

JURIDISKA INSTITUTIONEN
Stockholms universitet

Människohandel: En analys av det folkrättsliga regelverkets tillräcklighet

Eva Malm

Examensarbete i Folkrätt, 30 hp
Examinator: För- och efternamn
Stockholm, Vårterminen 2018



**Stockholms
universitet**

Abstract

Human trafficking is the fastest growing and the third largest transnational crime. It is driven by the demand for commercial sexual services and cheap labour, and the ample supply of vulnerable people to exploit together with a prevailing system of impunity makes it a highly profitable crime. It imposes grave human rights violations upon its victims, and has devastating effects on society. A global agreement to combat human trafficking – the Palermo Protocol – was adopted by the United Nations in the year 2000. This global agreement provides a legal definition for human trafficking and requires states to take actions to prevent human trafficking, prosecute the perpetrators and protect the victims. Most states have joined this agreement and have made subsequent efforts to implement it. The Council of Europe has adopted a specific convention that even strengthens it. Despite the many efforts to combat human trafficking the number of victims continue to increase and the number of convictions remain low. Some scholars suggest it is because of the incomplete or lack of national implementations, while other scholars suggest the international legal framework is inadequate. The main purpose of this thesis is to examine whether the international legal framework is adequate to combat human trafficking, and to discuss strengthening options. It uses a classical analytical legal method that examines and analyses the most relevant international agreements. Conclusions are that the Palermo Protocol focuses mainly on prosecution, requires too little preventing and protecting measures, and has a weak compliance mechanism. Human rights treaties also address human trafficking but their weak compliance mechanisms make them ill equipped to compel states to act. To combat human trafficking, measures to prevent, prosecute and protect are all crucial, and such measures can probably best be enforced by strengthening all relevant legal areas (human rights law, labour law, migrant law, refugee law and humanitarian law) and engaging all parts of society.

Förkortningar

CEDAW	Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women
CRC	Convention on the Rights of the Child (barnkonventionen)
ECOSOC	Economic and Social Council (FN:s ekonomiska och sociala råd)
ECtHR	European Court of Human Rights (Europadomstolen)
EKMR	Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
Global Report	UNODC:s Global Report on Trafficking in Persons
GRETA	Group of Experts on Trafficking in Human Beings
ICC	International Criminal Court (Internationella brottmålsdomstolen)
ICJ	International Court of Justice (Internationella domstolen)
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia
IGO	Inter-Governmental Organization
IKMPR	FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
NGO	Non-Governmental Organization
OHCHR	UN Office of the High Commissioner for Human Rights
SAARC	South Asian Association for Regional Cooperation
TIP Report	USA:s Trafficking in Persons Report
UN	United Nations
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNTC	United Nations Treaty Collection
UNTS	United Nations Treaty Series

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Problembeskrivning	1
1.2 Syfte och frågeställningar	3
1.3 Metod och material	3
1.4 Avgränsningar	6
1.5 Disposition	6
2 Bakgrund	7
2.1 Beskrivning av den moderna människohandeln	7
2.1.1 Orsaker.....	7
2.1.2 Tillvägagångssätt	8
2.1.3 Skadeverkan.....	9
2.2 Folkrättsliga åtgärder	10
2.3 Folkrättslig definition	11
2.3.1 Handling	12
2.3.2 Medel.....	13
2.3.3 Syfte att utnyttja.....	14
3 Det folkrättsliga regelverket	17
3.1 Globala överenskommelser	17
3.1.1 Om slaveri och slavhandel.....	17
3.1.2 CEDAW.....	20
3.1.3 Barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi	21
3.1.4 Romstadgan	22
3.1.5 Konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (UNTOC).....	23
3.1.6 Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet).....	26
3.2 Regionala överenskommelser	31
3.2.1 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR).....	31
3.2.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.....	33
3.3 Internationell sedvanerätt	41
4 Övervakningsmekanismer	44
4.1 Allmänt om övervakningsmekanismer	44
4.2 Övervakning av globala överenskommelser	44
4.2.1 Slaverikonventionerna och IKMPR.....	44
4.2.2. Kvinnokonventionen och barnkonventionen.....	45
4.2.3 Konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och Palermoprotokollet	47
4.2.4 Romstadgan	48
4.3 Övervakning av regionala överenskommelser	48
4.3.1 EKMR.....	48

4.3.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.....	49
4.4 USA:s unilaterala övervakning – Trafficking in Persons Report.....	50
4.5 Sammanfattning	51
5 Analys.....	52
5.1 Tillräcklighet.....	52
5.2 Möjliga förstärkningsåtgärder.....	55
6 Slutsatser.....	58

1 Inledning

1.1 Problembeskrivning

Människohandel är inget nytt fenomen. Det har förekommit länge och det finns en internationell överenskommelse om det så tidigt som 1904.¹ Med globalisering, internet, moderna sätt att kommunicera och förflytta sig, ökad ekonomisk ojämlikhet, nya konflikter och flyktingströmmar har den dock ökat och tagit nya former.² Människohandel är idag den snabbast växande³ och den tredje största brottsliga verksamheten näst efter narkotika- och vapenhandel,⁴ och dess offer återfinns i hela världen.⁵ Då människohandeln är dold är det svårt att uppskatta dess omfattning och United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) har i brist på tillförlitlig uppskattning valt att inte presentera någon siffra på uppskattat antal offer i sina två senaste rapporter. International Labour Organization (ILO) har i samarbete med Walk Free Foundation uppskattat antalet offer för tvångsarbete, inklusive sexuellt, till 25 miljoner människor.⁶ Alla offer för tvångsarbete är inte offer för människohandel, men många är det och i brist på en uppskattning för bara människohandel får det tjäna som en indikation på problemets omfattning.

Människohandel förekommer i många olika former. De vanligast förekommande är för sexuellt utnyttjande och tvångsarbete.⁷ Exempel på andra förekommande former är för påtvingat tiggeri, tvångs- och skenäktenskap, bidragsbedrägeri, pornografi produktion, avlägsnande av organ, illegal adoption och rekrytering av barnsoldater.⁸

Människohandel hade en perifer plats på den internationella politiska arenan till början på 90-talet.⁹ Den så kallade traffickingkonventionen¹⁰ från år 1949 fick inte stor genomslagskraft och

¹ International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, 1904, 1 LNTS 83.

² Angående globalisering och att det kommit nya former se Gallagher, Ann T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, New York, 2010 (cit. Gallagher), s. 2.

³ Ochab, Ewelina U., *The World's Fastest Growing Crime*, *Forbes*, 29 July 2017, tillgänglig här: <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2017/07/29/the-worlds-fastest-growing-crime/2/#182bc77d6547>

⁴ UNICEF, <https://unicef.se/fakta/handel-med-barn>, lydelse 2018-03-20

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime (cit. UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2016* (cit. Global Report 2016), s. 5.

⁶ ILO, *Global Estimates of Modern Slavery*, ILO, Geneva, 2017, också tillgänglig här:

http://www.alliance87.org/global_estimates_of_modern_slavery-forced_labour_and_forced_marriage.pdf

⁷ UNODC, Global Report 2016, s. 8.

⁸ Ibid.

⁹ Gallagher, s. 16.

¹⁰ Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and Exploitation of the Prostitution of Others, 1949, 96 UNTS 271.

förblev en vacker text med liten praktisk betydelse.¹¹ I slutet på 90-talet fick människohandel dock en central plats på den internationella politiska arenan då det konstaterades att den ökade med gränsöverskridande organiserad brottslighet vilket ansågs utgöra ett hot mot staters säkerhet och den internationella ordningen.¹² Det då existerande folkrättsliga regelverket ansågs otillräckligt¹³ och kampen mot människohandel som bedrivits inom mänskliga rättigheter flyttades till internationell straffrätt.¹⁴

Förenta nationerna (FN) tillsatte år 1998 en tillfällig kommitté med uppgift att utarbeta en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och tillhörande instrument för människohandel, människosmuggling och skjutvapen.¹⁵ Utarbetandet och förhandlingar gick skyndsamt och redan efter 2 år antogs en konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet¹⁶ och tre tilläggsprotokoll av FN:s generalförsamling. Konventionen och tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn¹⁷ (Palermoprotokollet) nådde sitt krav på ratificeringar redan efter 3 år och trädde i kraft år 2003. Idag har Palermoprotokollet så många som 173 parter.¹⁸

Kampen mot människohandel har sedan Palermoprotokollet haft en central plats i politiken både internationellt, regionalt, och nationellt. Stora ansträngningar har gjorts att implementera konventionen och Palermoprotokollet i regionala och nationella rättssystem och i Europa har man även förstärkt åtagandena.¹⁹ Trots den stora internationella uppmärksamheten och de stora rättsliga ansträngningar som företagits för att bekämpa människohandel de senaste 20 åren fortsätter den att öka och fällda brottslingar är få i relation till människohandelns omfattning.²⁰

“While recognizing that it is difficult to collect accurate data on human trafficking, a review of efforts to date reveals that although government and civil society have taken important steps, their efforts appear to have had very limited impact overall in terms of reducing the incidence of human trafficking.”²¹

¹¹ Gallagher, s. 58 ff.

¹² Ibid, s. 71.

¹³ Ibid, s. 2.

¹⁴ Ibid, s. 4.

¹⁵ Transnational organized crime, UN Doc. A/RES/53/111, 1998, p. 11.

¹⁶ United Nations Convention on Transnational Organized Crime, 2000, 2225 UNTS 209 (cit. UNTOC).

¹⁷ Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000, 2237 UNTS 319 (cit. Palermoprotokollet).

¹⁸ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en, lydelse 2018-03-20.

¹⁹ Gallagher, s. 2-3.

²⁰ UNODC, Global Report 2016, s. 1.

²¹ Todres, Jonathan, *Widening Our Lens: Incorporating Essential Perspectives in the Fight against Human Trafficking*, Michigan Journal of International Law, vol. 33, 2012, s. 54, se också ibid, fotnot 7; “In fact, there appears to be general agreement that human trafficking is increasing despite these efforts to reduce it.”

Att människohandeln ökar och så få fälls kan delvis bero på brister i det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer och därför är det av intresse att analysera dem. Människohandel kan inte bekämpas enbart med rättsliga åtgärder, men de utgör en viktig del i kampen.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med uppsatsen är att redogöra för människohandel som ett allvarligt brott och en allvarlig kränkning av mänskliga rättigheter, redogöra för det folkrättsliga regelverket kring människohandel och dess övervakningsmekanismer, analysera regelverkets och övervakningsmekanismernas tillräcklighet samt diskutera möjliga åtgärder för att stärka dem i kampen mot människohandel.

Uppsatsens frågeställningar är:

1. Vad är människohandelns orsaker, tillvägagångssätt och skadeverkan?
2. Hur ser det folkrättsliga regelverket kring människohandel ut, och hur övervakas det?
3. Är det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer tillräckliga för att bekämpa människohandel?
4. Är förstärkningar motiverade och hur skulle de kunna se ut?

Uppsatsens tes är att det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer inte är tillräckliga och att förstärkningar är motiverade. Hur de bäst kan förstärkas innebär dock en komplicerad analys då hänsyn måste tas till redan etablerade rättigheter såsom rätten att förflytta sig och rätten att söka asyl, samt staters generella ovilja att inskränka sin suveränitet.

1.3 Metod och material

Uppsatsen använder en rättsanalytisk metod som undersöker och analyserar gällande rätt (*de lege lata*) och för en diskussion hur den skulle kunna se ut i framtiden (*de lege ferenda*). För att kunna analysera gällande rätts tillräcklighet och diskutera hur den skulle kunna se ut i framtiden undersöks inledningsvis människohandelns orsaker, tillvägagångssätt och skadeverkan.

I undersökningen av människohandeln används de två största globala rapporterna om människohandel; FN:s “Global Report on Trafficking in Persons” och USA:s “Trafficking in Persons Report”. Dessa rapporter bygger på upptäckta fall av människohandel över hela världen och ger en inblick i hur människohandel går till, vilka dess offer är och vilka skador de

får lida samt vilka faktorer som driver handeln. Siffrorna i rapporterna kan dock inte tillmätas alltför stor betydelse då människohandeln till stor del är dold och därför har många oupptäckta offer. UNODC själva säger att det är tydligt att rapporterade siffror bara är toppen av ett isberg.²² Tillgången på statistik från världens stater är också ojämn, då de har olika definition på människohandel, olika kapacitet att upptäcka offer och olika kapacitet att föra statistik.²³

I undersökningen av gällande rätt används främst folkrättens formella källor som enligt artikel 38 i stadgan för den internationella domstolen är internationella överenskommelser (traktater), internationell sedvanerätt och allmänna rättsprinciper. Internationella överenskommelser och internationell sedvanerätt utgör de primära källorna, och allmänna rättsprinciper utgör en sekundär källa. Rättspraxis och doktrin utgör enligt samma artikel subsidiära rättskällor och används som hjälpmedel att fastställa gällande rätt enligt de primära källorna.²⁴

Det folkrättsliga regelverket om människohandel består framförallt av globala och regionala överenskommelser. Uppsatsen redogör för de mest relevanta globala överenskommelserna, samt för Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna²⁵ (EKMR) och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel²⁶ då den innebär en förstärkning av den mest relevanta globala överenskommelsen, Palermoprotokollet, och har fått internationellt beröm.²⁷ Då den aktuella regleringen av människohandel är relativt ny har det inte hunnit utvecklas någon internationell sedvanerätt avseende människohandel. Vissa forskare menar dock att människohandel utgör slaveri och att internationell sedvanerätt avseende slaveri därmed är tillämplig på människohandel, varför det är av relevans att redogöra för den.

Relevant rättspraxis avseende människohandel utgörs av fall från International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) och Europadomstolen. Uppsatsen använder omskrivna fall från dessa. Europadomstolen övervakar efterlevnad och tolkar EKMR. Dess domar binder bara parterna i målet direkt, men alla parter till konventionen indirekt genom

²² UNODC, Global Report 2014, s. 1.

²³ UNODC, Global Report 2012, s. 19.

²⁴ Angående detta stycke, Statue of the International Court of Justice, United Nations, 1945 (cit. ICJ-stadgan), artikel 38.

²⁵ European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, 213 UNTS 221 (cit. EKMR).

²⁶ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, 2569 UNTS 1 (cit. Europarådets konvention om bekämpande av människohandel).

²⁷ Se exempelvis Chaudary, Saadiya, *Trafficking in Europe: An Analysis of the Effectiveness of European Law*, Michigan Journal of International Law, vol. 33, 2012, s. 83., Cdebaca, Luis, *Successes and Failures in International Human Trafficking Law*, Michigan Journal of International Law, vol. 33, 2012, s. 48.

principen om *res interpretata*.²⁸ Europadomstolen anses ha stort inflytande på den internationella utvecklingen av mänskliga rättigheter och dess domar är därför relevanta även i ett större folkrättsligt perspektiv.

Uppsatsen presenterar också åsikter och kommentarer från de främsta forskarna inom människohandel, framförallt i analysen av regelverkets och efterlevnadsmekanismernas tillräcklighet och diskussionen om förstärkningsåtgärder. Då den aktuella regleringen av människohandel är relativt ny har framförallt artiklar och böcker från de senaste tio åren använts. Särskilt kan nämnas Anne T. Gallaghers bok "The International Law of Human Trafficking" från år 2010 som var det första omfattande verket om människohandel i internationell rätt. Artiklar med olika åsikter har använts för att undvika partiskhet.

Traktater vilar på den sedvanerättsliga principen *pacta sunt servanda* som också kodifierats i Wienkonventionen om traktaträtten.²⁹ Traktater ska enligt Wienkonventionen främst tolkas "med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrunden av traktatens syfte", där konventionstextens ordalydelse, ingress och bilagor i första hand ska användas.³⁰ När en sådan tolkning "icke undanröjer dess tvetydighet och oklarhet" eller "leder till ett resultat som uppenbarligen är orimligt eller oförnuftigt" får tolkningsmedel såsom förarbeten (*travaux préparatoires*) användas.³¹

Inom folkrätten finns också en uppsjö av icke-bindande instrument, så kallade "*soft law*" till skillnad från "*hard law*" som utgörs av bindande instrument. Exempel på soft law är deklARATIONER, resolutioner, vägledande principer och allmänna rekommendationer och kommentarer från olika folkrättsliga organ. Även om de inte är bindande är de betydelsefulla då de manifesterar rättsövertygelser (*opinio juris*) och kan på så sätt också ha betydelse i utvecklingen av internationell sedvanerätt.³² Då traktaterna om människohandel innehåller flera otydliga bestämmelser och rättspraxis och förarbeten inte förklarar alla otydligheter, använder uppsatsen också vägledande principer från traktaternas övervakande organ i tolkningen av de otydliga bestämmelserna.

²⁸ Principen innebär att Europadomstolens domar blir indirekt bindande för alla parter till EKMR då Europadomstolen vid liknande fall kommer att tolka EKMR på samma sätt. Se Arnardóttir, Oddný Mjöll, *Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights*, *European Journal of International Law*, 28(3), 2017, s. 821.

²⁹ Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, 999 UNTS 171 (cit. Wienkonventionen), artikel 26.

³⁰ Ibid, artikel 31.

³¹ Ibid, artikel 32.

³² Bring, Ove, Mahmoudi, Said, & Wrangle, Pål, *Sverige och folkrätten*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014 (cit. Bring m. fl.), s. 32.

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen redogör för de mest relevanta globala och regionala regleringarna i kampen mot människohandel. Relevanta regionala regleringar bedöms vara Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och grundläggande friheterna samt Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. EU har också en relevant omfattande reglering om människohandel men av utrymmesskäl redogörs inte för den.

1.5 Disposition

Uppsatsen innehåller fem kapitel där det inledande kapitlet förklarar varför ämnet är viktigt, vilket syfte uppsatsen har, vilka frågeställningar den bygger på, vilken metod och vilket material som använts, vilka avgränsningar som gjorts samt hur den är uppbyggd.

Kapitel två redogör för den moderna människohandelns orsaker, tillvägagångssätt och skadeverkan, presenterar de folkrättsliga åtgärder som företagits och redogör för den folkrättsliga definitionen på människohandel.

Kapitel tre svarar på frågan hur det folkrättsliga regelverket kring människohandel ser ut genom att redogöra för innehållet i de mest relevanta globala och regionala överenskommelserna och internationell sedvanerätt.

Kapitel fyra redogör för de mekanismer som finns för att övervaka efterlevnad av de relevanta globala och regionala överenskommelserna angående människohandel.

Kapitel fem analyserar tillräckligheten i det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer, samt för en diskussion om framtida förstärkningsåtgärder i kampen mot människohandel.

2 Bakgrund

I detta kapitel redogörs i första avsnittet för den moderna människohandelns orsaker, hur den ter sig och vilka skador den för med sig. I andra avsnittet presenteras de folkrättsliga åtgärder som företagits i kampen mot den, och i det tredje redogörs för den folkrättsliga definitionen.

2.1 Beskrivning av den moderna människohandeln

“Trafficking in human beings, with the entrapment of its victims, is the modern form of the old worldwide slave trade. It treats human beings as a commodity to be bought and sold, and to be put to forced labour, usually in the sex industry but also, for example, in the agricultural sector, declared or undeclared sweatshops, for a pittance or nothing at all. Most identified victims of trafficking are women but men also are sometimes victims of trafficking in human beings. Furthermore, many of the victims are young, sometimes children. All are desperate to make a meagre living, only to have their lives ruined by exploitation and rapacity.”³³

2.1.1 Orsaker

Det finns flera orsaker till att människohandel förekommer. En orsak är att människohandel är en lukrativ verksamhet.³⁴ Att den är lukrativ beror i sin tur delvis på att efterfrågan på människohandelns varor och tjänster såsom sexuella tjänster och billig arbetskraft är stor, liksom tillgången på utsatta människor att utnyttja. Människor kan dessutom säljas om och om igen till skillnad från varor inom annan lukrativ handel såsom narkotika och vapen. En annan orsak är att människohandel är ett brott med liten risk att bli fälld.³⁵ Den låga risken att bli fälld beror i sin tur på att verksamheten är dold och på brister i rättssystem som gör att förövare kan gå fria även vid upptäckt. Faktorer som ökar efterfrågan, ökar utsatthet och upprätthåller ett system av straffrihet är därmed också orsaker till människohandeln.³⁶

Huruvida laglig prostitution ökar efterfrågan råder det delade meningar om, men många menar att den gör det.³⁷ Fattigdom, arbetslöshet, brist på socio-ekonomiska möjligheter, könsbaserat våld, diskriminering och utanförskap ökar utsatthet.³⁸ Människohandelns dolda natur, brister i lagstiftning och lagtillämpning samt korruption bidrar till straffrihet. Människohandelns dolda natur beror i sin tur främst på människohandlarnas ansträngningar att hålla den dold. Traditionellt sett har människohandlare exempelvis exploaterat kvinnor och flickor i bordeller,

³³ Council of Europe, *Explanatory report on the Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2005, ETS 197, 16.V (cit. Explanatory report), p. 3.

