



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.10.2020
COM(2020) 661 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Tredje rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2020),
i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og
bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**

{SWD(2020) 226 final}

I. Indledning

I den nye strategi for EU's sikkerhedsunion prioriteres det at beskytte samfundet mod organiseret kriminalitet og navnlig at bekæmpe menneskehandel¹. I henhold til artikel 20 i direktiv 2011/36/EU² ("direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel") skal der hvert andet år udarbejdes en rapport om, hvilke fremskridt der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel.

Menneskehandel er en meget indbringende form for kriminalitet, der giver de kriminelle enorme fortjenester og samtidig medfører kolossale omkostninger for samfundet. Det anslåede samlede årlige overskud fra menneskehandel beløber sig til 29,4 mia. EUR³ (konservativt skøn). Menneskehandelens samlede omkostninger i EU i et enkelt år anslås til 2,7 mia. EUR. Disse midler bruges på supplerende tjenester på områderne for retshåndhævelse, sundhed og social beskyttelse, tab af økonomisk produktion, tab af livskvalitet og koordinering af aktiviteter til bekæmpelse af menneskehandel⁴. Omkostningerne skyldes menneskehandlernes alvorlige krænkelse af de grundlæggende rettigheder hos kvinder, mænd, piger og drenge, og vores samfund skal fortsat bære omkostningerne, så længe der finder menneskehandel sted.

Kriminelle har udnyttet de muligheder, der er opstået under covid-19-pandemien, til at generere betydelige overskud og intensivere deres kriminelle aktiviteter. De har ændret deres arbejdsmetoder og reklamerer i stigende grad for ofrene på internettet eller udnytter dem i private omgivelser. Pandemiens effekt kan endnu ikke måles fuldt ud, men det står klart, at krisen har givet anledning til ekstraordinære udfordringer, som rammer de mest sårbare hårdest, hvilket gør dem endnu mere sårbare over for menneskehandel. Dette gælder bl.a. kvinder og børn. Civilsamfundsorganisationer, internationale organisationer og EU-agenturer har udtrykt bekymring over forsinkelser med hensyn til at identificere ofre, hvilket forhindrer dem i at få adgang til klage og domstolsprøvelse, bistand og støtte⁵.

¹ COM(2020) 605 final, <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-eu-security-union-strategy.pdf>.

² EFT L 101 af 15.4.2011, s. 1.

³ Europol (2015) The THB financial business model (rapport om menneskesmuglernes finansielle forretningsmodel), Haag. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.

⁴ Europa-Kommissionen, Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (undersøgelse om menneskehandelens økonomiske, sociale og menneskelige omkostninger) (2020).

⁵ How Covid-19 restrictions and the economic consequences are likely to impact migrant smuggling and cross-border trafficking in persons to Europe and North America, Research brief, United Nations Office on Drugs and Crime (sådan forventes covid-19-restriktionerne og de økonomiske konsekvenser at påvirke smugling af migranter og grænseoverskridende menneskehandel til Europa og Nordamerika, sammendrag, FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse) (UNODC), <https://www.unodc.org/islamicrepublicofiran/en/how-covid-19-restrictions-and-the-economic-consequences-are-likely-to-impact-migrant-smuggling-and-cross-border-trafficking-in-persons-to-europe-and-north-america.html>; Statement by OSCE Special Representative for Combating Trafficking in Human Beings on need to strengthen anti-trafficking efforts in a time of crisis (erklæring fra OSCE's særlige repræsentant for bekæmpelse af menneskehandel om behovet for at styrke indsatsen mod

Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) advarer om, at menneskehandlen sandsynligvis vil øges i kølvandet på den økonomiske nedgang, da denne vil medføre øget arbejdsløshed, og der kan forventes en stigning i efterspørgslen efter menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og seksuel udnyttelse. Ud over de traditionelle former for udnyttelse (prostitution, tiggeri og tyveri, tekstil- og landbrugssektoren) berøres sektorer som byggeri, turisme, catering, pleje og husligt arbejde i stigende grad af menneskehandel. Ud over den langvarige skade, som ofrene for menneskehandel lider, vil lukningen af virksomheder med forholdsvis lave fortjenstmargener som følge af en økonomisk krise overlade markedet til aktører, der har adgang til ulovlig eller billig arbejdskraft⁶.

Menneskehandel er en særlig alvorlig forbrydelse, der er forbudt i henhold til EU's charter om grundlæggende rettigheder, da den udgør en alvorlig krænkelse af de grundlæggende rettigheder⁷. Organiserede kriminelle grupper er involveret i menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, udnyttelse som arbejdskraft, udnyttelse af tiggeri og udnyttelse til kriminelle formål. Menneskehandlernes netværk er ofte involveret i (eller knyttet til) andre former for kriminalitet såsom smugling af migranter, narkotikahandel, smugling af varer, afpresning, hvidvaskning af penge, dokumentfalsk, svindel med betalingskort og berigelseskriminalitet (f.eks. tyveri).

I denne rapport i) udpeges centrale mønstre og udfordringer i forbindelse med menneskehandel, ligesom der ii) foretages en analyse af statistikkerne og iii) skitseres en række resultater af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel. Den suppleres af et arbejdsdokument, der indeholder detaljerede, omfattende og underbyggede oplysninger. Både rapporten og arbejdsdokumentet er baseret på

- oplysninger fra de nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer som fastsat i artikel 19 og 20 i direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel;
- bidrag fra civilsamfundsorganisationer, der deltager i EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel og EU's e-platform for civilsamfundet; og
- bidrag fra relevante EU-agenturer⁸.

menneskehandel i en krisetid); COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons (covid-19-pandemien og dens konsekvenser for ofre og overlevende fra menneskehandel), UNODC, https://icat.network/sites/default/files/28%20April_COVID%20ICAT%20webstory%20and%20list%20of%20resources%20%283%29.pdf; En række civilsamfundsorganisationer har udtrykt bekymring i deres bidrag til den tredje statusrapport.

⁶ Europol, Beyond the pandemic – How Covid-19 will shape the serious and organized crime landscape in the EU (efter pandemien – sådan vil covid-19 forme den alvorlige og organiserede kriminalitet i EU), 30. april 2020.

⁷ Jf. artikel 83, stk. 2, i TEUF og artikel 5, stk. 3, i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

⁸ De ti EU-agenturer, som i 2018 undertegnede den fælles forpligtelseserklæring om at arbejde sammen mod menneskehandel, nemlig Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), EU's Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound), EU's Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol), Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN), EU's Agentur for den

I denne rapport tages der desuden hensyn til oplysninger fra Europa-Parlamentet og Rådet samt fra internationale og regionale organisationer. De relevante aktører har rapporteret om resultaterne af aktioner til bekæmpelse af menneskehandel og fremlagt mere detaljerede beskrivelser af disse aktioners effekt i forhold til den foregående rapportering⁹.

