad paneldatamodell, där vi följer ett antal länder över tid. Tekniken kallas på engelska *fixed effects*, eller *Least Square Dummy Variable*, och innebär att varje land ges ett eget intercept (konstant). Styrkan med modellen är att intercepten fångar upp eventuella utelämnade variabler som har systematiska, landspecifika effekter som varierar långsamt över tid eller inte alls.⁴⁴ Själva ekvationen kan uttryckas som:

$$\text{Människohandel}_{it} = \alpha_i + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}, \text{ för } t = 1, \dots, T \text{ och } i = 1, \dots, N$$

där i anger individer (det vill säga länder i vårt fall) och t anger tid. $\text{Människohandel}_{it}$ är den beroende variabeln, α_i är de landspecifika intercepten, X_{it} är en vektor av de oberoende variabler vi gick igenom i föregående sektion, β är koefficient och ε_{it} är feltermen. Feltermen antas inte vara korrelerad med övriga variabler.

Regressionerna redovisas i tabell 3. Vi får i den fullständiga regressionen indikationer om såväl seriekorrelation som heteroskedasticitet.⁴⁵ För att ta hänsyn till detta och erhålla konsistenta t -värden, använder vi gruppering (*cluster*) i estimeringen (se till exempel Peterson, 2009).⁴⁶

⁴³ Båda omfattas av den fria rörligheten för personer och båda länderna är Schengenländer. Även Schweiz borde – som Schengenland – finnas med i beräkningarna, men där är luckorna i statistiken dessvärre för stora.

⁴⁴ Ett Hausmantest, som är giltigt vid homoskedasticitet, bekräftar att vi bör välja denna modell.

⁴⁵ Enligt Woolridges (2002) test för seriekorrelation kan vi förkasta nollhypotesen om ingen seriekorrelation på tioprocentnivån. Vad gäller förekomst av heteroskedasticitet får vi signifikans på enprocentnivå. Det är vidare rimligt att anta att omfattningen av människohandel som den är idag inte påverkar de ingående variablerna. I ett längre perspektiv samt för större variation kan det emellertid finnas en sådan korrelation.

⁴⁶ Tidsperioden är sannolikt för kort för att det ska vara möjligt att beräkna eventuell seriekorrelation.

Tabell 5.2 Regressioner med antal rapporterade fall av människohandel som beroendevariabel						
(log) BNP per capita	7,47**	8,05***	7,88***	7,71***	7,67***	6,34***
	2,77	3,22	3,59	3,85	3,78	3,51
Total arbetslöshet	0,05	0,07	0,06	0,06	0,06	0,06
	0,57	0,82	0,76	0,79	0,68	0,98
Migration	-0,11	-0,12	-0,15	-0,12	-0,12	-0,18
	-0,68	-0,69	-0,86	-0,68	-0,69	-1,03
Förebyggande åtgärder		-0,31	-0,24	-0,29	-0,29	-0,33
		-0,80	-0,60	-0,76	-0,76	-0,90
Rättsstatens autonomi			-0,90**	-1,08**	-1,11**	-1,20**
			-2,08	-2,45	-2,57	-2,84
Andel kvinnor i parlamentet				0,11**	0,11**	0,09**
				2,61	2,63	2,54
Löneskillnader mellan könen					-0,04	-0,05
					-0,80	-0,99
GINI-koefficienten						-0,42*
						-2,03
Konstanten	-20,13**	-20,62**	-18,54**	-20,43***	-19,54**	-2,01
	-2,31	-2,41	-2,48	-2,82	-2,45	-0,21
Antal observationer	131	131	131	131	131	131
Antal länder	30	30	30	30	30	30
R2 ("within")	0,12	0,13	0,16	0,19	0,19	0,26
F-värde	2,98**	3,43**	3,50***	4,08***	4,02***	3,81***

Notera: t-värden inom parentes.

Signifikansnivån anges enligt följande:

*** indikerar signifikans på en-procentsnivån;

** indikerar signifikans på fem-procentsnivån; och

* indikerar signifikans på tio-procentsnivån.

† Samtliga EU-länder samt EFTA-länderna Island och Norge. Vissa länder och år inkluderas inte i estimeringarna eftersom det saknas data för den förklarande variabeln.

Inledningsvis kan vi konstatera att variabeln som mäter förebyggande arbete inte har någon statistisk betydelse.⁴⁷ Resultaten indikerar också att landspecifika faktorer som inte varierar över tid (eller varierar på lång sikt) spelar roll för andelen offer. Det är i sig intressanta resultat. Det kan betyda att faktorer som exempelvis geografiskt läge, förekomsten av prostitutionslagstiftning och kulturella vanor och traditioner har betydelse. Mot bakgrund av den svaga variationen i variabeln som mäter förebyggande arbete, kan de landspecifika faktorerna möjligen fånga upp även denna aspekt.

Vår första hypotes, att människohandel på makronivå i påverkas av samma faktorer som in- och utvandring, bekräftas endast delvis. I våra estimeringar påverkas människohandel tydligt av (logaritmen av) BNP per capita.⁴⁸ Tecknet är det förväntade: människohandeln ökar när inkomsterna ökar, allt annat lika. BNP per capita är också den variabel som sammantaget framstår som mest robust i estimeringarna, i linje med såväl teori som empiri.

Den totala arbetslösheten synes korrelera *positivt* med människohandel, vilket inte stöder hypotesen.⁴⁹ Här kan vi dock konstatera att variabeln inte är statistiskt signifikant skild från noll. Det bör i sammanhanget noteras att undersökningsåren 2008-2012 kännetecknades av en sällsynt stark recession och att den formella arbetslösheten därför har ökat kraftigt i flera av destinationsländerna.

Vad gäller nätverkseffekterna har vi gått tillväga på två olika sätt. Den metod som redovisas här, utgår från migrationen till mottagarländerna: en hög andel migranter skulle då tala för att nätverk etableras, vilka kan utnyttjas av dem som är verksamma inom människohandeln. Den variabel vi använder har dock ingen statistiskt signifikant effekt. Vi har provat med ett flertal alternativa variabler – framför allt data över drogsuggling (se Jakobsson och Kotsadam, 2011) och andelen utrikesfödda – men ingen av dem ger någon statistisk effekt.