³⁴ UNODC, *Global Report 2014*, s. 1, Gallagher, s. 204

³⁵ UNODC, *Global Report 2014*, s. 1.

³⁶ Gallagher, s. 476.

³⁷ Se exempelvis Waltman, Max, *Prohibiting Sex Purchasing and Ending Trafficking: The Swedish Prostitution Law*, *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, 2012, s. 134-135.

³⁸ UN Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons, 2010, UN Doc. A/RES/64/293, ingress.

barer och massage-inrättningar, men vissa har nu istället flyttat sådan verksamhet till hotellrum och privata lägenheter vilket gör den svårare att upptäcka.³⁹ Offer för människohandel kan dock också hjälpa till att hålla den dold. De kan känna lojalitet mot sina förövare eller vara rädda att straffas av dem, och de kan vara rädda att skickas hem eller hamna i fängelse om de upptäcks. Skam över sin situation gör att vissa offer låtsas leva ett normalt liv för att passa in socialt. Konflikter ökar både utsatthet, efterfrågan och straffrihet. Både de som flyr och de som stannar blir särskilt sårbara för människohandel, efterfrågan på sexuella tjänster och barnsoldater ökar och rättssystemet försvagas tillfälligt eller permanent.⁴⁰

Kvinnor och barn är också särskilt sårbara för människohandel. Enligt UNODC:s senaste rapport utgör de tillsammans 79% av upptäckta offer.⁴¹ Det bör dock anmärkas att antalet män har ökat de senaste åren.⁴² Andra sårbara grupper är människor med funktionshinder, människor tillhörande en minoritetsgrupp, statslösa⁴³, blivande migranter och migranter.⁴⁴ Barn är särskilt sårbara då de har begränsat förstånd och inte bestämmer över sig själva, kvinnor då det kan vara brist på lika rättigheter och möjligheter och de kan ha mindre fysisk styrka, människor med funktionshinder då de kan ha begränsat förstånd och kan vara särskilt attraktiva som exempelvis tiggare, människor tillhörande en minoritetsgrupp då de kan leva i utanförskap med färre möjligheter till arbete och välfärd, statslösa då de står utanför statens skydd, blivande migranter och migranter då de hoppas på ett bättre liv i ett annat land och ofta behöver hjälp med transport till det nya landet och att hitta försörjningsmöjlighet initialt.⁴⁵

2.1.2 Tillvägagångssätt

Människohandlare utnyttjar människors utsatthet och rekryterar dem med falska löften om ett bättre liv.⁴⁶ De kan vara organiserade i stora gränsöverskridande nätverk, men det finns även mindre lokala nätverk och många som opererar enskilt såsom en pojkvän som säljer sin flickvän för sexuella tjänster.⁴⁷ Människohandlare är främst män, men det finns anmärkningsvärt många kvinnor bland förövarna jämfört med andra brott. Fördelningen bland fällda förövare är enligt rapport 63% män och 37% kvinnor. Det spekuleras att kvinnor används för

³⁹ US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2016* (cit. TIP Report 2016), s. 5.

⁴⁰ UNODC, *Global Report 2016*, s. 64-66.

⁴¹ Fördelningen är 51% kvinnor, 21% män, 20% flickor och 8% pojkar enligt *ibid*, s. 23.

⁴² *Ibid*.

⁴³ *Ibid*, s. 63.

⁴⁴ UNODC, *Global Report 2012*, s. 15.

⁴⁵ *Ibid*, s. 15.

⁴⁶ UNODC, *Global Report 2016*, s. 57.

⁴⁷ UNODC, *Global Report 2014*, s. 15 och 43-44.

att de inger större förtroende hos de potentiella offren, ofta kvinnor och barn, som då lättare låter sig luras. Människohandlare är oftast från samma land och pratar samma språk som sina offer vilket också inger förtroende hos offren.⁴⁸

Människohandel utförs typiskt i fyra steg. Offren rekryteras eller kidnappas i ett ursprungsland, ofta hemland,⁴⁹ transporteras genom ett eller flera transitländer, för att sedan hållas fångna och utnyttjas i ett destinationsland.⁵⁰ Människohandel förekommer i alla riktningar men handelsvägarna följer generellt vanliga migrationsvägar, dvs generellt från syd till nord och öst till väst, från fattiga områden till rika.⁵¹ Människohandel med förflyttning över landsgränser är vanligast men människohandel inom länder har ökat de senaste åren och fördelningen är enligt rapport 58% respektive 42%.⁵²

2.1.3 Skadeverkan

Människohandel innebär ofta allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter. När offren når ett destinationsland är det inte ovanligt att de fråntas sina pass⁵³ så att de inte kan lämna landet och påläggs stor skuld för transportkostnaderna.⁵⁴ De kan också utsättas för misshandel, tortyr eller våldtäkt för att bryta ner deras motstånd och skapa kontroll. Arbetsvillkoren är dåliga och de kan få arbeta långa pass utan rast och lite sömn. Vissa lever fysiskt inlåsta och andra psykologiskt inlåsta under hot om våld mot dem eller deras familjer, ökad skuldsättning, att säljas vidare eller att anges som illegala migranter eller brottslingar.⁵⁵ Då de ofta befinner sig i ett främmande land där de inte kan språket är det svårt för dem att söka hjälp på egen hand.

Offren lider stor skada både fysiskt, psykiskt och socialt. De kan drabbas av HIV/AIDS och andra veneriska sjukdomar, undernäring, drogberoende, ångest, panikångest, depression, självmordstankar, skam och social utfrysning, och även död.⁵⁶ Offer som upptäcks löper också större risk att åter blir offer för människohandel om de inte får rätt hjälp då de kan avvisas av sina familjer och samhället vid hemkomst.⁵⁷

⁴⁸ Angående detta stycke, se UNODC, Global Report 2016, s.7.

⁴⁹ UNODC, Global Report, 2014, s. 1.

⁵⁰ Ibid, s. 37-38.

⁵¹ UNODC, Global Report, 2016, s. 9 och 57.

⁵² Ibid, s. 6.

⁵³ UNICEF, <https://unicef.se/fakta/handel-med-barn>, lydelse 2018-03-20.

⁵⁴ UNODC, Global Report, 2016, s. 60.

⁵⁵ Scarpa, Silvia, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford University Press, New York, 2008, s. 17 ff., TIP Report 2017, passim.

⁵⁶ TIP Report 2016, s. 30.

⁵⁷ UNICEF, <https://unicef.se/fakta/handel-med-barn>, lydelse 2018-03-20.

Människohandeln skadar också samhället i stort. Den splittrar familjer och samhällen, snedvrider den globala ekonomin, hotar rättssystemet och stärker gränsöverskridande kriminella nätverk.⁵⁸ Människohandelns förekomst och skadeverkan är således omfattande och torde motivera omfattande rättsliga åtgärder.

2.2 Folkrättsliga åtgärder

Människohandel är ett globalt problem. Det får sägas råda konsensus världen över om att det kräver globalt och regionalt samarbete och folkrättsliga åtgärder, och det finns idag många globala och regionala samarbeten och folkrättsliga instrument i kampen mot människohandel varav de mest relevanta presenteras nedan.

Inom FN har man angripit människohandel framförallt inom mänskliga rättigheter, internationell straffrätt och gränsöverskridande straffrätt. Instrument inom arbetsrätt, migrationsrätt, flyktingrätt och internationell humanitär rätt är också värdefulla i kampen mot människohandel,⁵⁹ men av utrymmesskäl redogörs inte för dem.

De konventioner inom mänskliga rättigheter som explicit innehåller bestämmelser mot människohandel är 1979 års konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (CEDAW),⁶⁰ 1989 års konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen)⁶¹ och dess fakultativa tilläggsprotokoll från år 2000 om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.⁶² Huruvida människohandel kan anses vara en form av slaveri och därmed är under samma rättsliga förbud som slaveri är omdiskuterat, men om det skulle anses vara det skulle det ge förbudet mot människohandel *jus cogens* status, varför diskussionen och folkrättsliga instrument som förbjuder slaveri är relevanta för uppsatsen. Folkrättsliga instrument som förbjuder slaveri är 1926 års slaverikonvention (slaverikonventionen),⁶³ dess kompletterande konvention från år 1956,⁶⁴ FN:s allmänna förklaring om de mänskliga

⁵⁸ TIP Report 2016, s. 7.

⁵⁹ Explanatory Report, p. 8, Gallagher, s 8-9. Explanatory Report nämner exempelvis ILO Forced Labour Convention, 1930, No. 29, Convention relating to the Status of Refugees, 1951, 189 UNTS 137, Protocol relating to the Status of Refugees, 1967, 606 UNTS 267 och ILO Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, No. 182.

⁶⁰ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979, 1249 UNTS 13 (cit. CEDAW).

⁶¹ Convention on the Rights of the Child, 1989, 1577 UNTS 3 (cit. barnkonventionen).

⁶² Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2000, 2171 UNTS 227.

⁶³ Slavery Convention, 1926, 60 UNTS 253, ändrad 1953, 212 UNTS 17 (cit. slaverikonventionen).

⁶⁴ Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956, 226 UNTS 3 (cit. kompletterande slaverikonventionen).

rättigheterna och de grundläggande friheterna⁶⁵ från år 1948 (MR-deklarationen) och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter⁶⁶ från år 1966 (IKMPR).

I stadgan för den internationella brottmålsdomstolen⁶⁷ som antogs år 1998 uttrycks explicit att människohandel kan utgöra ett internationellt brott under vissa omständigheter, och två år senare definierades människohandel som ett gränsöverskridande brott i och med FN:s konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och Palermoprotokollet.

Efter Palermoprotokollet har majoriteten av alla stater och regionala rättssystem antagit nya eller anpassat befintliga regler om människohandel för att bättre stämma överens med protokollet.⁶⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel⁶⁹ från år 2005 har fått särskilt beröm då den innebär en förstärkning av Palermoprotokollet. Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna⁷⁰ (EKMR) är också relevant då Europadomstolen slagit fast att den är tillämplig på människohandel⁷¹ och Europadomstolen anses ha betydelse i den internationella utvecklingen av mänskliga rättigheter.

Det kan också nämnas att det utarbetats globala, regionala och nationella handlingsplaner för att ge politisk tyngd till kampen mot människohandel.⁷²

2.3 Folkrättslig definition

Innan Palermoprotokollet var människohandel odefinierat i folkrätten.⁷³ Tidigare konventioner om människohandel innehöll termen men definierade inte vad den innefattade.⁷⁴ Vid utarbetandet av Palermoprotokollet ansågs det viktigt att internationellt enas om vad det var man avsåg bekämpa. Sedan Palermoprotokollet antogs år 2000 har dess definition antagits av alla relevanta FN organ, andra IGO:er och NGO:er, och majoriteten av alla stater har antagit

⁶⁵ Universal Declaration of Human Rights, 1948, UN Doc. A/RES/217A (III) (cit. MR-deklarationen).

⁶⁶ International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 171 (cit. IKMPR).

⁶⁷ Rome Statute of the International Criminal Court, 1998, 2187 UNTS 3 (cit. Romstadgan).

⁶⁸ UNODC, Global Report 2009, s. 25, Global Report 2016, s. 1.

⁶⁹ Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, 2569 UNTS 1 (cit. Europarådets konvention om bekämpande av människohandel).

⁷⁰ European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, 213 UNTS 221 (cit. EKMR).

⁷¹ Rantsev v Cyprus and Russia, no. 25965/04, ECtHR 7 January 2010 (cit. Rantsev v. Cyprus and Russia), § 282.

⁷² Se t.ex., UN, *Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons*, 2010, UN Doc. A/RES/64/293.

⁷³ Gallagher, s. 12.

⁷⁴ Ibid, s. 14.

en definition som generellt stämmer överens med den.⁷⁵ Definitionen kan därmed sägas vara globalt erkänd, och den lyder:

“Människohandel innebär rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer genom hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person. Utnyttjande skall innebära åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trældom eller avlägsnande av organ.”⁷⁶

Definitionen innehåller tre moment; *handling*, *medel* och *syfte att utnyttja*. För att utgöra människohandel måste alla tre moment föreligga. För handel med barn har man dock tagit bort kravet på medel,⁷⁷ vilket torde göra det lättare att identifiera barnoffer och fälla deras förövare. Barn definieras i protokollet som person under 18 år.⁷⁸ Nedan följer en närmare redogörelse för de tre momentens innebörd.

2.3.1 Handling

Med handling avses “rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer”. De utgör harmlösa handlingar i sig, men tillsammans med ett medel och ett syfte att utnyttja utgör de människohandel.

Uppräknandet av dessa handlingar är viktigt i avgörandet huruvida både *processen* genom vilken en person hamnar i ett utnyttjande, och *resultatet*, ett kvarhållande av en person i ett utnyttjande, är att anse som människohandel. I tidiga konventioner om människohandel var processen att anse som människohandel, men resultatet ansågs ligga utanför konventionernas räckvidd.⁷⁹ Traffickingkonventionen från 1949 omfattade dock både processen och resultatet till viss del.⁸⁰ Med orden “hysande” och “mottagande” i Palermoprotokollet omfattas inte bara processen (rekrytering, transport, överföring), utan också resultatet. Att resultatet omfattas gör att inte bara de som rekryterar och transporterar offer är att anse som människohandlare, utan även exempelvis ägare och chefer på ställen där utnyttjande sker såsom bordeller, fabriker och hushåll.⁸¹

⁷⁵ Ibid, s. 42.

⁷⁶ Palermoprotokollet, artikel 3.

⁷⁷ Ibid, artikel 3(c).

⁷⁸ Ibid, artikel 3(d).

⁷⁹ Gallagher, s. 14.

⁸⁰ Ibid, s. 15.

⁸¹ Ibid, s. 30.

Potentiellt skulle ett resultat utan föregående process också kunna anses omfattas av definitionen, och därmed allt tvångsarbete. I förarbetena ges dock inget stöd för en så extensiv tolkning, utan det verkar som att staternas avsikt var att människohandel skulle omfatta en process bestående av tre moment, med eller utan resultat.⁸²

2.3.2 Medel

Med medel avses "hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta belägenhet eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person". Som nämnts ovan gäller kravet på medel bara i människohandel med vuxna och inte barn. Uppräknningen av otillbörliga medel innehåller både direkta och subtila medel och gör klart att människohandel inte behöver innebära kidnappning av offer som vissa kanske föreställer sig.⁸³

Tvång (hot om eller bruk av våld eller andra former av tvång) utgör ett direkt medel och är centralt för människohandel och en viktig komponent i särskiljandet av människohandel från människosmuggling som ofta sker frivilligt. Bedrägeri och vilseledande är indirekta medel som tar sikte på hur situationen kom att se ut i förhållande till de förutsättningar som framställdes vid rekryteringen.⁸⁴ Vilken grad av tvång eller vilseledande som krävs är oklart.

Vad som ingår i maktmissbruk är också oklart, men enligt förarbetena inkluderar det den makt manliga familjemedlemmar kan ha över kvinnliga familjemedlemmar i vissa rättssystem och makten föräldrar kan ha över sina barn.⁸⁵ Med "missbruk av en persons utsatta belägenhet" menas enligt förarbetena en situation där en person inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till att överlämna sig till utnyttjande.⁸⁶ UNODC föreslår att man i avgörandet huruvida något utgör missbruk av en persons utsatta belägenhet skall fokusera på förövarens uppfattning istället för på offrets.⁸⁷ De föreslår att utsatt belägenhet skall omfatta exempelvis

⁸² Ibid, s. 31.

⁸³ Waltman, i not 37 a.a., s. 133.

⁸⁴ Gallagher, s. 31.

⁸⁵ UNODC, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto*, United Nations publication, New York, UN Sales No. E.06.V.5, 2006 (cit. *Travaux Préparatoires*), s. 343, fotnot 20.

⁸⁶ Ibid, s. 347.

⁸⁷ UNODC, *Model Law on Trafficking in Persons*, UN Sales No. E.09.11, 2009 (cit. UNODC, *Model Law*), s. 9-10.

illegal migration, graviditet, fysisk eller mental sjukdom, drogberoende och begränsad urskillningsförmåga av olika orsaker.⁸⁸

Vad som omfattas av “givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person” är oklart, och förarbetena eller andra dokument för tolkning ger ingen närmare vägledning.

Det tilläggs i Palermoprotokollet att ett samtycke från offret är irrelevant då något av medlen använts.⁸⁹ Tillägget har kritiserats för att indirekt erkänna att det går att samtycka till slaveri.⁹⁰ UNODC förklarar dock att tillägget endast är ett förtydligande av att när ett otillbörligt medel använts är ett samtycke irrelevant och kan alltså inte användas som försvar.⁹¹ Att definitionen på människohandel överhuvudtaget innehåller ett krav på otillbörligt medel har också kritiserats då det gör att inte alla handlingar som leder till utnyttjande omfattas av definitionen.⁹²

2.3.3 Syfte att utnyttja

För att utgöra människohandel måste det finnas ett syfte att utnyttja. De exempel på utnyttjande som räknas upp är ingen fullständig förteckning, andra former av utnyttjanden kan också utgöra människohandel.⁹³ De exempel som ges är “utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande, tvångsarbete eller tvångstjänst, slaveri eller med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor, trälldom eller avlägsnande av organ.” Gallagher menar att den viktigaste praktiska betydelsen av kravet på ett *syfte* att utnyttja är att människohandel kan föreligga innan ett utnyttjande sker.⁹⁴ Således kan en rekryterare och en transportör stoppas och fällas för människohandel under processen, innan något utnyttjande sker. Det torde dock vara svårare att bevisa ett syfte att utnyttja hos människohandlare som agerar tidigt i processen än hos dem som agerar närmare själva utnyttjandet.⁹⁵

⁸⁸ Ibid, s. 9.

⁸⁹ Palermoprotokollet, artikel 3(b).

⁹⁰ Hathaway, J.C., *The Human Rights Quagmire of Human Trafficking*, 2008, Virginia Journal of International Law, vol. 49, s. 11.

⁹¹ UNODC, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UN Sales No. E.05.V.2, 2004 (cit. Legislative Guide), s. 270.

⁹² Hathaway, i not 90 a.a., s. 10-11.

⁹³ Travaux Préparatoires, s. 343, fotnot 22 och s. 344, fotnot 30.

⁹⁴ Gallagher, s. 34.

⁹⁵ Ibid, s. 34.

“Utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuellt utnyttjande” är enligt förarbetena avsiktligt odefinierat så att stater själva skall få avgöra hur den nationella lagstiftningen angående prostitution skall se ut.⁹⁶ Frivillig prostitution är ett känsligt ämne och stater har olika åsikter om den och hur den bör regleras. Vissa stater förbjuder både försäljning och köp av sex, andra bara köp, och andra ingetdera. UNODC föreslår att “utnyttjande av andras prostitution” skall omfatta olagligt erhållande av finansiella eller andra materiella förmåner för någon annans prostitution⁹⁷ och att “sexuellt utnyttjande” skall definieras som erhållandet av finansiella eller andra förmåner genom någon annan persons deltagande i prostitution, sexuellt slaveri eller andra sexuella tjänster, inklusive pornografiska handlingar eller produktion av pornografiskt material.⁹⁸ I vilken utsträckning prostitution och pornografi utgör människohandel får sägas vara oklart. Gallagher påpekar dock att författarna till Palermoprotokollet var överens om att prostitution och pornografi inte *av sig själva* skulle omfattas av definitionen av människohandel.⁹⁹

Tvångsarbete utgör ett viktigt tillägg i definitionen av människohandel då tidigare konventioner om människohandel endast omfattat sexuellt utnyttjande. Då förarbetena inte ger någon närmare förklaring till hur tvångsarbete skall tolkas menar Gallagher att den accepterade definitionen enligt ILO:s konvention om tvångsarbete kan anses tillämplig.¹⁰⁰ Enligt ILO skall som tvångsarbete avses “varje arbete eller tjänst, som avfordras av en person under hot om något slag av straff och till vars utförande ifrågavarande person icke erbjudit sig av fri vilja”.¹⁰¹

Slaveri får anses referera till den accepterade definitionen på slaveri som återfinns i 1926 års slaverikonvention och som lyder: “utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten över en person”.¹⁰² “Med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor” får anses referera till 1956 års kompletterande slaverikonvention som bland annat inkluderar skuldslaveri och trälldom.¹⁰³ Trälldom nämns också separat i Palermodefinitionen, men begreppet är odefinierat i folkrätten. Det brukar dock generellt användas för att beskriva utnyttjanden som liknar slaveri men är mindre allvarliga.¹⁰⁴

⁹⁶ Travaux Préparatoires, s. 347.

⁹⁷ UNODC, Model Law, s. 13.

⁹⁸ Ibid, s. 19.

⁹⁹ Gallagher, s. 39.

¹⁰⁰ Ibid, s. 35.

¹⁰¹ ILO Forced Labour Convention, 1930, No. 29, artikel 2(1).

¹⁰² Slaverikonventionen, artikel 1.

¹⁰³ Kompletterande slaverikonventionen, artikel 1.

¹⁰⁴ Gallagher, s. 37.

Illegal adoption kan utgöra ett syfte för människohandel, men hur och under vilka förutsättningar är oklart. Enligt förarbetena faller illegal adoption under “med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor” men enligt Gallagher får det olyckliga konsekvenser. För att utgöra “med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor” behöver adoptionen ske i syfte att utnyttja barnet och alla illegala adoptioner som företas utan ett syfte att vidare utnyttja barnet skulle då falla utanför definitionen.¹⁰⁵

Handel med människor i syfte att avlägsna organ utgör människohandel. Det bör dock noteras att handel med organen sedan inte utgör människohandel, utan utgör ett eget brott, organhandel.

¹⁰⁵ Angående detta stycke, *ibid*, s. 40-42.

3 Det folkrättsliga regelverket

Detta kapitel svarar på frågan hur det folkrättsliga regelverket kring människohandel ser ut genom att redogöra för innehållet i de mest relevanta globala och regionala överenskommelserna samt internationell sedvanerätt.

3.1 Globala överenskommelser

3.1.1 Om slaveri och slavhandel

Människohandel har många likheter med slaveri, och benämns ofta det moderna slaveriet.¹⁰⁶ Både människohandel och slaveri innebär typiskt organiserad förflyttning av människor genom tvång i syfte att utnyttja, och båda innebär allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter och en delvis eller total kontroll av en människas självbestämmanderätt.¹⁰⁷ Slaveri förbjuds i ett antal internationella konventioner och förbudet mot slaveri har också uppnått status av tvingande sedvanerätt, *jus cogens*.¹⁰⁸ Frågan är om människohandel kan anses utgöra slaveri och därmed är under samma rättsliga förbud som slaveri. En redogörelse för den folkrättsliga definitionen på slaveri, slaverikonventionen och andra instrument som förbjuder slaveri är därmed av relevans för uppsatsen och följer nedan.

Kampen mot slaveri och slavhandel har pågått länge. Den första internationella överenskommelsen om att avskaffa slaveriet antogs redan 1815.¹⁰⁹ Men det var först med 1926 års konvention (slaverikonventionen) som slaveri fick en rättslig definition. Definitionen gäller även idag och lyder:

“... utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten över en person”.¹¹⁰

Slaverikonventionen ålägger parter att förebygga och undertrycka slavhandeln¹¹¹ och att “så fort som möjligt” fullständigt avskaffa slaveri “i alla dess former”¹¹². Parter åtar sig att vidta “nödvändiga åtgärder” för att belägga brott enligt konventionen med hårt straff¹¹³ och att

¹⁰⁶ Se t. ex., Scarpa, i not 55 a.a., och ILO, *Global Estimates of Modern Slavery*, ILO, Geneva, 2017.

¹⁰⁷ Gallagher, s. 177.

¹⁰⁸ Bring m. fl., s. 148.

¹⁰⁹ Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, 1815, 63 CTS 473, se OHCHR, *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, HR/PUB/02/4, 2002, s. 3.

¹¹⁰ Slaverikonventionen, artikel 1.

¹¹¹ Ibid, artikel 2(a).

¹¹² Ibid, artikel 2(b).

¹¹³ Ibid, artikel 6.

rapportera sina rättsliga åtgärder till varandra och generalsekreteraren i FN.¹¹⁴ Det framgår inte vad som avses med “utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten”, “så fort som möjligt”, “i alla dess former”, eller “nödvändiga åtgärder”. Konventionen är alltså otydlig både vad avser definition, tidsram och åtgärder, och den har också en svag övervakningsmekanism. Bristerna möjliggjorde för parter att fortsätta begagna sig av slaveri utan att bryta mot konventionen, och parter gavs också möjlighet att undanta områden från förbudet.¹¹⁵ Oavsett brister torde kunna sägas att slaverikonventionen med dess definition utgjorde ett viktigt steg i kampen mot slaveri och slavhandel.

Slaverikonventionens otydliga definition av slaveri tillsammans med frasen “i alla dess former” har föranlett vissa forskare att mena att definitionen skall tolkas extensivt och anses omfatta exempelvis trälldom, skuldslaveri, och människohandel,¹¹⁶ men Allain menar att en sådan tolkning inte är i enlighet med förarbetena och författarnas avsikt.¹¹⁷ Allain menar att definitionen skall tolkas restriktivt och att trälldom, skuldslaveri och andra slaverilikhande former inte utgör slaveri *av sig själva*, utan endast när de innebär ett “utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten”.¹¹⁸

1956 antog FN en kompletterande konvention till slaverikonventionen för att intensifiera kampen mot slaveri, slavhandel och med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor.¹¹⁹ Den kompletterande slaverikonventionen ålägger parter att fullständigt avskaffa de “med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor” som räknas upp vare sig de omfattas av definitionen på slaveri i slaverikonventionen från 1926 eller inte.¹²⁰ De slaverilikhande bruk som räknas upp är skuldslaveri, trälldom, tvångsäktenskap och liknande behandling av kvinnor samt överföring av barn från föräldrar eller vårdnadshavare till annan för att utnyttjas.¹²¹ Den kompletterande slaverikonventionen definierar slaveri enligt slaverikonventionen och skiljer på slav och “a person of servile status” där den första är offer för slaveri och den andra offer för något av de “med slaveri jämförbara bruk och sedvänjor” som räknas upp i tilläggskonventionen.¹²² Parter

¹¹⁴ Ibid, artikel 7.

¹¹⁵ Ibid, artikel 9.

¹¹⁶ Gallagher, s. 179.

¹¹⁷ Ibid, s 180.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Kompletterande slaverikonventionen, ingress.

¹²⁰ Ibid, artikel 1.

¹²¹ Ibid, artikel 1.

¹²² Ibid, artikel 7.

åtar sig att rapportera rättsliga åtgärder till FN:s generalsekreterare som sedan skall rapportera vidare till de andra parterna och FN:s ekonomiska och sociala råd.¹²³

Den kompletterande slaverikonventionen stödjer Allains åsikt om att definitionen av slaveri i slaverikonventionen skall tolkas restriktivt. För det första hade tilläggskonventionen inte behövts om träldom, skuldslaveri och de andra slaveriliknande formerna redan omfattades av slaverikonventionen. För det andra tyder uttryckssättet i tilläggskonventionen på ett särskiljande av slaveri och uppräknade slaveriliknande former då det står "med slaveri *jämförbara* bruk" och "vare sig de omfattas av definitionen ... eller inte". För det tredje särskiljer tilläggskonventionen explicit en slav från "a person of servile status".¹²⁴

FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (MR-deklarationen) från år 1948 och FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter (IKMPR) från år 1966 förbjuder också slaveri. MR-deklarationen är inte rättsligt bindande och har inget övervakningsorgan men vissa principer i den har utvecklats till sedvanerätt, däribland förbudet mot slaveri som lyder:

"Ingen får hållas i slaveri eller träldom; slaveri och slavhandel i alla dess former skall vara förbjudna."¹²⁵

IKMPR är däremot rättsligt bindande och övervakas av FN:s kommitté för mänskliga rättigheter (MR-kommittén). Definitionen i IKMPR lyder:

- 1) Ingen får hållas i slaveri. Varje form av slaveri och slavhandel skall vara förbjuden.
- 2) Ingen får hållas i träldom.
- 3a) Ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat obligatoriskt arbete.¹²⁶

Både MR-deklarationen och IKMPR skiljer på slaveri och träldom, vilket är i linje med Allains åsikt om en restriktiv tolkning av slaveridefinitionen. I förarbetena till IKMPR framgår dessutom att slaveriförbudet i artikel 8 inte var tänkt att omfatta människohandel med kvinnor.¹²⁷

Enligt argumentation ovan torde inte människohandel kunna anses omfattas av definitionen i slaverikonventionen genom tolkning av dess ordalydelse och med hänsyn till förarbetena. Det

¹²³ Ibid, artikel 8.

¹²⁴ Angående detta stycke, Gallagher, s. 181.

¹²⁵ MR-deklarationen, artikel 4.

¹²⁶ IKMPR, artikel 8.

¹²⁷ Under utarbetandet av IKMPR föreslogs att anta benämningen "människohandel" istället för "slavhandel" för att inkludera handel med kvinnor, men förslaget avvisades då man menade att slaveribestämmelsen bara skulle omfatta slavhandel, se Gallagher, s. 183 fotnot 221.

utesluter dock inte att människohandel kan anses utgöra slaveri genom en utvecklad sedvanerätt¹²⁸ men för detta redogörs i avsnitt 3.3 nedan.

3.1.2 CEDAW

Konventionen om avskaffande av alla former av diskriminering av kvinnor¹²⁹ (CEDAW) antogs år 1979. Dess syfte är att verka för jämställdhet mellan män och kvinnor genom att avskaffa alla former av diskriminering av kvinnor. Vissa former av människohandel anses utgöra könsbaserad diskriminering då det drabbar kvinnor oproportionerligt, såsom människohandel för sexuellt utnyttjande, tvångsäktenskap och hushållsnära tjänster.¹³⁰ I artikel 6 i konventionen uttrycks explicit att parter skall:

“... vidta alla lämpliga åtgärder, inklusive lagstiftning, för att bekämpa alla former av handel med kvinnor och utnyttjanden av kvinnoprostitution.”

Konventionen preciserar inte vad som avses med “lämpliga åtgärder”, “alla former” och “utnyttjanden av kvinnoprostitution”, och någon närmare vägledning kan inte heller hittas i förarbeten eller andra dokument från utarbetandet av konventionen.¹³¹ Kommittén som övervakar konventionen har dock bekräftat att “alla former” inkluderar tvångsarbete, tvångsäktenskap och påtvingad prostitution.¹³² Konventionen har idag så många som 189 parter.¹³³

Konventionen adresserar inte bara människohandel och utnyttjanden av kvinnoprostitution utan också underliggande orsaker till dessa företeelser såsom kvinnors lika rätt till utbildning och arbete.¹³⁴ Det bör också påpekas att förbudet mot könsbaserad diskriminering anses ålägga stater att vidta åtgärder för att förhindra såväl privata som offentliga diskriminerande handlingar.¹³⁵

Konventionen övervakas av en kommitté som granskar parters rapporter om åtgärder och utfärdar allmänna rekommendationer.¹³⁶ Ett tilläggsprotokoll till konventionen ger kommittén

¹²⁸ Ibid, s. 135 och 191.

¹²⁹ Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, 1979, 1249 UNTS 13 (cit. CEDAW).

¹³⁰ Gallagher, s. 196.

¹³¹ Ibid, s. 64.

¹³² Ibid, s. 65.

¹³³ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en, lydelse 2018-05-10.

¹³⁴ CEDAW, artikel 10, 11.

¹³⁵ CEDAW Kommitté, *General recommendation No. 19: Violence against Women*, UN Doc. A/47/38, 1992, p. 9.

¹³⁶ CEDAW, artikel 17, 21.

behörighet att också granska enskilda klagomål.¹³⁷ En mer utförlig redogörelse för kommitténs arbetssätt och vad den åstadkommit ges i kapitel fyra.

3.1.3 Barnkonventionen och dess fakultativa protokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi

FN:s konvention om barnets rättigheter antogs år 1989 och utgör ett heltäckande instrument om barns rättigheter. Som nämnts tidigare är barn, liksom kvinnor, särskilt sårbara för människohandel och konventionen innehåller bestämmelser både mot handel med barn och mot utnyttjanden av barn. Konventionen ålägger parter att vidta åtgärder för att skydda barn mot ekonomiskt utnyttjande och skadligt arbete,¹³⁸ sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp¹³⁹ samt för att förhindra handel med barn:

“Konventionsstaterna skall vidta lämpliga nationella, bilaterala och multilaterala åtgärder för att förhindra bortförande och försäljning av eller handel med barn för varje ändamål och i varje form.”¹⁴⁰

Parter skall också vidta åtgärder för rehabilitering och social återanpassning av barn som utsatts för någon form av utnyttjande.¹⁴¹ Andra relevanta bestämmelser föreskriver att parter skall bekämpa olovligt bortförande och kvarhållande av barn i utlandet,¹⁴² att barn inte skall skiljas från sina föräldrar mot deras vilja om det inte är nödvändigt för barnets bästa¹⁴³ och att barn har rätt att lämna vilket land som helst och att resa in i sitt eget.¹⁴⁴ Konventionen adresserar också underliggande orsaker till handel med och utnyttjanden av barn i det att den exempelvis erkänner barns rätt till viss levnadsstandard, utbildning och social trygghet.¹⁴⁵ Konventionen har 196 parter.¹⁴⁶

År 2000 antogs ett fakultativt protokoll till barnkonventionen för att förstärka kampen mot försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi.¹⁴⁷ Protokollet förstärker kampen

¹³⁷ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1999, 2131 UNTS 83.

¹³⁸ Barnkonventionen, artikel 32.

¹³⁹ Ibid, artikel 34.

¹⁴⁰ Ibid, artikel 35.

¹⁴¹ Ibid, artikel 39.

¹⁴² Ibid, artikel 11.

¹⁴³ Ibid, artikel 9.

¹⁴⁴ Ibid, artikel 10.

¹⁴⁵ Ibid, artikel 26, 27, 28.

¹⁴⁶ UNTC, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en, lydelse 2018-05-10.

¹⁴⁷ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2000, 2171 UNTS 227, ingress.

framförallt genom att parter åläggs att kriminalisera vissa handlingar.¹⁴⁸ Handel med barn nämns inte explicit i protokollet men dess vida definition av försäljning av barn omfattar de flesta situationer av handel med barn.¹⁴⁹

“varje handling eller transaktion genom vilken ett barn överförs av en person eller grupp av personer till annan mot betalning eller någon annan form av ersättning,”¹⁵⁰

Parter skall vidare åtala eller utlämna förövare,¹⁵¹ ge varandra rättslig hjälp,¹⁵² förverka föremål och vinster från brott enligt protokollet,¹⁵³ ge skydd och stöd till offer under rättsprocessen,¹⁵⁴ förebygga brott, främja medvetenhet hos allmänheten, hjälpa offer till fullständig återanpassning och återhämtning, säkerställa att offer får tillgång till lämpliga förfaranden för att söka ersättning, förbjuda produktion och spridning av material som annonserar om brott¹⁵⁵ samt stärka det internationella samarbetet.¹⁵⁶ Det internationella samarbetet inbegriper att adressera underliggande orsaker, till exempel fattigdom och underutveckling, som gör barn särskilt sårbara för försäljning av barn, barnprostitution, barnpornografi och barnsexturism.¹⁵⁷

Barnkonventionen och dess tilläggsprotokoll övervakas av en kommitté som granskar parters rapporter om åtgärder och utfärdar allmänna kommentarer.¹⁵⁸ Liksom CEDAW-kommittén har kommittén för barnkonventionen i ett tilläggsprotokoll getts behörighet att också granska enskilda klagomål.¹⁵⁹

3.1.4 Romstadgan

Romstadgan för den internationella brottsmålsdomstolen (ICC) antogs år 1998. Det fanns sedan tidigare tillfälliga brottsmålsdomstolar med begränsad behörighet, exempelvis ICTY och ICTR, men ICC är en permanent brottsmålsdomstol med allmän behörighet att åtala och döma enskilda personer för “de mest allvarliga brotten som är internationella angelägenheter”.¹⁶⁰ ICC har jurisdiktion över de allvarliga brott som räknas upp i stadgan, som begåtts av en medborgare

¹⁴⁸ Ibid, artikel 1, 3.

¹⁴⁹ Gallagher, s. 67.

¹⁵⁰ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2000, 2171 UNTS 227, artikel 2.

¹⁵¹ Ibid, artikel 5.

¹⁵² Ibid, artikel 6.

¹⁵³ Ibid, artikel 7.

¹⁵⁴ Ibid, artikel 8.

¹⁵⁵ Ibid, artikel 9.

¹⁵⁶ Ibid, artikel 10.

¹⁵⁷ Ibid, artikel 10(3).

¹⁵⁸ Barnkonventionen, artikel 43, 45.

¹⁵⁹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, 2011, A/RES/66/138, trädde i kraft 2014.

¹⁶⁰ Romstadgan, artikel 1.

hos en statspart eller på en statsparts territorium och som begåtts efter Romstadgans ikraftträdande.¹⁶¹ Alla stater har dessutom möjlighet att utöva universell jurisdiktion för de brott som räknas upp.¹⁶² Det bör nämnas att ingen immunitet gäller inför ICC.¹⁶³ Brotts åtalas och döms som regel i nationella domstolar och ICC utgör en reservinstans när en nationell domstol inte vill eller har förmåga att åtala för de allvarliga brott som räknas upp i stadgan,¹⁶⁴ nämligen folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott.¹⁶⁵ Då människohandel explicit nämns under brott mot mänskligheten är det av relevans för uppsatsen att redogöra för den bestämmelsen.¹⁶⁶

Brott mot mänskligheten definieras som ett antal gärningar “när de begås som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp riktat mot civilbefolkning med insikt om angreppet”.¹⁶⁷ De gärningar som räknas upp och som är relevanta för människohandel är förslavning, sexuell slaveri och påtvingad prostitution.¹⁶⁸ Förslavning definieras precis som slaveri i slaverikonventionen som “utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten över en person” med tillägget att:

“... detta inbegriper utövande av denna makt vid handel med människor, särskilt kvinnor och barn”¹⁶⁹

Romstadgan erkänner följaktligen att människohandel under vissa omständigheter kan utgöra slaveri.¹⁷⁰ Att människohandel erkänns som ett brott mot mänskligheten har utan tvekan stor normativ verkan, men i praktiken torde det inte fälla många människohandlare då människohandel sällan begås “som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp mot en civilbefolkning med insikt om angreppet”.

3.1.5 Konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (UNTOC)

Syftet med konventionen är att främja globalt samarbete för att förebygga och bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet,¹⁷¹ däribland människohandel. Konventionen försöker ena världens stater i kampen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet så att

¹⁶¹ Ibid, artikel 5, 11, 12.

¹⁶² Bring m. fl., s. 281.

¹⁶³ Romstadgan, artikel 27.

¹⁶⁴ Ibid, artikel 17, 18, 19.

¹⁶⁵ Ibid, artikel 5.

¹⁶⁶ Ibid, artikel 7.

¹⁶⁷ Ibid, artikel 7(1).

¹⁶⁸ Ibid, artikel 7(1)(c), 7(1)(g).

¹⁶⁹ Ibid, artikel 7(2)(c).

¹⁷⁰ Gallagher, s. 185.

