



Bruxelles, den 19.5.2016
COM(2016) 267 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2016),

**i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og
bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor
{SWD(2016) 159 final}**

I. BAGGRUND

Menneskehandel betyder køb, salg og udnyttelse af børn og voksne og har store skadelige virkninger for den enkelte person, samfundet og økonomien. Menneskehandlere udnytter folks sårbarheder, hvilket kan forværres yderligere af faktorer som fattigdom, diskrimination, ulighed mellem kønnene, vold mod kvinder, manglende adgang til uddannelse, etniske konflikter og naturkatastrofer.

Menneskehandel er en forbrydelse drevet af efterspørgsel og fortjeneste. Fortjenesten skaber både i den lovlige og ulovlige økonomi et komplekst samspil mellem udbud og efterspørgsel, som det er nødvendigt at tage hånd om, hvis denne forbrydelse skal stoppes.

Menneskehandel udgør en grov overtrædelse af de grundlæggende rettigheder og **er udtrykkeligt forbudt i EU's charter om grundlæggende rettigheder**. Det er også angivet som et af kriminalitetsområderne i artikel 83 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. De former for kriminalitet, der omtales i artikel 83, kaldes "eurokriminalitet", dvs. kriminalitet af særlig grov karakter med en grænseoverskridende dimension.

Samarbejde og koordinering mellem medlemsstaterne er derfor afgørende, hvilket afspejles i **direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**¹ ("menneskehandelsdirektivet"). I henhold til direktivets artikel 20 skal medlemsstaterne for at bidrage til en koordineret og konsolideret EU-strategi for bekæmpelse af menneskehandel "lette opgaverne for en koordinator for bekæmpelse af menneskehandel. Medlemsstaterne skal navnlig formidle de i artikel 19 omhandlede oplysninger til koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel, på grundlag af hvilke sidstnævnte skal bidrage til rapportering, der udføres af Kommissionen hvert andet år, om hvilke fremskridt der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel".

Til det formål udnævnte Kommissionen en EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel, som har ansvaret for at forbedre koordineringen og konsekvensen mellem EU-institutioner, EU-agenturer, medlemsstaterne og internationale aktører samt for at udarbejde nye og forbedre de eksisterende EU-politikker om bekæmpelse af menneskehandel².

Dette er den første rapport fra Kommissionen om menneskehandel, siden menneskehandelsdirektivet blev vedtaget. I overensstemmelse med betragtning 27 og artikel 19 i direktivet er rapporten inddelt i tre hovedafsnit: tendenser i menneskehandlen, resultaterne af specifikke aktioner til bekæmpelse af menneskehandel og statistik fra medlemsstaterne. Den ledsages af et arbejdsdokument³ fra Kommissionens tjenestegrene, som indeholder detaljerede og omfattende faktuelle oplysninger, der supplerer oplysningerne i

¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/ALL/?uri=CELEX:32011L0036>

² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en

³ SWD(2016) 159.

denne rapport. Endvidere undersøger rapporten, hvilke foranstaltninger Kommissionens og andre relevante aktører har truffet i overensstemmelse med **EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016**⁴ ("EU-strategien"). Resultaterne i denne rapport stiller skarpt på Kommissionens politiske tilgang og vil indgå i udarbejdelsen af en **strategi efter 2016 om menneskehandel**, der offentliggøres i 2016.

Endvidere undersøger rapporten de vigtigste EU-politikker om bekæmpelse af menneskehandel, herunder den europæiske dagsorden for migration⁵, den europæiske dagsorden for sikkerhed⁶, EU-handlingsplanen for bekæmpelse af smugling af migranter 2015-2020⁷, handlingsplanen for menneskerettigheder og demokrati 2015-2019⁸, den nye ramme for ligestilling mellem kønnene og styrkelse af kvinders indflydelse og status i EU's forbindelser udadtil i 2016-2020⁹ og "Strategic engagement of the EU for gender equality 2016-2019" ("EU's strategi for ligestilling mellem kønnene 2016-2019")¹⁰.

Denne rapport fokuserer på spørgsmål, der belyser den samlede tilgang i menneskehandelsdirektivet og EU-strategien. Den undersøger navnlig, hvilke fremskridt der er gjort i gennemførelsen af **retsfølgning** (med fokus på økonomiske efterforskninger), **beskyttelse** (med fokus på at oprette nationale henvisningsmekanismer) og **forebyggelse** (med fokus på medlemsstaternes foranstaltninger til at forhindre forbrydelser i overensstemmelse med menneskehandelsdirektivets artikel 18).

Rapporten er baseret på oplysninger fra tre hovedkilder: oplysninger indsamlet af **nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer** og indsendt af medlemsstaterne til EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel i overensstemmelse med artikel 19 og 20 i menneskehandelsdirektivet, bidrag indsendt af civilsamfundsorganisationer, der deltager i **EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel**¹¹, og **EU's e-platform for civilsamfundet samt oplysninger fra de relevante EU-agenturer, internationale og regionale organisationer**.

De oplysninger, som medlemsstaterne indsender, dækker primært **perioden 2011-2013**. Denne rapport indeholder imidlertid også nyere oplysninger, herunder **statistiske data for årene 2013-2014**¹².

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0286>

⁵ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_da.pdf

⁶ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/basic-documents/docs/eu_agenda_on_security_en.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_da.pdf

⁸ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/joint_communication_on_human_rights_and_democracy_en.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/staff-working-document-gender-2016-2020-20150922_en.pdf

¹¹ Alle oplysninger om EU's civilsamfundsplatform findes på engelsk på Kommissionens websted om platformen: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>.