Den andra metoden utgår från att nätverkseffekterna fångas när man använder föregående års värden, något som här inte får statistiskt utslag och det ger heller inte bättre resultat än med den migrationsvariabel som vi faktiskt redovisar. Det kan i sammanhanget noteras att det finns forskning som tyder på att

⁴⁷ Notera att värdena för samtliga variabler i ekvationen gäller för innevarande år. Orsaken är delvis empirisk, då föregående års värden för såväl människosuggling som BNP per capita inte är signifikant skilda från noll. Möjligen förklaras det av att det är svårt att fånga dynamiska effekter med en så kort tidsperiod, där beroendeveriabeln dessutom fluktuerar relativt kraftigt.

⁴⁸ Skälen till använda logaritmen är företrädesvis empiriska: en inspektion av såväl korrelationen mellan BNP och människohandel som regressionsresidualerna indikerar att sambandet inte är linjärt. Förhållandet mellan människohandel och *logaritmen av* BNP per capita är också mer robust i regressionerna. Det finns emellertid även teoretiska skäl att anta att sambandet inte är linjärt, exempelvis att människohandel "konsumeras" i olika grad beroende på inkomstnivå.

⁴⁹ Vi har testat ett flertal arbetsmarknadsvariabler och även flera olika variabler för arbetslöshet utan nämnvärt förändrade resultat. Vi har valt att behålla andelen arbetslösa från Eurostat eftersom den täcker flest länder och år.

socioekonomiska och politiska faktorer är viktigare för migration än lokala nätverk.⁵⁰ Resultatet kan sannolikt främst förklaras av att olika nätverk har olika effekt. Variabeln vi använder är grov på så vis att den inte säger något om vare sig nationaliteter eller nätverkens kvalitet och omfång. De nätverk som har betydelse är förmodligen främst de som innehåller nära relationer (*strong ties*) men vi har inte tillgång till data som kan kontrollera för detta. Vi lämnar därför frågan om nätverkens betydelse för människohandel på makronivå åt framtida forskning.

Den sista variabeln i vår hypotes 1 är GINI-koefficienten, som tar hänsyn till att människohandel antas påverkas av socioekonomiska skillnader i ett land. Våra resultat pekar på att inkomstspridningen kan ha viss betydelse för efterfrågan. Tidigare forskning (Grogger och Hanson, 2008) pekar på att *högutbildade* i större utsträckning söker sig till länder där inkomstskillnaderna är stora. Det finns studier som pekar på att länder med generösa välfärdssystem drar till sig migranter med *låg* utbildning, vilket många som blir offer för människohandelsannolikt har.⁵¹ Våra resultat ligger i någon mån i linje med dessa studier, då de indikerar att de som faller offer för människohandel främst förekommer i de destinationsländer där inkomstskillnaderna är små. I länder där lönerna är mer jämlika är det sannolikt också lättare att konkurrera med låga löner och därmed påverka efterfrågan.

Hypotes 2 innebär att faktorer som antas påverka människohandel på mikronivå även är relevanta på makronivå. Rättsstatens oberoende, som är tänkt att täcka kvaliteten mer generellt i medlemsstaternas rättssystem, är statistiskt signifikant och har det förväntade tecknet. Ett bättre fungerande juridiskt system implicerar mindre människohandel. Den juridiska variabeln korrelerar bland annat med korruption och informell arbetskraft, vilket stödjer resultaten att människohandel kräver att det finns en byråkrati som ser mellan fingrarna. Genom bättre implementeringar av lagar och förordningar kan kriminella verksamheter såsom människohandel minska.⁵²

Andelen kvinnor i parlamentet korrelerar positivt med människohandel. En möjlig tolkning av detta resultat är att kvinnor, för att få större inflytande, måste vara mer aktiva i politik och arbetsliv och därmed får de mindre tid för hushållsarbete, vilket därför i större utsträckning sköts av migranter. Lönegapet mellan kvinnor och män är däremot inte statistiskt signifikant.

En viktig slutsats av våra beräkningar är emellertid att den statistik vi har att tillgå inte är tillräckligt exakt för att kunna dra starka slutsatser. Statistiken fångar antalet *upptäckta* offer och det vi ser idag är troligen toppen på ett isberg.

⁵⁰ Se exempelvis Fagiolo och Mastroiello (2012).

⁵¹ Se till exempel Razin och Wabba (2011) för referenser.

⁵² Forskare pekar på att det är viktigt med utbildning för att minska korruption bland tjänstemän, se exempelvis Holmes (2009).

Att såväl BNP per capita som den juridiska variabeln är signifikanta och har de förväntade tecknen, skulle kunna innebära att vi lyckas kontrollera för att högre inkomst i sig skulle kunna leda till att mer resurser läggs på att förebygga människohandel. I så måtto kan statistiken kring människohandel mycket väl spegla mer eller mindre väl det faktiska antalet. Men innan vi har bättre data kan detta inte med säkerhet beläggas.

Att förbättra och standardisera statistiken synes vara av största vikt för EU:s hantering av människohandel. Det innebär bland annat det bör satsas på identifikation av offer. Innan vi vet hur många de är och vilka de är kan vi inte med säkerhet fastställa vad som kan göras på makro- respektive mikronivå för att minska andelen offer.

6 Slutsatser

Människohandel har blivit en allt viktigare fråga på EU:s lista över prioriteringar. Det är också en fråga där unionen efter Lissabonfördraget kan använda det ordinarie lagstiftningsförfarandet – det vill säga att ministerrådet och Europaparlamentet har samma tyngd i lagstiftningsprocessen och där ministerrådet beslutar med kvalificerad majoritet. Att EU:s roll och makt avseende människohandel förtydligas är rimligt i ljuset av den gränsöverskridande aspekt som har lyfts flera gånger i rapporten.

Människohandel är ett fenomen med lång tradition, kopplat till kriminalitet och rättssystemets kvalitet. Migration ses som en möjlighet för individer att söka sig en bättre framtid i ett nytt land, men det är också ett steg som kräver såväl mod som en stark individuell drivkraft hos den som utvandrar. En drivkraft som inte sällan resulterar i att människor köps och säljs för sexuella ändamål eller underbetalda hushållsarbeten.