¹⁷¹ UNTOC, artikel 1.

fristäder för brott elimineras¹⁷² och förövare fälls. Parter skall framför allt kriminalisera, utreda och lagföra fyra definierade brott och samarbeta med andra parter i detta, men konventionen innehåller också bestämmelser om att vidta förebyggande åtgärder och några blygsamma bestämmelser om att skydda offer.

Konventionen är tillämplig när brottet är grovt,¹⁷³ när det är gränsöverskridande och en organiserad brottslig sammanslutning¹⁷⁴ är delaktig.¹⁷⁵ Dock skall de definierade brotten kriminaliseras i nationell lagstiftning oberoende av deras gränsöverskridande art och om en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig, utom då det explicit krävs delaktighet av organiserad brottslig sammanslutning.¹⁷⁶

De brott som skall kriminaliseras och lagföras är: deltagande i en organiserad brottslig sammanslutning,¹⁷⁷ penningtvätt,¹⁷⁸ korruption¹⁷⁹ och förhindrande av rättvisa.¹⁸⁰ Brottet "deltagande i en organiserad brottslig sammanslutning" kräver naturligt delaktighet av organiserad brottslig sammanslutning, men annars skall brotten alltså kriminaliseras utan krav på delaktighet av sådan och utan krav på gränsöverskridande. Både fysiska och juridiska personer skall kunna ställas till ansvar för brotten,¹⁸¹ och brotten skall beläggas med straff som avspeglar deras allvarliga art.¹⁸²

Parter skall fastställa och utöva jurisdiktion eller utlämna förövare.¹⁸³ En part *skall* utöva jurisdiktion när brottet begåtts inom dess territorium¹⁸⁴ och *kan* utöva jurisdiktion då brottet förövats mot eller av en medborgare utanför dess territorium.¹⁸⁵ En part *kan* också i vissa fall utöva jurisdiktion då ett brott begåtts utanför dess territorium i avsikt att begå i dess

¹⁷² Gallagher, s. 74.

¹⁷³ Grovt brott definieras som ett brott med en frihetsberövande påföljd om maximalt fyra år eller mer, UNTOC, artikel 2(b).

¹⁷⁴ "en strukturerad sammanslutning bestående av tre eller flera personer, som finns under en viss tid och som handlar i samförstånd i syfte att begå ett eller flera grova brott eller överträdelser som är straffbelagda i enlighet med denna konvention för att, direkt eller indirekt, uppnå ekonomisk eller annan materiell vinning.", *ibid*, artikel 2(a).

¹⁷⁵ *Ibid*, artikel 3(b).

¹⁷⁶ *Ibid*, artikel 34(2).

¹⁷⁷ *Ibid*, artikel 5.

¹⁷⁸ *Ibid*, artikel 6.

¹⁷⁹ *Ibid*, artikel 8.

¹⁸⁰ *Ibid*, artikel 23.

¹⁸¹ *Ibid*, artikel 10.

¹⁸² *Ibid*, artikel 11.

¹⁸³ *Ibid*, artikel 16(10).

¹⁸⁴ *Ibid*, artikel 15(1).

¹⁸⁵ *Ibid*, artikel 2(a), 2(b).

territorium.¹⁸⁶ Det kan förtydligas att parter alltså inte är förpliktigade att lagföra medborgare som är sexturister i en främmande stat.

Parter skall samarbeta i utredningen och lagföringen av dessa brott och konventionen innehåller många verktyg för detta, såsom bestämmelser om utlämning,¹⁸⁷ ömsesidig rättslig hjälp vid utredning, lagföring och rättsliga förfaranden,¹⁸⁸ gemensamma brottsutredningar¹⁸⁹ och informationsutbyte om den organiserade brottslighetens medel och metoder.¹⁹⁰ Parter skall också samarbeta för att förverka vinning av brott och värdet av vinningen kan sättas in i en särskild fond som har inrättats för att bistå parter som är utvecklingsländer i kampen mot människohandel.¹⁹¹

I förbyggande syfte skall parter bland annat sträva efter att utveckla och utvärdera nationella förebyggande projekt, sträva efter att inskränka organiserad brottslighets uppträdande på lagliga marknader, sträva efter att utvärdera relevanta lagar samt sträva efter att höja det allmänna medvetandet. Parter skall också på lämpligt sätt samarbeta med varandra och berörda organisationer för att lindra förhållanden för grupper som är särskilt sårbara för gränsöverskridande organiserad brottslighet. Det kan påpekas att nästan alla förebyggande åtgärder är formulerade för parterna att "sträva efter".¹⁹²

Konventionen innehåller också några bestämmelser om att skydda offer.¹⁹³ Parter skall "inom ramen för sina resurser vidta lämpliga åtgärder" för att skydda offer, särskilt de som är under hot eller hämnd. Parter skall vidare lämna gottgörelse och möjliggöra att offrets mening framläggs och beaktas i en rättegång. Konventionen innehåller också en bestämmelse om att skydda vittnen som är tillämplig på offer då de är vittnen.¹⁹⁴ Parter skall enligt bestämmelsen "inom gränserna för sina möjligheter, vidta lämpliga åtgärder" för att skydda vittnen mot hot och hämnd. Skyddet kan innefatta fysiskt skydd och tillåtelse att vittna med kommunikationsteknologi. Att skyddet för vittnen är något starkare än det för offer antyder att skyddsbestämmelserna är föreskrivna främst för att underlätta lagföring av förövare.

¹⁸⁶ Ibid, artikel 2(c).

¹⁸⁷ Ibid, artikel 16.

¹⁸⁸ Ibid, artikel 18.

¹⁸⁹ Ibid, artikel 19.

¹⁹⁰ Ibid, artikel 27.

¹⁹¹ Ibid, artikel 12, 13, 14, 30(2)(c).

¹⁹² Angående detta stycke, ibid, artikel 31.

¹⁹³ Ibid, artikel 25.

¹⁹⁴ Ibid, artikel 24.

Det kan konstateras att bestämmelser om kriminalisering, utredning och lagföring generellt är formulerade som åtgärder som *skall* företas, medan bestämmelser om förebyggande åtgärder och skydd av offer och vittnen formulerats som åtgärder som *skall strävas efter* eller företas *inom ramen för resurser*. Vaga och svaga formuleringar underlättar onekligen ratificering och implementering för utvecklingsländer, och för alla stater för den delen, men det antyder också vilka bestämmelser som har givits lägre prioritet. Att konventionens parter har olika förutsättningar att klara av konventionens åtaganden berörs för övrigt i konventionen där resursstarka parter uppmanas att ge ekonomiskt och tekniskt bistånd till utvecklingsländer.¹⁹⁵

Med konventionen inrättas en partskonferens.¹⁹⁶ Syftet med den är att förbättra parternas förmåga att bekämpa gränsöverskridande organiserad brottslighet samt att främja och granska implementeringen av konventionen.¹⁹⁷ Partskonferensen skall underlätta parternas verksamhet och informationsutbyte, samarbeta med berörda organisationer, periodiskt överse implementering samt avge rekommendationer.¹⁹⁸

3.1.6 Tilläggsprotokoll om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn (Palermoprotokollet)

Palermoprotokollets syften är att förebygga och bekämpa människohandel, skydda och hjälpa offer samt främja samarbete mellan parter för att uppnå dessa syften.¹⁹⁹ Protokollet kompletterar konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och skall tolkas tillsammans med den.²⁰⁰ Konventionens bestämmelser är tillämpliga *mutatis mutandis*, det vill säga när protokollet inte anger annat²⁰¹ och brott i protokollet är också brott mot konventionen.²⁰² Det kan förtydligas att stater måste vara part till konventionen för att kunna vara part till protokollet²⁰³ och att stater måste ratificera protokollet för att bli part till det.²⁰⁴ För att bekämpa människohandel skall parter kriminalisera människohandel och lagföra förövare, skydda och hjälpa dess offer, företa förebyggande åtgärder och samarbeta med varandra.

¹⁹⁵ Ibid, artikel 30.

¹⁹⁶ Ibid, artikel 32(1).

¹⁹⁷ Ibid.

¹⁹⁸ Ibid, artikel 32(3).

¹⁹⁹ Palermoprotokollet, artikel 2.

²⁰⁰ Ibid, artikel 1(1).

²⁰¹ Ibid, artikel 1(2).

²⁰² Ibid, artikel 1(3).

²⁰³ UNTOC, artikel 37(2).

²⁰⁴ Ibid, artikel 37(3).

Palermoprotokollet är tillämpligt när brottet är gränsöverskridande och en organiserad brottslig sammanslutning är delaktig.²⁰⁵ Dock skall människohandel, liksom brotten i konventionen, kriminaliseras i nationell lagstiftning oberoende av gränsöverskridande och delaktighet av organiserad brottslig sammanslutning.²⁰⁶ Protokollet har kritiserats för att inte omfatta inhemsk människohandel,²⁰⁷ men det stämmer alltså inte. Inhemsk människohandel ska också kriminaliseras i den nationella lagstiftningen och följaktligen också utredas, lagföras och förebyggas. Parter är dock inte förpliktigade att samarbeta vid inhemsk människohandel, utan bara vid gränsöverskridande brott och delaktighet av organiserad brottslig sammanslutning.²⁰⁸

Liksom i konventionen är bestämmelsen om kriminalisering formulerad som en starkt tvingande förpliktelse, medan bestämmelserna om skydd för offer och förbyggande åtgärder generellt är formulerade som svagt tvingande förpliktelser. Protokollet är tvingande i sin helhet, men det är viktigt att uppmärksamma uttryckssättet då det har betydelse vid en bedömning av huruvida en part fullgjort sina förpliktelser enligt protokollet. Nedan följer en närmare redogörelse för de olika förpliktelserna enligt protokollet.

3.1.6.1 Förpliktelser att kriminalisera, utreda och lagföra

Parter skall kriminalisera människohandel som det definieras i protokollet när det begås uppsåtligt,²⁰⁹ och det skall beläggas med straff som avspeglar dess allvarliga art.²¹⁰ Det kan upprepas att människohandel definieras som en kombination av tre moment: handling, medel och syfte att utnyttja, och att alla tre moment behöver föreligga för att konstituera människohandel.²¹¹ En utförlig redogörelse för de olika momenten ges i avsnitt 2.3 ovan. Parter skall också kriminalisera försök till brott,²¹² medhjälp till brott²¹³ och att organisera eller förmå andra att begå brott.²¹⁴ Både fysiska och juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för brott²¹⁵ och parter är förpliktigade att utöva jurisdiktion eller utlämna förövare.²¹⁶

²⁰⁵ Palermoprotokollet, artikel 4.

²⁰⁶ UNTOC, artikel 34(2).

²⁰⁷ Hathaway, i not 90 a.a., s. 50.

²⁰⁸ Legislative Guide, s. 275-276, Travaux Préparatoires, s. 285, Gallagher, s. 79.

²⁰⁹ Palermoprotokollet, artikel 5(1).

²¹⁰ UNTOC, artikel 11.

²¹¹ Palermoprotokollet, artikel 3(a).

²¹² Ibid, artikel 5(2)(a).

²¹³ Ibid, artikel 5(2)(b).

²¹⁴ Ibid, artikel 5(2)(c).

²¹⁵ UNTOC, artikel 10.

²¹⁶ Ibid, artikel 16.

Förpliktelser att utreda och lagföra människohandel återfinns framför allt i konventionen. Parter skall alltså bland annat ge ömsesidig rättslig hjälp i utredning, lagföring och rättsligt förfarande²¹⁷ samt utbyta information.²¹⁸ Förpliktelserna att skydda offer och vittnen från hot och hämnd underlättar också utredning och lagföring.²¹⁹

3.1.6.2 Förpliktelser att skydda och hjälpa offer

Parter skall "i lämpliga fall och i den utsträckning det är möjligt" skydda offers privatliv och identitet genom att exempelvis hålla rättsliga förfaranden konfidentiella.²²⁰ Parter skall också i lämpliga fall se till att offer får information om rättsliga förfaranden²²¹ och biträde med att framföra sina synpunkter i förfarandena.²²² Parter skall vidare sträva efter att skydda offrens fysiska säkerhet²²³ samt se till att det är möjligt för offer att få ersättning.²²⁴

Parter skall överväga att vidta åtgärder för offrens fysiska, psykiska och sociala rehabilitering, såsom att tillhandahålla boende, information om lagliga rättigheter, medicinsk och psykologisk hjälp, materiellt bistånd samt arbete eller utbildning.²²⁵ Enligt UNODC gjordes dessa åtgärder svagt tvingande då de innebär stora kostnader och inte alla parter har resurser för dem.²²⁶

Gallagher menar att de svagt tvingande förpliktelserna angående skydd och hjälp för offer gör att parter inte kan anses bryta mot protokollet även om de inte vidtagit några som helst av dessa åtgärder.²²⁷ Hon menar också att konventionen ger parter en underförstådd rätt att göra denna hjälp beroende av offers villighet att samarbeta vid utredning, lagföring och rättsliga förfaranden.²²⁸

Barns särskilda behov skall beaktas vid tillämpningen av skyddsbestämmelserna, liksom också kön och andra särskilda behov.²²⁹ Det kan påminnas om att barn också har ett förstärkt skydd

²¹⁷ Ibid, artikel 18.

²¹⁸ Ibid, artikel 27.

²¹⁹ Ibid, artikel 24, 25.

²²⁰ Palermoprotokollet, artikel 6(1).

²²¹ Ibid, artikel 6(2)(a).

²²² Ibid, artikel 6(2)(b).

²²³ Ibid, artikel 6(5).

²²⁴ Ibid, artikel 6(6).

²²⁵ Ibid, artikel 6(3).

²²⁶ Legislative Guide, s. 288.

²²⁷ Gallagher, s. 83.

²²⁸ Ibid.

²²⁹ Palermoprotokollet, artikel 6(4).

i och med att det vid handel med barn inte finns något krav på otillbörligt medel,²³⁰ vilket underlättar identifiering av barnoffer och bevisning av handel med barn.

Utöver nämnda skyddsåtgärder skall parter överväga att i lämpliga fall låta offer få stanna i landet tillfälligt eller stadigvarande.²³¹ Vid övervägandet skall lämplig hänsyn tas till humanitära skäl och barmhärtighetsskäl.²³² Vid utarbetandet av protokollet argumenterade NGOs för en mer långtgående rätt för offer att få stanna, men många parter var oroliga att protokollet då skulle bli ett verktyg för massiv migration.²³³ Det är inte svårt att föreställa sig att en absolut rätt att få stanna i mottagarlandet för människohandelsoffer skulle komma att utnyttjas av några av de många människor som önskar migrera och inte har anständiga alternativ.

Vid offers återvändande till ursprungslandet skall ursprungslandet underlätta återvändandet utan oskäligt dröjsmål genom att exempelvis bekräfta medborgarskap och utfärda nödvändiga resehandlingar.²³⁴ Återvändandet skall helst vara frivilligt och mottagarlandet skall ta hänsyn till offrets säkerhet och läget i eventuella rättsliga förfaranden.²³⁵ Om ett offer har en mer långtgående rätt att få stanna i mottagarlandet enligt någon annan tillämplig bestämmelse skall protokollet inte inkräkta på en sådan rättighet.²³⁶

3.1.6.3 Förpliktelser att förebygga

Parter skall upprätta heltäckande program för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda offer från upprepad utsatthet.²³⁷ Parter skall också sträva efter att bedriva forskning och informationskampanjer om människohandel.²³⁸ I detta skall parter, när det är lämpligt, samarbeta med berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.²³⁹ Vidare skall parter förebygga människohandel genom att minska utsatthet och motverka efterfrågan.²⁴⁰ Det skall göras genom att samarbeta med andra stater för att lindra omständigheter som gör människor särskilt sårbara för människohandel, såsom fattigdom, underutveckling och brist på

²³⁰ Ibid, artikel 3(c).

²³¹ Ibid, artikel 7(1).

²³² Ibid, artikel 7(2).

²³³ Travaux Préparatoires, s. 380, Gallagher s. 85.

²³⁴ Palermoprotokollet, artikel 8(1), 8(3), 8(4).

²³⁵ Ibid, artikel 8(2).

²³⁶ Ibid, artikel 8(5), 8(6).

²³⁷ Ibid, artikel 9(1).

²³⁸ Ibid, artikel 9(2).

²³⁹ Ibid, artikel 9(3).

²⁴⁰ Ibid, artikel 9(4), 9(5).

lika möjligheter,²⁴¹ och genom att vidta lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att motverka sådan efterfrågan som främjar människohandel.²⁴²

Parter skall också samarbeta genom informationsutbyte. Rättsvårdande myndigheter och immigrationsmyndigheter skall samarbeta på lämpligt sätt för att identifiera förövare och offer som passerar nationsgränser samt för att avgöra vilka resehandlingar och medel och metoder som används vid människohandel.²⁴³

Vidare skall parter utbilda personal som kommer i kontakt med förövare och offer i sitt arbete. Utbildningen bör fokusera på metoder för att förebygga handel, lagföra förövare och skydda offer, och bör ta hänsyn till mänskliga rättigheter, barn och könsperspektiv. Utbildningen bör också främja samarbete med berörda organisationer och andra delar av det civila samhället.²⁴⁴

Förstärkning av gränskontroller var en omdebatterad fråga under utarbetandet av protokollet. Många ansåg att det var nödvändigt med förstärkta gränskontroller för att försvåra för människohandlare att passera nationsgränser, men många var också oroliga att det skulle försvåra passering för migranter och flyktingar och därmed inkräkta på rätten till fri rörlighet och rätten att söka asyl.²⁴⁵ Protokollet har till och med kritiserats för att vara en täckmantel för rika stater att förstärka sina gränser.²⁴⁶ Hathaway menar att protokollets bestämmelser om förstärkta gränskontroller också gör migranter och flyktingar än mer sårbara för människohandel.²⁴⁷ Gränskontrollfrågan förefaller vara en paradox då förstärkta gränskontroller både försvårar människohandel och skapar en marknad för den. Förpliktelsen att förstärka gränskontroller kom så med ett förbehåll att inte inkräkta på internationella åtaganden avseende fri rörlighet för människor.²⁴⁸ Parter skall vidta åtgärder för att förebygga att kommersiella transportmedel används vid människohandel,²⁴⁹ till exempel genom att ålägga förare av kommersiella fordon att tillse att alla passagerare har nödvändiga resehandlingar där så är lämpligt²⁵⁰ och föreskriva sanktioner för bristande uppfyllelse av en sådan skyldighet.²⁵¹

²⁴¹ Ibid, artikel 9(4).

²⁴² Ibid, artikel 9(5).

²⁴³ Angående detta stycke, ibid, artikel 10(1).

²⁴⁴ Angående detta stycke, ibid, artikel 10(2).

²⁴⁵ Gallagher, s. 88-89.

²⁴⁶ "... the fight against human trafficking has also resulted in significant human rights damage by providing a context for developed states to pursue a border control agenda under the guise of promoting human rights.", Hathaway, i not 90 a.a., s. 56-57.

²⁴⁷ Ibid, s. 6.

²⁴⁸ Palermoprotokollet, artikel 11(1).

²⁴⁹ Ibid, artikel 11(2).

²⁵⁰ Ibid, artikel 11(3).

²⁵¹ Ibid, artikel 11(4).

