

**DA**

**DA**

**DA**



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.3.2009

SEK(2009) 359

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE**

**Ledsagedokument til**

**forslag til**

**RÅDETS RAMMEAFGØRELSE**

**om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og  
om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA**

**RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN**

{KOM(2009) 136 endelig}

{SEK(2009) 358}

## RESUMÉ AF KONSEKVENSANALYSEN

### 1. HVAD ER PROBLEMET?

Menneskehandel anses for en af de alvorligste forbrydelser i verden, en grov krænkelse af menneskerettighederne, en moderne form for slaveri<sup>1</sup> og er yderst indbringende i forbindelse med organiseret kriminalitet. Menneskehandel består i rekruttering, overførelse eller modtagelse af personer, der sker ved hjælp af tvang, bedrag eller misbrug med henblik på udnyttelse, herunder seksuel udnyttelse og udnyttelse af arbejdskraft, tvangsarbejde, husslaveri eller andre former for udnyttelse.

Selvom menneskehandel i EU ofte forbindes med ulovlig indvandring og menneskesmugling, er der en klar forskel. Menneskehandel er en forbrydelse, der krænker et menneskes grundlæggende rettigheder, hvorimod menneskesmugling er en overtrædelse af lovgivningen til beskyttelse af landegrænserne. I forbindelse med ulovlig indvandring med bistand fra en menneskesmugler er der en kontrakt mellem indvandrerens og smuglerens, og forholdet mellem de to ophører, når indvandrerens er kommet ind på den modtagende stats område. I forbindelse med menneskehandel bruges der ulovlige midler, såsom tvang, bedrag eller misbrug af de pågældendes særligt udsatte situation, på et eller andet tidspunkt i processen. Desuden sker overførelsen af de pågældende personer med henblik på yderligere udnyttelse, der sædvanligvis begynder i bestemmelseslandet.

Social sårbarhed er nok den væsentligste årsag til menneskehandel. Sårbarheden udspringer af økonomiske og sociale faktorer, såsom fattigdom, kønsdiskrimination, væbnede konflikter, vold i hjemmet, dårligt fungerende familier og personlige omstændigheder som alder, helbredstilstand eller handicap. Denne sårbarhed bruges af internationale netværk for organiseret kriminalitet til at fremme migration og siden til groft at udnytte mennesker ved brug af magt, trusler, tvang eller forskellige former for misbrug, såsom gældsbinding. Den høje fortjeneste, der kan opnås, er en væsentlig drivkraft for handlen. Efterspørgslen efter seksuelle ydelser og billig arbejdskraft er en medvirkende drivkraft.

Mennesker kan blive handlet med henblik på seksuel udnyttelse eller andre ulovlige formål, såsom udnyttelse af arbejdskraft eller husslaveri. Selv om handel med unge mænd forekommer, navnlig til udnyttelse som arbejdskraft, udgør kvinder og piger stadig størstedelen af ofrene for menneskehandel. Også kønsdiskrimination og vold i hjemmet er grundlæggende årsager til menneskehandel, og derfor anses menneskehandel for en form for kønsbetinget vold. Der handles med børn med henblik på at udnytte dem i forbindelse med tiggeri og ulovlig adfærd. Der sker handel med både drenge og piger med henblik på seksuel udnyttelse. Handel med mennesker med henblik på at fjerne deres organer kan også forekomme.

Det er vanskeligt at vurdere omfanget af denne forbrydelse, fordi den ulovlige adfærd i forbindelse med menneskehandel er skjult bag udbredte fænomener, såsom prostitution eller immigration. Den eneste ansættelse af omfanget af menneskehandel og tvangsarbejde, som er foretaget på grundlag af gennemskuelige og anerkendte metoder, er på globalt plan og er

---

<sup>1</sup> Georgina Vaz Cabral: La traite des êtres humains. Réalités de l'esclavage contemporain, Paris, 2006.

udført af Den Internationale Arbejdsorganisation (herefter "ILO"). Ifølge ILO<sup>2</sup> udgør tvangsarbejde i forbindelse med menneskehandel ca. 20 % af alt tvangsarbejde, idet størstedelen af tvangsarbejde og tvangsydelser er forbundet med traditionelle slaverilignende forhold, dvs. hvor den pågældende ikke flyttes, men udnyttes på stedet. Man går derfor ud fra, at der globalt er mindst 2,45 millioner mennesker, der er udsat for tvangsarbejde som følge af menneskehandel. Heraf bliver der hvert år handlet med 1,225 millioner mennesker med henblik på tvangsarbejde Disse overslag omfatter både handel over landegrænserne og handel inden for et land. De fleste bliver solgt til tvangsarbejde med henblik på erhvervmæssig seksuel udnyttelse (43 %) eller med et blandet formål (25 %). De resterende (32 %) er ofre for menneskehandel med henblik på økonomisk udnyttelse. Kvinder og piger udgør 56 % af ofrene for økonomisk udnyttelse under tvang, mens mænd og drenge udgør 44 %. Når man ser på tvangsarbejde til erhvervmæssig seksuel udnyttelse, er langt størstedelen (98 %) kvinder og piger. Børn under 18 år udgør mellem 40 % og 50 % af alle ofrene for tvangsarbejde<sup>3</sup>.