Desperation, konflikter och socioekonomiska ojämlikheter i sändarländerna förklarar varför det finns ett exploaterbart utbud. Det är däremot svårare att förstå efterfrågan. Att människor är beredda att utnyttja billig arbetskraft och därmed också bidra till gränsöverskridande kriminalitet. Vi har i rapporten försökt upptäcka de drag som utmärker länder med en större andel offer och vad som kan göras för att minska förekomsten av människohandel i efterfrågande länder.⁵³ Det är viktigt att notera att människohandel inte bara är förknippat med prostitution utan också hushållstjänster, jordbruksarbete med mera.

Resultaten indikerar att landspecifika faktorer som varierar långsamt över tid eller inte alls spelar en stor roll för andelen offer (det kan exempelvis handla om geografiskt läge, kulturella vanor och traditioner, förekomsten av prostitutionslagstiftning mm.). Detta är i sig ett intressant resultat. Det pekar vidare på att inkomstnivån, mätt som BNP per capita, har stor betydelse för människohandel. Rikare länders efterfrågan på billig arbetskraft som saknar grundläggande rättigheter är belagd och det bekräftas också av vår empiriska modell.

Vi kommer även fram till att en högre andel kvinnor i de nationella parlamenten korrelerar med mer människohandel. (Måttet används ofta för att uppskatta kvinnors deltagande i beslutsfattande positioner generellt). En möjlig tolkning av dessa resultat kan vara att en högre grad av kvinnlig offentlig representation leder till ökad efterfrågan på billig arbetskraft som utför hushållstjänster. Som noterats

⁵³ Det finns en mängd åtgärder som kan göras i syfte att skydda offren, inklusive åtgärder på polisiär nivå. För exempel, se Friesendorf (2009).

tidigare indikerar våra resultat också att mer jämlika länder har fler offer. I det perspektivet kan det vara intressant att ställa frågan om vilken roll lagstiftning och eventuell subventionering kan spela för att göra hushållsnära tjänster till en vit sektor och därigenom minska efterfrågan på en (illegal) arbetskraft som kan förmodas vara utsatt för människohandel.

Avslutningsvis indikerar resultaten att ett bättre fungerande rättssystem kan bidra till att minska människohandeln. Med bättre system ökar kostnaderna för kriminella nätverk och arbetsgivare, och därmed för den som efterfrågar billig arbetskraft. Det är uppenbart att vissa länders rättssystem präglas av en korruptionsnivå som möjliggör fortsatt exploatering av främst kvinnor.

Hur förhåller sig då våra resultat till EU:s initiativ och strategier för att bekämpa människohandel? Flera av EU:s strategier stämmer väl med tidigare forskning och med våra resultat, men vissa perspektiv saknas. Våra resultat indikerar inte att förebyggande åtgärder har någon effekt. Det kan bero på att statistiken är grov, på att de förebyggande åtgärderna faktiskt inte har någon effekt eller på att förebyggande verksamhet främst finns där antalet offer är stort. Men det kan också förklaras av att effekten är långsiktig och således inte får genomslag i modellen.

I EU:s människohandelsdirektiv – MH-direktivet – understryks att man bör fokusera på såväl förebyggande åtgärder som skydd av offer samt samarbete över gränserna och att åtala dem som utför brotten. Skydd av offer har kommit mer i förgrunden under senare år, tidigare fokuserade man mer på de kriminella och säkerhetsmässiga aspekterna. I direktivet står att medlemsländerna bör vidta lämpliga åtgärder i syfte att motverka och minska *efterfrågan*. Ett senare initiativ är ”EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012-2016” (Europeiska kommissionen, 2012a). Som noterats ovan, syftar strategin bland annat till att såväl stödja medlemsländerna i arbetet med att identifiera, skydda och hjälpa offer för människohandel som att förebygga handel med människor och öka kunskaperna om hanteringen.

I rapporten betonas den betydelse som BNP tycks ha när det gäller människohandel, och det finns också en rad åtgärder och förslag som syftar till högre tillväxt i EU och dess medlemsländer. Dessa kritiserar dock ofta för att i huvudsak gynna de länder som redan har relativt god ekonomi.⁵⁴ Det betyder att åtgärderna inte kommer att främja tillväxten i de ekonomier där många offer har sitt ursprung och att det kanske starkaste incitamentet – ekonomiska skillnader – för såväl migration som människohandel inte verkar minska.

Som en del i EU:s arbete med att bekämpa människohandel finns sedan ett

⁵⁴ Se exempelvis Myant (2015) som diskuterar Junckers investeringsplan.

antal är statistik över människohandel, framtagna av Eurostat.⁵⁵ Statistiken är emellertid problematisk, och såväl Eurostats data som annan forskning bekräftar att det är svårt att komma åt människohandeln. Om man får tro de uppskattningar som ILO har publicerat (miljontals fall), tycks Eurostats statistik (tusentals fall) signalera att det finns relativt stora luckor i statistiken.

Ett av skälen till att så få fall upptäcks är svårigheten att identifiera personer som är utsatta för människohandel. Skälet kan vara att de drabbade hålls gömda; att polis och andra myndighetsutövare inte känner till de indikatorer som visar att människohandel har ägt rum eller att man helt enkelt låter sig köpas; att myndigheter fokuserar på migrationsaspekter snarare än på eventuell exploatering; samt att det är svårt att bevisa att människohandel verkligen har skett. Också Eurostat (2013) noterar att ett stort problem är hur offren ska identifieras. Det är naturligtvis ett grundkrav för att offren ska kunna skyddas, men också för att de ska kunna inkluderas i statistiken. Att ha tillförlitlig statistik är nödvändigt för att se vilka åtgärder som ger effekt. Bättre statistik och möjligheter att identifiera offer är också sådant som lyfts fram i människohandelsdirektivet (artikel 19) och Europeiska kommissionen (2012a).

