

Bruxelles, den 3.12.2018
COM(2018) 777 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Anden rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2018),
i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og
bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**

{SWD(2018) 473 final}

I. BAGGRUND

Menneskehandel er en alvorlig form for organiseret kriminalitet, som er i konstant udvikling. Menneskehandlen giver store fortjenester til gerningsmændene, der misbruger sårbare mennesker og udnytter efterspørgslen på de tjenester, som ofrene udfører. Denne praksis forårsager uoprettelig skade på ofrene, vores samfund og økonomier.

Menneskehandelens forbindelse til andre alvorlige forbrydelser bliver stadig mere og mere klar. Det komplekse samspil mellem udbud og efterspørgsel blandt gerningsmænd, mishandlere, profitmagere, udnyttede og brugere danner en lang kæde af aktører, hvad enten de er involveret med eller uden deres vidende. For at denne frygtelige forbrydelse kan blive stoppet og forebygget effektivt, må denne kæde brydes.

Det var på denne baggrund, at Kommissionen gennemførte EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016¹ (herefter benævnt "EU's strategi"). Derudover kortlagde Kommissionen i december 2017 yderligere konkrete tiltag til forbedring af forebyggelsen i sin Meddelelse om rapportering om opfølgningen på EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel og fastlæggelse af yderligere konkrete tiltag (herefter benævnt "meddelelsen fra 2017")². Kommissionen overvåger fortsat, hvordan medlemsstaterne gennemfører direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene³ (herefter benævnt "menneskehandelsdirektivet").

Dette er anden rapport fra Kommissionen om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel. Den er baseret på en bred vifte af kilder, herunder:

- oplysninger indsamlet af nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer og fremsendt til EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel⁴ af medlemsstaterne i henhold til artikel 19 og 20 i menneskehandelsdirektivet⁵
- foranstaltninger, som Kommissionens og andre relevante aktører har truffet i overensstemmelse med EU's strategi og meddelelsen fra 2017
- bidrag indsendt af civilsamfundsorganisationer, der deltager i EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel, og EU's e-platform mod menneskehandel⁶
- oplysninger fra de relevante EU-agenturer og internationale og regionale organisationer.

I denne rapport og dens ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene fremlægges de nye mønstre, der tegner sig, på grundlag af data og tendenser, tiltag i forbindelse med EU's strategi og fremskridtene med hensyn til gennemførelse af meddelelsen

¹ COM(2012) 286.

² COM(2017) 728.

³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA, EUT L 101, 15.4.2011.

⁴ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-anti-trafficking-coordinator_en.

⁵ Ifølge artikel 19 i direktiv 2011/36/EU skal de opgaver, der skal udføres af nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer, omfatte "vurdering af tendenser i menneskehandelen, måling af resultaterne af aktioner til bekæmpelse af menneskehandel, herunder indsamling af statistikker i tæt samarbejde med de relevante organisationer i civilsamfundet, der er aktive på dette område, og rapportering". Ifølge artikel 20 i direktiv 2011/36/EU skal medlemsstaterne "navnlige 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".

⁶ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en.

fra 2017 i overensstemmelse med de forpligtelser, der påtages heri. I rapporten analyseres statistiske data fra medlemsstaterne, og der præsenteres en ajourføring med hensyn til gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF⁷ om udstedelse af opholdstilladelser til ofre for menneskehandel. Den beskrivende information, som medlemsstaterne har forelagt, dækker hovedsageligt perioden 2014-2016, og rapporten og arbejdsdokumentet er baseret på oplysninger fra kilder såsom medlemsstaterne, civilsamfundet, internationale organisationer og Kommissionens publikationer.

II. NYE MØNSTRE OG TENDENSER

Den fjerde indsamling af statistiske data vedrørende menneskehandel (med hovedfokus på 2015-2016), som præsenteres i denne anden statusrapport⁸, indeholder flere data end de forudgående. Alle medlemsstaterne har indsendt statistiske data, men i forskellig detaljeringsgrad. Eurostat har offentliggjort to arbejdsdokumenter om statistikker på EU-plan i 2013 og 2014, ajourført i 2015, efterfulgt af en begrænset dataindsamling udført af Kommissionen i 2013-2014, som omhandles i den første statusrapport⁹.

Dataene for 2015-2016 viser mønstre blandt de registrerede ofre og menneskehandlere i kontrakt med politiet og det strafferetlige system, der ligner mønstrene fra tidligere rapporteringsperioder. Disse data vedrører personer i kontakt med myndighederne og andre organisationer. Der er grund til at formode, at **mange ofre og menneskehandlere endnu ikke er blevet registreret og derfor ikke indgår i de tal, der angives her**. Medlemsstaterne indsamler og registrerer data på betydeligt forskellig vis, så der **skal udvises forsigtighed i forbindelse med sammenligninger** mellem dem og over tid.