¹² Der blev i december 2015 sendt en specifik anmodning om statistiske data for årene 2013 og 2014 til medlemsstaterne.

II. TENDENSER OG UDFORDRINGER I FORBINDELSE MED BEKÆMPELSEN AF MENNESKEHANDEL I EU

Det er vanskeligt at vurdere det præcise omfang på EU-plan af den komplekse forbrydelse, som menneskehandel er, fordi den har forbindelse til andre kriminelle aktiviteter og på grund af forskellene i de nationale lovgivninger. Kommissionen har i de senere år indsamlet relevant statistik gennem Eurostat. Den seneste Eurostat-rapport om menneskehandel¹³ blev offentliggjort i 2015 og dækker perioden 2010-2012.

Tendenserne i de statistiske data for **perioden 2013-2014**¹⁴, som medlemsstaterne har indsendt til denne rapport, følger tendenserne i den foregående periode. Det er vigtigt at understrege, at oplysningerne vedrører "registrerede ofre" (både identificerede og formodede)¹⁵. Men da hele området er så komplekst, er der gode grunde til at tro, at det faktiske antal af ofre for menneskehandel i EU er betydeligt højere.

- Der var i alt **15 846 "registrerede ofre"** (både identificerede og formodede) for menneskehandel i EU.
- Menneskehandel med henblik på **seksuel udnyttelse** er stadig den mest udbredte form (67 % af de registrerede ofre), efterfulgt af udnyttelse som arbejdskraft (21 % af de registrerede ofre). De resterende 12 % blev registreret som ofre for menneskehandel til andre former for udnyttelse.
- Over tre fjerdele af de registrerede ofre var kvinder (76 %).
- Mindst 15 % af de registrerede ofre var børn¹⁶.
- **65 %** af de registrerede ofre var **EU-borgere**.
- **De fem EU-lande, hvor flest registrerede ofre havde statsborgerskab** i 2013-2014, var Rumænien, Bulgarien, Nederlandene, Ungarn og Polen. Det er de samme lande som i 2010-2012.
- **De fem ikke-EU-lande, hvor flest registrerede ofre havde statsborgerskab**, var Nigeria, Kina, Albanien, Vietnam og Marokko.

¹³ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf

¹⁴ Der blev indsamlet data til denne rapport som led i en foreløbig og forenklet øvelse, der blev udført efter offentliggørelsen af de to Eurostat-arbejdsdokumenter om menneskehandel, og før eventuelle andre fremtidige officielle dataindsamlinger. Der findes flere oplysninger om, hvordan Kommissionen indsamler data om menneskehandel, i Eurostats statistiske arbejdsdokument "Trafficking in human beings" ("Menneskehandel") fra 2015.

¹⁵ I overensstemmelse med definitionen i menneskehandelsdirektivet henviser "identificeret offer" til en person, som de relevante myndigheder formelt har identificeret som offer for menneskehandel. "Formodet offer" anvendes for et offer for menneskehandel, der opfylder kriterierne i EU-direktivet, men som de relevante myndigheder ikke har identificeret officielt som offer, eller som har nægtet at blive formelt og juridisk identificeret som offer for menneskehandel. Nogle medlemsstater skelner mellem de to kategorier, når de indsamler data, mens andre kun medtager den ene af de to kategorier.

¹⁶ Ud fra de delvist aldersopdelte data, der er indgivet af medlemsstaterne.

- **6 324** mennesker havde formel kontakt med politiet eller det strafferetlige system¹⁷ i forbindelse med forbrydelsen menneskehandel¹⁸.
- I alt **4 079** retsforfølgninger og **3 129** domme for menneskehandel blev rapporteret i EU.

Der findes en mere detaljeret analyse af de statistiske data i det ledsagende arbejdsdokument.

Sammenlignet på årsbasis er det samlede antal registrerede ofre i oplysningerne for perioden 2013-2014 lavere end det registrerede antal i Eurostats arbejdsdokument for 2010-2012 (8 034 i 2013 og 7 812 i 2014, sammenlignet med 9 710 i 2010, 9 438 i 2011 og 10 998 i 2012). Selv om de dataindsamlingsmetoder, der er anvendt i begge perioder, lignede hinanden, er det ikke tilrådeligt på dette stadium at sammenligne dataene, hverken de to øvelser imellem eller i forhold til bestemte år, da der kan være forskel på registreringsmetoder og juridiske definitioner. Derfor skal uoverensstemmelserne i de årlige tal og navnlig årsagerne til, hvorfor der blev registreret færre ofre for menneskehandel, undersøges og analyseres nærmere. Desuden har ofrenes oprindelseslande, destinationslande, formerne for udnyttelse og ofrenes alders- og kønsprofil ikke har ændret sig i den femårige periode (2010-2014), hvilket viser, at situationen ikke er ændret på trods af den indsats, der er gjort¹⁹.

På grundlag af disse oplysninger er det vigtigt, at **medlemsstaterne fortsætter bestræbelserne på at forbedre indsamlingen af (alders- og kønsopdelte) data om menneskehandel for at overvåge fænomenet.** Dataindsamling er også vigtig for at måle virkningen af indsatsen for at afhjælpe problemet. Konsekvensen i de statistiske tendenser i de to perioder tyder på, at **medlemsstaterne bør intensivere bestræbelserne på at efterforske forbrydelserne, retsforfølge gerningsmændene og identificere potentielle ofre.** Kommissionen er parat til at støtte medlemsstaterne i disse bestræbelser. Dette vil omfatte udfærdigelse af bedre retningslinjer og indsamling af data om andre indikatorer for at gøre dataene mere pålidelige og sammenlignelige.