Menneskehandel i EU er navnlig et kriminalitetsfænomen fra tredjelande, men særligt efter den seneste udvidelse er der også handelsstrømme inden for EU-området. Nationale overvågningsorganer har også rapporteret om menneskehandel inden for et lands grænser<sup>4</sup>. Der er kun gjort få forsøg på at udarbejde overslag over omfanget i Europa, og de er ikke pålidelige. Da Europa er et af de vigtigste bestemmelsessteder i verden, er det dog rimeligt ud fra de tal, der er til rådighed, at antage, at der hvert år er flere hundrede tusind mennesker, der enten indrejser i EU som ofre for menneskehandel eller er ofre for menneskehandel inden for EU.

Derfor bør der ydes en kraftig indsats mod menneskehandel, der skal være rettet både mod retsforfølgelse af forbryderne og beskyttelse af ofrene.

På internationalt plan var FN's protokol af 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet<sup>5</sup> det første internationale retsinstrument, der indgående behandlede menneskehandel. Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel<sup>6</sup> anses for indtil videre at udgøre den højeste internationale standard. På EU-niveau har rammeafgørelse 2002/629/RIA om bekæmpelse af menneskehandel<sup>7</sup> særligt søgt at tilgodese behovet for en tilnærmelse af de strafferetlige regler og sanktioner<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Patrick Belser, Michaelle De Cock og Fahrad Mehran, ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World, ILO, Geneve, april 2005.

<sup>3</sup> Disse procentsatser svarer til mellem 4,9 og 6,15 millioner børn. Det sidste overslag anses for at være i overensstemmelse med overslaget i ILO's Global Report fra 2002 "*A future without child labour*", der ud fra en anden metode ansatte, at der var 5,7 millioner børn i tvangsarbejde.

<sup>4</sup> F.eks. er der blevet rapporteret tilfælde af menneskehandel inden for et lands grænser i den hollandske nationale rapportørs sjette rapport fra 2008.

<sup>5</sup> Palermo-protokollen af 2000 om forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, der supplerer FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

<sup>6</sup> Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (CETS nr. 197).

<sup>7</sup> 2002/629/RIA, nævnt ovenfor.

<sup>8</sup> Rapport på grundlag af artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel, KOM(2006) 287 endelig.

Selv om medlemsstaterne generelt har opfyldt de grundlæggende krav i rammeafgørelsen, vil gennemførelsen af en detaljeret og effektiv politik til bekæmpelse af menneskehandel kræve en øget indsats.

## 2. HVAD ER BEGRUNDELSEN FOR EU-FORANSTALTNINGER?

Der eksisterer allerede omfattende internationale retsregler til bekæmpelse af menneskehandel. De involverede parter er imidlertid af den opfattelse, at de eksisterende retsregler er utilstrækkeligt eller mangelfuldt gennemført i medlemsstaterne.

I Kommissionens beretning fra 2006 om gennemførelsen af rammeafgørelsen om bekæmpelse af menneskehandel<sup>9</sup> og dens arbejdsdokument fra 2008 om EU's handlingsplan<sup>10</sup> blev det konstateret, at kravene i rammeafgørelsen stort set var blevet opfyldt af medlemsstaterne for så vidt angik gennemførelsen af lovgivningen. Faktisk skyldes medlemsstaternes opfyldelse af de grundlæggende krav i den gældende rammeafgørelse lovgivning fra før rammeafgørelsen eller ny lovgivning til gennemførelse af rammeafgørelsen. Eftersom en række bestemmelser i rammeafgørelsen giver mulighed for undtagelser og forbehold, og rammeafgørelsen kun indeholder bestemmelser om strafferet, er der dog stadig kun sket en utilfredsstillende gennemførelse af en detaljeret politik til bekæmpelse af menneskehandel i medlemsstaterne. I Kommissionens arbejdsdokument nævnt ovenfor blev det konstateret, at gennemførelsen af en politik til bekæmpelse af menneskehandel ville kræve en øget indsats.

Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel fra 2005 fastsætter en højere international standard og udgør et vigtigt skridt på vejen mod harmonisering af lovgivningen, herunder strafferetten, støtte til ofre, forebyggelse og overvågning. Konventionen indeholder imidlertid både bindende og ikke-bindende bestemmelser og giver mulighed for forbehold på væsentlige områder, såsom ekstraterritorial jurisdiktionskompetence. Konventionen har således selv en række svage punkter.