II. MØNSTRE I MENNESKEHANDLEN I EU OG UDPEGEDE UDFORDRINGER

Fænomenet menneskehandel kendetegnes ved en række faste mønstre, nye problemer og nye tendenser. De i alt **14 145** registrerede ofre¹⁰, som EU's medlemsstater har indberettet i to år (2017 og 2018), er et højere antal end i den foregående rapporteringsperiode¹¹. Det er sandsynligt, at **det faktiske antal ofre er væsentlig højere** end de indberettede data, da mange ofre ikke bliver opdaget. Antallet af retsforfølgelser og domfældelser af gerningsmænd er fortsat lavt i forhold til de mange ofre. Næsten halvdelen af alle ofre for menneskehandel i EU er EU-borgere. **Handelen med ofre internt i deres egne medlemsstater er fortsat betydelig og tegner sig for mere end en tredjedel af alle EU-ofre.**

De fem største EU-lande målt på, hvilket statsborgerskab ofrene for menneskehandel har, i absolutte tal var Rumænien, Ungarn, Frankrig, Nederlandene og Bulgarien. **De fem største ikke-EU-lande målt på, hvilket statsborgerskab ofrene for menneskehandel** i EU har, var Nigeria, Kina, Ukraine, Marokko og Indien.

Seksuel udnyttelse er fortsat det mest almindelige formål med menneskehandel i EU. Flere medlemsstater har rapporteret om øget menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Næsten **tre fjerdedele af alle ofre i EU var kvinder og piger**, der hovedsagelig blev handlet med henblik på seksuel udnyttelse. Kvinder og piger har konsekvent udgjort flertallet af ofre for menneskehandel siden 2008, hvor EU begyndte at indsamle data om menneskehandel. **Børn** udgør fortsat en betydelig andel af ofrene i EU. Størstedelen af børneofrene var piger, der blev handlet med henblik på seksuel udnyttelse, og der var tale om EU-borgere.

Menneskehandlerne kendetegnes i stigende grad af professionalisme og ekspertise. De organiserede kriminelle grupper, der er involveret i menneskehandel, har velstrukturerede kriminelle netværk, som opererer på internationalt plan. I nogle tilfælde samarbejder de med mellemmand og specialiserede grupper på tværs af grænser. **Kriminelle personers øgede misbrug af informationsteknologi** giver anledning til bekymring og udgør en udfordring for de myndigheder, der bekæmper menneskehandel.

Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE).

⁹ Denne rapport omfatter statistikker for to år, nemlig 2017-2018, og for EU-27. Alle de statistikker, der er indberettet af EU-28, er medtaget i arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene og "Data collection on trafficking in human beings in the EU" (2020).

¹⁰ Med "ofre" menes i denne rapport "registrerede" ofre, og der er som sådan tale om formelt identificerede og/eller formodede ofre i den nationale sammenhæng.

¹¹ 13 461 i 2015 og 2016 i EU-27.

2.1. Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse

Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er en form for vold mod kvinder¹² og har rod i uligheder mellem kønnene. Seksuel udnyttelse har været det mest udbredte formål med menneskehandel i EU siden 2008. 60 % af ofrene handles med henblik på seksuel udnyttelse, og halvdelen af dem er EU-borgere. Mere end 90 % af ofrene for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er kvinder, hvilket fremhæver kønsaspektet ved denne form for kriminalitet. Kvinder og piger udgør stadig størstedelen af ofrene for menneskehandel, og dette gælder alle former for udnyttelse. Disse mønstre bekræftes konsekvent af medlemsstaterne, civilsamfundsorganisationer og EU-agenturer. Blandt højrisikomiljøer kan nævnes prostitution, escortbureauer og -tjenester, massagetjenester, barer og natklubber. En række civilsamfundsorganisationer melder om øget menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse via internettet og værktøjer baseret på ny teknologi, der anvendes til at rekruttere og sælge ofrene, som navnlig er kvinder og piger, og til grooming af børn.

De fleste medlemsstater melder om specifikke foranstaltninger, som de har truffet for at tackle vigtige mønstre og nye tendenser i forbindelse med menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. Blandt andet opspor de ofrene, som de hjælper ved at yde social støtte gennem f.eks. exitprogrammer¹³ og social og arbejdsmæssig reintegration¹⁴, ligesom de tilbyder tjenesteydelser på området for seksuel sundhed til ofre for menneskehandel, der udnyttes i prostitution. Andre foranstaltninger er rettet mod højrisikosektorer og -grupper (udsatte børn, personer fra marginaliserede romasamfund, migranter og flygtninge) og omfatter operationelle aktiviteter såsom efterforskning af forbrydelser, skjult overvågning, internetovervågning, oplysningskampagner, uddannelse og udvikling af institutioner og politikker. Nogle medlemsstater har vedtaget lovgivning, der kriminaliserer brugen af tjenester, som ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse tilbyder, og gennemført forebyggende foranstaltninger med fokus på begrænsning af efterspørgslen¹⁵ og foranstaltninger til bekæmpelse af kønsbaseret vold¹⁶. Der meldes også om grænseoverskridende samarbejde på EU-plan, navnlig med støtte fra

¹² Bekæmpelse af vold mod kvinder og støtte til ofre er en hovedprioritet for Kommissionen. EU's strategi for ligestilling mellem kvinder og mænd 2020-2025 omfatter politiske mål og foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod kvinder. EU's tiltrædelse af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet er fortsat en nøgleprioritet for Kommissionen. Hvis der fortsat blokeres for denne tiltrædelse, vil Kommissionen foreslå foranstaltninger til opnåelse af de samme mål som Istanbulkonventionen tilstræber. Den 16. september 2020 meddelte kommissionsformand Ursula von der Leyen, at Kommissionen agter at fremsætte et lovgivningsforslag om forebyggelse og bekæmpelse af særlige former for kønsbaseret vold. Dette lovgivningsmæssige initiativ har samme formål som konventionen, nemlig at sikre, at EU's medlemsstater (på områder med EU-kompetence) har indført effektive foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder.

¹³ Bl.a. i Frankrig, Irland og Malta.

¹⁴ Bl.a. i Spanien og Frankrig.

¹⁵ For eksempel gennemfører det irske Garda National Protective Service Bureau uddannelses- og oplysningsaktiviteter i samarbejde med ngo'er for at finde frem til ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og henvise dem til passende tjenester.

¹⁶ Såsom uddannelses- og oplysningsforanstaltninger rettet mod fagfolk inden for retshåndhævelse og uddannelse om forskellige former for kønsbaseret vold samt udformning af politikker og lovgivning vedrørende kønsbaseret vold.

Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol) og Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust). EU's agenter bistår fortsat medlemsstaterne i deres bestræbelser, bl.a. ved at offentliggøre vejledninger¹⁷ og tilbyde uddannelse.

Til trods for disse konkrete bestræbelser fremhæver flere civilsamfundsorganisationer fortsat, at der ikke fokuseres tilstrækkeligt på menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse i EU, bl.a. når det drejer sig om efterforskning og hensyntagen til kønsaspektet ved forbrydelserne.

2.2. Menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft

Flere medlemsstater og civilsamfundsorganisationer melder om øget menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. 15 % af alle ofre blev handlet med henblik på denne form for udnyttelse. Rapporter viser, at ofre er blevet udnyttet i landbrugssektoren (bl.a. til sæsonarbejde), private arbejdsformidlinger, bygge- og anlægssektoren, hotel- og restaurationsbranchen, rengøringssektoren, husligt arbejde, plejetjenester, plejehjem, natåbne butikker, barer, bilvaskehaller, virksomheder, der indsamler og genanvender affald, skovbrug, tekstil- og beklædningsindustrien, fremstilling af fødevarer samt forarbejdning og emballering.

Udnyttelse som arbejdskraft **berører hovedsageligt mænd** (68 %). **I visse sektorer berører den dog i overvejende grad kvinder**, navnlig på området for husligt arbejde, pleje og rengøring. Medlemsstaterne beretter også, at stadig flere **børn bliver ofre** for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft.