Udviklingen med hensyn til former for udnyttelse

Menneskehandel er et socialt fænomen, som indtager mange former. Den udvikler sig over tid, ofte afhængigt af efterspørgslen og menneskehandlernes opfindsomhed. Listen over forskellige former for udnyttelse i menneskehandelsdirektivet er ikke udtømmende, så der kan tilføjes nye former for udnyttelse i definitionen af menneskehandel.

¹⁷ Kan omfatte personer, der er mistænkte eller arresterede for en forbrydelse på nationalt plan. Se definitionen i "Eurostat Crime and Criminal Justice Metadata in Euro SDMX Metadata Structure (ESMS)" http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/crim_esms.htm

¹⁸ Det er ikke alle medlemsstater, der har fremsendt data om den strafferetlige proces. Endvidere henviser de fleste af medlemsstaterne til enkeltpersoner, men nogle medlemsstater henviser til sager eller overtrædelser og ikke til enkeltpersoner.

¹⁹ Disse resultater er også afspejlet i "[Europols situationsrapport: "Trafficking in human beings in the EU"](#)" ("Europols situationsrapport: Menneskehandel i EU"), februar 2016.

Medlemsstaterne og andre aktører skal fordele ressourcerne til bekæmpelse af menneskehandel forholdsmæssigt for at tage hånd om alle former for menneskehandel, herunder nye former, og sikre, at der holdes øje med udviklingen.

- **Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse**

Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er stadig langt den mest udbredte form for menneskehandel i EU. Ifølge statistiske data for 2013-2014 var der 10 044 registrerede ofre (67 % af det samlede antal registrerede ofre) for denne type udnyttelse, som primært rammer kvinder og børn (95 % af de registrerede ofre), selv om nogle få medlemsstater har rapporteret om en stigning i antallet af mandlige ofre. De fleste af ofrene findes i sexindustrien. De foreliggende oplysninger tyder på, at menneskehandlerne i stigende grad skifter fra synlige til mindre synlige former for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, og at de misbruger deres status som selvstændige.

Ifølge Europol er det i de lande, hvor prostitution er lovligt og reguleret, muligt, at sexarbejdet er påvirket af behovet for billig arbejdskraft, og i de lande er det meget nemmere for menneskehandlere, der ønsker at bruge reglerne til at udnytte deres ofre²⁰. Mønstrene er også ved at ændre sig fra de synlige til de mindre synlige former for prostitution.

De data, der er indsamlet til denne rapport, tyder på, at menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse trods den indsats, der er gjort hidtil, ikke er blevet bekæmpet og ikke er blevet reduceret. Medlemsstaterne bør **fortsætte og endda intensivere bestræbelserne på at bekæmpe menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.**

- **Menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft**

Flere medlemsstater har rapporteret, at menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft er stigende (21 % af det samlede antal registrerede ofre). Medlemsstaterne rapporterer også om en stigning i antallet af mandlige ofre for denne type menneskehandel, f.eks. i landbrugssektoren. Statistiske data for 2013-2014 viser, at 74 % af de registrerede ofre for udnyttelse som arbejdskraft var mænd²¹.

Menneskehandlere udnytter huller i håndhævelsen af eller tilsynet med lovgivningen om arbejdstilladelser, visa samt arbejdstagernes rettigheder og arbejdsvilkår. Menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft er på ingen måde et nyt fænomen i EU, og efter finanskrisen er efterspørgslen efter billig arbejdskraft steget²², og mennesker føres ind i og rundt i EU for at udføre ubetalt eller meget dårligt betalt arbejde, hvor de lever og arbejder under forhold, som ikke respekterer deres menneskelige værdighed.

Privat hushjælp er en form for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, der er særligt vanskelig at opdage. Det rammer primært kvinder og piger. Eftersom det finder

²⁰ ibid.

²¹ Ifølge medlemsstaterne udnyttes de mandlige ofre primært inden for landbrug, bygge og anlæg, hotel- og restaurationsbranchen, produktion og husligt arbejde. De kvindelige ofre udnyttes primært til husligt arbejde.

²² Som rapporteret af Europol i sin situationsrapport. Europols situationsrapport.

sted i private hjem, er ofrene ofte isolerede med ingen eller begrænsede muligheder for at anmelde eller flygte fra udnyttelsen.

Det er vigtigt at understrege, at ikke alle tilfælde af udnyttelse på EU's arbejdsmarked er forbundet med menneskehandel. Men når det er tilfældet, er det vigtigt at identificere og hjælpe **alle ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft.**

- **Menneskehandel med henblik på andre former for udnyttelse**

Ifølge statistiske data for 2013-2014 tegner andre former for udnyttelse sig for 12 % af det samlede antal ofre.

Andre former for udnyttelse er ifølge oplysninger fra medlemsstaterne menneskehandel med henblik på tvangstiggeri, kriminelle handlinger, tvangsægteskab, proformaægteskab, organfjernelse, handel med spædbørn og småbørn til adoption, handel med gravide med henblik på salg af deres nyfødte børn, handel med henblik på produktion af cannabis og handel med henblik på narkotikasmugling eller salg af narkotika.