Vidare skall parter överväga att avvisa eller återkalla visum av människohandlare²⁵² och överväga att förstärka samarbete mellan gränskontrollmyndigheter.²⁵³

Parter skall också, inom ramen för tillgängliga resurser, vidta åtgärder för att tillse att rese- eller identitetshandlingar inte lätt kan förfalskas,²⁵⁴ och en part skall på begäran av en annan part inom skälig tid kontrollera sådana handlingars äkthet.²⁵⁵

3.1.6.5 Relation till andra internationella instrument

Vid utarbetandet av protokollet uttrycktes, som nämnts ovan, en oro över att det skulle ha en negativ påverkan på andra internationella rättigheter såsom rätten till fri rörlighet och rätten till att söka asyl och därmed drabba redan sårbara migranter och flyktingar.²⁵⁶ Protokollet innehåller därför flera bestämmelser med förbehåll,²⁵⁷ och i slutet ett generellt förbehåll att ingenting i protokollet skall påverka rättigheter, skyldigheter och förpliktelser som stater har enligt internationell rätt och särskilt de i konventioner om flyktingar och principen om icke-avvisning.²⁵⁸ Protokollet skall också tolkas och tillämpas i enlighet med den internationellt erkända principen om icke-diskriminering.²⁵⁹

3.2 Regionala överenskommelser

3.2.1 Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR)

EKMR antogs år 1950 och var det första bindande folkrättsliga instrument som definierade mänskliga rättigheter.²⁶⁰ EKMR inspirerades av FN:s MR-deklaration²⁶¹ som antogs två år tidigare och den innehåller de traditionella medborgerliga och politiska rättigheterna.²⁶² Efterlevnad av EKMR övervakas av Europadomstolen,²⁶³ och både stater, enskilda personer och privata organisationer har klagorätt.²⁶⁴ Det bör dock påpekas att domstolen inte kan lagföra

²⁵² Ibid, artikel 11(5).

²⁵³ Ibid, artikel 11(6).

²⁵⁴ Ibid, artikel 12.

²⁵⁵ Ibid, artikel 13.

²⁵⁶ Gallagher, 89.

²⁵⁷ Palermoprotokollet artikel 8(6), 11(1), 11(3).

²⁵⁸ Ibid, artikel 14(1).

²⁵⁹ Ibid, artikel 14(2).

²⁶⁰ Mahmoudi, Said, *Folkrättsliga texter*, 4 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm, 2016, s. 211.

²⁶¹ Bring m. fl., s. 228.

²⁶² Ibid, s. 226.

²⁶³ EKMR, artikel 19.

²⁶⁴ Ibid, artikel 33 och 34.

enskilda personer eller privata organisationer, utan bara stater.²⁶⁵ Europadomstolens domar är direkt bindande för parter i målet²⁶⁶ och indirekt bindande för alla parter till konventionen genom principen *res interpretata*.²⁶⁷ Med sin omfattande praxis har Europadomstolen också fått internationell status och anses ha stort inflytande på den internationella utvecklingen av mänskliga rättigheter.

Europadomstolen tolkar även EKMR²⁶⁸ som är ett levande instrument och skall tolkas i ljuset av rådande samhällsförhållanden.²⁶⁹ Det betyder alltså att Europadomstolen inte är bunden att tolka bestämmelser i konventionen enligt författarnas avsikter utan kan utvidga deras tillämpningsområde i takt med samhälls- och rättsutvecklingen.

EKMR innehåller inte explicit någon bestämmelse om människohandel men artikel 4 i EKMR förbjuder slaveri, trälldom och tvångsarbete:

- 1) Ingen får hållas i slaveri och trälldom.
- 2) Ingen får tvingas att utföra tvångsarbete eller annat påtvingat arbete.

Slaveri och trälldom är enligt artikel 15 i EKMR så kallade *non-derogable rights* som aldrig får inskränkas, inte ens i krig eller annat nödläge.²⁷⁰

I det omskrivna domstolsavgörandet *Rantsev v. Cyprus and Russia* slog Europadomstolen fast att artikel 4 är tillämplig på människohandel. Domstolen liknade människohandel med slaveri men likställde dem inte.²⁷¹ Domstolen fann det onödigt att avgöra huruvida offret hade utsatts för slaveri, trälldom, tvångsarbete eller annat påtvingat arbete, och menade att människohandel omfattas av artikel 4 utan att behöva hänföras till någon av grunderna däri.²⁷²

Medborgerliga och politiska rättigheter innebär typiskt negativa förpliktelser, att staten inte ska kränka rättigheterna. Europadomstolen har dock slagit fast att artikel 4 också innebär positiva förpliktelser för staterna,²⁷³ att staten aktivt ska vidta åtgärder så att rättigheten inte kränks. Artikel 4 inbegriper enligt domstolen en förpliktelse att kriminalisera och lagföra

²⁶⁵ Bring m. fl., s. 230.

²⁶⁶ EKMR, artikel 46.

²⁶⁷ Se förklaring i not 28.

²⁶⁸ Ibid, artikel 32.

²⁶⁹ Se bl.a. *Rantsev v. Cyprus and Russia*, § 277.

²⁷⁰ Bring m. fl., s. 29.

²⁷¹ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, § 281.

²⁷² Ibid, § 282.

²⁷³ Ibid, § 285-288.

människohandel,²⁷⁴ att förebygga den²⁷⁵ och att skydda offer.²⁷⁶ Stater skall också reglera de verksamheter som ofta används som täckmantel för människohandel, såsom kabaréer, och skall se till att migrationsrättslig reglering tar hänsyn till människohandel.²⁷⁷

3.2.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Konventionen antogs år 2005 och dess syften är att förebygga och bekämpa människohandel, skydda offrens mänskliga rättigheter samt främja internationellt samarbete.²⁷⁸ Den är inspirerad av Palermoprotokollet och utarbetad för att förstärka och utveckla normerna i Palermoprotokollet, UNTOC och andra existerande relevanta instrument om människohandel,²⁷⁹ då det ansågs föreligga ett behov av ett instrument om människohandel med fokus på offrets mänskliga rättigheter och med en övervakningsmekanism.²⁸⁰ Konventionen föreskriver explicit att den inte skall påverka rättigheter och skyldigheter enligt andra internationella instrument och särskilt inte de om flyktingars rättsliga ställning och icke-avvisning.²⁸¹ Konventionen är, till skillnad från Palermoprotokollet, ett instrument för mänskliga rättigheter och i ingressen erkänns människohandel som:

“... ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en kränkning av människans värdighet och integritet,”

Till skillnad från i Palermoprotokollet uttrycks det explicit att konventionen är tillämplig på alla former av människohandel, på både inhemsk och gränsöverskridande handel och oberoende av samband med organiserad brottslighet.²⁸² Det uttrycks också explicit, på flera ställen, att den ska tillämpas med beaktande av jämställdhet och icke-diskriminering.²⁸³

Konventionens definition på människohandel är identisk med Palermoprotokollets definition,²⁸⁴ varför en redogörelse för den lämnas därhän. Till skillnad från Palermoprotokollet innehåller den också en definition på brottsoffer som “varje fysisk person som är utsatt för

²⁷⁴ Ibid, § 285.

²⁷⁵ Ibid, § 287.

²⁷⁶ Ibid, § 286.

²⁷⁷ Ibid, § 284.

²⁷⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 1.

²⁷⁹ Ibid, ingress, artikel 39, Explanatory Report, p. 6.

²⁸⁰ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, ingress.

²⁸¹ Ibid, artikel 39, 40.

²⁸² Ibid, artikel 2.

²⁸³ Ibid, ingress, artikel 1, 3, 5(3), 6(d), 17.

²⁸⁴ Ibid, artikel 4(a) – 4(d).

människohandel”.²⁸⁵ Definitionen på brottsoffer kan tyckas självklar och överflödlig, men att den finns antyder att människohandelns offer har en prioriterad plats i konventionen.

För att bekämpa människohandel skall parter, precis som parter till Palermoprotokollet, kriminalisera människohandel och lagföra förövare, skydda och hjälpa dess offer, företa förebyggande åtgärder och samarbeta nationellt och internationellt. Förpliktelsernas innehåll i konventionen är dock inte identiska med innehållet i förpliktelserna i Palermoprotokollet, varför en närmare redogörelse för konventionens förpliktelser ges nedan. I redogörelsen påpekas också i vilka avseenden förpliktelserna skiljer sig från de i Palermoprotokollet.

Förpliktelser att kriminalisera, utreda och lagföra människohandel

Konventionen utvidgar Palermoprotokollets förpliktelser att kriminalisera. Parter skall kriminalisera människohandel²⁸⁶ samt försök, medhjälp och främjande till människohandel,²⁸⁷ precis som parter till Palermoprotokollet. Parter till konventionen skall dock också kriminalisera andra gärningar när de företas i syfte att möjliggöra människohandel, nämligen förfalskning av rese- eller identitetshandling²⁸⁸, anskaffning eller tillhandahållande av en sådan handling²⁸⁹ och att behålla, undanröja, dölja, skada eller förstöra någons annan persons rese- eller identitetshandling.²⁹⁰ Banbrytande för konventionen är att den också föreskriver att parter *skall överväga* att kriminalisera användning av offers tjänster, då användaren har vetskap om att personen i fråga är ett offer.²⁹¹ Det huvudsakliga motivet till den bestämmelsen var att motverka efterfrågan på människor att utnyttja då den ökar människohandeln.²⁹² Enligt bestämmelsen skulle exempelvis en ägare av en verksamhet som använder offer för människohandel men som inte rekryterat dem själv eller använt något otillbörligt medel kunna kriminaliseras, liksom också kunder till prostituerade människohandelsoffer.²⁹³ Det är onekligen svårt att bevisa någons vetskap och kriminaliseringen av användare kanske därmed inte leder till många fällande domar, men kriminaliseringen är betydelsefull då den erkänner att användare också är delaktiga i människohandel.²⁹⁴

²⁸⁵ Ibid, artikel 4(e).

²⁸⁶ Ibid, artikel 18.

²⁸⁷ Ibid, artikel 21.

²⁸⁸ Ibid, artikel 20(a).

²⁸⁹ Ibid, artikel 20(b).

²⁹⁰ Ibid, artikel 20(c).

²⁹¹ Ibid, artikel 19.

²⁹² Explanatory Report, p. 230.

²⁹³ Ibid, p. 232.

²⁹⁴ "... thereby sending an important message that the end beneficiaries of trafficking are also complicit in the exploitation of victims.", Gallagher, s. 127.

Både fysiska och juridiska personer skall kunna hållas ansvariga för brott, och konventionen klargör i vilka fall en juridisk person skall kunna hållas ansvarig vilket inte görs i Palermoprotokollet. En juridisk person kan hållas ansvarig då gärningen begås för den juridiska personens vinning och av en person i ledande ställning som har fullmakt eller befogenhet,²⁹⁵ eller då gärningen begås av annan under bristande översyn av person i ledande ställning.²⁹⁶ Bestämmelsen återspeglar en vidare trend om straffrättsligt företagsansvar.²⁹⁷

Konventionen är också tydligare än Palermoprotokollet vad gäller påföljder. Påföljder skall enligt konventionen vara effektiva, proportionella och avskräckande, och de skall inbegripa frihetsberövande och kunna föranleda utlämning.²⁹⁸ Parter skall också kunna förverka vinning av brott²⁹⁹ och kunna stänga verksamhet som har använts för människohandel.³⁰⁰ Att brottet äventyrat offrets liv, begåtts mot ett barn, begåtts av offentlig tjänsteman i tjänsten, eller begåtts av en brottslig organisation skall betraktas som försvårande omständigheter vid fastställande av påföljd.³⁰¹ Anmärkningsvärt är att tidigare domar avseende människohandel av andra parter också skall kunna beaktas vid fastställande av påföljd.³⁰² Anmärkningsvärd är också bestämmelsen om att offers inblandning i olaglig verksamhet skall beredas möjlighet att vara straffri då den skett av tvång.³⁰³ Det är inte ovanligt att offer tvingas in i olaglig verksamhet och häktas för att sedan åtalas eller utvisas för illegal migration eller medverkan i olaglig verksamhet, och konventionen var den första internationella och regionala överenskommelse som erkände den verkligheten.³⁰⁴ Förutom att bestämmelsen gör det möjligt för offer att slippa straff kan den också hjälpa offer att våga söka hjälp, vittna och samarbeta i utredning av brott då en anledning till att offer undviker att söka hjälp och är ovilliga att samarbeta vid utredning är att de är rädda för att åtalas eller utvisas. Bestämmelsen kan alltså potentiellt hjälpa både offer och främja brottsbekämpning. Bestämmelsen är ett viktigt erkännande, men Gallagher påpekar att straffriheten bara ser ut att gälla vid tvång och inte vid exempelvis vilseledande,³⁰⁵ samt att offer fortfarande kan häktas och åtalas, bara inte straffas.³⁰⁶

²⁹⁵ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 22(1).

²⁹⁶ Ibid, artikel 22(2).

²⁹⁷ Gallagher, s. 122, fotnot 461.

²⁹⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 23(1).

²⁹⁹ Ibid, artikel 23(3).

³⁰⁰ Ibid, artikel 23(4).

³⁰¹ Ibid, artikel 24.

³⁰² Ibid, artikel 25.

³⁰³ Ibid, artikel 26.

³⁰⁴ Gallagher, s. 118.

³⁰⁵ Ibid, s. 17.

³⁰⁶ Ibid, s. 127.

Utredningar och åtal skall kunna initieras *ex officio*.³⁰⁷ Det är viktigt då offer inte alltid anmäler av olika orsaker. Ett offer skall också kunna anmäla brott i den stat där de har sin hemvist även när brottet inte begicks där.³⁰⁸ Staten i vilken offret har sin hemvist skall då, om den inte själv är behörig, vidarebefordra anmälan till den part där brottet begicks.³⁰⁹ Detta är också viktigt då offer kanske är mer bekväma att anmäla där de har sin hemvist och kan språket, har stöd av familj och har distans till sina förövare. Under utredning och åtal skall offer, vittnen, andra som samarbetar med de rättsvårdande myndigheterna och vid behov deras familjer skyddas mot hot och hämnd,³¹⁰ och skyddet kan innefatta förflyttning, identitetsbyte och hjälp med att skaffa arbete.³¹¹ Barn skall ges särskilt skydd.³¹² Offer skall också skyddas i domstolsförhandlingar, liksom deras privatliv.³¹³ Barn skall även här ges särskilt skydd.³¹⁴

För en effektiv brottsbekämpning och för att skydda offer skall parter också inrätta specialiserade myndigheter³¹⁵ och i lämpliga fall samordningsorgan³¹⁶ för åtgärder mot människohandel. All berörd personal skall också utbildas i metoder för att förebygga människohandel, väcka åtal mot förövare och skydda offrens rättigheter.³¹⁷

Parters förpliktelse att utöva jurisdiktion är vidare än i Palermoprotokollet. Parter *skall* utöva jurisdiktion då brottet begåtts inom dess territorium, av en medborgare eller mot en medborgare,³¹⁸ och parter skall åtala eller utlämna.³¹⁹ Den omfattande förpliktelsen att utöva jurisdiktion och den omfattande förpliktelsen att kriminalisera gör att det i princip inte finns några fristäder för människohandlare i Europa.³²⁰

Förpliktelser att skydda och hjälpa offer

Parter skall se till att berörd personal är utbildad i att kunna identifiera och hjälpa offer för människohandel,³²¹ och parter skall samarbeta nationellt och vid behov med andra parter i

³⁰⁷ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 27(1).

³⁰⁸ Ibid, artikel 27(2).

³⁰⁹ Ibid.

³¹⁰ Ibid, artikel 28(1).

³¹¹ Ibid, artikel 28(2).

³¹² Ibid, artikel 28(3).

³¹³ Ibid, artikel 30.

³¹⁴ Ibid.

³¹⁵ Ibid, artikel 29(1).

³¹⁶ Ibid, artikel 29(2).

³¹⁷ Ibid, artikel 29(3).

³¹⁸ Ibid, artikel 31(1).

³¹⁹ Ibid, artikel 31(3).

³²⁰ Gallagher, s. 127.

³²¹ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 10(1).

identifieringen av offer.³²² Det kan påpekas att identifiering av offer är särskilt viktigt då det öppnar dörren till det skydd och den hjälp som offer har rätt till enligt konventionen. Om en myndighet har skälig anledning att anta att en person är ett offer skall parten se till att personen inte avlägsnas från dess territorium innan identifieringsförfarandet är över.³²³ Om ett offers ålder är obestämd och det finns skäl att tro att det är ett barn, skall offret antas vara ett barn och ges särskilt skydd tills åldern fastställts.³²⁴ Parter skall se till att identifierade barnoffer får en förmyndare eller annan som biträder dem, och parter skall fastställa barns identitet, nationalitet och göra sitt bästa för att hitta ett barns familj om det är i barnets intresse.³²⁵ Parter skall också skydda offers privatliv och identitet, och barns identitet skall särskilt skyddas och inte offentliggöras i medier utom i undantagsfall.³²⁶

Konventionen föreskriver en minimistandard av hjälp som alla offer har rätt till, oberoende av villighet att samarbeta vid utredning, åtal och rättsliga förfaranden.³²⁷ I Palermoprotokollet skall motsvarande hjälp övervägas, och den kan eventuellt också göras beroende av villighet att samarbeta. Parter till konventionen skall hjälpa offer med deras fysiska, psykiska och sociala återhämtning, och den skall minst omfatta: trygg bostad, psykologiskt och materiellt bistånd, akutsjukvård, översättning och tolkning, rådgivning och upplysning om deras rättigheter, biträde i rättsliga förfaranden samt utbildning för barnoffer.³²⁸ Offer skall också beredas tillträde till arbetsmarknaden.³²⁹ För dessa ändamål skall parter vid behov samarbeta med icke-statliga organisationer, andra berörda organisationer och det civila samhället.³³⁰ Offer som samarbetar vid utredning, åtal och rättsliga förfaranden har rätt till extra skydd och hjälp som nämnts ovan.

Konventionen var den första att införa en period för återhämtning och eftertanke för offer. Perioden skall vara minst 30 dagar, och den skall ges redan (bara) om det finns skälig anledning att tro att någon är ett offer. Syftet med en sådan period är att ett offer skall hinna göra sig fri från förövares inflytande och fatta ett välinformerat beslut om samarbete med myndigheter. Offer får inte utvisas under perioden, och de har rätt till skydd och hjälp enligt minimistandarden i föregående stycke under denna period. Om det strider mot den allmänna

³²² Ibid, artikel 10(1), 10(2).

³²³ Ibid, artikel 10(2).

³²⁴ Ibid, artikel 10(3).

³²⁵ Ibid, artikel 10(4).

³²⁶ Ibid, artikel 11.

³²⁷ Ibid, artikel 12(6).

³²⁸ Ibid, artikel 12(1).

³²⁹ Ibid, artikel 12(4).

³³⁰ Ibid, artikel 12(5).

ordningen, eller kommer fram att en person inte är ett offer, är parterna inte bundna av bestämmelsen.³³¹

Offer har rätt att stanna längre i vissa fall. Ett offer skall få ett tillfälligt eller ett permanent uppehållstillstånd om det är nödvändigt på grund av offrets personliga situation, eller krävs för samarbete vid utredning och rättsliga förfaranden.³³² Upphållstillstånd är alltså delvis beroende av offers villighet att samarbeta med myndigheter. Parter till konventionen var liksom parter till Palermoprotokollet oroliga för att en alltför generös möjlighet till uppehållstillstånd skulle leda till orimligt många rättmätiga och orättmätiga ansökningar om migration,³³³ men möjligheten till uppehållstillstånd enligt konventionen är väsentligt bättre än möjligheten enligt Palermoprotokollet.³³⁴ Det kan påpekas att ett beslut om uppehållstillstånd inte kan överklagas, vilket har föranlett kritik från NGO:er.³³⁵

Offer har också rätt till information om förfaranden,³³⁶ fri rättshjälp,³³⁷ gottgörelse³³⁸ och hjälp vid repatriering eller återvändande till annat land än hemland.³³⁹ Offer har rätt till gottgörelse från förövare, men då det inte alltid, eller ens ofta, är möjligt skall offer gottgöras av staten.³⁴⁰ Konventionen föreskriver att detta exempelvis kan göras genom att inrätta en fond som finansieras med förverkad vinning av brott.³⁴¹ En sådan fond skiljer sig från UNTOC:s fond vars medel används för bistånd till utvecklingsländer och inte för gottgörelse till offer.³⁴² Bestämmelserna om repatriering och återvändande liknar motsvarande bestämmelser i Palermoprotokollet, men konventionen innehåller ytterligare förpliktelser i samband med repatriering och återvändande. Återvändande skall ske med hänsyn till offrets säkerhet och läget i rättsliga förfaranden, och det skall helst vara frivilligt.³⁴³ Hemlandet eller annat land i vilket offret hade hemvist skall underlätta återvändandet genom att bekräfta medborgarskap och utfärda nödvändiga resehandlingar.³⁴⁴ Konventionen föreskriver också, till skillnad från Palermoprotokollet, att parter skall inrätta repatrieringsprogram för att främja offers återinträde

³³¹ Angående detta stycke, *ibid*, artikel 13.