Att bekämpa korruption och skapa goda rättssystem är av största betydelse, också när det gäller människohandel. Men i det sammanhanget fokuserar EU inte på korruption och vikten av välfungerande och oberoende rättssystem. Istället ställs brottsbekämpning och samarbete över gränserna i centrum. EU skulle således kunna förbättra kampen mot människohandel genom att lyfta frågan om korruptionens betydelse för handeln i destinationsländerna.

I MH-direktivet (s. 5) hänvisas till direktiv 2009/52/EG (Europaparlamentet och rådet, 2009) där det nämns att ”medlemsstaterna bör överväga att införa påföljder för dem som utnyttjar tjänster från en person med vetskap om att personen ifråga är offer för människohandel”. Här bör noteras att det endast rör arbetsgivare som anställer medborgare från tredje land och att formuleringen är vag. I MH-direktivet (s. 5) heter det vidare att:

Dessutom bör medlemsstaterna överväga möjligheten att införa påföljder för dem som utnyttjar tjänster från en person med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Denna ytterligare kriminalisering skulle kunna inbegripa agerande av arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i unionen och unionsmedborgare, samt även omfatta personer som köper sexuella tjänster från en person som är offer för människohandel, oavsett deras nationalitet.

⁵⁵ Samtidigt med halvtidsöversynen publicerade Europeiska kommissionen även en utvärdering av hur direktiv 2004/81/EG har genomförts av medlemsstaterna (Europeiska kommissionen, 2014a) samt en andra utredning från Eurostat om hur man bör hantera statistikinsamling rörande handel med människor (Eurostat, 2014b).

Vår bedömning är även här att formuleringen är mycket svag och att det är viktigt att ytterligare understryka *köparens* roll, oavsett typ av ”tjänst”. En tredje aspekt avseende lagstiftningen rör den *signalverkan* man strävar efter att uppnå genom att införa ett ”minsta maximistraff”. Mot bakgrund av att detta i *praktiken* tillåter att medlemsstaterna utdömer låga straff, anser vi att det finns goda skäl att skärpa skrivningarna.

I Europeiska kommissionen (2012a) anges vidare att man ska finansiera forskning om hur efterfrågan kan reduceras – något som är mycket angeläget – och att resultaten ska presenteras 2016. Efterfrågan påverkas av priset men också av preferenser. Genom att anställa människor som arbetar för låg lön och har få rättigheter bidrar de länder där efterfrågan finns till gränsöverskridande kriminalitet, oavsett om det gäller människohandel eller smuggling. Att *förbättra kunskapen på efterfrågesidan* kan vara av lika stor vikt för att minska handeln som att informera potentiella offer, och kan i bästa fall leda till bojkott av sådana tjänster. Information kan också bidra till att köparna tar större ansvar och att medvetenheten stärks, vilket i sin tur kan göra att fler fall kan upptäckas. Vad gäller kunskap, pekar studier på att information till gränspersonal och andra som möter människohandel och människohandlare i destinationsländer kan få effekt,⁵⁶ även om just den variabel som mäter förebyggande arbete inte får något statistiskt genomslag i våra estimeringar.

I Europeiska kommissionen (2012a) nämns information och kunskap, men främst sådan som riktas till offer och till dem som arbetar med offer och brottslingar. I människohandelsdirektivet (artikel 18) nämns också kampanjer, dock ej specifikt sådana som har köparna som målgrupp. Vi menar att det bör förtydligas att kampanjerna också bör riktas till potentiella köpare av varor och tjänster som produceras av offer för människohandel. Effekterna av sådana kampanjer bör givetvis också utvärderas.

Det förtydligas i MH-direktivet (s. 28) att människohandel inte i tillräcklig omfattning kan bekämpas av medlemsstaterna på egen hand:

Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att bekämpa människohandel, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen.

Vår samlade bedömning är att det krävs en gränsöverskridande aktör som EU för att hantera och motverka människohandeln – och att EU måste ta det uppdraget på allvar. Engagemanget har visserligen ökat, men hanteringen har i alltför stor utsträckning överlåtits till de enskilda länderna vad gäller såväl tolkning som

⁵⁶ Se exempelvis Holmes (2009).

åtgärder. Det är angeläget att enskilda länder också tar ansvar och agerar mot såväl de arbetsgivare som utnyttjar offer för människohandel som de som köper tjänster direkt av dessa offer.

Mycket återstår att göra. För EU och för enskilda medlemsstater – bland annat vad gäller lagstiftning och informationskampanjer – och inte minst för destinationsländerna och deras medborgare. Mot bakgrund av ett antal länders blygsamma prestationer när det gäller att bekämpa människohandel – och i ljuset av att EU i och med Lissabonfördraget har delad kompetens på det straffrättsliga området – finns goda skäl att ytterligare skärpa medlemsstaternas lagstiftning i frågan.

7 Referenser

- Anderson, A. 1899, Truck Legislation in England and on the Continent, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Vol 3, s. 395-407, Cambridge University Press.
- Anderson, B. och O'Connell Davidson, J. 2003, Is Trafficking in Human Beings Demand Driven? A Multi-Country Pilot Study, *IOM Migration Research Series*, No. 15, International Organization for Migration.
- Andreas, P. 2000, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide* (Ithaca NY: Cornell University Press).
- Arsovska J. och Janssens S. 2009, Human trafficking & Policing: Good & Bad Practices i Friesendorf, C., (red.), *Strategies against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Study Group Information, ReproZ, Wien.
- Bales, K. 2000, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy*, University of California Press, Berkley.
- Barner, J. Okech, D. och Camp, M. 2014, Socio-Economic Inequality, Human Trafficking, and the Global Slave Trade, *Societies*, 2014:4, s. 148-160.
- Beine, M. och S. Salomone, 2013, Networks Effects in International Migration: Education versus Gender, *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol 115 (2), pp. 354-380.
- Borjas, G. 1989, Economic Theory and International Migration, *International Migration Review*, Vol. 23 (3), s. 457-485
- Bosco F. di Cortemiglia V. L. och Serojtdinov A. 2009, Human trafficking Patterns, i Friesendorf, C., (red.), *Strategies against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Study Group Information, ReproZ, Wien.
- Bush, M. L. 2000, *Servitude in Modern Times*, Polity Press, Cambridge.
- Castles S. 2010, Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 36 (10)
- Cho, S-Y. 2015, "3P" Anti-trafficking Policy Index, hämtad 17 april 2015 från <http://www.economics-human-trafficking.org/anti-trafficking-3p.html>
- Cho, S-Y. och Vadlamannati K., C. 2012, Compliance with the Anti-trafficking Protocol. *European Journal of Political Economy*, 28, s. 249-265.
- Cho, S-Y. Dreher A. och Neumayer E. 2014, Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking? *Scandinavian Journal of Economics*, 116 (2), s. 429-454.
- Denisova T. A. 2004, Trafficking in Women and Children for the Purposes of Sexual Exploitation, U.S. Department of Justice.
- Dhar R. 2007, Women and International Migration: A Cross-cultural Analysis. Centre for Research on Nationalism, Ethnicity and Multiculturalism (CRONEM) University of Surrey Guildford, UK.
- Eltis, D. 1979, "The Direction and Fluctuations of the Transatlantic Slave Trade, 1821-1843: A Revision of the 1845 Parliamentary Paper", i Gemery, H., och Hogendorn, J. 1979, *The Uncommon Market: Essays in the Economic History of the Atlantic Slave Trade*, s. 273-302, Academic Press, New York.