I perioden 2015-2016:

- Der var 20 532 registrerede ofre for menneskehandel i EU.
- Der blev rapporteret 5 979 retsforfølgninger og 2 927 domme for menneskehandel.
- 7 503 mennesker havde formel kontakt med politiet eller det strafferetlige system, det vil sige, de blev mistænkt for, arresteret for eller fik en advarsel med hensyn til lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel.
- Over halvdelen (56 %) var menneskehandel rettet mod seksuel udnyttelse, og det er stadig den mest udbredte form. Omkring en fjerdedel (26 %) var menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, og andre former (såsom tvangstiggeri og organfjernelse) udgjorde resten (18 %). Størstedelen (61 %) af de registrerede ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft befinder sig i Storbritannien, hvilket vil sige, at dataene fra Storbritannien ændrer andelen af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft på EU-plan i betydelig grad. Hvis dataene fra Storbritannien ikke medtages, ser forholdet i EU således ud: seksuel udnyttelse: 65 %, udnyttelse som arbejdskraft: 15 % og anden udnyttelse: 20 %.
- De kvindelige ofre (kvinder og piger) udgjorde over to tredjedele (68 %) af de registrerede ofre (og hvis Storbritanniens data ikke medtages, stiger det antal til 77 %).
- Børn udgjorde næsten en fjerdedel (23 %) af de registrerede ofre.
- EU-borgere udgjorde (44 %) af de registrerede ofre.

⁷ Rådets direktiv 2003/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, EUT L 261, 6.8.2004.

⁸ Se flere oplysninger i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene og i den tilknyttede dataanalyse, der indeholder ajourførte statistikker og metodologiske oplysninger.

⁹ COM (2016) 267.

- De fem EU-lande, hvor flest registrerede ofre har statsborgerskab, er Rumænien, Ungarn, Nederlandene, Polen og Bulgarien. Det er de samme lande som i perioden 2010-2012 og i den første statusrapport fra Kommissionen.
- De fem lande uden for EU, hvor flest registrerede ofre har statsborgerskab, var Nigeria, Albanien, Vietnam, Kina og Eritrea.

Kommissionen har arbejdet sammen med medlemsstaterne, Eurostat og statistiske myndigheder for at forbedre de tilgængelige data. Der findes flere detaljer og nye oplysninger om andre måder, hvorpå de statslige tjenester engagerer sig, støtter ofrene og træffer foranstaltninger for at mindske straffriheden for menneskehandlere. Dette arbejde omfattede anmodninger om oplysninger med hensyn til ofrene, for eksempel anvendelsen af international beskyttelsesstatus, og med hensyn til mindskning af straffrihed, for eksempel via kriminalisering af brugen af tjenester udført af ofre for menneskehandel. Dog er der stadig huller i de indberettede data fra medlemsstaterne, hvilket begrænser oplysningernes pålidelighed og sammenlignelighed.

Medlemsstaterne bør forbedre deres optegnelser og registrering af data samt dataenes pålidelighed, tilgængelighed og sammenlignelighed, men også sikre, at de kan opdeles efter såvel køn, alder, udnyttelsesform, ofrenes og gerningsmændenes statsborgerskab som efter bistand og beskyttelse. Pålidelige data er en forudsætning for passende overvågning og sikring af bedre politiske initiativer.

1. Former for udnyttelse

Menneskehandel er en kompleks forbrydelse, der ofte udvikler sig efter efterspørgslen og menneskehandlernes opfindsomhed, og hvis omdrejningspunkt er udnyttelse, der kan antage mange former.

• Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse

Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er stadig den mest udbredte, indberettede form. I 2015-2016 var der 9 759 registrerede ofre for seksuel udnyttelse, dvs. over halvdelen (56 %) af de registrerede ofre, der havde en registreret form for udnyttelse, hvoraf størstedelen var kvinder og piger (95 % af de registrerede ofre for seksuel udnyttelse). Der er observeret en stærk stigning i antallet af kvinder og piger, der er blevet handlet til seksuel udnyttelse i EU via ruten i det centrale Middelhav¹⁰. Ofrene bliver udnyttet i sex- og underholdningsbranchen hjulpet på vej af den hurtige, teknologiske udvikling og brug af internettet til reklame og til rekruttering af ofre. De nye, rapporterede mønstre omfatter porno, brug af live webkameraer og seksuelt misbrug af børn på afstand sendt live.