Målrettede foranstaltninger, der skal bekæmpe menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og gøre det lettere at identificere ofrene, har gjort det muligt for arbejdsmyndighederne at foretage mere omhyggelige inspektioner, som har ført til et tættere samarbejde med de retshåndhavende myndigheder. Medlemsstaterne oplyser, at de tilbyder målrettede uddannelsesforløb for arbejdstilsyn og sociale tilsynsmyndigheder, fagfolk inden for retshåndhævelse, retsvæsenet, de juridiske erhverv, socialarbejdere, toldmyndigheder, diplomatiske og konsulære embedsmænd, immigrationsmyndigheder, ansatte i uddannelsessektoren, arbejdsformidlinger og krisecentre. Endvidere har medlemsstaterne foretaget inspektioner som led i de fælles aktionsdage om udnyttelse af arbejdskraft, fælles efterforskninger og aktioner inden for rammerne af den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT-THB¹⁸) med særligt fokus på

¹⁷ Se publikationen "Children deprived of parental care found in an EU Member State other than their own – A guide to enhance child protection focusing on victims of trafficking" (børn, der mangler forældreomsorg, og som opdages i en anden EU-medlemsstat end deres egen – en guide til at forbedre beskyttelsen af børn med fokus på ofre for menneskehandel) udarbejdet af Agenturet for Grundlæggende Rettigheder og Europa-Kommissionen (2019), Rapport fra Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE) (2018) om [kønsspecifikke foranstaltninger i aktioner til bekæmpelse af menneskehandel](#).

¹⁸ Bekæmpelse af menneskehandel i EU med henblik på alle former for udnyttelse, herunder seksuel og arbejdsmæssig udnyttelse samt alle former for børnehandel, er en af EU's prioriteter i forbindelse med bekæmpelse af kriminalitet, der skal fremme bekæmpelsen af organiseret og grov international kriminalitet inden for rammerne af EU's politikcyklus/EMPACT i 2018-2021. Se Rådets konklusioner

højrisikosektorer¹⁹. Andre foranstaltninger er blevet målrettet mod personer, der er i fare for at blive ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft (især jobsøgende), migranter (som f.eks. befinder sig langs migrantsmuglernes ruter og er i fare på grund af kriminelle netværk i Middelhavet) og asylansøgere, og mod romasamfund og personer, der rejser til udlandet for at arbejde.

Den nyligt oprettede europæiske arbejdsmarkedsmyndighed²⁰ vil samarbejde med de EU-agenturer, der arbejder med beskæftigelses- og socialpolitik, og dem, som fokuserer på bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel, herunder Europol og Eurojust.

På trods af de fremskridt, der er gjort med hensyn til at afsløre tilfælde af menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft, påpeger en række civilsamfundsorganisationer, at der stadig er behov for at forbedre arbejdsinspektionerne og tilsynet med beskæftigelsesstandarderne, navnlig i sektorer som landbrug, byggeri, catering, rengøring, hotel- og restaurationsbranchen og sektoren for personlig pleje (f.eks. neglesaloner).

I bestræbelserne på at bekæmpe og forebygge menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft i de internationale vareforsyningskæder har flere medlemsstater **rapporeret om, at de har vedtaget foranstaltninger vedrørende virksomheders og juridiske personers ansvar, rettidig omhu i forsyningskæderne og forholdet mellem erhvervsliv og menneskerettigheder** (f.eks. Grækenland, Nederlandene og Østrig). En række civilsamfundsorganisationer understreger betydningen af at øge gennemsigtigheden i vareforsyningskæderne, hvor der ofte forekommer menneskehandel, samt indførelse af krav om rettidig omhu.

2.3. Andre former for udnyttelse

18 % af ofrene for menneskehandel var ofre for handel med henblik på andre former for udnyttelse²¹. Der var hovedsageligt tale om sager om handel med henblik på tvangstiggeri, tvangsmæssige forbrydelser og salg af spædbørn, fjernelse af organer²², ulovlig adoption, handel med EU-borgere, der udnyttes økonomisk gennem svig, og handel med henblik på surrogatmoderskab.

om fastsættelse af EU's prioriteter for bekæmpelsen af organiseret og grov international kriminalitet i perioden 2018-2021, ST 9450/17.

¹⁹ Som led i en fælles efterforskningsoperation har de bulgarske og franske retshåndhavende myndigheder med støtte fra Europol og Eurojust f.eks. optrevlet en organiseret kriminel gruppe, som handlede med bulgarske statsborgere med henblik på udnyttelse som arbejdskraft i landbrugssektoren i Frankrig. Omkring 167 personer, der var ansat på sæsonbasis til at høste druer i nærheden af Lyon, blev identificeret som ofre; <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/bad-harvest-for-bulgarian-french-network-exploiting-vineyard-workers>.

²⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2019/1149 af 20. juni 2019 om oprettelse af en europæisk arbejdsmarkedsmyndighed, om ændring af forordning (EF) nr. 883/2004, (EU) nr. 492/2011 og (EU) 2016/589 og om ophævelse af afgørelse (EU) 2016/344 (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 21).

²¹ Der findes mere detaljerede oplysninger om disse former for udnyttelse i publikationen "Data collection on trafficking in human beings in the EU" (2020).

²² I 2017 og 2018 indberettede medlemsstaterne 17 tilfælde af menneskehandel med henblik på fjernelse af organer i EU.

Menneskehandel med henblik på tvangsmæssige forbrydelser og tvangstiggeri

Der har angiveligt været en stigning i disse former for udnyttelse i nogle medlemsstater, nemlig Bulgarien, Kroatien, Grækenland, Nederlandene og Polen, og de involverer ofte børn. Menneskehandel med henblik på tvangsmæssige forbrydelser er forbundet med småkriminalitet, organiseret berigelseskriminalitet, f.eks. lommetyveri og butikstyveri, samt tyveri. Denne form for menneskehandel har også tilknytning til mere komplekse former for kriminalitet, herunder tyveri af særlig grov karakter, svig samt smugling og salg af narkotika. Begge former for udnyttelse er kendetegnet ved stor rejseaktivitet mellem landene. Det fremgår af flere rapporter, at ofre for menneskehandel med henblik på tvangstiggeri omfatter personer, der lider af forstyrrelser med relation til stof- og alkoholmisbrug, fysisk handicappede personer, der tilhører etniske minoriteter, herunder personer fra marginaliserede romasamfund, eller som befinder sig i en vanskelig finansiell situation. Ofre for menneskehandel med henblik på tvangsmæssige forbrydelser og tvangstiggeri er ofte yngre end dem, der udsættes for andre former for udnyttelse. Der er fortsat betydelige udfordringer med hensyn til at identificere og anerkende ofre, der handles og udnyttes til disse formål.

Menneskehandel med henblik på tvangsægteskab eller proformaægteskab, der omfatter udnyttelse

Ofre for menneskehandel med henblik på tvangsægteskab eller proformaægteskab, der omfatter udnyttelse, betegnes i indberetningerne undertiden som ofre for andre former for menneskehandel med henblik på f.eks. seksuel udnyttelse og/eller udnyttelse som arbejdskraft. Kvinder og børn er særlig sårbare over for menneskehandel til disse formål. Der er registreret en del ofre fra marginaliserede romasamfund, og der påpeges en forbindelse til migration på grund af indvandrerkvinders og -pigens sårbarhed.