- Europaparlamentet och rådet, 2012, Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF, EUT L 315.
- Europaparlamentet och rådet, 2011a, Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer, EUT L 101.
- Europaparlamentet och rådet, 2011b, Europaparlamentets och rådets 1168/2001 om ändring av rådets förordning 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, EUT L 304.
- Europaparlamentet och rådet, 2009, Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, EUT L 168.
- Europaparlamentet och rådet, 2007, Europaparlamentets och rådets förordning 863/2007 om inrättande av en mekanism för upprättande av snabba gränsinsatsenheter och om ändring av rådets förordning (EG) nr 2007/2004 vad beträffar den mekanismen och regleringen av gästande tjänstemäns uppgifter och befogenheter, EUT L 199.
- Europaparlamentet och rådet, 2000, Europaparlamentets och rådets beslut nr 293/2000/EG av den 24 januari 2000 om att anta ett program för gemenskapens insatser (Daphne-programmet) (2000–2003) för förebyggande åtgärder i kampen mot våld mot barn, ungdomar och kvinnor, EUT L 34.
- Europeiska kommissionen, 2014a, Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om tillämpningen av direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna (KOM(2014) 635 final).
- Europeiska kommissionen, 2012a, "EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012-2016", meddelande från kommissionen (KOM(2012) 286 final).
- Europeiska kommissionen, 2012b, Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet, Mätning av brottslighet i EU: Statistisk handlingsplan 2011–2015 (KOM(2011) 713 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2011a, "En EU-agenda för barns rättigheter", meddelande från kommissionen (KOM(2011) 0060 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2011b, "Handlingsplanen för underåriga utan medföljande vuxen", meddelande från kommissionen (KOM(2010) 213 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2011c, En EU-agenda för barns rättigheter, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet (KOM/2011/0060 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2011d, Handlingsplan för underåriga utan medföljande vuxen (2010 – 2014), meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet KOM/2010/0213 slutlig.

- Europeiska kommissionen, 2008, "Utvärdering och övervakning av EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel", kommissionens arbetsdokument (KOM(2008) 657 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2005a, "Bekämpning av människohandel – en integrerad strategi och förslag till en handlingsplan", meddelande från kommissionen (KOM(2005) 514 slutlig).
- Europeiska kommissionen, 2005b, "Haagprogrammet: tio prioriteringar för de kommande fem åren. Partnerskapet för förnyelse i EU när det gäller frihet, säkerhet och rättvisa", meddelande från kommissionen (KOM(2005) 184 slutlig), EUT C 236.
- Europeiska kommissionen, 2003, Kommissionens beslut om inrättande av en rådgivande arbetsgrupp med beteckningen "Expertgruppen för frågor om människohandel" (2003/209/EG), EUT L 79.
- Europeiska kommissionen, 1996, "Angående kvinnohandel som syftar till sexuellt utnyttjande", meddelande från kommissionen (KOM(96) 567 slutlig).
- Europeiska rådet, 2010, "Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd", EUT 2010/C 115/01.
- Europeiska unionens råd, 2005, Rådets direktiv 2005/85/EG om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus, EUT L 326.
- Europeiska unionens råd, 2004a, Rådets direktiv 2004/81/EG om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, EUT L 261.
- Europeiska unionens råd, 2004b, Rådets förordning 2007/2004 om inrättande av en europeisk byrå för förvaltningen av det operativa samarbetet vid Europeiska unionens medlemsstaters yttre gränser, EUT L 349.
- Europeiska unionens råd, 2004c, Rådets direktiv 2004/80/EG om ersättning till brottsoffer, EUT L 261.
- Europeiska unionens råd, 2002, Rådets rambeslut om bekämpande av människohandel, (2002/629/RIF), EUT L 203.
- Europeiska unionens råd, 1997, Gemensam åtgärd beslutad av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om åtgärder mot människohandel och sexuellt utnyttjande av barn, (97/ 154/RIF), EUT L 63.
- Europeiska unionens råd, 1996, Gemensam åtgärd antagen av rådet på grundval av artikel K 3 i Fördraget om Europeiska unionen om upprättande av ett program för stöd och utbyte för personer ansvariga för att bekämpa människohandel och sexuellt utnyttjande av barn, (96/700/RIF), L 322.
- Europol, 2011, Trafficking in Human Beings in the European Union. Europol Public Information.
- Eurostat, 2013, Trafficking in Human Beings, Methodologies and Working Papers, 2013 edition.