³³² *Ibid*, artikel 14.

³³³ Gallagher, s. 127.

³³⁴ *Ibid*, s. 119.

³³⁵ *Ibid*, s. 120, fotnot 443.

³³⁶ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 15(1).

³³⁷ *Ibid*, artikel 15(2).

³³⁸ *Ibid*, artikel 15.

³³⁹ *Ibid*, artikel 16.

³⁴⁰ *Ibid*, artikel 15(3), 15(4).

³⁴¹ *Ibid*, artikel 15(4).

³⁴² UNTOC, artikel 30(2)(c).

³⁴³ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 16(2).

³⁴⁴ *Ibid*, artikel 16(1), 16(3), 16(4).

i samhället i syfte att förebygga att de åter blir offer.³⁴⁵ För barnoffer skall en riskbedömning göras, och barn skall inte återsändas om det inte är bäst för dem.³⁴⁶ Bestämmelserna om repatriering och återvändande kan tyckas ge omfattande skydd och hjälp till offer, men Gallagher menar att bestämmelserna i praktiken innebär att offer kan återsändas mot deras vilja och utan riskbedömning förutom när offret är ett barn.³⁴⁷

Förpliktelser att förebygga människohandel

Inledningsvis kan påpekas att alla åtgärder som minskar utsatthet, efterfrågan och straffrihet också förebygger människohandel, och därför har flera redan nämnda förpliktelser också en förebyggande effekt.

Konventionen innehåller också förpliktelser specifikt för det förebyggande arbetet. Parter skall vidta åtgärder för nationellt samarbete mellan berörda organ³⁴⁸ och införa program för att förebygga människohandel.³⁴⁹ Program kan exempelvis omfatta forskning, kampanjer för att höja medvetenheten och utbildning för personer som riskerar att bli offer för människohandel och för personer som berörs av människohandel i sitt arbete.³⁵⁰ Programmen skall grundas på mänskliga rättigheter, jämställdhet och barns intressen.³⁵¹ Parter skall vidare vidta lämpliga åtgärder för att möjliggöra laglig migration,³⁵² och vidta åtgärder för att minska barns utsatthet.³⁵³ I alla dessa förebyggande åtgärder skall parter, där så är lämpligt, samarbeta med NGO:er, andra berörda organisationer och andra delar av det civila samhället som arbetar mot människohandel.³⁵⁴ Parter skall också vidta åtgärder för att motverka efterfrågan.³⁵⁵ Parter skall för att motverka efterfrågan forska om bästa metoder, höja medvetenheten och identifiera efterfrågan som en orsak till människohandel, bedriva upplysningskampanjer och se till att skolundervisning innehåller undervisning om jämställdhet och alla människors lika värde.³⁵⁶ Bestämmelserna är omfattande men oprecisa vilket torde göra det svårt att bedöma om en part efterlever dem.

³⁴⁵ Ibid, artikel 16(5).

³⁴⁶ Ibid, artikel 16(7).

³⁴⁷ Gallagher, s. 120.

³⁴⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 5(1).

³⁴⁹ Ibid, artikel 5(2).

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Ibid, artikel 5(3).

³⁵² Ibid, artikel 5(4).

³⁵³ Ibid, artikel 5(5).

³⁵⁴ Ibid, artikel 5(6).

³⁵⁵ Ibid, artikel 6.

³⁵⁶ Ibid.

Förpliktelser att samarbeta

Förpliktelser att samarbeta finns integrerat i bestämmelser i konventionens alla kapitel. Konventionen innehåller också ett kapitel som specifikt adresserar samarbete. Kapitlet inleds med en generell förpliktelse att parter skall samarbeta så långt möjligt för att förebygga och bekämpa människohandel, skydda och hjälpa offer samt utreda brott, men kapitlet innehåller också mer specifika förpliktelser. Parter skall lämna upplysningar när de tror att ett offer, vittne eller annan som samarbetar vid utredning i en annan part är i fara,³⁵⁷ och de skall överväga att förstärka samarbete för sökning av saknade personer som tros vara offer för människohandel.³⁵⁸ Parter skall också dela begärd information vid ansökan om återhämtningsperiod, uppehållstillstånd och återvändande.³⁵⁹ Parter är inte förpliktade men uppmanas att samarbeta med det civila samhället.³⁶⁰ Det kan noteras att konventionen inte har ett omfattande regelverk för ömsesidig rättslig hjälp som finns i UNTOC och Palermoprotokollet då det redan finns omfattande bilaterala och multilaterala överenskommelser som adresserar det i Europa.³⁶¹

Övervakningsmekanism

Konventionens övervakningsmekanism består av två organ, en partskommitté och en oberoende expertgrupp, Group of Experts on Action against Trafficking (GRETA).³⁶² GRETA är det primära övervakande organet och utvärderar parternas implementering av konventionen, sammanställer rapporter och ger råd om hur brister kan avhjälpas.³⁶³ Partskommittén består av en medlem från varje part och ger politisk tyngd till GRETAS arbete.³⁶⁴ Partskommittén kan också anta rekommendationer till parter på grundval av GRETAS rapporter.³⁶⁵ En mer utförlig redogörelse för GRETAS arbetssätt och vad den åstadkommit ges i kapitel 4.

Sammanfattning av konventionens mervärde

Konventionen förstärker Palermoprotokollet i flera avseenden.³⁶⁶ För det första erkänner den människohandel som ett brott mot mänskliga rättigheter och en kränkning av mänsklig värdighet och integritet och utökar därför offers rätt till skydd och hjälp, med särskild hänsyn

³⁵⁷ Ibid, artikel 33(1).

³⁵⁸ Ibid, artikel 33(2).

³⁵⁹ Ibid, artikel 34(4).

³⁶⁰ Ibid, artikel 35.

³⁶¹ Gallagher, s. 125. (Ex. European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 1959, ETS No. 30.)

³⁶² Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 36, 37.

³⁶³ Ibid, artikel 38.

³⁶⁴ Ibid, artikel 37.

³⁶⁵ Ibid, artikel 38(7).

³⁶⁶ Jfr. Explanatory Reports sammanfattning av konventionens mervärde i p. 36 och 51.

till barn. För det andra omfattar den inhemsk och gränsöverskridande människohandel oberoende av samband med organiserad brottslighet. För det tredje utvidgar den parternas förpliktelser att kriminalisera och utöva jurisdiktion, vilket minimerar fristäder för brott. För det fjärde inrättar den ett oberoende övervakningsorgan som övervakar parternas implementering av konventionen. Konventionen har som påpekats också brister, men Gallagher menar att den trots brister är det främsta internationella instrumentet i kampen mot människohandel:

“Nevertheless, it comes closer than any other international legal instrument in reflecting both the letter and spirit of that ambitious ideal”.³⁶⁷

3.3 Internationell sedvanerätt

Internationell sedvanerätt binder alla stater till skillnad från traktater som bara binder parter.³⁶⁸ Sedvanerätt grundas på statspraxis och rättsövertygelse, och båda måste föreligga om något skall få status av sedvanerätt.³⁶⁹ Alla stater behöver inte erkänna normen i fråga, men det behöver finnas en generell internationell samsyn och tillräckligt många stater som praktiserar normen.³⁷⁰ Vissa sedvanerättsliga normer är dispositiva och kan avtalas bort, medan andra är tvingande, så kallade *jus cogens*, vilka definieras som:

“... en norm, vilken av det internationella statsamfundet som helhet är godtagen och erkänd som en norm från vilken ingen avvikelser är tillåten ...”³⁷¹

En *jus cogens* norm är en förpliktelse *erga omnes* (gentemot alla) vilket innebär att en kränkning medför en skyldighet för alla stater att samarbeta för att på ett lagligt sätt få slut på kränkningen. Det ger också universell jurisdiktion vilket innebär att alla stater har en rätt eller en plikt att lagföra förövare. Det finns ingen definitiv lista på vilka normer som utgör *jus cogens*, men det finns starka bevis för att aggression, rasdiskriminering, apartheid, tortyr och folkmord utgör det, liksom förbudet mot slaveri och slavhandel.³⁷² Frågan är då om människohandel kan anses utgöra slaveri genom en utvecklad sedvanerätt och därmed har rättslig status av *jus cogens*.

Att avgöra vad som har utvecklats till sedvanerätt innebär en komplicerad analys. Sedvanerätt kan kodifieras i traktat men annars är den oskriven, och den kan utvecklas på olika sätt och

³⁶⁷ Gallagher, s. 126.

³⁶⁸ Bring m. fl., s. 30. Ett undantag utgör stater som aktivt och konsekvent opponerat sig mot normen, så kallade "persistent objectors", se *ibid*.

³⁶⁹ ICJ-stadgan, artikel 38(1)(b), Bring m. fl., s. 29.

³⁷⁰ Gallagher, s. 132.

³⁷¹ Wienkonventionen, artikel 53.

³⁷² Gallagher, s. 135.

olika snabbt.³⁷³ Bevis på statspraxis och rättsövertygelse kan hämtas i alla statshandlingar³⁷⁴ såsom traktater, nationell lagstiftning, internationella och regionala domstolsavgöranden och även soft law.³⁷⁵ Starka bevis är traktater med många parter som har implementerats effektivt och också tillämpas av icke-parter.³⁷⁶ Internationella domstolen (ICJ) har uttalat att hänsyn skall tas till hur lång tid som förflutit och mängden handlingar, men att det viktigaste är att praxisen varit konsistent.³⁷⁷

Argument för att människohandel utgör slaveri genom utvecklad sedvanerätt kan hämtas i Romstadgans bestämmelse om brott mot mänskligheten som inkluderar människohandel i definitionen av förslavning (se avsnitt 3.1.4 ovan). Argument kan också hämtas i ICTY:s omskrivna avgörande i *Prosecutor v. Kunarac* där åtalet gällde förslavning som brott mot mänskligheten. Domstolen bekräftade att slaveridefinitionen från 1926 gäller för förslavning, men uttryckte att:

“... the traditional concept of slavery, as defined in the 1926 Slavery Convention and often referred to as “chattel slavery” has evolved to encompass various contemporary forms of slavery which are also based on the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership.”³⁷⁸

ICTY menade också att skillnaden mellan traditionellt slaveri och moderna former var “a matter of degree and not substance”, då samtliga fall innebär en förstörelse av den juridiska personen.³⁷⁹

Argument mot att människohandel utgör slaveri genom utvecklad sedvanerätt kan hämtas i domstolsavgörandet *Siliadin v. France* där Europadomstolen konstaterade att flickan var berövad sin självbestämmanderätt men menade att situationen inte utgjorde slaveri då förövarna inte hade någon *laglig* äganderätt över flickan.³⁸⁰ Palermoprotokollets språkliga formuleringar talar också mot att människohandel utgör slaveri. Människohandel och slaveri separeras i definitionen av människohandel, där slaveri anges som ett exempel på ett syfte med människohandel. Att sexuellt utnyttjande och tvångsarbete, som är de vanligaste formerna av människohandel, också anges som exempel på syften tyder på att de inte likställs med slaveri.

³⁷³ Ibid, s. 132-133.

³⁷⁴ Bring m. fl., s. 29.

³⁷⁵ Gallagher, s. 134.

³⁷⁶ Ibid.

³⁷⁷ Bring m. fl., s. 29.

³⁷⁸ *Prosecutor v. Kunarac, Kovac and Vukovic*, Appeals Chamber, ICTY, 2002 Cases IT-96-23-T and IT-96-23/1-T, § 117 (cit. *Prosecutor v. Kunarac, Kovac and Vukovic*).

³⁷⁹ Ibid.

³⁸⁰ *Siliadin v. France*, no. 73316/01, ECtHR 26 July 2005-VII (cit. *Siliadin v. France*), § 122.

Europarådets konvention om människohandel separerar också människohandel från slaveri då det i ingressen uttrycks att “människohandel kan leda till slaveri”. Att praxisen uppenbarligen inte varit konsistent, vilket enligt ICJ är det viktigaste i avgörandet huruvida något utvecklats till sedvanerätt, torde också tala emot att det finns en utvecklad sedvanerätt om att människohandel utgör slaveri.

Sammanfattningsvis råder det delade meningar om människohandel utgör slaveri genom utvecklad sedvanerätt. Gallagher menar att det kan konstateras att det finns starka bevis för att definitionen på slaveri har utvecklats till att potentiellt kunna inkludera moderna former av utnyttjanden såsom människohandel, men att 1926 års definition kvarstår intakt och att människohandel således utgör slaveri endast om det innebär “utövande av någon eller all den makt som följer av äganderätten över en person”.³⁸¹ Hon menar dock att mycket pekar mot en kommande utvidgning av begreppet slaveri i internationell sedvanerätt.³⁸²

³⁸¹ Gallagher, s. 190.

³⁸² Ibid, s. 191.

4 Övervakningsmekanismer

4.1 Allmänt om övervakningsmekanismer

Folkrättsliga instrument utarbetas för att påverka staters handlande, och ett instrument som inte efterlevs är inte till stor nytta.³⁸³ Många folkrättsliga instrument har därför någon mekanism för att övervaka staters efterlevnad. En effektiv övervakningsmekanism kan öka förståelsen av ett instruments förpliktelser och hur de kan fullföljas och blottlägga klyftan mellan internationell retorik och nationell praktik.³⁸⁴ En övervakningsmekanism kan också förmå parter att vidta åtgärder av rädsla för dåligt rykte eller sanktioner.³⁸⁵ Efterlevnad kan övervakas genom domstol och straff eller genom expertkommittéer som granskar parter efterlevnad och utfärdar rekommendationer. Den vanligaste övervakningsmekanismen är granskande kommittéer då många stater anser att domstol och straff innebär ett för stort inskränkande av suveräniteten. Stater tar gärna emot hjälp för att tolka ett instrument och tips på hur det kan efterlevas, men vill inte gärna bli bedömda och sanktionerade för icke-efterlevnad.³⁸⁶

Som framgår i kapitel 3 regleras människohandel i en rad olika instrument och nedan följer en sammanställning av de relevanta instrumentens övervakningsmekanismer och vad de åstadkommit. Det kan förtydligas att mekanismerna övervakar *stater* efterlevnad, förutom ICC som lagför fysiska personer. Fysiska och juridiska personer lagförs alltså framför allt i nationella och regionala domstolar.

4.2 Övervakning av globala överenskommelser

4.2.1 Slaverikonventionerna och IKMPR

Slaverikonventionen från 1926 är tillämplig endast i de fall då människohandel utgör slaveri. Den övervakas genom att parter rapporterar vilka lagar och regler de antagit till varandra och FN:s generalsekreterare.³⁸⁷

Den kompletterande konventionen mot slaveri, slavhandel och slaverilikhande handlingar från 1956 är tillämplig i de fall människohandel utgör slaveri eller slaverilikhande handlingar. Den

³⁸³ "Because law without commensurate implementation gives a false sense of accomplishment. It punishes no one, and frees no one.", CdeBaca, i not 27 a.a., s. 51.

³⁸⁴ Gallagher, s. 465.

³⁸⁵ Se Chuang, Janie A., *Exploitation Creep and the Unmaking of Human Trafficking Law*, American Journal of International Law, vol. 108, 2014 (cit. Chuang), s. 618, jfr. Gallagher, s. 485.

³⁸⁶ Gallagher, s. 472-473.

³⁸⁷ Slaverikonventionen, artikel 7.

övervakas på ett liknande sätt som slaverikonventionen från 1926 men med några tillägg. Parter skall rapportera antagna lagar och regler och vidtagna administrativa åtgärder till FN:s generalsekreterare³⁸⁸ som sedan rapporterar vidare till de andra parterna och FN:s ekonomiska och sociala råd (ECOSOC).³⁸⁹ ECOSOC kan sedan föra diskussion och utfärda rekommendationer.³⁹⁰

IKMPR är tillämplig i de fall människohandel utgör slaveri, trälldom eller tvångsarbete, och den övervakas av MR-kommittén som består av oberoende experter.³⁹¹ Parter är förpliktigade att rapportera till kommittén som sedan granskar rapporterna och formulerar bekymmer och rekommendationer till granskad part i “concluding observations”.³⁹² Kommittén är också behörig att ta emot och granska klagomål mellan stater³⁹³ och att granska enskilda personers klagomål för de parter som antagit det första fakultativa protokollet.³⁹⁴ Vidare tolkar kommittén bestämmelser om mänskliga rättigheter vilka utfärdas som “allmänna kommentarer”.³⁹⁵ Kommittén har inte utfärdat några allmänna kommentarer om slaveri eller människohandel, och det finns endast ett klagomål som behandlar artikeln om slaveri i IKMPR. Kommittén har alltså inte varit särskilt aktiv i kampen mot slaveri och människohandel.³⁹⁶

4.2.2. Kvinnokonventionen och barnkonventionen

Kvinnokonventionen är tillämplig då människohandel utgör könsbaserad diskriminering, och den övervakas av kvinnokommittén som består av oberoende experter.³⁹⁷ Parter skall rapportera vidtagna åtgärder minst vart fjärde år och dessa granskas av kommittén.³⁹⁸ Kommittén formulerar sina bekymmer och rekommendationer till granskad part i form av “concluding observations” och rapporterar sedan till ECOSOC.³⁹⁹ Kommittén kan också utfärda allmänna rekommendationer som gäller alla parter,⁴⁰⁰ och kommitténs allmänna rekommendationer Nr. 19 och Nr. 35 är särskilt aktuella för människohandel. Nr. 19 föreskriver

³⁸⁸ Kompletterande slaverikonventionen, artikel 8(2).

³⁸⁹ Ibid, artikel 8(3).

³⁹⁰ Ibid.

³⁹¹ IKMPR, artikel 28.

³⁹² Ibid, artikel 40, OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx> .

³⁹³ Ibid, artikel 41.

³⁹⁴ Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 171, trädde i kraft 1976, artikel 1.

³⁹⁵ IKMPR, artikel 40, OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx> .

³⁹⁶ Hathaway, i not 90 a.a., s. 20.

³⁹⁷ CEDAW, artikel 17.

³⁹⁸ Ibid, artikel 18.

³⁹⁹ Ibid, artikel 21, OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx> .

⁴⁰⁰ Ibid.

att könsbaserad diskriminering omfattar könsbaserat våld,⁴⁰¹ och könsbaserat våld definieras som våld mot kvinnor i egenskap av kvinnor, eller våld som påverkar kvinnor oproportionerligt.⁴⁰² Rekommendationen adresserar också människohandel och bekräftar att vissa former av människohandel är att anse som våld mot kvinnor, bland annat sexturism, rekrytering för hushållsnära tjänster från fattiga till rika länder och organiserade äktenskap mellan kvinnor från fattiga länder och utländska medborgare.⁴⁰³ Nr. 35 uppdaterar Nr. 19. Vidare är kommittén behörig att ta emot och granska klagomål från enskilda individer och grupper av individer för de som är parter till dess fakultativa protokoll.⁴⁰⁴ Protokollet ger också kommittén behörighet att initiera undersökning vid allvarlig eller systematisk kränkning av kvinnors rättigheter.⁴⁰⁵ Det finns dock inget fall som behandlat handel med kvinnor.

Barnkonventionen och dess tilläggsprotokoll om försäljning av barn, barnprostitution och barnpornografi är tillämpliga vid handel med barn, och de övervakas av barnrättskommittén som består av oberoende experter.⁴⁰⁶ Barnrättskommittén arbetar likt människorättskommittén och kvinnokommittén och granskar alltså parter rapporter, utfärdar "concluding observations" och rapporterar till ECOSOC.⁴⁰⁷ Kommittén tolkar också bestämmelser om mänskliga rättigheter vilka utfärdas som allmänna kommentarer,⁴⁰⁸ och Nr. 13 och Nr. 18 är särskilt aktuella för handel med barn. Nr. 13 handlar om barns rätt att skyddas mot alla former av våld och klargör parter förpliktelser enligt artikel 19 i barnkonventionen.⁴⁰⁹ Det förtydligas att utnyttjande och sexuella övergrepp i artikel 19 omfattar bland annat barnprostitution, sexuellt slaveri, barnsexturism, människohandel och försäljning av barn för sexuella ändamål och tvångsäktenskap.⁴¹⁰ Nr. 18 är utfärdad tillsammans med kvinnokommittén och syftar till att eliminera "harmful practices", däribland barn- och/eller tvångsäktenskap.⁴¹¹ Vidare är kommittén behörig att ta emot och granska enskilda barns, eller grupper av barns klagomål för

⁴⁰¹ CEDAW Committee, *General Recommendation No. 19: Violence against Women*, UN Doc. A/47/38, 1992, p. 1.