2.4. Børnehandel

Det er foruroligende, at der fortsat er mange børn blandt ofrene for menneskehandel. **Børn udgør næsten en fjerdedel** af alle ofre i EU. Langt de fleste børneofre i EU var piger (78 %). **Næsten 75 %** af alle børneofre i EU var **EU-borgere**. Næsten tre fjerdedele (69 %) af børneofrene var piger. **Mere end 60 %** af børneofrene i EU er blevet **handlet med henblik på seksuel udnyttelse**. **Handel med børn er fortsat et stort problem**. Dette gælder navnlig handel med henblik på seksuel udnyttelse, tvangsmæssige forbrydelser i form af berigelseskriminalitet såsom lommetyveri eller butikstyveri, narkotikarelaterede forbrydelser såsom dyrkning af cannabis²³, tvangs- og proformaægteskaber samt tidlige ægteskaber (barnebrude). Migrantbørn, navnlig uledsagede migrantbørn, er fortsat udsat for en særlig høj risiko for menneskehandel og udnyttelse langs migrationsruterne til og inden for EU. Menneskehandlerne har ofte brugt modtagelsescentre til at udpege potentielle ofre og sørge for, at de transporteres til de steder, hvor de udnyttes²⁴.

²³ Europol, Det Europæiske Center for Migrantsmugling (EMSC), 4. årlige aktivitetsrapport – 2019.

²⁴ Ibid.

Medlemsstaterne og en række EU-aktører har gjort en nyttig indsats for at bekæmpe børnehandel, bl.a. gennem i) vejledninger, ii) samarbejds- og støtteordninger, iii) forebyggelsesinitiativer, iv) uddannelse, v) bevidstgørelses- og oplysningsaktiviteter og vi) praktiske foranstaltninger fra de retshåndhavende myndigheders side, herunder grænseoverskridende foranstaltninger. **Ikke desto mindre kræver den fortsatte handel med børn, at der træffes bedre foranstaltninger for at forebygge og bekæmpe denne form for kriminalitet effektivt.** I Rådets konklusioner om bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn gentages det, at kampen mod **seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn** ofte også omfatter bekæmpelse af organiseret kriminalitet og menneskehandel²⁵. I EU's strategi for en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn, der blev vedtaget i 2020, understreges det endvidere, at der i forebyggelsesindsatsen skal tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende for forskellige grupper af børn, herunder børneofre for menneskehandel²⁶.

2.5. Nye mønstre

De metoder, som menneskehandlerne anvender, har ændret sig i kraft af den omfattende brug af **internettet** og de sociale medier og udbredelsen af **ny teknologi** i mange led i handelskæden. Menneskehandlerne bliver bedre og bedre til at anvende diverse teknologier og internettet til at udvide deres kriminelle aktiviteter online og til at investere og skjule deres udbytte. I en række medlemsstater er internettet og relaterede sociale medier nogle af de redskaber, der oftest anvendes til rekruttering af ofre for menneskehandel, og børn er særligt udsatte. Informations- og kommunikationsteknologi anvendes til rekruttering, organisering af transport og indlogering af ofre, annoncering for ofrenes tjenesteydelser, kommunikation mellem gerningsmændene, kontrol over ofrene og overførsel af udbytte fra kriminalitet. Flere civilsamfundsorganisationer peger også på den stadig større risiko for, at internettet anvendes til menneskehandel, især med henblik på seksuel udnyttelse i profitøjemed.

De nye teknologier kan imidlertid også spille en vigtig rolle med hensyn til at forebygge og gribe ind over for menneskehandel. En række organisationer i civilsamfundet påpeger behovet for at videreudvikle og gennemføre en række teknologiske foranstaltninger til bekæmpelse af kriminalitet. **Der skal lægges øget vægt på at undersøge og udnytte anvendelsen af nye teknologier til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene.**

Andre nye tendenser, som Europol rapporterer om, vedrører **organiserede kriminelle grupper, der beskæftiger sig med menneskehandel med henblik på ulovlige adoptioner**²⁷. Desuden udpeges **menneskehandel med henblik på flere former for udnyttelse** som et nyt mønster. Kvinder og piger lader til at være særlig sårbare over for dette fænomen. Der er også rapporteret om menneskehandel med henblik på **salg af spædbørn, salg af organer**, handel med EU-borgere med henblik på fødsel og salg af deres spædbørn og handel med EU-borgere, der **udnyttes økonomisk gennem svig.**

²⁵ 12862/19.

²⁶ EU-strategi for en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (COM(2020) 607 final).

²⁷ EMSC's 4. årlige aktivitetsrapport, 2019.

Nogle civilsamfundsorganisationer har udtrykt bekymring over nye former for menneskehandel med henblik på **surrogatmoderskab**.

2.6. Migration

I løbet af de sidste tre år er der fortsat ankommet migranter, som har søgt international beskyttelse i EU. Det er stadig en udfordring at identificere og opdage ofre og potentielle ofre for menneskehandel i blandede migrationsstrømme. I flere rapporter kædes situationen på migrationsområdet sammen med en øget risiko for menneskehandel, hvor netværk af menneskehandlere udnytter sårbarhederne hos højrisikogrupper og asylprocedurene, hovedsagelig med henblik på efterfølgende seksuel udnyttelse. Menneskehandel er et komplekst kriminelt fænomen med tilknytning til forskellige andre forbrydelser, herunder støtte til lovovertrædelser, der styrker de forskellige led i handelskæden i specifikke sammenhænge, f.eks. i forbindelse med smugling af migranter.

For at tackle disse udfordringer kræves det, at en bred vifte af aktører samarbejder tæt med henblik på at videreudvikle og forbedre de eksisterende henvisningssystemer, forbedre samarbejdet mellem nationale myndigheder og støtteorganisationer (f.eks. ved tilbagesendelse af ofrene til deres oprindelsesland), søge støtte og vejledning fra EU-agenturer (f.eks. den europæiske grænse- og kystvagt, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Asylstøttekontor og Europol) og samarbejde med internationale organisationer (f.eks. i tilfælde af frivillig tilbagevenden). Desuden er det afgørende at sikre et samarbejde med oprindelses- og transitlande og med vigtige interessenter, herunder FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse, Den Internationale Organisation for Migration, FN's Børnefond, FN's Flygtningehøjkommissariat, Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitik og relevante civilsamfundsorganisationer.

Europol²⁸ fremhæver forbindelserne mellem menneskehandel og andre forbrydelser i forbindelse med migration. For eksempel har nigerianske netværk stor indflydelse på dele af det kriminelle miljø i EU, idet de regelmæssigt samarbejder med lokale kriminelle grupper om andre former for organiseret kriminalitet. På grundlag af medlemsstaternes operationelle bidrag har Europol endvidere anført, at disse netværk misbruger asylsystemet til at legalisere både deres egen og deres ofres status. Mange mistænkte, der er involveret i menneskehandel, har en lovlig opholdstilladelse, er asylansøgere eller har flygtningestatus²⁹.

Der meldes om **en vedvarende risiko for**, at sårbare kvindelige migranter og flygtninge samt uledsagede mindreårige **bliver ofre for menneskehandel**. Flere civilsamfundsorganisationer påpeger, at migrations- og ligestillingsaspekterne af denne forbrydelse ikke anerkendes i tilstrækkelig grad, hvilket resulterer i en

²⁸ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>.