- Eurostat, 2014, Trafficking in Human Beings, Methodologies and Working Papers, 2014 edition.
- Eurostat, 2015, Trafficking in Human Beings, Methodologies and Working Papers, 2015 edition.
- Fagiolo G. och Mastrorillo M., 2012, The International-Migration Network. Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa - Laboratory of Economics and Management (LEM). Princeton University - Woodrow Wilson School of Public & International Affairs.
- Farley M. 2004, Prostitution Is Sexual Violence. *Psychiatric Times*, Vol 11 (12).
- Farley M., Cotton A., Lynne J., Zumbach S., Spivak F., Reyes M., E Alvarez D. och Sezgin U. 2004, Prostitution and Trafficking in Nine Countries An Update on Violence and Posttraumatic Stress Disorder. *Journal of Trauma Practice*, Vol 2 (3-4).
- FN, 2013, Trends in International Migrant Stock: The 2013 Revision, United Nations Population Division.
- FN, 2015, <http://www.unodc.org/toc/en/crimes/human-trafficking.html>
- Friesendorf C. 2009, (red.) *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*. Study Group Information, ReproZ, Wien.
- Galbraith, J. K. 1979, *The Nature of Mass Poverty*. Cambridge, Mass. (USA) Harvard Univ. Press.
- Gille C. 2007, Romanians and Bulgarians in Male Street Sex Work in German Cities. Working Paper, Metropolitan University London.
- Glenny, M. 2005, Migration Policies of Western European Governments and the Fight against Organized Crime in Southeast Europe, i Athanassopoulou, E. (red.), *Fighting Organized Crime in Southeast Europe*, Routledge, Abingdon.
- Global Poverty Project, 2013, "Global Poverty Info Bank: Women and Poverty," <http://www.globalpovertyproject.com/infobank/women>.
- Grogger G. och Hanson G. H. 2008, Income maximization and the selection of international migrants. *Journal of Developments Economics*, Vol 95 (1) s. 42-57.
- Harris, J. R. och Todaro M. P. 1970, "Migration, Unemployment and Development: A Two-Sector Analysis", *American Economic Review* 60 (1), s. 126-142.
- Hernandez, D. och Rudolph, A. 2011, Modern Day Slavery: What Drives Human Trafficking in Europe? Georg-August-Universität Göttingen. Working paper.
- Holmes, L. 2009, "Human Trafficking & Corruption: Triple victimization", i Friesendorf, C. (red.), *Strategies against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Study Group Information, ReproZ, Wien.
- Hondagneu-Sotelo P. 2013, "New Directions in Gender and Immigration Research," in Steven J. Gold and Stephanie Nawyn, editors, *The Routledge International Handbook of Migration Studies*. London and New York: Routledge.

- Hughes D. M. och Tatyana T. 2003, Trafficking in Women from Ukraine. U.S. Department of Justice.
- Jaeger D. A., Bonin H., Dohmen T., Falk A., Huffman D. och Sunde U. 2005, Direct Evidence on Risk Attitudes and Migration. IZA Discussion Paper No. 2655.
- Jakobsson, N. och Kotsadam, A. 2011, The law and economics of international sex slavery: prostitution laws and trafficking for sexual exploitation, *European Journal of Law and Economics*, Vol 35 (1), s. 87-107.
- Kahan, A. 1973, Notes on Serfdom in Western and Eastern Europe, *The Journal of Economic History*, Vol 33 (1) s. 86-99, Cambridge University Press.
- Kloosterboer, W. 1960, Involuntary Labour since the Abolition of Slavery: A Survey of Compulsory Labour throughout the World, Greenwood Press, Westport.
- Korsell, L., Vesterhav, D. och Skinnari, J. 2011, Human Trafficking and Drug Distribution in Sweden from a Market Perspective – Similarities and Differences, *Trends in Organized Crime*, 2011 (14) s. 100–124.
- ILO, 2003, Getting at the Roots. Stopping Exploitation of Migrant Workers by organized Crime. ILO series "Perspectives on Labour Migration". ILO, Geneva.
- IOM, 2003, Is Trafficking in Human Beings Human Driven A Multy-country Pilot Study. IOM Migration Research Series No 15.
- Lindkvist, T. och Myrdal, J. 2003, *Trälar. Ofria i agrarsamhället från vikingatid till medeltid*, Nordiska museets förlag, Stockholm.
- Lundh, C. och Olsson, M. 2008, *Statare – i myt och verklighet*, Gidlunds förlag, Möklinta.
- Massey, D. S., Arango, J., Hugo, G., Kouaouci, A., Pellegrino, A. J. och Taylor, E. 1993, Theories of International Migration: A Review and Appraisal. *Population and Development Review*, Vol. 19(3), s. 431-466.
- Miers, S. 2003, *Slavery in the Twentieth Century: The Evolution of a Global Problem*, Altamira Press, Walnut Creek.
- Mahmoud T. O. och Trebesch C. 2010, The Economics of Human Trafficking and Labour Migration: Micro-Evidence from Eastern Europe. *Journal of Comparative Economics*, 38 (2), s. 173-188.
- Morokvasic, M. 1974, *Emigration of Women and Subsequent Social Transformation with special reference to Yugoslav Women*, OECD, CD/AG, Vol. 74.
- Murphy, L., T. 2014, *Survivors of Slavery Modern-Day Slave Narratives*. Columbia University Press.
- Myant, M. 2015, "Juncker's investment plan: What results can we expect?" SIEPS EPA 2015:10.
- Naím, M. 2005, *Illicit: How Smugglers, Traffickers, and Copycats are Hijacking the Global Economy*. Anchor Books A division of Random House, Inc. New York.
- Northrup, D. 1995, *Indentured Labour in the Age of Imperialism, 1834-1922*, Cambridge University Press, New York.
- Peers, S. 2013, *The Future of the Schengen System*, Sieps rapport 2013:6.