Europols konstatering¹¹ af, at "der er medlemsstater, hvor prostitution er lovligt, hvilket gør det meget nemmere for menneskehandlere, der ønsker at bruge reglerne til at udnytte deres ofre", bekræftes i medlemsstaternes indberetninger om, at menneskehandlere har tendens til at køre deres ofre til lande, hvor prostitution er reguleret og praktiseres på lovlig vis. Europol¹² konstaterede i den sammenhæng, at mistænkte i nogle EU-medlemsstater, hvor prostitution er lovligt, var i stand til at udnytte såvel børne- som voksenofre i lovlige virksomheder, såsom

¹⁰ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf

¹¹ Europols situationsrapport om menneskehandel i EU ("Trafficking in human beings in the EU"), februar 2016.

¹² Europol, Statusrapport over kriminelle netværk, der er involveret i menneskehandel og udnyttelse af mindreårige ofre i EU ("Situation Report on Criminal networks involved in the Trafficking and Exploitation of Underage Victims in the European Union"), 2018.

bordeller, prostitutionskvarterer og sexklubber, ofte med støtte fra erhvervsledere, eftersom prostitution af mindreårige kan være meget profitabelt, da "kunderne" generelt er mere tilbøjelige til at betale mere for at have sex med børn.

Selvom størstedelen af medlemsstaternes rapporter angiver menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse som den hyppigste form, viser oplysningerne om de foranstaltninger, der er truffet i medlemsstaterne, at der er tendens til at fokusere på andre former for udnyttelse.

Medlemsstaterne bør fortsætte og intensivere deres bestræbelser på at sætte ind over for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse yderligere og gøre dette til en prioritet. De skal indføre foranstaltninger, der øger deres kapacitet til at identificere ofre for alle former for udnyttelse, men dette bør ikke ske på bekostning af ofre for seksuel udnyttelse.

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

Omkring en fjerdedel (26 %) af de registrerede ofre var ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Udnyttelse som arbejdskraft rammer hovedsageligt mænd (80 % af de registrerede ofre), selvom ofrene for udnyttelse som arbejdskraft i visse sektorer hovedsageligt er kvinder (eksempelvis inden for husligt arbejde). Adskillige medlemsstater har indberettet, at menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft er i stigning.

Ifølge Europol¹³ imødekommer organiserede kriminelle grupper den stigende efterspørgsel efter billig arbejdskraft i mange medlemsstater og udnytter de uoverensstemmelser, der er i arbejdslovgivningen, til at organisere udnyttelse af ofre, der befinder sig i gråzonen mellem lovlig beskæftigelse og udnyttelse som arbejdskraft.

Ofrene bliver udnyttet i bygnings-, landbrugs- og skovbrugssektoren, fremstillingssektoren, cateringbranchen, til plejeydelser, rengøringstjenester og husligt arbejde, i underholdningsbranchen, inden for fiskeri, restaurationsbranchen, detailhandel og transport. Adskillige rapporter fra medlemsstater og indberetninger fra civilsamfundet påpeger arbejdsinspektørernes rolle med hensyn til at identificere ofre og/eller behov for øget samarbejde mellem de retshåndhævende myndigheder og arbejdstilsynene.

Det er opmuntrende at se de fremskridt, der er sket i forbindelse med at identificere ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, navnlig i lyset af de midler, som Kommissionen har afsat for denne form. Kommissionen overvåger fortsat gennemførelsen af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere og menneskehandelsdirektivet.

Kommissionen understreger dog, at ikke alle tilfælde af udnyttelse på EU's arbejdsmarked er forbundet med menneskehandel.

- **Andre former for udnyttelse**

I perioden 2015-2016 udgjorde andre former for udnyttelse knap en fjerdedel (18 %) af de registrerede ofre. Denne form omfatter menneskehandel med henblik på blandt andet tvangsægteskab, tvangstiggeri og tvangsmæssige forbrydelser. De andre former har at gøre

¹³ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

med småkriminalitet, formueforbrydelser og socialt bedrageri. Det angives, at menneskehandel med henblik på tvangsmæssige forbrydelser og tvangstiggeri er i stigning.

Medlemsstaterne rapporterer, at antallet af sager, hvor ofre indgår proformaægteskaber eller tvangsægteskaber, er i stigning. Sådanne ofre bliver også udsat for seksuel udnyttelse, tvangsgraviditet og/eller udnyttelse som arbejdskraft eller tvunget til at gifte sig med statsborgere fra lande uden for EU for at legalisere deres ophold. Europol¹⁴ forbinder denne udvikling med de sidste års stigning i antallet af illegale migranter, der ønsker at få lovlig opholdsstatus efter at have fået afvist deres asylansøgninger. Ofre for denne form for menneskehandel bliver ofte tvunget til at optage lån eller ansøge om sociale ydelser.

Medlemsstaterne bør intensivere foranstaltningerne, herunder informations- og bevidstgørelseskampanjer, for at afhjælpe alle former for menneskehandel. De bør også indføre målrettet uddannelse til ansatte i civilstandsmyndigheden og andre offentligt ansatte, der sandsynligvis vil komme i kontakt med ofre for menneskehandel.