²⁹ <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/emsc-4th-annual-activity-report---2019>.

disproportionerende målretning mod kvinder og piger med henblik på seksuel udnyttelse. Endvidere kan den sårbarhed, som migration skaber, indebære en højere risiko for kvinder, der søger international beskyttelse, og som bliver ofre for menneskehandel og andre former for kønsbaseret vold såsom voldtægt eller vold i hjemmet, navnlig på grund af problemer med at få adgang til sikker indkvartering og tilstrækkelig rådgivning. **Civilsamfundsorganisationerne understreger behovet for en kønssensitiv tilgang til at bistå og støtte ofre, der handles med henblik på seksuel udnyttelse.**

Det kan fremskynde en forbedring af situationen, hvis medlemsstaterne intensiverer deres bestræbelser og strategier på området for forebyggelse og retsforfølgning. **Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) beretter om flere faktorer, der kan forringe de muligheder, som ofre for menneskehandel har for at indgive og begrunde en ansøgning om international beskyttelse.** Blandt disse udfordringer kan nævnes manglende identifikation af ofre for menneskehandel og af personer, der risikerer at blive udnyttet, blandt ansøgerne, en ineffektiv henvisningsmekanisme, der ikke yder tilstrækkelig støtte til ofrene og mangel på pladser i særlige modtagelses- og beskyttelsescentre, hvilket kan hæmme støtten til ofrene og beskyttelsen af dem. Desuden henvises ofrene undertiden til den nationale mekanisme, uden at der foretages en vurdering af deres potentielle behov for international beskyttelse, og derfor anerkendes deres flygtningestatus måske ikke.

De særlige politikker og regler, der finder anvendelse på ofre for menneskehandel, som ikke er EU-borgere, kan påvirke deres muligheder for at påberåbe sig deres rettigheder. Dette gælder bl.a. personer, der ansøger om international beskyttelse³⁰. Ofre for menneskehandel kan overføres til det land, hvor de blev udnyttet, da de ankom første gang. Herved bliver de lettere tilgængelige for menneskehandlerne og mere udsatte for risikoen for igen at blive ofre for menneskehandel. I den henseende har flere civilsamfundsorganisationer henledt opmærksomheden på bestemmelserne i Dublin III-forordningen³¹, EU's direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og direktivet om opholdstilladelser³².

III. RESULTATER AF FORANSTALTNINGER TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

Korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel er fortsat en prioritet for Kommissionen. I denne forbindelse omfatter EU's foranstaltninger støtte til finansiering, vejledning, udvikling af viden samt styrkelse af samarbejdet om retsforfølgning af kriminelle og optrævelse af

³⁰ Europa-Kommissionen, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms (undersøgelse til gennemgang af funktionen af medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanismer) (2020).

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, EUT L 180 af 29.6.2013.

³² 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 af 6.8.2004.

deres netværk. Disse foranstaltninger gør det muligt for interessenterne at identificere, bistå og støtte ofre og bidrage til at forebygge forbrydelserne.

Af gennemførelsesrapporten fra 2016³³ fremgår det, at medlemsstaterne havde gjort en betydelig indsats for at gennemføre direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Det bemærkes imidlertid også, at der stadig er plads til betydelig forbedring, navnlig hvad angår specifikke foranstaltninger til beskyttelse af børn, formodning om og vurdering af barnets alder, beskyttelse før og under strafferetssager, adgang til ubetinget bistand, kompensation, undladelse af straf, ydelse af bistand og støtte til familiemedlemmer til børneofret samt forebyggelse. Der blev fulgt op på disse konklusioner, idet medlemsstaterne i marts 2019 blev anmodet om oplysninger. Kommissionen modtog svar fra alle 27 medlemsstater, der var bundet af direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel³⁴. Den vil fortsat nøje overvåge gennemførelsen i overensstemmelse med sine beføjelser i henhold til traktaterne og kan træffe passende foranstaltninger, herunder om nødvendigt indlede overtrædelsesprocedurer.

3.1 Bekæmpelse af straffrihedskulturen

En kultur præget af straffrihed vinder frem, når de personer, der deltager i en kriminel forretningsmodel og i en kæde af menneskehandlere, ikke oplever nogen konsekvenser af deres kriminelle handlinger. I henhold til direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel skal medlemsstaterne sikre, at

- de, der er ansvarlige for efterforskning og retsforfølgning, har adgang til effektive efterforskningsmidler
- de personer, enheder og tjenester, der efterforsker og retsforfølger menneskehandel, er uddannet i det og
- efterforskningen og retsforfølgningen ikke er afhængig af ofrets anmeldelse eller anklage.

Menneskehandel er interessant for de organiserede kriminelle grupper på grund af den enorme fortjeneste, som den giver dem. Effektiv begrænsning af efterspørgslen kræver foranstaltninger, der berøver menneskehandlere deres økonomiske gevinst og sikrer, at kriminalitet ikke betaler sig. Det er fortsat afgørende for at ødelægge den kriminelle forretningsmodel, at der foretages beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra kriminalitet, og at efterforskerne "følger pengestrømmene", også gennem økonomisk efterforskning og fælles undersøgelser. Det øger den afskrækkende virkning og forebyggelsen at drage gerningsmændene til ansvar gennem bl.a. anholdelser, retsforfølgning og domfældelser. For at bekæmpe denne straffrihedskultur og styrke ansvarlighedsindsatsen skal efterforsknings-, retsforfølgelses- og domfældelsesindsatsen styrkes, ikke blot over for menneskehandlerne, men også de personer, der drager fordel af forbrydelsen og udnytter ofrene.

³³ COM(2016) 722 final; læses i sammenhæng med rapporten som svar på forpligtelsen i artikel 23, stk. 2, i direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel (COM (2016) 719).

³⁴ Danmark er ikke bundet, men Det Forenede Kongerige er bundet.

Gerningsmænd i EU oplever fortsat i høj grad straffrihed, og antallet af retsforfølgelser og domfældelser af menneskehandlere er fortsat lavt. I 2017-2018 var der i EU 11 788 mistænkte, 6 163 retsforfølgelser og 2 426 domfældelser med relation til menneskehandel. Årsagerne til det øgede antal mistænkte og retsforfølgelser og det lavere antal domfældelser end i den foregående rapporteringsperiode³⁵ kan tilskrives mange faktorer, og der kan derfor ikke foretages en endegyldig tendensanalyse. Ikke desto mindre viser det lave antal retsforfølgelser og navnlig det lave antal domfældelser af menneskehandlere i EU i forhold til antallet af efterforskninger, at det fortsat er en udfordring at retsforfølge gerningsmændene. De retshåndhævende og dømmende myndigheder møder bl.a. udfordringer med hensyn til at i) finde bevismateriale til at påvise lovovertrædelsens komplekse elementer, ii) sikre, at der er adgang til tilstrækkelige ressourcer og tilstrækkelig viden til at foretage økonomisk efterforskning og iii) indgå i grænseoverskridende og internationalt samarbejde. **Det høje antal registrerede ofre i EU kræver en stærk strafferetlig indsats for at udrydde straffrihed for gerningsmændene og gøre menneskehandel til en forbrydelse præget af høj risiko og lav fortjeneste.**

Frankrig har rapporteret om det største antal retsforfølgelser af menneskehandel i EU efterfulgt af Belgien, Rumænien, Østrig og Bulgarien. Frankrig har også registreret det højeste antal domfældelser for menneskehandel i EU efterfulgt af Rumænien, Tyskland, Spanien og Belgien. 70 % af de dømte **menneskehandlere er EU-borgere. De fleste menneskesmuglere har gennemført deres kriminelle aktiviteter med henblik på seksuel udnyttelse. Mindre end en femtedel af alle gerningsmænd handlede ofre med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Størstedelen af gerningsmændene var forsat mænd**, idet de udgjorde mere end to tredjedele af den gruppe, der var mistænkt eller blev retsforfulgt eller dømt for menneskehandel.