⁴⁰² Ibid, p. 6.

⁴⁰³ Ibid, p. 13-16.

⁴⁰⁴ Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1999, 2131 UNTS 83, trädde i kraft 2000, artikel 1, 2.

⁴⁰⁵ Ibid, artikel 8.

⁴⁰⁶ Barnkonventionen, artikel 43.

⁴⁰⁷ Ibid, artikel 44, 45, OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

⁴⁰⁸ Ibid, artikel 45(d), OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>.

⁴⁰⁹ CRC Committee, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, UN Doc. CRC/C/GC/13, 2011, kapitel II.

⁴¹⁰ Ibid, kapitel IV.

⁴¹¹ CEDAW Committee & CRC Committee, *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*, UN Doc. CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18, 2014, p. 2, p. 7.

de som är parter till barnkonventionens tredje fakultativa protokoll.⁴¹² Protokollet ger också kommittén behörighet att initiera undersökning vid kännedom om allvarlig eller systematisk kränkning av barns rättigheter.⁴¹³ Protokollet trädde i kraft år 2014 och det finns ännu inget fall som behandlat handel med barn.

4.2.3 Konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och Palermoprotokollet

Med konventionen mot gränsöverskridande organiserad brottslighet inrättades en partskonferens som skulle underlätta parters verksamhet och informationsutbyte, samarbeta med relevanta organisationer och övervaka parters efterlevnad av konventionen.⁴¹⁴ Övervakningen sker genom att partskonferensen granskar parters rapporter och avger rekommendationer.⁴¹⁵ Palermoprotokollet har ingen egen övervakningsmekanism, men övervakas också av nämnda partskonferens.⁴¹⁶ Övervakningen har fungerat mindre bra och 2008 tillsattes därför en expertgrupp (Working Group on Trafficking in Persons) för att hjälpa partskonferensen.⁴¹⁷ Expertgruppen har arbetat för att förtydliga parters förpliktelser enligt konventionen och Palermoprotokollet och har bland annat uttalat att parter skall tillförsäkra att offer får skydd och hjälp oberoende av om de samarbetar i en rättslig process.⁴¹⁸ UNODC är sekretariat för partskonferensen och hjälper också till att tolka konventionen och Palermoprotokollet. UNODC har bland annat utarbetat en guide för implementering⁴¹⁹ och ett förslag till lag,⁴²⁰ och de sammanställer en global rapport om människohandel vartannat år.⁴²¹

Övervakningen av UNTOC och Palermoprotokollet har kritiserats då rapporteringen varit bristfällig⁴²² och partskonferensen inte har mandat att utdöma sanktioner vid bristande

⁴¹² Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, 2011, A/RES/66/138, trädde i kraft 2014, artikel 5.

⁴¹³ Ibid, artikel 13.

⁴¹⁴ UNTOC, artikel 32.

⁴¹⁵ Ibid.

⁴¹⁶ Gallagher, s. 467.

⁴¹⁷ Ibid, s. 469.

⁴¹⁸ Ibid, s. 470.

⁴¹⁹ UNODC, Legislative Guide.

⁴²⁰ UNODC, Model Law.

⁴²¹ UNODC, Global Report on Trafficking in Human Beings.

⁴²² "Key countries with major trafficking problems submitted no data at all; other countries painted a rosy picture; and some tried to minimize the problem by applying their own definition to argue that was happening in their country wasn't trafficking.", CdeBaca, i not 27 a.a., s. 43.

efterlevnad. Kritiken har föranlett diskussioner om en effektivare mekanism, men parter har generellt varit tveksamma till hårdare övervakning.⁴²³

4.2.4 Romstadgan

Internationella brottmålsdomstolen (ICC) kan inte lagföra stater men lagför förövare då stater inte förmår eller är ovilliga att göra det själva.⁴²⁴ Den är behörig att utreda och åtala för Romstadgans definierade internationella brott,⁴²⁵ däribland brott mot mänskligheten som omfattar människohandel när det begåtts som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp mot civilbefolkning.⁴²⁶ Det kan också påminnas om att ingen har immunitet inför ICC.⁴²⁷ ICC har ännu inte avkunnat någon dom som omfattat människohandel, men ICC undersöker situationen i Libyen och ICC:s åklagare uttryckte år 2017 sin förfäran över att Libyen har blivit en marknadsplats för människohandel.⁴²⁸ Det återstår att se om det kommer bli ICC:s första dom som omfattar människohandel.⁴²⁹

4.3 Övervakning av regionala överenskommelser

4.3.1 EKMR

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) övervakas av Europadomstolen, och Europadomstolen utgör liksom ICC en reservinstans då stater inte förmår eller är ovilliga att lagföra själva.⁴³⁰ Europadomstolen lagför dock stater, och inte fysiska personer. Både stater, organisationer, enskilda och grupper av enskilda har klagorätt.⁴³¹ Europadomstolen kan utdöma skadestånd vid kränkning⁴³² och parter i målet är förpliktigade att följa domen.⁴³³ Om domen inte följs bedömer ministerkommittén vilka åtgärder som skall vidtas.⁴³⁴ Europadomstolen tolkar också EKMR⁴³⁵ och dess

⁴²³ Gallagher, s. 471 ff.

⁴²⁴ Romstadgan, artikel 1,17.

⁴²⁵ Ibid, artikel 5.

⁴²⁶ Ibid, artikel 7.

⁴²⁷ Ibid, artikel 27.

⁴²⁸ "I am similarly dismayed by credible accounts that Libya has become a marketplace for the trafficking of human beings.", ICC, Statement of ICC Prosecutor to the United Nations Security Council on the Situation in Libya, 8 maj 2017, p. 27, <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170509-otp-stat-lib>.

⁴²⁹ Det kan påminnas om att den tillfälliga domstolen ICTY i det omskrivna fallet Prosecutor v. Kunarac, Kovac and Vukovic, som gällde förslavning som ett brott mot mänskligheten, uttalade att begreppet slaveri har utvecklats till att omfatta mer moderna former av utnyttjande och inte bara traditionellt slaveri, se avsnitt 3.3.

⁴³⁰ EKMR, artikel 19, 35.

⁴³¹ Ibid, artikel 33, 34.

⁴³² Ibid, artikel 41.

⁴³³ Ibid, artikel 46(1).

⁴³⁴ Ibid, artikel 46(5).

⁴³⁵ Ibid, artikel 32.

tolkningar i domarna är direkt bindande för parterna i målet⁴³⁶ och indirekt bindande för andra parter genom principen *res interpretata*.⁴³⁷

Europadomstolen har en omfattande praxis och det finns fem avgöranden angående människohandel. Fallet *Rantsev v. Cyprus and Russia* är ett av de mest omskrivna fallen angående människohandel där Europadomstolen slog fast att förbudet mot slaveri, trældom och tvångsarbete i artikel 4 omfattar människohandel.⁴³⁸ Den slog också fast att parter har positiva förpliktelser att förebygga människohandel, lagföra förövare och skydda offer,⁴³⁹ och att parter bland annat är förpliktigade att reglera verksamheter som används som täckmantel för människohandel, till exempel kabaréer.⁴⁴⁰ Europadomstolen liknar människohandel med slaveri, men likställer dem inte.⁴⁴¹

4.3.2 Europarådets konvention om bekämpande av människohandel

Konventionens övervakningsmekanism består av två organ, expertgruppen GRETA och en partskommitté.⁴⁴² GRETA är en grupp med oberoende experter och det primära övervakande organet.⁴⁴³ GRETA utvärderar parters efterlevnad och utvärderingarna börjar vanligtvis med ett frågeformulär som alla parter får besvara.⁴⁴⁴ Unikt för GRETA:s utvärderingar är att de också får begära upplysningar från det civila samhället, besöka länder och ta hjälp av specialister.⁴⁴⁵ GRETA utarbetar sedan ett rapportutkast med råd om hur den berörda parten kan åtgärda brister och det överlämnas till berörd part för kommentarer.⁴⁴⁶ GRETA skall beakta eventuella kommentarer och utfärdar sedan en slutlig rapport med slutsatser som parten också får kommentera, varefter rapporten skickas till partskommittén och offentliggörs.⁴⁴⁷ Partskommittén kan sedan anta rekommendationer till berörd part på grundval av GRETA:s

⁴³⁶ Ibid, artikel 46.

⁴³⁷ Se förklaring i not 28.

⁴³⁸ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, § 282.

⁴³⁹ Ibid, § 285.

⁴⁴⁰ Ibid, § 284.

⁴⁴¹ Ibid, § 281.

⁴⁴² Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 36, 37.

⁴⁴³ Ibid, artikel 36.

⁴⁴⁴ Ibid, artikel 38(2).

⁴⁴⁵ Ibid, artikel 38(3), 38(4).

⁴⁴⁶ Ibid, artikel 38(5).

⁴⁴⁷ Ibid, artikel 38(5), 38(6), Se också Council of Europe, 7th General Report on GRETA's Activities, 2018, s. 81.

rapport och slutsatser.⁴⁴⁸ Partskommittén består av en medlem från varje part⁴⁴⁹ och är främst ett politiskt organ som skall ge politisk tyngd till GRETA:s arbete.⁴⁵⁰

Europarådets konvention är öppen för alla stater, inte bara för Europarådets medlemsstater, och Gallagher menar att GRETA, med tillräckligt många parter, förmodligen kommer att ha en nyckelroll i att utveckla, klargöra och applicera folkrätten i kampen mot människohandel.⁴⁵¹ Då många av konventionens förpliktelser stämmer överens med Palermoprotokollets förpliktelser menar Gallagher också att GRETA:s klargörande arbete till viss del även kan avhjälpa bristen på effektiv övervakning av Palermoprotokollet.⁴⁵² I dagsläget har konventionen 47 parter vilka utgörs av alla medlemsstater utom Ryssland, samt en icke-medlemsstat.⁴⁵³

4.4 USA:s unilaterala övervakning – Trafficking in Persons Report

Förutom ovan nämnda folkrättsliga övervakningsmekanismer finns det en kontroversiell unilaterala övervakning av staters ansträngningar i kampen mot människohandel. USA antog år 2000 "Trafficking Victims Protection Act" (TVPA) som föreskriver att USA årligen skall utfärda en rapport om människohandel i världen vilken också skall innehålla en bedömning av alla staters ansträngningar i kampen mot den. USA rankar staters ansträngningar enligt TVPA:s minimikrav och placerar stater i en av tre grupper, och de som hamnar i den lägsta gruppen riskerar att drabbas av ekonomiska sanktioner av USA.⁴⁵⁴

Övervakningen är kontroversiell då den utförs utom det folkrättsliga systemet och har föranlett kritik i flera avseenden. Den har bland annat kritiserats för att den är självpåtagen,⁴⁵⁵ och för att den bedömer och rankar alla stater oberoende av om de är parter till ett instrument om människohandel.⁴⁵⁶ Det har också påpekats att det är problematiskt att TVPA ligger till grund

⁴⁴⁸ Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, artikel 38(7).

⁴⁴⁹ Ibid, artikel 37(1).

⁴⁵⁰ Gallagher, s. 475.

⁴⁵¹ Ibid, s. 476.

⁴⁵² Ibid, s. 477.

⁴⁵³ Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p_auth=C8VCXTSf.

⁴⁵⁴ Angående detta stycke, Jfr. Gallagher, s. 480, 481, 484.

⁴⁵⁵ Ibid, s. 485.

⁴⁵⁶ Ibid, s. 486.

för bedömningen av staters ansträngningar och inte Palermoprotokollet,⁴⁵⁷ och vissa forskare menar att en sådan extern övervakning kan underminera det folkrättsliga systemet.⁴⁵⁸

Oavsett kritik kan det inte förnekas att många stater vidtagit åtgärder på grund av rapporterna då de är måna om att rankas högt för att få ett bra rykte och undslippa sanktioner,⁴⁵⁹ och att rapporterna utgör en användbar källa av information för de som arbetar med att förebygga och bekämpa människohandel. Som exempel på det senare kan nämnas att Europadomstolen citerade rapportens bedömning av Cypern i målet *Rantsev v. Cyprus and Russia*.⁴⁶⁰

4.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis finns det en hel rad mer eller mindre effektiva organ för att övervaka parternas fullföljande av förpliktelser i kampen mot människohandel. GRETA menar att många olika övervakande organ innebär merarbete och riskerar att medföra motstående tolkningar av förpliktelser där stater kan forumshoppa.⁴⁶¹ Vissa forskare menar att det bästa alternativet förmodligen är en effektiv övervakningsmekanism inom det internationella rättssystemet, men erkänner också att det näst bästa alternativet kanske är en extern övervakningsmekanism som övervakar den internationella rätten.⁴⁶²

⁴⁵⁷ Ibid, s. 497.

⁴⁵⁸ "Scholars of compliance in the international environmental law have noted that external enforcement of this variety may enhance the effectiveness of an international regime by preventing damaging violations, but could just as easily (and even at the same time) undermine that regime's legitimacy.", ibid, s. 497-498.

⁴⁵⁹ Ibid, s. 485.

⁴⁶⁰ *Rantsev v. Cyprus and Russia*, § 105-107.

⁴⁶¹ Gallagher, s. 496.

⁴⁶² Ibid, s. 498.

5 Analys

Trots ett omfattande folkrättsligt regelverk är offren många och fällda förövare få. Det behöver dock inte betyda att det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer är bristfälliga, utan kan ha andra orsaker. Det kan bero på bristfälliga implementeringar av de folkrättsliga reglerna och rapporter visar också att det finns betydande sådana.⁴⁶³ South Asian Association for Regional Cooperation definierar exempelvis människohandel som handel med kvinnor och barn för sexuellt utnyttjande, och definitionen omfattar således inte män och alla andra former av människohandel.⁴⁶⁴ Det kan också bero på bristfällig nationell lagföring. UNODC:s senaste rapport visar att det finns ett samband mellan hur lång tid en stat haft en lag om människohandel och hur många förövare den lagför, där de lagför fler ju längre tid som går, och den menar att det således är för tidigt att avgöra den praktiska betydelsen av de rättsliga ansträngningar som gjorts.⁴⁶⁵ Gallagher påpekar dock att antalet utredningar och åtal är få även i de mest aktiva staterna,⁴⁶⁶ och flera forskare menar att det folkrättsliga regelverket och dess övervakningsmekanismer är otillräckliga i kampen mot människohandel.⁴⁶⁷

Detta kapitel analyserar det folkrättsliga regelverkets och dess övervakningsmekanismer tillräcklighet, samt diskuterar möjliga förstärkningsåtgärder.

5.1 Tillräcklighet

Människohandel adresseras i instrument inom mänskliga rättigheter, internationell straffrätt och gränsöverskridande straffrätt, och som framgår i kapitel tre har stater många förpliktelser för att förebygga människohandel, lagföra förövare och skydda och hjälpa dess offer. Frågan är om förpliktelserna och övervakningen av deras fullföljande är tillräckliga för att bekämpa människohandel.

Det kan påminnas om att kampen mot människohandel började inom mänskliga rättigheter men flyttades till internationell straffrätt då relevanta instrument om mänskliga rättigheter och deras övervakningsmekanismer ansågs otillräckliga för att bekämpa människohandel. De globala instrument om mänskliga rättigheter som specifikt adresserar människohandel är kvinnokonventionen samt barnkonventionen och dess tilläggsprotokoll om försäljning av barn,

⁴⁶³ UNODC, Global Report 2014, s. 12.

⁴⁶⁴ CdeBaca, i not 27 a.a., s. 48.

⁴⁶⁵ UNODC, Global Report 2016, s. 12.

⁴⁶⁶ Gallagher, s. 489.

⁴⁶⁷ Se exempelvis *ibid*, s. 501, Hathaway, i not 90 a.a., s. 13, 57 och Todres, i not 21 a.a., s. 55, 75.

barnprostitution och barnpornografi, och de har två huvudsakliga brister. För det första är de vagt formulerade vilket gör det svårt att påvisa en kränkning av en specifik bestämmelse.⁴⁶⁸ Kvinnokonventionen preciserar exempelvis inte vad som menas med "lämpliga åtgärder" och de andra konventionerna har liknande vaga formuleringar. För det andra har de svaga övervakningsmekanismer. De övervakande kommittéernas allmänna kommentarer och rekommendationer är inte rättsligt bindande, och även om kommittéerna är behöriga att granska enskilda klagomål kan de inte utdöma några sanktioner för det fall en kränkning skulle påvisas. Barnkonventionens tilläggsprotokoll om försäljning av barn är avsevärt tydligare än de andra relevanta instrumenten och har därmed bättre förutsättningar att påvisa en kränkning, men har ännu inte gjort det. Instrumenten har således svårt att bekämpa människohandel på egen hand, men det betyder inte att de inte är viktiga i kampen.⁴⁶⁹ Instrument om mänskliga rättigheter är fortsatt viktiga då de adresserar människors utsatthet, bland annat fattigdom och diskriminering, som orsakar människohandel. De är också viktiga för att se till att åtgärder som företas i kampen mot människohandel inte inskränker redan etablerade rättigheter.⁴⁷⁰

Romstadgan adresserar särskilt allvarliga fall av människohandel. Den föreskriver att människohandel kan utgöra brott mot mänskligheten och ger ICC mandat att lagföra förövare. För att utgöra brott mot mänskligheten måste människohandeln ha skett "som en del av ett vidsträckt eller systematiskt angrepp mot civilbefolkning med insikt om angreppet" vilket gör att ICC endast har mandat i ett fåtal fall, och ännu har ingen människohandlare fällts i ICC. Att människohandel kan utgöra ett brott mot mänskligheten ger människohandel legitimitet som ett allvarligt brott och gör att Romstadgan är betydelsefull i kampen mot människohandel. Då den inte är tillämplig på många fall av människohandel eller ålägger stater några förpliktelser torde den dock inte kunna sägas ha någon större praktisk betydelse idag.

Palermoprotokollet är det mest betydelsefulla globala instrumentet i kampen mot människohandel, och många av världens stater är parter till det. Det utarbetades för att intensifiera kampen mot den ökande moderna människohandeln och innehåller omfattande bestämmelser för att förebygga människohandel, kriminalisera och lagföra förövare samt skydda och hjälpa offer. Protokollets definition av människohandel omfattar många former av utnyttjande och den omfattar handel med män, kvinnor och barn. Palermoprotokollet utgör således en milstolpe i kampen mot människohandel men har också flera brister. Protokollet har framför allt

⁴⁶⁸ Gallagher, s. 479.

⁴⁶⁹ Ibid, s. 5.

⁴⁷⁰ Ibid, s. 5.

kritiserats för att dess bestämmelser om att skydda och hjälpa offer är vaga och svagt tvingande,⁴⁷¹ och för att den inte har en effektiv övervakningsmekanism.⁴⁷² Många av dess bestämmelser om förebyggande åtgärder är likaså vaga och svagt tvingande. Det har kritiserats för att bara retoriskt adressera de sociala och ekonomiska faktorer som gör människor sårbara för människohandel,⁴⁷³ och det innehåller endast en vag bestämmelse om att motverka efterfrågan.⁴⁷⁴ Protokollets bestämmelser om kriminalisering och lagföring av brott är dock starkt tvingande. Protokollet har således ett tydligt fokus på att minska straffrihet som är en av människohandelns orsaker, men då det fortfarande är få som fälls för människohandel verkar det inte ha lyckats ens med det. Människohandel definieras som ett brott bestående av tre moment och kanske är det svårt att bevisa alla tre moment, och framför allt ”otillbörligt medel”? Protokollet har enat många av världens stater i kampen mot människohandel och lyckats ta fram en definition som fått globalt erkännande och dess betydelse ska inte underskattas, men dess vaga förpliktelser för att förebygga människohandel och skydda dess offer och den svaga övervakningen av alla protokollets förpliktelser torde inte kunna sägas vara tillräckliga för att bekämpa människohandel.