- Petrunov, G. 2011, Managing Money Acquired from Human Trafficking: Case Study of Sex Trafficking from Bulgaria to Western Europe, *Trends in Organized Crime*, 2011 (14) s. 165–183.
- Petersen, M. A. 2009, Estimating Standard Errors in Finance Panel Data Sets: Comparing Approaches, *Review of Financial Studies*, 22(1), s. 435–480.
- Picarelli, J. 2009, "Human Trafficking & Organised Crime in the US & Western Europe", i Friesendorf, C., (red.), *Strategies Against Human Trafficking: The Role of the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) och Study Group Information, Wien and Geneve, september 2009.
- Picarelli, J. 2011, "Historical Approaches to the Trade in Human Beings", i Lee, M. *Human Trafficking*, Routledge, New York.
- Piper, N. 2005, Gender and migration. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration.
- Ravenstein, E. G. 1885, The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society* 48, s. 167- 235.
- Ravenstein, E. G. 1889. The laws of migration. *Journal of the Royal Statistical Society* 52: 241- 305.
- Razin, A. och Wahba J. 2014, Welfare magnet hypothesis, fiscal burden, and immigration skill selectivity. *The Scandinavian Journal of Economics*. Vol. 117 (2) s. 369-402.
- Richardson, D. 1998, "Volume of Trade", i Drescher, S., och Engerman, S. L., (red.), *A Historical Guide to World Slavery*, Oxford University Press, New York.
- Hernandez, D. och Rudolph, A. 2011, Modern Day Slavery: What Drives Human Trafficking in Europe? (No. 97).
- Salt, J. och Stein, J. 1997, "Migration as a business: the case of trafficking", *International Migration*, Vol. 35 (4).
- Shelley, L. 2014, Human smuggling and Trafficking into Europe A comparative perspective. Migration Policy Institute.
- Stark, O. 1978, *Economic-Demographic Interactions in Agricultural Development: The Case of Rural-to-Urban Migration*. Rome: FAO.
- Stark, O. 1991, *The migration of labor*. Cambridge & Oxford: Blackwell
- Stark, O. 2006, Inequality and migration: A behavioral link, *Economics Letters*, Vol. 91(1) s. 146-152.
- Todaro, M. P. och Maruszko L. 1987, Illegal Migration and US Immigration Reform: A Conceptual Framework. *Population and development review*, 13(1), s.101-14.
- UNODC, 2010, *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, United Nations Office on Drugs and Crime, United Nations publication, Wien.
- UNODC, 2011, Smuggling of Migrants A Global Review and Annotated Bibliography of Recent Publications.

- United Nations, 2000, Resolution Adopted by the General Assembly: "United Nations Convention against Transnational Organized Crime" (Annex I, s. 4-31); "Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children", supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Annex II, s. 31-39); och "Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air", supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (Annex III, s. 40-51), Fifty-fifth session of the General Assembly, New York.
- United Nations, 2000, United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto, United Nations Office on Drugs and Crime, Wien.
- White, R. L. 2013, Invisible Women: Examining the Political, Economic, Cultural, and Social Factors that lead to Human Trafficking and Sex Slavery of Young Girls and Women. University of New Orleans Theses and Dissertations.
- Väyrynen, R. 2005, Illegal Immigration, Human Trafficking and Organized Crime. I: G. Borjas och J. Crisp (eds.), *Poverty, International Migration and Asylum*. New York: Palgrave Macmillan: s. 143-170.

Appendix

Tabell A.1 Variation mellan och inom länder					
	Medel	Std. avv.	Min	Max	Antal obs.
<i>Människohandel ande</i>					
Totalt	1,95	2,27	0,00	14,20	N = 131
Mellan		1,99	0,12	7,38	n = 30
Inom		1,14	-1,13	8,77	T = 4,52
<i>log(BNP)</i>					
Totalt	3,03	0,63	1,53	4,39	N = 131
Mellan		0,67	1,62	4,33	n = 30
Inom		0,05	2,86	3,17	T = 4,52
<i>Arbetslöshet</i>					
Totalt	8,87	4,14	3,10	25,00	N = 131
Mellan		3,81	3,37	21,20	n = 30
Inom		1,90	1,07	13,99	T = 4,52
<i>Migration</i>					
Totalt	8,56	6,80	0,16	39,60	N = 131
Mellan		6,88	1,04	35,50	n = 30
Inom		1,79	2,18	14,96	T = 4,52
<i>Förebyggande åtgärder</i>					
Totalt	4,32	0,78	2,00	5,00	N = 131
Mellan		0,64	3,25	5,00	n = 30
Inom		0,44	3,07	5,52	T = 4,52
<i>Rättsstatens autonomi</i>					
Totalt	1,74	0,53	0,00	2,00	N = 131
Mellan		0,52	0,20	2,00	n = 30
Inom		0,22	0,54	2,54	T = 4,52
<i>Andel kvinnor i parlamentet</i>					
Totalt	24,79	10,90	8,70	47,00	N = 131
Mellan		10,85	8,80	45,80	n = 30
Inom		1,98	20,57	39,47	T = 4,52
<i>Löneskillnader mellan könen</i>					
Totalt	15,31	6,17	0,90	30,00	N = 131
Mellan		5,82	2,14	25,84	n = 30
Inom		1,58	6,77	21,71	T = 4,52
<i>GINI-koefficienten</i>					
Totalt	29,12	3,87	22,50	37,50	N = 131
Mellan		3,93	23,00	36,34	n = 30
Inom		0,77	26,74	31,74	T = 4,52

Summary in English

The right to move freely across European Union (EU) territory, a cornerstone of the integration process, has the potential to unleash significant economic benefits for its Member States. However, free movement may also facilitate cross-border criminality. Human trafficking is today, in 2015, the third largest international field of criminal activity and it is also one of the most profitable. At the same time, as with many cross-border aspects, the EU is a suitable actor when it comes to combatting trafficking. Hence, it is not surprising that trafficking has recently climbed in the EU's list of priorities.

Research efforts thus far have to a great extent concentrated on *sending* countries when trying to explain what drives human trafficking. The purpose of this report is rather to focus on the factors that influence the number of reported instances of trafficking in the *receiving* countries. First, we assume that trafficking shares a number of features with migration, such as income, the labour market and network effects. Second, we add to this the independence and function of the judiciary, as well as a number of variables that measure the influence of gender aspects. We use an econometric model and survey previous research on trafficking to analyse the EU's measures in fighting human trafficking.

From slavery to human trafficking

Human trafficking is often referred to as a modern form of slavery. Even though “legal” slavery gradually disappeared in the 19th century, it was replaced by other systems, such as indentured servitude and debt bondage. The factors at play then are valid still: black markets, transnational networks, corrupt civil servants and high profitability. The scope of trafficking has increased dramatically in the last 30 years, above all due to globalisation and the dissolution of the Soviet Union. The latter aspect in particular has amplified desperation among many individuals, thus increasing their vulnerability to the activities of trafficking recruiters.