Mange medlemsstater rapporterede om, at de havde truffet **retshåndhævende og retlige foranstaltninger for at udstyre myndighederne med særlige efterforskningsteknikker og give dem særlige ansvarsområder med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandel.** Der er gjort en indsats for at gennemføre **øget økonomisk efterforskning, fælles efterforskning og grænseoverskridende samarbejde og træffe foranstaltninger til at beslaglægge og konfiskere udbytte fra kriminalitet.** Medlemsstaterne anvender i stigende grad **samarbejdsredskaber, ressourcer og store It-systemer** på EU-plan, navnlig med støtte fra EU-agenturer, til at udveksle oplysninger og gennemføre fælles aktiviteter. Mange medlemsstater oplyser, at de fælles efterforskningshold har vist sig at være et særligt effektivt samarbejdsredskab, der bidrager til at sikre effektive forundersøgelser af høj kvalitet, hvor der foretages hurtig udveksling af oplysninger og indsamling af

³⁵ Europa-Kommissionen, 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 ofrene herfor, COM(2018) 777 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM%3A2018%3A777%3AFIN>, og det ledsagende dokument, SWD(2018) 473 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0473&from=EN>; Undersøgelse af dataindsamling om menneskehandel i EU (2018), https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/20181204_data-collection-study.pdf.

bevismateriale. Menneskehandel er et af de kriminalitetsområder, hvor der er oprettet flest fælles efterforskningshold³⁶. Eurojust har registreret et stigende antal sager om menneskehandel, koordineringsmøder og fælles efterforskningshold med fokus på menneskehandel i 2018-2019 sammenlignet med tidligere år³⁷.

Europol har modtaget et stigende antal bidrag fra medlemsstaterne, hvilket har medført en betydelig forøgelse af den bistand, der ydes til de retshåndhævende myndigheder. I 2019 førte operationelle aktiviteter under EMPACT på området for menneskehandel til 825 anholdelser, 8 824 mistænkte og 1 307 potentielle ofre, herunder 69 identificerede børn, udpegelse og opløsning af 94 organiserede kriminelle grupper og 1,5 mio. EUR i indefrosne aktiver på bankkonti, i virksomheder og på webdomæner³⁸. **Selv om en række medlemsstater i stigende grad anvender strafferetlige værktøjer til at indefryse og konfiskere udbytte af kriminelle aktiviteter, er den samlede beslaglæggelse af dette udbytte fortsat lav i EU.**

De kompetente myndigheder overvejer at anvende store IT-systemer, herunder visuminformationssystemet, Schengeninformationssystemet (SIS II) og Eurodac³⁹ til forebyggelse, efterforskning og/eller retsforfølgelse af grov kriminalitet, herunder sager om menneskehandel. Anvendelsen af SIS II gør det muligt for myndighederne (bl.a. ved brug af fingeraftryk) at opspore, efterforske og retsforfølge menneskehandlere og at identificere og beskytte ofrene. Brugen af systemet gør det også muligt at lokalisere og beslaglægge genstande, som gerningsmænd anvender, f.eks. køretøjer, både, containere og rejsedokumenter. Medlemsstaterne, Kommissionen og eu-LISA⁴⁰ planlægger en yderligere forbedring og/eller forbereder en yderligere styrkelse af SIS II, hvilket vil give de retshåndhævende myndigheder flere midler fra og med udgangen af 2021. En modernisering af interoperabilitetsrammen kunne spille en vigtig rolle med hensyn til at forbedre identificeringen af ofre for menneskehandel, herunder børn, og gerningsmændene bag forbrydelsen.

Forebyggelse af menneskehandel er den overordnede prioritet i Kommissionens meddelelse fra 2017 om intensivering af EU's indsats mod menneskehandel ("meddelelsen fra 2017")⁴¹. I direktivet om bekæmpelse af menneskehandel fastsættes der konkrete krav til medlemsstaterne om bl.a. foranstaltninger, der skal modvirke og mindske efterspørgslen efter menneskehandel, om bevidstgørelse og uddannelse og om at overveje at kriminalisere brugere af tjenester, der udføres af ofre for menneskehandel. Som et centralt tiltag med tilknytning til meddelelsen fra 2017 har Kommissionen opfordret medlemsstaterne til at kriminalisere personer, der bevidst bruger tjenester, som

³⁶ I 2019 blev 26 ud af 103 fælles efterforskningshold oprettet for at behandle sager om menneskehandel.

³⁷ Fire koordineringscentre, 96 koordineringsmøder, 333 nye sager om menneskehandel, 118 fælles efterforskningshold, der beskæftigede sig med sager om menneskehandel i 2018-2019.

³⁸ <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>;
<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602>. The full EMPACT factsheets of results 2019 are available here (data on the fight against trafficking in human beings are on pages 6 & 7): <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

³⁹ Med [Eurodac-forordningen](#) blev der indført en EU-database med asylansøgere's fingeraftryk: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en.

⁴⁰ Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed.

⁴¹ COM(2017) 728 final.

udføres af ofre for menneskehandel. Ifølge analysen i Kommissionens "brugerrapport" fra 2016 er de retlige rammer i EU meget forskellige, og det anføres, at de "ikke effektivt bidrager til at modvirke efterspørgslen efter sådanne tjenester".⁴² På nationalt plan anlægges der i de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der træffes i henhold til artikel 18, stk. 4, i direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, forskellige tilgange til at forhindre, at denne forbrydelse forekommer, og til at mindske den ulovlige efterspørgsel efter de tjenester, som ofre for menneskehandel tilbyder, og brugen eller udnyttelsen af dem. Disse forskelle vedrører bl.a. de nationale foranstaltningers anvendelsesområde, mål og/eller specifikke krav. Siden den anden statusrapport har kun få medlemsstater rapporteret om vedtagelse af ny lovgivning eller om ændring af eksisterende lovgivning med henblik på at mindske efterspørgslen efter eller kriminalisere anvendelsen af ofre for menneskehandel (f.eks. Estland, Cypern, Luxembourg, Sverige og Irland). Nederlandene har rapporteret om igangværende lovgivningsinitiativer, mens bl.a. Letland, Ungarn og Spanien, overvejer at indføre ny lovgivning.

Flere civilsamfundsorganisationer fremhæver, at selv når der findes sådanne lovbestemmelser, er håndhævelsen af dem begrænset, og retsforfølgelser og domfældelser begynder kun gradvis at vise sig. De støtter Kommissionens prioritering af at tilskynde de medlemsstater, der endnu ikke har gjort det, til at kriminalisere personer, der bevidst benytter sig af tjenester, som ofre for menneskehandel tilbyder, og fremhæver betydningen af at kriminalisere brugen af tjenester, der udføres af ofre for alle former for udnyttelse.