2. Nye mønstre inden for menneskehandel

Ifølge rapporterne er den indenlandske menneskehandel inden for medlemsstatens eget område i stigning. Medlemsstaterne rapporterer, at de identificerede ofres alder bliver lavere og lavere. Børn fra østeuropæiske lande og romasamfund er fortsat særligt sårbare over for menneskehandlere, der udnytter deres slægtskab.

Andre nye mønstre er blandt andet tilfælde, hvor gravide kvinder handles med henblik på at sælge deres nyfødte børn, handel med henblik på fjernelse af organer og menneskeligt væv og børneægteskaber. Folk med udviklingsmæssige eller fysiske handicap er derudover i stadig større grad mål for menneskehandlere.

3. Menneskehandel i forbindelse med migration

Det rapporteres, at migrationskrisen har øget risikoen for menneskehandel. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning angav i sin risikoanalyse for 2018, at, selvom menneskehandel fra Nigeria i årtier har været leverandør til det europæiske sexmarked, har stigningen i antallet af kvindelige nigerianere, der ankommer til Italien (og, i mindre grad, Spanien) i blandede migrationsstrømme, bevirket, at fænomenet menneskehandel er blevet åbenlyst¹⁵.

Medlemsstaterne rapporterer om ofre for menneskehandel, der er blevet fundet i asylansøgningssystemerne, og om organiserede kriminelle grupper, der har misbrugt asylprocedurerne. Medlemsstaterne rapporterer også om menneskehandlere, der tvinger ofre til at søge om international beskyttelse, i et forsøg på at opnå en lovlig status for ofrene.

Menneskehandel bør håndteres i forbindelse med migration med øje for nye mønstre såsom den disproportionerede målretning mod kvinder og piger, der handles med henblik på seksuel udnyttelse. Der bør fortsat gøres en indsats for at sikre, at alle ofre bliver identificeret og får den bistand og beskyttelse, der er relevant for deres køn, alder og udnyttelsesform.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-serious-and-organised-crime-threat-assessment-2017>.

¹⁵ https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Risk_Analysis_for_2018.pdf.

4. Profil og menneskehandleres arbejdsmetoder

Medlemsstaterne rapporterer, at menneskehandlerne konstant ændrer deres arbejdsmetoder og bruger mindre fysisk vold, men mere psykisk og følelsesmæssig vold. De rapporterer også, at antallet af egne statsborgere, der behandles som mistænkte i medlemsstaterne, samt antallet af kvindelige ofre, der bliver til gerningsmænd, er i stigning. Kriminelle netværke er yderst mobile, ofte grænseoverskridende og har celler i ofrenes oprindelses-, gennemrejse- og destinationslande. Ifølge medlemsstaterne anvender menneskehandlerne internettet og sociale netværkssværktøjer til at rekruttere ofre, til logistik, til at muliggøre udnyttelse af ofre og som marketingplatform for prostitution. Medlemsstaterne rapporterer også, at brugen af krypteringsteknologi gør det vanskeligt for efterforskningsmyndighederne. De fremhæver også forbindelser til narkotikahandel, dokumentfalsk, forfalskning af valuta, formueforbrydelser, migrantsmugling og handel med våben og ulovlig tobak.

I lyset af menneskehandleres stadige tilpasning af deres metoder bør medlemsstaterne sikre specialiseret uddannelse til fagfolk, der sandsynligvis vil komme i kontakt med ofre, som er tilpasset til de nye informationsteknologiers rolle, samt sikre initiativer til forebyggelse af menneskehandel.

III. BEKÆMPELSE AF STRAFFRIHEDSKULTUREN OG FOREBYGGELSE AF MENNESKEHANDEL

Bekæmpelse af straffrihed og forebyggelse af menneskehandel er Kommissionens hovedprioriteter ifølge dens meddelelse fra 2017. Kommissionen vil også fortsat fokusere på at sætte en stopper for menneskehandelsforretningsmodellen, følge pengenes spor og optræde mod menneskehandelskæden. I dette afsnit undersøges de fremskridt, der er gjort med hensyn til efterforskning, retsforfølgelse og domfældelse af gerningsmænd samt de foranstaltninger, der er truffet for at forbedre forebyggelsen og mindske efterspørgslen.

1. Opfordring til at kriminalisere brugen af tjenester udført af ofre

En central del af Kommissionens prioriteter med hensyn til at forebygge menneskehandel er, som angivet i meddelelsen fra 2017, at opfordre de EU-medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, til at kriminalisere de personer, der bevidst bruger tjenester udført af ofre. I artikel 18, stk. 4, i menneskehandelsdirektivet opfordres medlemsstaterne til at overveje at kriminalisere brugen af tjenester udført af ofre for menneskehandel vel vidende, at ofre er blevet handlet. Analysen i Kommissionens "rapport om brugerne"¹⁶, hvori virkningen af kriminaliseringen af brug af tjenester udført af ofre for menneskehandel i den nationale lovgivning vurderes, afdækker yderligere et forskelligartet lovgivningsmæssigt landskab i EU.