Medlemsstaterne rapporterer også om sager, hvor mennesker bliver ofre for **flere former for udnyttelse**, f.eks. hvis de både skal bruges som arbejdskraft og til sexarbejde, eller hvis de handles med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og samtidig tvinges til at deltage i kriminelle aktiviteter.

Rapporter fra medlemsstaterne tyder på, at **udnyttelse af mennesker med fysiske og psykiske handicap og udviklingsforstyrrelser er stigende**. Der er også rapporteret om en stigning i **handelen** med personer med romabaggrund **med henblik på tvangstiggeri**. Ofre for menneskehandel bruges også som **narkokurerer**, udnyttes til **cannabisdyrkning** eller bruges til at begå **misbrug af sociale ydelser**. Medlemsstaterne rapporterer desuden, at **gravide kvinder bliver rekrutteret og tvunget til at sælge deres nyfødte børn**.

Tvangsægteskaber ²³ og **proformaægteskaber er en voksende tendens i menneskehandlen, oplyser medlemsstaterne**. Ifølge Europol vil den aktuelle migrations- og flygtningekrise kunne resultere i flere tvangsægteskaber, fordi migranter og asylansøgere i stigende grad forsøger at få lovligt ophold²⁴.

²³ Medlemsstaterne bruger forskellig terminologi, som dog ofte dækker over de samme fænomener, navnlig hvad angår proformaægteskaber. De definitioner, der anvendes i EU-lovgivningen om fri bevægelighed for EU-borgere, er nærmere forklaret i håndbogen om håndtering af angivelige proformaægteskaber mellem EU-borgere og ikke-EU-statsborgere i relation til EU-reglerne om EU-borgernes frie bevægelighed, SWD(2014) 284 http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/swd_2014_284_da.pdf

²⁴ Europol's situationsrapport: "Trafficking in human beings in the EU" (Menneskehandel i EU), februar 2016.

Udviklingen med hensyn til børnehandel

Medlemsstaterne rapporterer, at børnehandel er et af de områder, der er i hurtigst vækst i EU. De statistiske data for 2013-2014 viser, at ud af de 15 846 registrerede ofre for menneskehandel i EU var mindst 2 375 børn²⁵.

Menneskehandelsnetværk går efter socialt og økonomisk dårligt stillede familier og presser dem ud i gæld, de ikke kan betale tilbage. Børn bliver i den forbindelse fjernet fra deres forældre som en form for tilbagebetaling.

Børn er en af de mest sårbare grupper, som menneskehandlerne går efter. Organiserede kriminelle grupper vælger at handle med børn, fordi de er nemme at rekruttere og erstatte²⁶. Selv om børnehandel oftest forekommer i situationer uden relation til migration, tyder de modtagne oplysninger på, at fænomenet er blevet forværret af den igangværende migrationskrise, hvor antallet af børn, der kommer til EU, er steget eksponentielt²⁷. En væsentlig del af disse børn er uledsagede og rejser til og rundt i EU uden en medfølgende voksen, eller de forlades uledsaget, efter at de er kommet ind i EU.

Identifikation af børn, der er ofre for menneskehandel, og konstatering af deres sande identitet er et stigende problem, fordi deres sårbarhed gør dem til et foretrukket mål for menneskehandlere.

Børnehandel med henblik på tvangsmæssige forbrydelser eller seksuel udnyttelse er stigende. Børneofre er i stor risiko for at blive handlet videre, men også for at blive udsat for **sekundær viktimering** – at de bliver behandlet som forbrydere i stedet for som ofre for menneskehandel²⁸.

Kommissionen anbefaler, at der træffes fælles og koordinerede foranstaltninger for at forhindre og imødegå børnehandel, gøre de udsatte børn mindre sårbare, give tilstrækkelig støtte til børneofre og sikre, at beskyttelsen af børn bliver indarbejdet i alle foranstaltninger, der er rettet mod børn, navnlig ved at styrke de integrerede systemer til beskyttelse af børn og det grænseoverskridende samarbejde²⁹.

Udviklingen med hensyn til menneskehandel og organiseret kriminalitet

Menneskehandel er **normalt forbundet med organiseret kriminalitet**, selv om der er nogle tilfælde, hvor nogle få ofre udnyttes lokalt, og hvor **enkelte kriminelle kun i begrænset omfang er organiseret**. De kriminelle organisationer, der er involveret i menneskehandel, er karakteriseret ved uformelle, fleksible netværk, der tilpasser sig hurtigt og er forbundet af

²⁵ Der var kun oplysninger om alder for 13 841 ud af de 15 846 registrerede ofre. Derfor kan det reelle tal være højere.

²⁶ [Europas efterretningsmeddelelse: "Child trafficking for exploitation in forced criminal activities", 2014 \("Børnehandel med henblik på udnyttelse til tvangsmæssig kriminalitet"\)](#), 2014.