For anden gang blev der indsamlet **oplysninger om den strafbare handling som fastsat i national ret, der består i at benytte sig af tjenester, som udføres af ofre for menneskehandel**. 11 medlemsstater berettede om i alt 170 mistænkte, 162 retsforfølgelser og 133 domfældelser med relation til den strafbare handling, der består i at benytte sig af tjenester, som udføres af ofre for menneskehandel.

3.2 Ofrenes adgang til og udøvelse af deres rettigheder

En af prioriteterne i meddelelsen fra 2017 er at "sikre ofre bedre adgang til og udøvelse af rettigheder". I EU-retten er det fastsat, at ofre for menneskehandel skal bistås, støttes og beskyttes i henhold til forskellige retsakter, herunder direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, direktiv 2004/81/EF om opholdstilladelser og direktiv 2012/29/EU om ofres rettigheder⁴³ og direktivet om erstatning⁴⁴. En række medlemsstater og civilsamfundsorganisationer har rapporteret om et betydeligt antal lovgivningsmæssige og politiske udviklinger, som gør det muligt for ofre at få adgang til og udøve deres ret til bistand, støtte og beskyttelse, herunder i grænseoverskridende sammenhænge. Mange medlemsstater har deltaget i Det Europæiske Kriminalpræventive

⁴² COM(2016) 719 final.

⁴³ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA, (EUT L 315 af 14.11.2012, s. 57).

⁴⁴ Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser (EUT L 261 af 6.8.2004, s. 15).

Nets og Europols kampagne om handlede ofres rettigheder⁴⁵, som havde til formål at nå ud til potentielle ofre og informere dem om mulighederne for bistand og beskyttelse samt deres rettigheder i alle EU-lande⁴⁶.

I mange rapporter anføres det som en prioritet at opfylde ofrenes særlige behov, idet der tages hensyn til deres personlige historie, og sikre, at de får individualiserede tilbud. Flere medlemsstater og civilsamfundsorganisationer har mindet om, at der er behov for en effektiv og virkningsfuld tværfaglig tilgang med inddragelse af flere instanser, herunder anvendelse af flersproget personale. Mange lovgivningsmæssige ændringer hænger sammen med gennemførelsen og anvendelsen af direktivet om ofres rettigheder, herunder beskyttelse af ofre i straffesager samt beskyttelse af og foranstaltninger til støtte for børneofre.

Alle medlemsstater undtagen én har etableret nationale henvisningsmekanismer for at sikre tidligere identifikation af ofre for menneskehandel og bedre bistand og støtte til dem. Disse mekanismers omfang, virkemåde og formaliseringsgrad varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Alle medlemsstaterne har som minimum en eller anden form for foranstaltning og procedure, der skal forbedre identifikationen (f.eks. indikatorer, retningslinjer med fokus på specifikke højrisikogrupper, fælles retshåndhævelsesinitiativer, arbejdsinspektører og migrationstjenester). For eksempel oplyser Grækenland, at landets nationale henvisningsmekanisme trådte i kraft i 2019. Spanien har indført en procedure for henvisning af potentielle ofre for menneskehandel, der ansøger om international beskyttelse i Madrids Barajas-lufthavn. Hjælpetjenester til brug for ofre for menneskehandel er et andet værktøj, der gør det muligt at identificere ofre og give dem adgang til støttetjenester. Derudover kræver formel identifikation af børneofre inddragelse af yderligere aktører, tilpasning af procedurer og generel anvendelse af princippet om barnets tarv. Bortset fra retshåndhævende myndigheder, politi- og grænsemyndigheder og civilsamfundsorganisationer deltager andre aktører, herunder medarbejdere hos migrationsmyndigheder, arbejdsinspektører og diplomatiske tjenester, også i arbejdet med at identificere børneofre. Undersøgelsen til gennemgang af, hvordan medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanismer fungerer, har fremhævet en række specifikke udfordringer i forbindelse med identifikation af ofre i deres egne medlemsstater, som navnlig skyldes, at registreringssystemet specifikt er skræddersyet til at identificere ofre fra lande uden for EU og ikke er effektivt nok med hensyn til at hjælpe ofre fra EU, især børn⁴⁷.

En række medlemsstater har rapporteret om særlige foranstaltninger for børn, der skal forbedre identificeringen af ofre for menneskehandel og procedurerne for henvisning af

⁴⁵ <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

⁴⁶ De 23 deltagende lande er Østrig, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Tjekkiet, Estland, Grækenland, Ungarn, Island, Irland, Letland, Litauen, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Slovenien og Spanien. Se: <https://eucpn.org/preventhumantrafficking>.

⁴⁷ Europa-Kommissionen, Study on Reviewing the functioning of Member States' national and transnational referral mechanisms (undersøgelse til gennemgang af funktionen af medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanismer) (2020).

dem. De har bl.a. vedtaget retningslinjer, oprettet specialiserede institutioner og indkvarteringscentre og ændret værgemålslove for børn uden forældreomsorg⁴⁸.

Blandt kønsspecifikke foranstaltninger kan nævnes vedtagelse af politikinstrumenter om formidling af oplysninger til sundhedspersonale om identifikation af kvinder og piger, der er ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, uddannelse og vejledning til indvandringsmyndighederne om kønsbaseret vold, herunder seksuel udnyttelse, og gennemførelse af bistandsprocedurer, der især henvender sig til kvinder og børn i hotspotområderne. Flere medlemsstater beretter, at øget viden og kapacitet hos nationale myndigheder og andre interessenter, der deltager i identifikationsprocessen, og forbedring af henvisningsprocedurerne har fremmet identificeringen af ofre, hvilket har resulteret i, at et større antal ofre er blevet identificeret. For så vidt angår børn, der ansøger om international beskyttelse, er inddragelsen af tjenester til beskyttelse af børn i henvisningsmekanismer dog begrænset i øjeblikket, og her er der behov for en styrkelse.

Medlemsstaterne har også påpeget, at det er nyttigt at have klart definerede processer med fastlagte roller og adgang til data opdelt efter køn og alder, når de skal måle fænomenets omfang og udpege de behov, der skal opfyldes. En række civilsamfundsorganisationer har beklaget, at de er udelukket fra den officielle identifikationsproces i nogle af EU's medlemsstater. De fremhæver desuden inkonsekvent anvendelse af en betænkningstid og en restitueringsperiode i de forskellige medlemsstater, for sen juridisk indgriben og manglende uddannelse af fagfolk, der deltager i identifikationsprocessen, hvilket kan føre til, at ofre ikke identificeres formelt. Der er fortsat behov for at se nærmere på anvendelsen af bestemmelsen om, at ofre ikke bør straffes for forbrydelser, som de er blevet tvunget til at begå, og på ofrenes adgang til erstatning.

3.3 Overordnede foranstaltninger

Menneskehandel er et komplekst fænomen, som fortsat er blevet behandlet systematisk på centrale relevante EU-politikområder som f.eks. sikkerhed, migration, retfærdighed, ligestilling mellem kønnene, bekæmpelse af forskelsbehandling, grundlæggende rettigheder, beskyttelse af børn, beskæftigelse, landbrug og fiskeri, udvikling, forskning og humanitær bistand⁴⁹.