The definition and meaning of human trafficking

The EU's definition of human trafficking follows the UN Palermo Protocol, according to which trafficking concerns various forms of recruitment of persons with the intent of exploiting them as cheap labour with little or no rights. Although the most common form is prostitution, trafficking also exists in, for example, agriculture, construction and begging. The victims are often individuals trying to free themselves from desperate circumstances and who either contact smugglers or are recruited with a job offer and are exploited in the destination country. Kidnappings occur but are fairly uncommon.

Human trafficking vs. human smuggling

Legal proceedings (and hence statistics) on human trafficking suffer from the fact that it is sometimes difficult to distinguish trafficking from human smuggling. To some extent, they may be regarded as variants of one another. A crucial aspect concerns the individual's status in the destination country: a person in the *smuggling* category will be free on arrival. However, it is important to remember that it is sometimes very difficult to capture the complexity of the processes involved. For example, it might be hard to distinguish between an exploited migrant worker and a person who is a victim of trafficking.

EU and human trafficking

The development of the EU's policy and legislation to combat human trafficking started picking up speed in the 1990s. Several initiatives were launched aimed at making Member States sharpen up their legislation. The Schengen system, which was introduced in the late 1990s and implied a further step towards increased cross-border mobility, further amplified the need to act in concert. For example, the EU's common frontier guard, Frontex, includes a number of efforts to combat human trafficking. Two five-year initiatives, the Hague and Stockholm programmes, launched in 2005 and 2010 respectively, contained additional measures.

Several directives and decisions were introduced in the 1990s. However, the Lisbon Treaty brought in the ordinary legislative procedure in criminal matters and in 2011 the EU adopted a directive that streamlined and, to a certain extent, honed the legislation on human trafficking. The directive established minimum rules for criminal offences and sanctions concerning the trafficking of human beings (e.g. a maximum penalty of at least five years of imprisonment). It also introduced common provisions with respect to measures for the prevention of trafficking and the protection of victims.

The number of reported cases of human trafficking in the EU Member States varies, but the figures are higher in the Netherlands and Italy. Moreover, Bulgaria and Romania – both of which are major sending countries of victims of human trafficking – also report a relatively high number of cases. There is reason to suspect a significant number of unrecorded cases. Although Nigeria, China, Moldavia, Russia and Ukraine are important sending countries, as much as 60 per cent of the victims of human trafficking are EU citizens.

Migration and human trafficking

Migration occurs for a number of reasons. A prominent factor is income: migrants predominantly move from poorer to richer countries. Labour market characteristics are also important, as are aspects that reduce the cost of migration, for example geographic and linguistic proximity. Undoubtedly, these features are also important for the trafficking of human beings. Moreover, networks are important for both migration and trafficking. While they may reduce the risks

of migration, they can at the same time facilitate the recruitment of individuals to be exploited in human trafficking.

Thus far, research on migration has to a great extent overlooked the role of women, despite the fact that they represent half of the migration stock and to a certain extent imply different migration characteristics from men. The gender aspect is particularly salient in trafficking, as approximately 80 per cent of the victims are women and girls.

The few previous studies that have analysed the role of demand for trafficking show that two of the main driving factors are a) the simplification of control and b) the reduction of costs with respect to labourers. Studies that have focused on macro aspects have examined the role of the legislation in the receiving country, above all legislation on prostitution. Two studies have found that human trafficking will be higher in countries where prostitution is legalised. However, there may also be a substitution effect, as the availability of a *legal* work force may imply that there are fewer victims.

Empirical analysis

We use a number of macro variables in our model, such as (the logarithm of) GDP per capita, total unemployment and to capture the network effect, migration. We control for the possibility that higher GDP will imply that more resources are channelled into combating human trafficking. Furthermore, we include a number of variables to account for the role of the judiciary (autonomy) and gender aspects. In the latter case, we use the share of women in parliament and the wage gap between women and men. Finally, we include the GINI coefficient as previous studies have shown that income distribution plays a role in both migration and trafficking.

Our sample consists of the EU Member States and two Schengen countries, Iceland and Norway. The econometric model is a so-called fixed-effects model, which contains an intercept for each country. These intercepts capture relevant effects that do not vary over time, such as language, culture, geography, etc. The time period is 2008–2012, that is, the five years during which Eurostat have collected data on human trafficking. In view of the quality of the data and the size of our data set, we emphasise that there are several caveats with respect to our results.

The most robust result is the positive correlation between human trafficking on the one hand and (the logarithm of) GDP per capita on the other. We find a statistically significant relationship regardless of the model specification. In other words, the model implies that higher income drives human trafficking, all things being equal. Surprisingly, neither the labour market nor the network effect variables are statistically significant. Concerning the variables that account for the role of rule of law and gender, we conclude that the autonomy and

function of the judiciary is negatively correlated with the number of reported cases of human trafficking, while the share of women in parliament is positively correlated. The latter result might be explained by the fact that in societies in which women are more active in politics, there may be a greater demand for domestic services. However, we also point out that our analysis clearly shows the need to improve the quality of data.

Conclusions

In the last couple of years, combating trafficking in human beings has climbed on the EU's list of priorities. The Lisbon Treaty implies an increase with respect to the Union's competence in criminal matters. We argue that the EU should use its ability to signal, through tougher legislation, the importance and severity of human trafficking. Moreover, greater emphasis should be put on the role of the buyer. The 2011 directive on human trafficking merely states that Member States "shall consider taking measures to establish as a criminal offence the use of services" in cases involving human trafficking. This is in our view too modest an appeal: the role and importance of the buyer should not be underestimated.

Furthermore, the EU should put to greater use its ability to coordinate the national efforts of Member States. Supporting research on how to reduce both supply and demand in relation to trafficking is commendable. In this regard, it is also important to improve the quality of data. Finally, our econometric exercise implies that the autonomy and function of the judiciary reduces the number of reported cases of human trafficking. Here too the EU has a role to play, not least by enabling Member States to learn from each other.

“Vår samlade bedömning är att det krävs en gränsöverskridande aktör som EU för att hantera och motverka människohandeln – och att EU måste ta det uppdraget på allvar.”

Monika Hjeds Löfmark och Jonas Eriksson



Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.