Under hensyn til de gældende retsregler vedrørende FN's og Europarådets retlige instrumenter og EU-lovgivning, kan der konstateres følgende mangler:

– *Forbryderne bliver ikke dømt*

- På nuværende tidspunkt indledes der ikke nok straffesager<sup>11</sup>. I 2006 blev de højeste tal for efterforskning af menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og retsforfølgelse af de skyldige registreret i AT (128), BE (291), BG (291), DE (353), IT (214), PT (65) og UK (54)<sup>12</sup>. Det samlede antal sager, der blev efterforsket i EU var på 195 i 2001, 453 i

---

<sup>9</sup> Rapport på grundlag af artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel, KOM(2006) 287 endelig.

<sup>10</sup> Commission working document - Evaluation and monitoring of the implementation of the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, KOM(2008) 657. Arbejdsdokumentet blev udarbejdet på grundlag af 24 besvarelse af et spørgeskema, der blev udsendt af Kommissionen i december 2007, og oplysninger fremsendt af forskellige organer, såsom Europol og Eurojust.

<sup>11</sup> Kommissionens arbejdsdokument KOM(2008) 657 er kilden til alle taloplysningerne i dette afsnit.

<sup>12</sup> For visse lande omfatter tallene menneskehandel til udnyttelse af arbejdskraft. Det er muligt, at et vist antal forekomster af seksuel udnyttelse stadig i strafferetlig henseende behandles som sager angående udnyttelse af prostitution på grund af vanskelighederne ved at indsamle bevismateriale.

2003, 1 060 i 2005 og 1 569 i 2006<sup>13</sup>. Trods den stigende tendens står antallet af straffesager stadig ikke mål med det formodede omfang af forbrydelsen som beskrevet ovenfor.

- *Ofrene modtager ikke tilstrækkelig bistand, beskyttelse og erstatning*
- Med hensyn til antallet af ofre, der har modtaget støtte i de senere år, er der kun indkommet tal fra AT (162), BE (121), BG (81), CZ (14), FI (9), IT (2 143), LT (96), PL (10), SL (40) og NO (37)<sup>14</sup>. Når der henses til det formodede omfang af menneskehandlen i Europa, må det konkluderes, at der kun er nogle få lande, der har truffet foranstaltninger, der kan anses for et egentligt tiltag. I lande, såsom AT, BE, IT, BG og UK, der har et betydeligt antal ofre, der har modtaget bistand, er tallene for straffesager på den anden side også højere.
- *Ringe overvågning af situationen*
- Der er en generel mangel på tal på og overslag over menneskehandel. For så vidt angår ofres rettigheder og støtte til ofrene er langt de fleste lande ikke engang i besiddelse af tal. Det nationale system synes stadig at være utilstrækkeligt, hvad angår overvågningsordninger. To lande (NL og SE) har udpeget nationale rapportører, og otte har anført, at de har oprettet tilsvarende ordninger (BE, BG, CY, CZ, DK, FI, PT og UK). Denne situation kan have en negativ virkning på kvaliteten af de indsamlede data.

Af disse grunde er de involverede parter fortalere for mere effektive, målrettede og bindende foranstaltninger, særligt på de ovennævnte kritiske områder.

### 3. HVAD ER MÅLENE?

Det overordnede mål med forslaget er at bekæmpe kriminalitet, både organiseret og anden kriminalitet, navnlig menneskehandel og forbrydelser mod børn, i overensstemmelse med EU-traktatens artikel 29 ved at skabe mere sammenhængende retsregler for bekæmpelsen af menneskehandel inden for den tredje søjle og at øge effektiviteten heraf

#### A Specifikt mål: Retsforfølgelse

- Operationelle mål:
  - A1 At pålægge straffe, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed og virker afskrækkende
  - A2 At fremme ofrenes samarbejde med retsinstanserne
  - A3 At fjerne hindringer for internationalt samarbejde og udbrede brugen af efterforskningsmetoder, der er effektive i forbindelse med organiseret kriminalitet og sager, der går på tværs af landegrænserne.

---

<sup>13</sup> Antallet af sager, der førte til domsfældelse, er langt lavere. Det samlede antal i 2006 var 284 sager, hvor der skete domsfældelse for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.

<sup>14</sup> Disse tal kan ikke sammenlignes med tallene i IOM's database.

- A4 At gøre det lettere at retsforfølge gerningsmændene, når lovovertrædelsen er begået uden for statens territorium.