Kun tre medlemsstater kunne give statistiske data om politikontakter, retsforfølgelser og domme i forbindelse med kriminalisering af brugerne af sådanne tjenester. Der blev i perioden 2015-2016 således rapporteret to mistænkte (personer i formel kontakt med myndighederne), 135 retsforfølgelser og 18 domfældelser i EU i forbindelse med brug af tjenester, der er relateret til menneskehandel.

Medlemsstaterne rapporterer hovedsageligt om de foranstaltninger, der har at gøre med brug af tjenester udført af ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft. Medlemsstaterne rapporterer dog også om tiltag med henblik på

¹⁶ COM(2016) 719, http://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/report_on_impact_of_national_legislation_related_to_thb_en.pdf.

at afhjælpe straffriheden for brugere af ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, blandt andet underleverandører, mellemmand og forsyningskæder.

Civilsamfundsorganisationerne har udtrykt deres bekymring over den manglende politiske vilje til at indføre relevant lovgivning, mens medlemsstaterne rapporterer om ny lovgivning om kriminalisering af de personer, der bevidst bruger tjenester udført af ofre for menneskehandel.

Som nævnt i tidligere rapporter fra Kommissionen er der behov for yderligere tiltag for at bekæmpe straffrihed ved at sikre, at de personer, der udnytter og misbruger ofre, bliver retsforfulgt. Kommissionen opfordrer fortsat medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, til at kriminalisere de personer, der bevidst bruger tjenester udført af ofre for menneskehandel.

2. Mere effektiv og mere retsforfølgelse og domfældelse

I 2015-2016 rapporterede medlemsstaterne 5 979 retsforfølgelser og 2 927 domme for menneskehandel. Det grænseoverskridende samarbejde mellem Europol og Eurojusts kanaler er generelt blevet øget. I 2016-2017 blev der henvist 2 476 nye sager og 8 411 nye operationelle meddelelser til Europol. I 2014-2015 blev der oprettet et stort antal fælles efterforskningshold i Eurojust.

Til trods for nogen stigning i de senere år er, antallet af retsforfølgelser og domme stadig meget lille. Grundet sådanne efterforskningers komplekse karakter er der ofte ikke tilstrækkelige beviser til at danne grundlag for retsforfølgelse og at bringe sagen for retten. Derfor anklages lovovertræderne for andre forbrydelser, såsom hvidvask af penge eller prostitutionsrelaterede lovovertrædelser.

Der er observeret en stigning i bevidstheden om og brugen af økonomiske efterforskninger, og der er truffet foranstaltninger for at gøre efterforskningerne mere effektive. Eurojust rapporterer¹⁷ i sin analyse af 28 sager, at 75 % af dem blev håndteret af fælles efterforskningshold og vedrørte eksempelvis efterforskning af hvidvask af penge og forfølgelse af pengestrømme. Det rapporterer også om forbedret og øget brug af indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare forhold og anvendelse af udbyttet til bistand til ofre.

I indberetninger fra civilsamfundet understreges behovet for at prioritere efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse samt for at afhjælpe den store byrde, ofre og deres vidneudsagn pålægges, og at forkorte straffesagernes længde.

Kommissionen yder aktiv bistand til de nationale myndigheder til at fokusere på forbedring af efterforskningernes og retsforfølgningernes effektivitet og virkningsgrad ved hjælp af foranstaltninger, der giver dem mulighed for at følge pengenes spor og udbyttet fra menneskehandel, samt på kriminalisering af de personer, der bruger tjenester udført af ofre.

¹⁷ Eurojust, Gennemførelse af Eurojusts handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 ("Implementation of the Eurojust action plan against trafficking in human beings 2012-2016"), 2017.

3. Fælles aktioner og grænseoverskridende samarbejde

Ofte er kæden af organiserede kriminelle grupper spredt på tværs af nationale grænser, hvilket skaber behov for tværnationalt samarbejde om efterforskninger.

EU-agenturerne og medlemsstaterne rapporterer en stigning i grænseoverskridende samarbejde og fælles efterforskninger og dertil også oprettelsen af et øget antal fælles efterforskningshold med lande uden for EU, navnlig i lande på det vestlige Balkan. Medlemsstaterne understreger behovet for at styrke det internationale samarbejde og den internationale koordinering mellem relevante efterretningstjenester og retshåndhævende, retsforfølgende og dømmende myndigheder med henblik på at intensivere udvekslingen af oplysninger og strømlining af efterforskninger.