²⁷ UNHCR, <http://data.UNHCR.org/mediterranean/regional.php>, 22/12/2015

²⁸ *ibid.*

²⁹ Læs mere i Kommissionens undersøgelse om højrisikogrupper: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_children_as_high_risk_groups_of_trafficking_in_human_beings_0.pdf

slægtskab eller etnicitet. Medlemmerne skifter ofte indbyrdes roller, og organisationerne opererer generelt i flere lande.³⁰

Som en alvorlig form for organiseret kriminalitet og en stor sikkerhedstrussel kræver menneskehandel en **koordineret og målrettet politisk reaktion på EU-plan**, som beskrevet i den **europæiske dagsorden for sikkerhed**. En sådan reaktion bør også omfatte **håndtering af andre indbyrdes forbundne forbrydelser**, såsom forfalskning af dokumenter, narkotikahandel, cyberkriminalitet, børnepornografi, migrantsmugling og svindel med sociale ydelser. **Konsekvensen af disse forbundne forbrydelser er ofte, at menneskehandlen ikke efterforskes eller registreres som sådan**³¹. De konstant skiftende former for menneskehandel og menneskehandlers evne til at tilpasse sig nye situationer gør forbrydelsen endnu sværere at efterforske og retsforfølge folk for.

Udviklingen med hensyn til menneskehandlen i forbindelse med migration og asyl

Ifølge Kommissionens nylige meddelelse om status over gennemførelsen af de prioriterede foranstaltninger i den europæiske dagsorden for migration³² er der meget, der tyder på, at migrationskrisen er blevet udnyttet af kriminelle net, der er involveret i menneskehandel, og som har fokuseret på de mest udsatte, navnlig kvinder og børn. Menneskehandlere misbruger i stigende grad asylsystemer, som ikke altid er knyttet til nationale henvisningsmekanismer. Der er en **bekymrende kraftig stigning i antallet af nigerianske kvinder og piger**, der forlader Libyen (4 371 i januar-september 2015 i forhold til 1 008 året før, hvoraf IOM i Italien skønner, at 80 % af ofre for menneskehandel)³³, og der er generel bekymring for en stigende risiko for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.

Som et af værktøjerne til at løse migrationskrisen i 2015 har EU styrket samarbejdet med tredjelande kraftigt, og menneskehandel er et af de vigtigste områder i samarbejdet med Afrika, landene på Vestbalkan og Tyrkiet.

Koordinering på jorden bør sikres inden for rammerne af "hotspottilgangen" mellem alle de forskellige aktører, der er involveret i screening, optagelse af fingeraftryk, identifikation og registrering af tredjelandsstatsborgere og i andre modtagelsesfaciliteter for hurtigt at identificere og henvise ofre for menneskehandel og yde passende pleje og beskyttelse. Dette bør omfatte personale i frontlinjen med passende uddannelse³⁴.

Udviklingen med hensyn til brugen af internettet og nye teknologier

Internettet og nye teknologier giver organiserede kriminelle grupper adgang til en stor pulje af potentielle ofre samt mulighed for at skjule deres aktiviteter og foretage en lang række

³⁰ Europols situationsrapport: "Trafficking in human beings in the EU" (Menneskehandel i EU), februar 2016.

³¹ ibid.

³² http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_da.pdf

³³ IOM Italien, http://www.italy.iom.int/index.php?option=com_content&task=view&id=341&Itemid=46

³⁴ Se [Guidelines for the identification of victims of trafficking in human beings, Especially for Consular Services and Border Guards](#) ("Retningslinjer for identifikation af ofre for menneskehandel, navnlig for konsulære repræsentationer og grænsevagter"), Europa-Kommissionen, 2013.

kriminelle handlinger på kortere tid og i meget større skala end nogensinde før. Medlemsstaterne rapporterer, at **mange ofre for menneskehandel, navnlig med henblik på seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft, rekrutteres online.**

Der skal træffes foranstaltninger til at **forhindre og bekæmpe brugen af nye teknologier** som værktøj til at rekruttere ofre for menneskehandel.

III. RESULTATER AF FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

De fleste medlemsstater har fremhævet **vanskelighederne ved at måle resultaterne og virkningen af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel.** Det er imidlertid kun få af dem, der har udarbejdet relevante indikatorer eller har evalueret deres nationale strategier og handlingsplaner.

For at sikre effektive, fremsynede politikker og foranstaltninger mener Kommissionen, at **systematiske evalueringer af medlemsstaternes strategier og handlingsplaner og måling af resultaterne og virkningen af den indsats, der er gjort,** er meget vigtige.

Denne del af rapporten omhandler de primære foranstaltninger, medlemsstaterne har iværksat på tre vigtige tematiske områder, der er fastsat i menneskehandelsdirektivet og EU-strategien. Disse områder drøftes nærmere i det ledsagende arbejdsdokument. Arbejdsdokumentet indeholder også eksempler fra medlemsstaterne og foranstaltninger, som Kommissionen har truffet på de respektive områder.

1. Strafferet, efterforskning og retsforfølgning

At øge antallet af efterforskninger og retsforfølgninger vedrørende menneskehandel er en af de vigtigste prioriteter for EU's retlige og politiske ramme.

Antallet af retsforfølgninger og domfældelser er stadig bekymrende lavt, navnlig sammenlignet med antallet af konstaterede ofre. Selv om efterforskningerne på dette område kræver mange beviser for at sikre domfældelse, tyder de oplysninger, der er indsamlet til denne rapport, på, at medlemsstaterne ikke bruger nok effektive efterforskningsredskaber. Økonomiske efterforskninger foretages normalt for hver enkelt sag, og ikke systematisk, og det drejer sig ofte kun om efterforskninger med henblik på inddrivelse af aktiver³⁵. Dette er i strid med Financial Action Task Forces (FATF) standarder³⁶ og Rådets anbefalinger³⁷.

³⁵ Dette uddybes nærmere i det ledsagende arbejdsdokument.

³⁶ Financial Action Task Force (FATF) er et mellemstatsligt organ, der blev oprettet i 1989 af ministrene fra medlemslandene.