Der er en stærk forbindelse mellem den eksterne og den interne dimension af menneskehandel. Kommissionens tjenestegrene og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil har udført omfattende arbejde for at sikre en sammenhængende og koordineret tilgang til bekæmpelse af denne form for kriminalitet. Menneskehandel behandles i en lang række politikinstrumenter, herunder den globale strategi for EU's udenrigs- og

⁴⁸ Agenturet for grundlæggende rettigheder har fortsat bistået medlemsstater, herunder Grækenland og Italien, med at styrke deres værgemålsordninger, idet der bl.a. fokuseres på børneofre for menneskehandel.

⁴⁹ Blandt nylige eksempler kan nævnes: Et EU med ligestilling: strategi for ligestilling mellem mænd og kvinder 2020-2025; EU-strategien for ofres rettigheder (2020-2025) (COM(2020) 258 final); EU-strategien for en mere effektiv bekæmpelse af seksuelt misbrug af børn (COM(2020) 607 final); EU's narkotikadagsorden og -handlingsplan 2021-2025 (COM(2020) 606 final).

sikkerhedspolitik, handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024⁵⁰, den fælles meddelelse "Frem mod en omfattende strategi for samarbejdet med Afrika"⁵¹, EU's strategi for det vestlige Balkan⁵² og den europæiske nabolandspolitik.

Civile og militære missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik⁵³ ⁵⁴ er et vigtigt redskab til bekæmpelse af organiseret kriminalitet. I det centrale Middelhavsområde har operationen EUNAVFOR MED Sophia spillet en afgørende rolle med hensyn til at forbedre den generelle maritime sikkerhed og bidraget til at ødelægge og opløse migrantsmugleres og menneskehandlers forretningsmodel og kriminelle netværk og forbedre samarbejdet med en lang række organisationer. Operationen EUNAVFOR MED IRINI har fra 31. marts 2020 erstattet operationen Sophia. Dens primære opgave er at gennemføre FN's våbenembargo i Libyen, og samtidig bidrager den også til at ødelægge forretningsmodellen for netværk af migrantsmuglere og menneskehandlere.

Menneskehandel behandles indgående i instrumenterne for udvikling og samarbejde vedrørende 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling. Menneskehandel er omfattet af tre specifikke mål om bl.a. afskaffelse af alle former for vold mod kvinder og piger, herunder med henblik på seksuel udnyttelse (mål 5.2 for bæredygtig udvikling), bekæmpelse af menneskehandel og tvangsarbejde (mål 8.7) og bekæmpelse af handel med børn (mål 16.2). EU deltager i gennemgangen af FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet og dens protokoller, herunder på området for menneskehandel.

Adskillige eksterne politikker, partnerskaber og initiativer med tredjelande og regionale organisationer har fortsat bidraget til at bekæmpe menneskehandel, navnlig som led i opfølgningen af den fælles Vallettahandlingsplan, såsom Khartoumprocessen og Rabatprocessen.

Det er også fortsat en prioritet at fremme finansiering af initiativer til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel inden for EU og i partnerlandene. Flere medlemsstater har berettet om projekter, der finansieres under delt forvaltning via de nationale programmer, som forvalter Fonden for Intern Sikkerhed eller Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, samt tværnationale projekter, der finansieres gennem EU-tilskud fra Fonden for Intern Sikkerhed (politisamarbejde) og Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden. En række projekter blev også fortsat finansieret gennem

⁵⁰ A Bilag til den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet "EU-handlingsplan om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024", JOIN(2020) 5 final, <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2020/EN/JOIN-2020-5-F1-EN-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

⁵¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet "Frem mod en omfattende strategi for samarbejdet med Afrika" JOIN(2020) 4 final, https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/communication-eu-africa-strategy-join-2020-4-final_en.pdf.

⁵² Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final.

⁵³ Fælles arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, Joint Action Plan Implementing the Civilian CSDP Compact 8962/19.

⁵⁴ Konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, om oprettelse af en civil FSFP-aftale, 14305/18.

- andre EU-finansieringskilder (f.eks. EU's program for rettigheder, ligestilling og unionsborgerskab)
- EMPACT-foranstaltninger under EU-agenturers budgetter
- national finansiering
- Spotlight-initiativet mellem EU og FN
- EU's trustfond for Afrika
- Glo.Act-initiativet, instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og
- Den Europæiske Udviklingsfond.

For at skabe øget sammenhæng og konsekvens i politikkerne er koordineringen på EU-plan blevet videreført gennem

- de tematiske og strukturerede møder i EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel og EU's netværk af nationale rapportører og tilsvarende mekanismer
- koordineringsmøder mellem de ti EU-agenturer, der i 2018 undertegnede den fælles forpligtelseserklæring om at arbejde sammen mod menneskehandel
- Kommissionens tværtjenstlige gruppe og
- møder med andre EU-institutioner (Europa-Parlamentet og Rådet).

Det internationale samarbejde er også fortsat, bl.a. med internationale organisationer og FN-organer.

4 KONKLUSIONER

Hovedkonklusionerne i denne rapport viser, at menneskehandel ikke er blevet mindre udbredt, men at den har udviklet sig i EU, og at der er opstået nye risici. Rigtig mange ofre lider fortsat under vold, trusler og den enorme skade, som menneskehandel forårsager. Menneskehandel indebærer kolossale menneskelige, sociale og økonomiske omkostninger, samtidig med at menneskehandlere og andre aktører, som bevidst eller ubevidst deltager i ulovlig virksomhed i handelskæden, opnår enorme fortjenester. Hvis der skal opnås fremskridt, er det afgørende at modvirke den kultur, hvor gerningsmændene, brugerne, udnyttterne og profitmagerne slipper for straf.

I rapporten bemærkes det også, at der er gjort nyttige fremskridt med hensyn til tværnationalt samarbejde inden for EU og med tredjelande, herunder grænseoverskridende retshåndhævelse og operationelle retlige foranstaltninger, og med hensyn til at etablere og forbedre nationale og tværnationale henvisningsmekanismer og udvikle vidensgrundlaget om dette fænomen. Antallet af retsforfølgelser og domfældelser er dog fortsat lavt, mens antallet af ofre fortsat er højt. De temmelig forskellige retlige rammer for kriminalisering af brugen af tjenester fra ofre for menneskehandel kan hæmme yderligere bestræbelser på at begrænse efterspørgslen efter disse tjenester. Når ofre modtager bistand, støtte og beskyttelse, tages der ikke tilstrækkeligt hensyn til de former for udnyttelse, som de udsættes for, deres køn og alder og deres særlige behov og forhold. Registreringen og -rapporteringen af data er fortsat inkonsekvent. Blandt de påpegede problemer fremhæves den mangelfulde gennemførelse af direktivet om

forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel i medlemsstaterne, som bør intensiveres yderligere.

Menneskehandel er en grænseoverskridende forbrydelse, der næres af en ulovlig efterspørgsel i og uden for EU, og som har en negativ indvirkning på alle EU-medlemsstaterne. Sikkerhedspartnerskaberne mellem EU og tredjelande kan intensiveres for at styrke samarbejdet om at bekæmpe fælles trusler. En sådan tilgang vil være baseret på fælles sikkerhedsinteresser og bygge på etablerede samarbejds- og sikkerhedsdialoger⁵⁵. De utilstrækkelige fremskridt og udviklingen på området for menneskehandel nødvendiggør en ny strategisk tilgang til udryddelse af handelen. Disse foranstaltninger vil blive udviklet inden for rammerne af dagsordenen for bekæmpelse af organiseret kriminalitet.

⁵⁵ COM(2020) 605 final.