Medlemsstaterne bør blive ved med at forbedre tværnational retshåndhævelse og retsligt samarbejde. Samarbejdet med lande uden for EU skal styrkes yderligere via kapacitetsopbygning for fælles efterforskningshold.

4. Bevidstgørelse, uddannelse og handelskæden

Der foregår utallige initiativer i medlemsstaterne, herunder bevidstgørelsestiltag, uddannelseskurser, lovgivningstiltag og andre former for vejledning¹⁸. Medlemsstaterne samarbejder med civilsamfundsorganisationer om uddannelse, men anvender også EU-netværker såsom Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere eller Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol).

Bevidstgørelseskampagner i medlemsstaterne er rettet mod efterspørgslen på tjenester udført af ofrene for menneskehandel, men der blev kun forelagt begrænsede oplysninger om deres virkning. Samtidig fokuserer civilsamfundsorganisationer på behovet for kampagner eller uddannelsesprogrammer rettet mod at sænke efterspørgslen i forbindelse med seksuel udnyttelse og opfordrer til bevidstgørelseskampagner, der er målrettet mod kunderne.

Medlemsstaterne rapporterer at have truffet juridiske og andre foranstaltninger for at tilsikre juridiske personers ansvar i den bredere menneskehandelskæde, herunder samarbejde med den private sektor.

Bevidstgørelseskampagner og uddannelsesstiltag bør målrettes mod og have til formål at opnå konkrete resultater, navnlig at forebygge kriminalitet. Medlemsstaterne opfordres til at blive bedre til at måle deres virkning. At opretholde ansvarligheden over for ofrene betyder også at sikre, at virksomhederne holdes ansvarlige for deres handlinger eller mangel på samme.

IV. ADGANG TIL RETLIG PRØVELSE OG UDØVELSE AF OFRES RETTIGHEDER

Der er blevet oprettet et omfattende regelsæt i EU-lovgivningen til at bistå, støtte og beskytte ofre, når de udøver deres rettigheder. Der er dog fortsat hindringer i gennemførelsen af det¹⁹.

¹⁸ Medlemsstaternes retlige forpligtelse i medfør af artikel 18, stk. 3, i menneskehandelsdirektivet.

¹⁹ I Kommissionens gennemførelsesrapport konkluderes det, at de nationale myndigheder har gjort væsentlige bestræbelser, men at der stadig er plads til betydelig forbedring, navnlig hvad angår beskyttelses- og støtteforanstaltninger. Europa-Kommissionens rapport med en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktiv 2011/36/EU i henhold til artikel 23, stk. 1, COM(2016) 722 final.

Medlemsstaterne rapporterer, at de arbejder tæt sammen med civilsamfundsorganisationer, hvorimod civilsamfundet understreger et behov for at formalisere procedurerne til lettelse, fremme og forbedring af udvekslingen af oplysninger mellem alle involverede aktører.

Menneskehandelsdirektivet styrker de regler med hensyn til beskyttelse og bistand til ofre, der omhandles i direktiv 2004/81/EF om midlertidige opholdstilladelser, yderligere. Dog har medlemsstaterne blot vedtaget et begrænset antal relevante lovgivningsinitiativer siden Kommissionens seneste gennemførelsesrapport i 2014²⁰ og det hovedsageligt rettet mod at styrke ofrenes retssikkerhed og forbedring af opholdstilladelsesmekanismens virkemåde²¹.

1. Identifikation af ofre for menneskehandel

I den første statusrapport angives det, at ofrenes muligheder for at gøre deres rettigheder gældende hindres af, at de ikke bliver identificeret eller henvist på korrekt vis. Ifølge medlemsstaterne varierer det tærskelniveau, der anvendes til den første identifikation af ofre, og procedurernes varighed på tværs af EU. Medlemsstaterne fremhæver også de lokale myndigheders rolle i identifikationen af ofre. Der opstår særlige udfordringer i forbindelse med identifikation af ofre i blandede migrationsstrømme og internationale beskyttelsesprocedurer, herunder sager, hvor ofrene er blevet udnyttet uden for medlemsstatens retskreds.

Der findes kun begrænsede oplysninger om virkningen af foranstaltningerne til identifikation, bistand, støtte og beskyttelse af ofrene. Civilsamfundsorganisationer beretter om vanskeligheder med hensyn til asylprocedurer og udstedelse af opholdstilladelser til ofre for menneskehandel, som ikke er statsborgere i EU.

Til trods for disse vanskeligheder mener medlemsstaterne, at der er sket fremskridt med hensyn til identifikation af ofre, ikke mindst på grund af et øget samarbejde mellem forskellige involverede nationale myndigheder og sektorer samt samarbejde på tværs af grænser.