³⁷ Økonomisk kriminalitet og økonomisk efterforskning mellem 2008 og 2011 er blevet evalueret i alle EU's medlemsstater af Rådet i forbindelse med den femte runde af gensidige evalueringer.

Det rapporteres endvidere, at ofrene pålægges en alt for stor byrde både før og under straffesagen. Nogle oplysninger peger på, at **ofrene ofte nægtes bistand på politistationer eller fejlidentificeres som lovovertrædere og derefter retsforfølges og dømmes.**

Ifølge de modtagne oplysninger er der gjort en indsats for at tilrettelægge **fælles efterforskninger og oprette fælles efterforskningshold, og dette har givet positive resultater**, ligesom der er sket en **stigning i det tværeuropæiske samarbejde** på dette område.

Oplysningerne afslører også, at der er praktiske problemer med at foretage **beslaglæggelser og konfiskationer** i sager om menneskehandel, **problemer med at spore udbyttet fra kriminelle forhold** og et **ineffektivt internationalt samarbejde** i tilfælde, hvor pengene er blevet sendt til lande uden for EU. **Økonomiske efterforskninger** fører angiveligt til flere beslaglæggelser og derfor flere konfiskationer.

Menneskehandlere **misbruger ofte lovlige selskabsformer til at skjule deres ulovlige aktiviteter**. Artikel 5 i menneskehandelsdirektivet indfører juridiske forpligtelser for virksomheder, nemlig ansvar og sanktioner for juridiske personer for lovovertrædelser relateret til menneskehandel. Selv om erhvervsvirksomhed både kan opretholde menneskehandlen og bidrage til at udrydde den, er de fleste virksomheder ikke bekendt med forbindelserne, og **kun få medlemsstater har retsforfulgt juridiske personer efter artikel 5.**

De oplysninger, Kommissionen har indsamlet, viser klart, at det er vigtigt for medlemsstaterne at styrke indsatsen for at **øge antallet af efterforskninger og retsforfølgninger** samt at **mindke byrden for ofrene og deres vidnesbyrd i forbindelse med indsamling af beviser under sagsforløbet**. Dette kunne ske ved at **tilbyde regelmæssig og skræddersyet uddannelse for efterforskere, anklagere og dommere samt ved systematisk at bruge økonomiske efterforskninger** (som anbefalet af Financial Action Task Force) og andre effektive efterretningsbaserede efterforskningsredskaber, der kan give flere forskellige former for beviser, der kan supplere ofrenes vidnesbyrd. De bør også afsætte tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til at bekæmpe denne forbrydelse.

2. Identifikation, beskyttelse og bistand

EU's menneskehandelslovgivning og -politik fokuserer på ofret. Dette omfatter at etablere passende mekanismer til tidlig identifikation af ofre og ydelse af bistand og støtte i samarbejde med de relevante støtteorganisationer.

At give ubetinget adgang til bistand, støtte og beskyttelse til ofre er stadig en udfordring for de fleste medlemsstater. Menneskehandel er en "usynlig" forbrydelse, fordi **antallet af identificerede ofre stadig er lavt. Mange ofre for menneskehandel identificeres ikke og kan dermed ikke udøve deres rettigheder**. Der er blevet udtrykt bekymringer over **behandlingen af ofre i straffesager**, hvor de kan udsættes for trusler og sekundær viktimering.

Den køns- og aldersspecifikke bistand og støtte er stadig mangelfuld, og der er stadig ikke tilstrækkelig hjælp til mandlige ofre for menneskehandel. Krisecentre og boliger er ikke altid udstyret til at imødekomme ofrenes behov, og mange børn og voksne forsvinder fra krisecentre, som ikke giver tilstrækkelig pleje.

Medlemsstaterne rapporterer om tiltag, der tager højde for børnenes interesser, men der henvises stadig ikke ret mange børn, og procedurerne til at finde holdbare løsninger er ikke gode nok. Der er stadig problemer med udpegelsen af værger for børneofre, og der er så store forskelle i praksis i EU, at det gør spørgsmålet endnu mere kompliceret, navnlig i grænseoverskridende situationer.

EU-strategien omfatter en konkret foranstaltning, som støttes i Rådets konklusioner³⁸, hvor medlemsstaterne opfordres til at udvikle eller ajourføre **nationale henvisningsmekanismer til koordinering af de aktører, der beskæftiger sig med identifikation, bistand, beskyttelse og reintegration**. Ifølge de oplysninger, Kommissionen har til rådighed, har **over halvdelen af medlemsstaterne**³⁹ **formaliseret deres nationale henvisningsmekanismer**. I EU-strategien kræves en tilgang, der er baseret på et integreret system til beskyttelse af børnene, men **børneforsorgen er kun i begrænset omfang involveret i henvisningsmekanismerne**. Medlemsstaterne rapporterer, at kvaliteten af de ydelser, ofrene modtager, er blevet bedre, siden mekanismerne blev indført. Det er imidlertid stadig svært at måle virkningen generelt.

Tværnationalt samarbejde, herunder **tværnationale henvisningsmekanismer**, er også afgørende for ofre for menneskehandel, der bringes ud af deres oprindelsesland. **Schengeninformationssystemet** spiller en vigtig rolle i den grænseoverskridende udveksling af oplysninger om ofre for menneskehandel og dem, der udnytter dem, eftersom dette er den primære database til registrering af forsvundne personer i hele Europa. Det **fremtidige ind- og udrejsesystem** vil bidrage til at finde og identificere tredjelandsstatsborgere, som er ofre for menneskehandel, ved at opbevare data om ind- og udrejse for personer, der er fritaget for visum, og visumindehavere.