## **B Specifikt mål: Beskyttelse af ofrenes rettigheder**

- Operationelle mål:
- B1 At give ethvert formodet offer ubetinget og individuel bistand før, under og efter retssagen
- B2 t beskytte ofrene mod frihedsberøvelse og retsforfølgelse for forbrydelser, de er blevet tvunget til at begå, såsom overtrædelser af immigrationslovgivningen
- B3 At øge beskyttelsen af ofre mod sekundær viktimisering forvoldt på grund af den måde, hvorpå de kompetente myndigheder behandler retssagen
- B4 At indføre særlige midler til at sikre effektiv beskyttelse og erstatning.

## **C Specifikt mål: At forebygge menneskehandel**

- Operationelle mål:
- C1 At begrænse faktorer, der øger sårbarheden i hjemlandene
- C2 At forbedre kvalifikationerne hos de offentligt ansatte, som det er sandsynligt vil komme i kontakt med potentielle ofre
- C3 At bekæmpe efterspørgslen efter seksuelle ydelser og billig arbejdskraft
- **D Specifikt mål: At oprette effektive systemer til overvågning**
- Operationelle mål:
- D1 At indføre tilsvarende nationale organer, såsom nationale rapportører, eller tilsvarende organer
- D2 At oprette et nært samarbejde mellem de nationale rapportører eller tilsvarende organer.

## **4. HVILKE POLITISKE LØSNINGER FINDES DER?**

Der er set på forskellig politiske løsninger på, hvordan de fastlagte mål kan nås.

- Politisk løsning 1: Ingen nye EU-foranstaltninger
- EU træffer ingen foranstaltninger til at bekæmpe menneskehandel, mens medlemsstaterne kan fortsætte undertegnelsen og ratificeringen af Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel.
- Politisk løsning 2: Foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter

Rammeafgørelse 2004/629/RIA ændres ikke. Der kan indføres foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter inden for støtteordninger for ofre, overvågning, forebyggende foranstaltninger i bestemmelseslande, forebyggende foranstaltninger i hjemlande, uddannelse og samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder.

- Politisk løsning 3: Ny lovgivning om retsforfølgelse, støtte til ofrene, forebyggelse og overvågning.

Der vedtages en ny rammeafgørelse, der samler bestemmelserne i den gældende rammeafgørelse, visse bestemmelser i Europarådets konvention og yderligere elementer. Særligt vil den nye rammeafgørelse indeholde bestemmelser om materiel strafferet, jurisdiktionskompetence og retsforfølgning, ofrenes rettigheder i straffesager, bistand til ofre, særlige beskyttelsesforanstaltninger for børn, forebyggelse og overvågning.

- Politisk løsning 4: Ny lovgivning (som i løsning 3) + foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter (som i løsning 2)
- Der vedtages en ny rammeafgørelse, der samler den gældende rammeafgørelse og nye bestemmelser. Den nye rammeafgørelse suppleres af foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter, særligt de under løsning 2 anførte.

## 5. HVORDAN ADSKILLER LØSNINGERNE SIG FRA HINANDEN?

Løsning 1 (status quo) kan give en betydelig forbedring, hvis medlemsstaterne undertegner, ratificerer og gennemfører Europarådets konvention CETS nr. 197. Imidlertid gør de langvarige nationale ratifikationsprocedurer det - uden en retligt bindende ramme på EU-niveau - usikkert, hvornår og i hvilket omfang konventionens fordele vil blive ført ud i praksis.

Løsning 2 ville sætte skub i gennemførelsen af de eksisterende rammer, men den ville være utilstrækkelig til at forbedre retsforfølgelsen på en række områder, der kræver særlig hjemmel. Derudover giver det ikke anledning til optimisme med hensyn til effektiviteten af løsning 2, at der har været et lavt niveau af implementering af de ikke-bindende dokumenter, der tidligere er vedtaget.

Løsning 3 ville indebære en forbedring i forhold til den nuværende situation. Den ville stramme op på lovgivningen på de områder, der falder ind under de nugældende EU-regler om retsforfølgelse af forbrydere og beskyttelse af ofre. Den ville også takle forebyggelse og overvågning. De finansielle omkostninger forventes at opvejes af den sociale og økonomiske fordel ved mere effektive foranstaltninger til bekæmpelse af denne forbrydelse.

Løsning 4 ville kraftigt øge effektiviteten af foranstaltningerne i løsning 2 og 3 ved at kombinere dem og tilskynde medlemsstaterne til at samarbejde om at udvikle redskaber og træffe foranstaltning til at forbedre implementeringen af de mere detaljerede retsregler, der indføres.

Ifølge analysen af økonomiske konsekvenser, sociale konsekvenser og konsekvenser for de grundlæggende rettigheder udgør løsning 3 og 4 den bedste tilgang til problemerne med henblik på at nå de fastsatte mål. Løsning 4 bør foretrækkes.