Tidlig identifikation af ofre for menneskehandel igennem nationale henvisningssystemer, hvilket bør omfatte asylsystemer, er afgørende for at forebygge forbrydelser og at beskytte ofrene.

2. Nationale og tværnationale henvisningsmekanismer

Medlemsstaterne har oprettet mange formaliserede og ikkeformaliserede nationale henvisningsmekanismer, og de gør en indsats for at sikre, at mekanismerne fungerer mere gnidningsfrit og effektivt.

Medlemsstaterne rapporterer om øget tværnationalt samarbejde, herunder med lande uden for EU, internationale organisationer og civilsamfundet. Derudover anerkender de, at samarbejde og etablerede netværker har forkortet procedurernes varighed, og fremhæver støtten fra EU-finansiering.

Civilsamfundsorganisationerne peger på vedvarende mangler med hensyn til at sikre en tværfaglig tilgang. De anfører også den manglende inddragelse af civilsamfundet, manglen på

²⁰ COM(2014) 635.

²¹ Der foreligger flere oplysninger om anvendelsen af dette direktiv i bilag I i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene.

passende uddannelse og kapacitetsopbygning for alle involverede aktører samt manglen på ensartethed i beslutninger vedrørende ofres henvisninger.

I overensstemmelse med meddelelsen fra 2017 har Kommissionen iværksat en undersøgelse til gennemgang af funktionen af medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanismer.

3. Bistand til og beskyttelse af ofre for menneskehandel

Selvom medlemsstaterne beretter om forbedringer med hensyn til bistand, støtte og beskyttelse til ofrene og hurtigere procedurer, er deres betingelsesløse og effektive adgang til disse rettigheder ikke altid sikret. Forbedringerne omfatter brug af moderne teknologi med henblik på at undgå sekundær viktimisering under straffesager og oprettelse af krisecentre og passende boliger til ofrene.

Det er stadig en udfordring at identificere barneofre og at hjælpe dem med at få adgang til deres rettigheder, uanset deres oprindelsesland. Medlemsstaterne rapporterer, at de har specifikke procedurer, herunder lovgivning, til bekæmpelse af børnehandel, også i blandede migrationsstrømme. Civilsamfundsorganisationer understreger behovet for at fokusere på sikring af passende fagkyndighed, uddannelse og kapacitetsopbygning til alle relevante aktører, herunder værger, socialarbejdere og sundhedspersonale.

Kommissionen har givet medlemsstaterne anbefalinger med hensyn til at styrke beskyttelsen af migrantbørn.

4. Erstatning til ofre og princippet om manglende strafforfølgelse

De nationale kompensationsordningers kompleksitet og forskelligartethed samt forskellene i erstatningsudbetaling i medlemsstaterne er ofte en hindring for erstatning til ofrene. Nogle medlemsstater rapporterer, at ofrene har modtaget erstatning. I civilsamfundets indberetninger påpeges der dog vanskeligheder, navnlig for ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, som ikke kan opfylde kravene til fremlæggelse af beviser på verificerbare udgifter eller mistet beskæftigelse.

Medlemsstaterne har kun indberettet begrænsede oplysninger om manglende strafforfølgelse til Kommissionen. Ifølge indberetninger fra civilsamfundet har særligt ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og tvangsmæssige forbrydelser en høj risiko for at blive straffet for forbrydelser, som de er blevet tvunget til at begå.

Medlemsstaterne opfordres til at gennemføre national lovgivning og deri sikre, at der er værktøjer, der giver ofre adgang til erstatning, herunder passende uddannelse og kapacitetsopbygning af relevante fagfolk.

V. KOORDINERET OG KONSOLIDERET REAKTION I OG UDEN FOR EU

EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel udsteder strategiske retningslinjer, der skal sikre ensartede politikker både i EU og med parter uden for EU. I meddelelsen fra 2017 blev en koordineret og konsolideret reaktion, både i og uden for EU, gjort til en prioritet²².

²² Dette opnås via interaktioner med EU's netværk af nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer, EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel, EU-institutioner (i Europa-Kommissionen, med Europa-Parlamentets og EU-Rådet), EU-agenturer, herunder agenturer for retlige og indre anliggender, samt strategiske internationale partnere i multilaterale processer.

Som et resultat af meddelelsen fra 2017 underskrev 10 EU-agenturer en fælles forpligtelseserklæring om at arbejde sammen mod menneskehandel²³. Nationale myndigheder inviterede EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel til at foretage landebesøg, og der er foregået adskillige udvekslinger med statslige og ikke-statslige interessenter. Desuden er tre undersøgelser, der blev planlagt i meddelelsen fra 2017, blevet iværksat²⁴.