Alle ofre skal behandles lige, og medlemsstaterne skal gøre den samme indsats for at identificere, beskytte og hjælpe ofre for alle former for udnyttelse. Ofrene skal være i centrum for menneskehandelspolitikken. Ingen former for udnyttelse bør udelades, og ofrenes behov skal opfyldes efter en individuel vurdering.

³⁸ I sine konklusioner om den nye EU-strategi bød Rådet for Den Europæiske Union strategien velkommen og opfordrede medlemsstaterne til at udvikle og ajourføre funktionelle nationale henvisningsmekanismer, som aftalt i EU's politikcyklus, der beskriver procedurerne for bedre identifikation, henvisning og beskyttelse af samt bistand til ofre, og inddrage alle relevante offentlige myndigheder og civilsamfundet, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/council-conclusions-new-eu-strategy_en.

³⁹ Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Den Tjekkiske Republik, Danmark, Grækenland, Ungarn, Irland, Letland, Malta, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien, Det Forenede Kongerige.

Ofrene skal primært opfattes som **indehavere af rettigheder**, og de skal kunne forstå og udøve deres rettigheder. I denne forbindelse anbefaler Kommissionen, at der træffes alle passende foranstaltninger på nationalt plan til at sikre **hurtig identifikation af ofre for menneskehandel** i overensstemmelse med forpligtelsen til at yde bistand og støtte, så snart der er rimelig grund til at antage, at de er ofre. **Formalisering eller oprettelse af en national henvisningsmekanisme** er et vigtigt skridt i denne retning. Sådanne mekanismer skal **overvåges og evalueres regelmæssigt og meningsfuldt i samarbejde med civilsamfundet og den akademiske verden**.

For børneofre for menneskehandel bør der være en **integreret tilgang til børnebeskyttelse**. Den bør være baseret på standarderne i FN's konvention om barnets rettigheder, herunder barnets tarv, og styrkelse af værgesystemerne. Endelig er **oprettelse af en advarsel om et efterlyst barn i Schengeninformationssystemet** et afgørende skridt med hensyn til at sikre hurtig identifikation af børneofre.

3. Forebyggelse

At efterforske, retsforfølge og straffe menneskehandlere er vigtige værktøjer til bekæmpelse af menneskehandel. Disse værktøjer bliver imidlertid først anvendt, efter forbrydelsen allerede er begået, og ofrene allerede har oplevet en alvorlig krænkelse af deres grundlæggende rettigheder. Menneskehandel kan kun bekæmpes, **hvis forbrydelsen forhindres i at ske** ved hjælp af alle tilgængelige værktøjer på europæisk og nationalt plan.

Forebyggelsestiltag skal sættes ind over for forbrydelsen, som er drevet af fortjeneste og efterspørgsel. **En menneskeretsbaseret tilgang bør sikre, at de personer, der profiterer på forbrydelsen og udnytter ofrene, bliver retsforfulgt**.

Medlemsstaterne rapporterede om **omfattende forebyggelsestiltag** i overensstemmelse med artikel 18 i menneskehandelsdirektivet, såsom uddannelse og oplysning. Det rapporteres, at der **efter uddannelsen af personalet i frontlinjen har været en stigning i antallet af sager om menneskehandel, der er blevet opfanget**. Der findes imidlertid **ikke mange oplysninger om den faktiske virkning af disse foranstaltninger** på efterspørgslen og forebyggelsen.

De modtagne oplysninger omhandlede også den kendsgerning, at **uddannelsesaktiviteterne udføres på ad hoc-grundlag, manglen på specialiseret uddannelse og en kønsbaseret tilgang, der fokuserer på barnet**. Det er også vigtigt at fremhæve, at der er behov for skræddersyede uddannelsesaktiviteter, som **navnlig tager højde for de særlige kendetegn ved de forskellige former for menneskehandel**.

Endvidere fremhæver medlemsstaterne **den private sektors rolle i forebyggelsen af menneskehandel**.

Kriminalisering af brugen af tjenester udført af ofre

En dimension, som medlemsstaterne ikke har fokuseret så meget på, er lovændringer, der kriminaliserer brugen af tjenester, der udføres af ofre for menneskehandel, som anbefalet i **artikel 18, stk. 4, i menneskehandeldirektivet**. Frem til i dag har omkring **halvdelen af medlemsstaterne behandlet brugen af tjenester, der udføres af ofre for menneskehandel, som en forbrydelse, hvis vedkommende ved, at der er tale om menneskehandel**⁴⁰.

I direktivet om **sanktioner over for arbejdsgivere**⁴¹, som har et lignende, men snævrere anvendelsesområde, var der allerede krav om, at medlemsstaterne skal anvende strafferetlige sanktioner mod arbejdsgivere, der anvender arbejde eller tjenesteydelser, som udføres af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, velvidende om, at de er ofre for menneskehandel. Der er derfor et klart behov for at sikre konsekvens og lukke eventuelle juridiske huller, der kan resultere i straffrihed.

Ofte er det brugere af tjenester udført af ofre for menneskehandel, der involverer prostitution, der kriminaliseres. Hvad angår børneprostitution, hjælper **direktivet om seksuel udnyttelse af børn**⁴² også indirekte i kampen mod børnehandel ved at forpligte medlemsstaterne til at sikre, at kønslig omgængelse med et barn, hvor der er tale om børneprostitution, straffes med fængsel i en minimumsperiode.