EKMR är ett instrument för mänskliga rättigheter och har också vaga formuleringar, men då Europadomstolen tolkar konventionen och dess tolkningar binder alla parter genom principen *res interpretata* avhjälpes det de vaga formuleringarna. Att konventionen övervakas av en domstol gör också att parter kan lagföras och åläggas att betala skadestånd vid kränkningar av konventionens bestämmelser. Europadomstolen får dessutom tolka konventionen i ljuset av rådande samhälls- och rättsutveckling vilket gjorde att den kunde utvidga förbudet mot slaveri, trälldom och tvångsarbete i konventionen till att omfatta människohandel samt förtydliga parter förpliktelser i kampen mot den.⁴⁷⁵ Med Europadomstolen som övervakningsmekanism torde EKMR således kunna vara ett effektivt verktyg i kampen mot människohandel i Europa.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel inspirerades av Palermo-protokollet och utarbetades för att förstärka och utveckla normerna i det. Den förstärker Palermo-protokollet framför allt genom utökade förpliktelser gentemot offer. Konventionen erkänner också människohandel som ett brott mot de mänskliga rättigheterna och en kränkning av människans värdighet och integritet. Dess tudelade övervakningsmekanism med både en

⁴⁷¹ Ibid, s. 2, Hathaway, i not 90 a.a., s. 2.

⁴⁷² CdeBaca, i not 27 a.a., s. 43, Gallagher, s. 478.

⁴⁷³ Hathaway, i not 90 a.a., s. 3.

⁴⁷⁴ Palermo-protokollet, artikel 9(5).

⁴⁷⁵ Rantsev v. Cyprus and Russia, § 284-289.

oberoende expertgrupp och partskommitté har också prisats och varit till stor hjälp för dess parter. Således innebär konventionen en avsevärd förstärkning av Palermoprotokollet, men Gallagher menar att dess förpliktelser ändå inte är tillräckliga för att bekämpa människohandel.⁴⁷⁶

Sammanfattningsvis har de globala instrumenten som adresserar människohandel många brister och torde inte kunna sägas vara tillräckliga för att bekämpa människohandel. Europas instrument ger bättre förutsättningar och det är inte förvånande då det är färre parter som har behövt komma överens. För att eliminera fristäder och bekämpa människohandel torde det dock vara viktigt att det finns globala instrument som adresserar människohandelns alla orsaker och har effektiva övervakningsmekanismer.

5.2 Möjliga förstärkningsåtgärder

För att bekämpa människohandel är det alltså viktigt att det finns globala instrument som adresserar människohandelns alla orsaker; utsatthet, efterfrågan och ett system av straffrihet. Idealet är förmodligen *ett* globalt instrument som heltäckande adresserar alla orsaker och har en effektiv övervakningsmekanism, och det ser ut som att Palermoprotokollet var ett försök till det. Ett globalt instrument med många parter innebär dock stora politiska motsättningar och olika ekonomiska förutsättningar vilket gör att det kan vara svårt att enas om förpliktelser. Palermoprotokollet var inte ett undantag och som framgår i kapitel fyra var och är dess parter tveksamma till hårdare övervakning. Således kanske det inte är möjligt med ett globalt heltäckande instrument idag, men människohandeln kanske kan bekämpas genom förstärkningsåtgärder inom flera olika folkrättsliga områden. Nedan följer förslag på hur människohandelns orsaker skulle kunna adresseras inom flera folkrättsliga områden.

Människohandeln är beroende av utsatta människor att utnyttja, och kvinnor, barn, migranter och flyktingar är särskilt sårbara för människohandel. Således är det viktigt att deras utsatthet adresseras och det kan lämpligen fortsätta göras inom mänskliga rättigheter, migrationsrätt, flyktingrätt och internationell humanitär rätt. Relevanta instrument inom mänskliga rättigheter har dock svaga övervakningsmekanismer och det torde vara önskvärt att förstärka dem.

Människohandeln drivs av efterfrågan på sexuella tjänster och billig arbetskraft. Frivillig prostitution är en känslig politisk fråga och det kanske inte är möjligt att ena världens stater i frågan, men om prostitution ökar efterfrågan på kommersiellt sex vore det önskvärt att enas om

⁴⁷⁶ Gallagher, s. 501.

att kriminalisera allt sexköp.⁴⁷⁷ Billig arbetskraft skulle kunna adresseras genom att stärka arbetsrättslig lagstiftning⁴⁷⁸ och genom att utöka företags ansvar för mänskliga rättigheter. Efterfrågan på billig arbetskraft drivs i sin tur av efterfrågan på billiga varor och tjänster och förhoppningsvis kan den minska med åtgärder för att höja det allmänna medvetandet om människohandel. CdeBaca menar att det är viktigt att människor förstår hur de bidrar till människohandel:

”Because we have to recognize our own slavery footprint, and the effect that demand plays in the traffickers’ brutal actions. Pimps do not create the market, they respond to it, and maximize their profits with cruelty and control. With millions of slaves estimated in the agriculture and mining sectors, odds are each of us is eating, drinking, driving, or even texting on something tainted by modern slavery.”⁴⁷⁹

Ett system av straffrihet bidrar också till människohandeln och det är nödvändigt att människohandel kriminaliseras och förövare lagförs. Straffriheten adresseras lämpligen inom ramen för internationell och gränsöverskridande straffrätt vilket också har gjorts. Palermoprotokollet innehåller omfattande bestämmelser om att kriminalisera människohandel och lagföra förövare, och ålägger parter att samarbeta vid gränsöverskridande brott. Dessa bestämmelser skulle kunna utgöra en bra grund för att kunna lagföra förövare, men det torde vara viktigt att utvärdera om det finns bevissvårigheter vid lagföring och om de kan avhjälpas. Det torde också vara önskvärt med en starkare övervakningsmekanism för att kunna främja parter implementeringar mer effektivt. USA:s unilaterala övervakning av staters ansträngningar i kampen mot människohandel avhjälpas delvis Palermoprotokollets bristfälliga övervakning, men det torde vara önskvärt med en effektiv övervakning inom det folkrättsliga systemet.

Människohandel har många likheter med slaveri och många politiker och vissa forskare argumenterar för att människohandel skall anses utgöra slaveri.⁴⁸⁰ Om människohandel skulle anses utgöra slaveri skulle förbudet mot människohandel få status av *jus cogens*. Det skulle innebära att en kränkning skulle medföra en skyldighet för alla stater att samarbeta för att på ett lagligt sätt få slut på kränkningen,⁴⁸¹ och skulle ge alla stater en rätt eller en plikt att lagföra förövare. Att likställa människohandel med slaveri skulle således kunna vara en förstärknings-

⁴⁷⁷ Waltman, i not 37 a.a., 157.

⁴⁷⁸ Chuang, i not 383 a.a., s. 639 ff.

⁴⁷⁹ CdeBaca, i not 27 a.a., s. 49, Se också Todres, i not 21 a.a., s. 62.

⁴⁸⁰ Chuang, i not 383 a.a., s. 619 ff.

⁴⁸¹ ILC, Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Act, UN Doc. A/56/10, 2001, artikel 41(1).

åtgärd. Andra forskare menar dock att en utvidgning av förbudet mot slaveri är olämplig då det finns en risk att det urholkar förbudet och höjer tröskeln för vad som anses utgöra människohandel, och således skulle få negativa konsekvenser för både offer för slaveri och offer för människohandel.⁴⁸² Att likställa människohandel med slaveri torde också stå i strid med Palermoprotokollets definition på människohandel då slaveri tar sikte på själva utnyttjandet av människor medan människohandel definieras som handlingar som företas i *syfte* att utnyttja.⁴⁸³

Det finns också forskare som menar att det är önskvärt att ICC lagför fler förövare.⁴⁸⁴ Obokata menar att det går att argumentera för att ICC har mandat att lagföra fler förövare, exempelvis icke-statliga förövare, enligt Romstadgan.⁴⁸⁵ Han menar att en lagföring i ICC har tre stora fördelar.⁴⁸⁶ För det första att en lagföring i ICC innebär en minskad risk för korruption då det torde vara svårare att influera ett oberoende internationellt organ.⁴⁸⁷ För det andra att offer kan vara med på förfarandena och att åklagare kan få information från stater, IGO:er och NGO:er.⁴⁸⁸ För det tredje att Romstadgan har en fond för att kompensera offer.⁴⁸⁹ Det återstår att se vilken roll ICC kommer ha i kampen mot människohandel, men det bör nämnas att alla stater inte är positiva till ICC då den inskränker suveräniteten.⁴⁹⁰ Andra forskare menar också att lagföring av förövare och hjälp till offer bäst kan ges inom de nationella rättssystemen.⁴⁹¹

Sammanfattningsvis finns det flera möjliga förstärkningsåtgärder att vidta i kampen mot människohandel, och det behövs förmodligen vidtas åtgärder inom alla relevanta folkrättsliga områden. Det är också viktigt att de olika områdena förhåller sig till varandra så att åtgärder inom ett område inte får oönskade effekter inom ett annat område såsom Hathaway menar att Palermoprotokollets bestämmelser om förstärkta gränskontroller har på rätten att söka asyl och principen om icke-avvisning till exempel.⁴⁹²

⁴⁸² Chuang, i not 383 a.a., s. 632 ff, Jfr. Gallagher, s. 51.

⁴⁸³ Jfr. Chuang, i not 383 a.a., s. 629.

⁴⁸⁴ Obokata, *Trafficking of Human Beings as a Crime against Humanity: Some Implications for the International Legal System*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, 2005, s 445 ff.

⁴⁸⁵ Ibid, s. 452.

⁴⁸⁶ Ibid, s. 454.

⁴⁸⁷ Ibid.

⁴⁸⁸ Ibid.

⁴⁸⁹ Ibid.

⁴⁹⁰ USA och Kina är exempelvis inte parter till Romstadgan, se UNTC,

https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=en

⁴⁹¹ Chaudary, i not 27 a.a., s. 99.

⁴⁹² Hathaway, i not 90 a.a., s. 35 ff.

6 Slutsatser

Människohandel skördar många offer världen över och de utsätts för allvarliga kränkningar av mänskliga rättigheter. Människohandel drivs av efterfrågan på sexuella tjänster och billig arbetskraft, och en stor efterfrågan tillsammans med stor tillgång på utsatta människor att utnyttja samt ett system av straffrihet gör människohandel till ett lönsamt brott med liten risk att bli fälld. De senaste tjugo åren har världens stater företagit stora rättsliga ansträngningar i kampen mot människohandel. Det folkrättsliga regelverket kring människohandel är omfattande och innehåller bestämmelser om att förebygga människohandel, lagföra förövare och skydda offer, men det är förmodligen otillräckligt för att bekämpa människohandel. Palermoprotokollet har ett straffrättsligt fokus men dess bestämmelser om att förebygga människohandel och skydda offer är vaga, och den har också en svag övervakningsmekanism. Instrument inom mänskliga rättigheter adresserar också människohandel, men deras svaga övervakningsmekanismer gör det svårt att framtvinga åtgärder. För att kunna bekämpa människohandel behöver förmodligen alla relevanta folkrättsliga områden stärkas och samverka. Det finns flera möjliga förstärkningsåtgärder, men det är svårt att avgöra vilka åtgärder som skulle vara mest effektiva och eventuella åtgärder måste också förhålla sig till redan etablerade rättigheter. Staters generella ovilja att inskränka sin suveränitet begränsar också vilka åtgärder som är möjliga att företa.

För att bekämpa människohandel är det viktigt med fortsatt globalt samarbete och stora rättsliga ansträngningar, men det är också viktigt att utvärdera vad de rättsliga ansträngningarna leder till i praktiken så vi inte upprätthåller ett regelverk som varken straffar förövare eller hjälper offer. Människohandel kan dock inte bekämpas med enbart rättsliga åtgärder, utan kräver sannolikt hela samhällets engagemang:

“To make significant progress, every sector of society must be involved and all ideas and perspectives must be brought to bear, so that one day we can celebrate the end of this gross violation of human rights and human dignity.”⁴⁹³

⁴⁹³ Todres, i not 21 a.a., s. 76.

Källförteckning

Litteratur

Arnardóttir, Oddný Mjöll, *Res Interpretata, Erga Omnes Effect and the Role of the Margin of Appreciation in Giving Domestic Effect to the Judgments of the European Court of Human Rights*, *European Journal of International Law*, vol. 28(3), 2017, s. 819-843.

Bring, Ove, Mahmoudi, Said, & Wrangé, Pål, *Sverige och folkrätten*, 5 uppl., Norstedts Juridik AB, Stockholm, 2014 (cit. Bring m. fl.).

Cdebaca, Luis, *Successes and Failures in International Human Trafficking Law*, *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, 2012, s. 37-51.

Chaudary, Saadiya, *Trafficking in Europe: An Analysis of the Effectiveness of European Law*, *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, 2012, s. 77-99.

Chuang, Janie A, *Exploitation Creep and the Unmaking of Human Trafficking Law*, *American Journal of International Law*, vol. 108, 2014, s. 609-649.

Gallagher, Anne T., *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, New York, 2010 (cit. Gallagher).

Hathaway, J.C., *The Human Rights Quagmire of Human Trafficking*, *Virginia Journal of International Law*, vol. 49, 2009, s. 1-59.

Mahmoudi, Said, *Folkrättsliga texter*, 4 uppl., Wolters Kluwer Sverige AB, Stockholm, 2016.

Obokata, *Trafficking of Human Beings as a Crime against Humanity: Some Implications for the International Legal System*, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 54, 2005, s. 445-457.

Scarpa, Silvia, *Trafficking in Human Beings: Modern Slavery*, Oxford University Press, New York, 2008.

Todres, Jonathan, *Widening Our Lens: Incorporating Essential Perspectives in the Fight against Human Trafficking*, *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, 2012, s. 53-76.

Waltman, Max, *Prohibiting Sex Purchasing and Ending Trafficking: The Swedish Prostitution Law*, *Michigan Journal of International Law*, vol. 33, 2012, s. 133-157.

Rättsfall

Prosecutor v. Kunarac, Kovac and Vukovic, Appeals Chamber, ICTY, 2002 Cases IT-96-23-T and IT-96-23/1-T (cit. Prosecutor v. Kunarac, Kovac and Vukovic).

Siliadin v. France, no. 73316/01, ECtHR 26 July 2005-VII (cit. Siliadin v. France).

Rantsev v Cyprus and Russia, no. 25965/04, ECtHR 7 January 2010 (cit. Rantsev v. Cyprus and Russia).

Internationella överenskommelser

International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic, 1904, 1 LNTS 83.

Slavery Convention, 1926, 60 UNTS 253, ändrad 1953, 212 UNTS 17 (cit. slaverikonventionen).

ILO Forced Labour Convention, 1930, No. 29.

Statue of the International Court of Justice, United Nations, 1945 (cit. ICJ-stadgan).

Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and Exploitation of the Prostitution of Others, 1949, 96 UNTS 271.

European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms, 1950, 213 UNTS 221 (cit. EKMR).

Convention relating to the Status of Refugees, 1951, 189 UNTS 137.

Supplementary Convention on the Abolition of Slavery, the Slave Trade and Institutions and Practices Similar to Slavery, 1956, 226 UNTS 3 (cit. kompletterande slaverikonventionen).

European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters, 1959, ETS No. 30.

International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 171 (cit. IKMPR).

Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights, 1966, 999 UNTS 171, trädde i kraft 1976.

Protocol relating to the Status of Refugees, 1967, 606 UNTS 267.

Vienna Convention on the Law of Treaties, 1969, 1155 UNTS 331 (cit. Wienkonventionen).

Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1979, 1249 UNTS 13 (cit. CEDAW).

Convention on the Rights of the Child, 1989, 1577 UNTS 3 (cit. barnkonventionen).

Rome Statute of the International Criminal Court, 1998, 2187 UNTS 3 (cit. Romstadgan).

Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, 1999, 2131 UNTS 83.

ILO Worst Forms of Child Labour Convention, 1999, No. 182.

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography, 2000, 2171 UNTS 227.

United Nations Convention on Transnational Organized Crime, 2000, 2225 UNTS 209 (cit. UNTOC).

Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, 2000, 2237 UNTS 319 (cit. Palermoprotokollet).

Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005, 2569 UNTS 1. (cit. Europarådets konvention om bekämpande av människohandel).

Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure, 2011, A/RES/66/138, trädde i kraft 2014.

FN-dokument och publikationer

CEDAW Committé, *General recommendation No. 19: Violence against Women*, UN Doc. A/47/38, 1992.

CEDAW Committee & CRC Committee, *Joint general recommendation No. 31 of the Committee on Elimination of Discrimination against Women/general comment No. 18 of the Committee on the Rights of the Child on harmful practices*, UN Doc. CEDAW/C/GC/31 – CRC/C/GC/18, 2014.

CRC Committee, *The right of the child to freedom from all forms of violence*, UN Doc. CRC/C/GC/13, 2011.

Global Plan of Action to Combat Trafficking in Persons, UN Doc. A/RES/64/293, 2010.

ILC, *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts*, UN Doc. A/56/10, 2001.

OHCHR, *Abolishing Slavery and its Contemporary Forms*, HR/PUB/02/4, 2002.

Transnational organized crime, UN Doc. A/RES/53/111, 1998.

Universal Declaration of Human Rights, 1948, UN Doc. A/RES/217A (III) (cit. MR-deklarationen).

UNODC, *Legislative Guides for the Implementation of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and the Protocols Thereto*, UN Sales No. E.05.V.2, 2004 (cit. Legislative Guide).

UNODC, *Travaux Préparatoires of the negotiations for the elaboration of the United Nations Convention against Organized Crime and the Protocols thereto*, United Nations publication, New York, UN Sales No. E.06.V.5, 2006 (cit. Travaux Préparatoires).

UNODC, *Model Law on Trafficking in Persons*, UN Sales No. E.09.V.11, 2009 (cit. UNODC, Model Law).

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2009* (cit. Global Report 2009).

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2012*, United Nations publication, New York, UN Sales No. E.13.IV.1, 2012 (cit. Global Report 2012).

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2014*, United Nations publication, New York, UN Sales No. E.14.V.10, 2014 (cit. Global Report 2014).

UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2016*, United Nations publication, New York, UN Sales No. E.16.IV.6, 2016 (cit. Global Report 2016).

Elektroniska källor

Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/197/signatures?p_auth=C8VCXTSf, lydelse 2018-05-10. (Parter till Europarådets konvention om bekämpande av människohandel)

ICC, Statement of ICC Prosecutor to the UNSC on the Situation in Libya, 9 May 2017, tillgänglig här: <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=170509-otp-stat-lib>

Ochab, Ewelina U., *The World's Fastest Growing Crime*, Forbes, 29 July 2017, tillgänglig här: <https://www.forbes.com/sites/ewelinaochab/2017/07/29/the-worlds-fastest-growing-crime/2/#182bc77d6547>

OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Introduction.aspx>, lydelse 2018-05-10.

OHCHR, <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRC/Pages/CRCIntro.aspx>, lydelse 2018-05-10.

UNICEF, <https://unicef.se/fakta/handel-med-barn>, lydelse 2018-03-20.

UNTC, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-12-a&chapter=18&lang=en, lydelse 2018-03-20. (Parter till Palermoprotokollet)

UNTC, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en, lydelse 2018-05-10. (Parter till CEDAW)

UNTC, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en, lydelse 2018-05-10. (Barnkonventionen parter)

UNTC, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10&chapter=18&clang=en, lydelse 2018-05-10. (Parter till Romstadgan)

Övriga källor

Council of Europe, *Explanatory report on the Convention on Action against Trafficking in Human Beings*, 2005, ETS 197, 16.V (cit. Explanatory report).

Council of Europe, *7th General Report on GRETA's Activities*, 2018.

Declaration Relative to the Universal Abolition of the Slave Trade, 1815, 63 CTS 473.

ILO, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, ILO, Geneva, 2017.

US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2016* (cit. TIP Report 2016).

US Department of State, *Trafficking in Persons Report 2017* (cit. TIP Report 2017).