Der findes adskillige eksterne politikker, partnerskaber og dialoger med lande uden for EU om bekæmpelse af menneskehandel, eksempelvis Khartoum- og Rabat-processerne, opfølgningen til den fælles Valletta-handlingsplan og den fælles AU-EU-FN-taskforce samt via dens FSFP-missioner og -operationer. Derudover har EU finansieret adskillige tiltag mod menneskehandel i lande uden for EU via sine eksterne finansielle instrumenter.

Tildelingerne af EU-finansiering inden for menneskehandelspolitikker er blevet undersøgt i Kommissionens generelle politikgennemgang²⁵. Kommissionen offentliggør fortsat indkaldelser af forslag til bekæmpelse af menneskehandel under Fonden for Intern Sikkerhed og Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. EU-finansiering er blevet tilgængelig i nationale programmer under delt forvaltning og direkte tilskud. Mange medlemsstater henviser i deres rapporter til national finansiering og EU-finansiering til menneskehandelsinitiativer i 2014-2017. Der er blevet indføjet bestemmelser om EU-finansiering til støtte af menneskehandelspolitikker i Kommissionens forslag til regler i forbindelse med den flerårige finansielle ramme 2021-2027²⁶. De nationale midler er rettet mod tiltag i forbindelse med emner såsom bistand og støtte til ofre, men medlemsstaterne rapporterer, at det er vanskeligt at beregne de præcise beløb. Civilsamfundsorganisationerne fordømmer knapheden på finansiell støtte til støtteprogrammer til ofrene på nationalt niveau samt manglen på bæredygtighed.

Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at afsætte tilstrækkelige ressourcer til støttetjenester til ofre og til at bekæmpe menneskehandel som en alvorlig og organiseret forbrydelse. I den sammenhæng opfordres medlemsstaterne til fuldt ud at udnytte midlerne med delt forvaltning og via de tilgængelige direkte tilskud fra Kommissionens forskellige finansieringsinstrumenter.

VI. KONKLUSIONER

De oplysninger, som denne rapport er baseret på, peger på visse forbedringer, navnlig hvad angår grænseoverskridende samarbejde, samarbejde med civilsamfundet, anvendelse af økonomiske efterforskninger, oprettelse af fælles efterforskningshold og udvikling af nationale og tværnationale henvisningsmekanismer.

Menneskehandel er dog stadig en forbrydelse, hvor gerningsmænd og dem, der udnytter ofrene, ikke bliver straffet. Denne rapports resultater peger på, at der ikke er sket en mindskning i menneskehandlen. Derudover viser analysen af dataene en tendens til at

²³ De kan ses på: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/eu-policy/heads-ten-eu-agencies-commit-working-together-against-trafficking-human-beings_en.

²⁴ 1. En undersøgelse til gennemgang af funktionen af medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanismer, 2. en undersøgelse om menneskehandelens økonomiske, sociale og menneskelige omkostninger og 3. en undersøgelse om EU-tilgangens indvirkning på bekæmpelsen af menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. Udbud kan findes på: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-display.html?cftId=3932>.

²⁵ https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_comprehensive_policy_review.pdf.

²⁶ https://publications.europa.eu/en/web/general-publications/eu_budget_for_the_future og https://ec.europa.eu/commission/publications/factsheets-long-term-budget-proposals_en.

identificere ofre for udnyttelse af høj prioritet, hvor ofre for visse udnyttelsesformer prioriteres hvad angår foranstaltninger, og andre får mindre opmærksomhed. Oplysningerne fra medlemsstaterne påpeger en fortsat kompleksitet og manglende fremskridt inden for nogle nøgleområder. Medlemsstaterne må derfor prioritere at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige.

Medlemsstaterne opfordres yderligere til at træffe afgørende foranstaltninger og gennemføre en omfattende strategi, der dækker alle aspekter af menneskehandelskæden, med henblik på at bekæmpe straffriheden og fremme mindskningen af efterspørgslen, ikke mindst ved at kriminalisere de personer, der bevidst bruger tjenester udført af ofre for menneskehandel. Ofrene har fortsat kun begrænset adgang til deres rettigheder under EU-lovgivningen om beskyttelse og støtte, erstatning og manglende strafforfølgelse.

Det lave antal domme og retsforfølgelser samt antallet af ofre fra EU peger på, at der stadig er behov for at gøre en større indsats med hensyn til identifikation af ofre, efterforskning, retsforfølgelse, indsamling og forbedring af datafortegnelser og -registrering, grænseoverskridende samarbejde og bevidstgørelse.

Kommissionen har taget en lang række skridt med henblik på at bekæmpe menneskehandel og gennemført mange af de konkrete tiltag fra meddelelsen fra 2017, og den vil blive ved med at hjælpe på alle mulige måder, herunder ved at give finansiel støtte til udvikling af politikker og operationelle foranstaltninger til udryddelse af menneskehandel.