De oplysninger, Kommissionen har modtaget, tyder på, at der er et klart **behov for solide foranstaltninger, der sikrer, at det ikke er ofrene, der straffes, men dem, der udnytter og bruger dem**. Medmindre der tages hånd om dem, vil ofrene blive behandlet som forbrydere og selv blive straffet for at søge at skabe et bedre liv, mens gerningsmændene og brugerne vinder på det. **I denne forbindelse er det afgørende, at der træffes foranstaltninger, herunder retlige foranstaltninger, til at mindske den efterspørgsel, der skaber menneskehandlen med henblik på alle former for udnyttelse.**

4. Finansiel støtte til bekæmpelse af menneskehandel og gennemførelse af retlige forpligtelser

En af de største udfordringer i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel, som både medlemsstaterne og de ikkestatslige organisationer har påpeget, er de **begrænsede ressourcer, der er til rådighed til foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel, bistand til ofrene og forebyggende foranstaltninger på nationalt plan**. Den globale økonomiske krise har også betydet, at der er afsat færre midler til dette.

I de fleste medlemsstater kommer den praktiske hjælp til ofrene ikke fra de statslige eller lokale myndigheder, men fra ikkestatslige organisationer. Det er derfor vigtigt, at der sikres

⁴⁰ Denne rapport har ikke til formål at undersøge medlemsstaternes opfyldelse af deres forpligtelser i henhold til artikel 18 i direktivet, eftersom dette i overensstemmelse med artikel 23 vil indgå i en særskilt rapport. Oplysningerne i denne rapport er ikke udtømmende og foregriber på ingen måde Europa-Kommissionens resultater.

⁴¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:DA:PDF>.

⁴² [Direktiv 2011/93/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi](#).

finansiering til disse organisationer, således at de kan yde effektiv og bæredygtig bistand på kort og lang sigt til ofrene for menneskehandel.

Budgetbevillingerne skal være tilstrækkelige til at løse problemet med menneskehandel, og dette skal ske i samarbejde med civilsamfundet. Hvis medlemsstaterne **anvender alle EU-midler effektivt** i bekæmpelsen af menneskehandel og **gennemfører omkostningseffektive nationale foranstaltninger**, kan det give håndgribelige resultater og have en langsigtet virkning.

KONKLUSIONER

På grundlag af bidragene til denne rapport fra medlemsstaterne og andre aktører kan der udledes nogle **centrale udfordringer**, som EU og medlemsstaterne skal prioritere og afsætte tilstrækkelige ressourcer til.

I denne henseende skal medlemsstaterne også søge at **bekæmpe og prioritere indsatsen mod alle former for udnyttelse, øge antallet og effektiviteten af efterforskninger og retsforfølgninger**, søge at **forbedre dataindsamlingen** vedrørende menneskehandel, fokusere på **hurtig identifikation af alle ofre**, herunder ved at oprette passende mekanismer, sikre, at alle ofre tilbydes **beskyttelse og bistand**, træffe **kønsspecifikke** foranstaltninger og have **barnets interesser for øje** i alle foranstaltninger, fokusere på de **mest sårbare** ofre, herunder udsatte børn, give **tilstrækkelig støtte til børneofre**, **forebygge** menneskehandel ved at mindske den **efterspørgsel**, der skaber alle former for udnyttelse, systematisk **evaluere de nationale strategier og handlingsplaner**, afsætte **tilstrækkelige ressourcer** til at løse problemet med menneskehandel og **samarbejde effektivt med civilsamfundet**.

Det er vigtigt, at medlemsstaterne opfordrer **regeringer og uafhængige organer til rutinemæssigt at deltage i netværket af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer**, så deres arbejde på det **operationelle, strategiske og overvågningsmæssige** plan kan foregå på et oplyst og koordineret grundlag.

Ratificering af alle relevante internationale og regionale instrumenter i medlemsstaterne kan øge effektiviteten og sammenhængen i den fælles indsats. I denne forbindelse skal **stærkelse af det internationale samarbejde** om udveksling af oplysninger, dataindsamling, overvågning og evaluering fremmes for at sikre størst mulig virkning af foranstaltningerne og undgå dobbeltarbejde samt for at lette medlemsstaternes administrative byrde.

Vedtagelsen af menneskehandelsdirektivet og gennemførelsesprocesserne på nationalt plan⁴³ har skabt store fremskridt med hensyn til at oplyse om omfanget af fænomenet i EU og om behovet for at løse problemet med en bred vifte af værktøjer til forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgning. **Gennem en korrekt og fuld gennemførelse af EU-direktivet vil medlemsstaterne sikre forebyggelse af forbrydelsen, retsforfølgning af gerningsmændene og, vigtigst af alt, beskyttelse af ofre.**

Kommissionen vil fortsætte arbejdet for en koordineret og sammenhængende indsats mod menneskehandel. Kommissionen vil inden udgangen af 2016 offentliggøre de to andre rapporter, der kræves i menneskehandelsdirektivets artikel 23, om overholdelse og kriminalisering sammen med en strategi for tiden efter 2016 om menneskehandel.

⁴³ I dag har 26 ud af 27 medlemsstater, som er underlagt direktivet, meddelt Kommissionen, at direktivet er gennemført fuldt ud.