



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.3.2009
KOM(2009) 136 endelig

2009/0050 (CNS)

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor

og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

{SEK(2009) 358}

{SEK(2009) 359}

BEGRUNDELSE

1. BAGGRUNDEN FOR FORSLAGET

1.1. Begrundelse og formål

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

Derfor bør der ydes en kraftig indsats mod menneskehandel, der skal være rettet mod forebyggelse af forbrydelsen, retsforfølgelse af forbryderne og beskyttelse af ofre.

1.2. Generel baggrund

En række EU-medlemsstater er blandt de vigtigste bestemmelseslande for menneskehandelsstrømme fra tredjelande. Endvidere tyder det på, at der er menneskehandelsstrømme inden for EU. På grundlag af de foreliggende tal er det rimeligt at anslå, at der hvert år er flere hundrede tusind mennesker, der indrejser i EU-området eller overføres inden for EU-området som led i menneskehandel.

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

1.3. Gældende bestemmelser på det område, som forslaget vedrører

FN's konvention om barnets rettigheder, der blev vedtaget i 1989, skal beskytte børn mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Denne forpligtelse omfatter også seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug af børn i forbindelse med menneskehandel.

I 2000 vedtog FN en protokol om forebyggelse af, bekæmpelse af og retsforfølgning for menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. Protokollen var det første internationale retsinstrument, der behandlede menneskehandel i udstrakt omfang. Pr. marts 2009 er protokollen blevet ratificeret af 23 EU-medlemsstater og de øvrige 4 har undertegnet den. Det Europæiske Fællesskab har undertegnet og godkendt protokollen.

Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel indeholder vidtrækkende og sammenhængende retlige regler om forebyggelse, samarbejde mellem forskellige implicerede parter og beskyttelse af og bistand til ofre samt en forpligtelse til at kriminalisere menneskehandel. Hvis disse foranstaltninger blev gennemført, ville det føre til mærkbare

forbedringer. Konventionen er blevet ratificeret af 12 EU-medlemsstater. Yderligere 13 har undertegnet den og er i gang med ratifikationsproceduren.

Rammeafgørelsen om bekæmpelse af menneskehandel blev vedtaget den 19. juli 2002 som en reaktion på den generelle erkendelse af, at der var et behov for på EU-niveau at takle den alvorlige forbrydelse, som menneskehandel er. Kommissionen vedtog en rapport om gennemførelsen af rammeafgørelsen i maj 2006.

I henhold til direktiv 2004/81/EF skal der gives bistand og opholdstilladelse til ofre, der er statsborgere i tredjelande. Kommissionen vil aflægge rapport om gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF i efteråret 2009 og tage stilling til, hvilke foranstaltninger det er hensigtsmæssigt at træffe for at forstærke medlemsstaternes beskyttelse af ofrene.

1.4. Overensstemmelse med andre EU-politikker og -mål

Bekæmpelsen af alle former for kønsbestemt vold, herunder menneskehandel, er en integreret del af Kommissionens erklærede hensigter i køreplanen for ligestilling mellem kønnene¹. Bekæmpelsen af børnehandel indgår også i strategien for børns rettigheder². Målet om at bekæmpe menneskehandel og bistå ofrene herfor er i overensstemmelse med reguleringen i Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA om ofres stilling i forbindelse med straffesager³ og Rådets direktiv 2004/81/EF om opholdstilladelser⁴, der vedrører indvandringsspørgsmål og kun finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere. Alle bestemmelserne i nærværende rammeafgørelse finder anvendelse i det omfang, spørgsmålene ikke er reguleret i ovennævnte direktiv. Målet om bekæmpelse af menneskehandel er endvidere i overensstemmelse med Rådets direktiv 2004/80/EF om erstatning til ofre for forbrydelser, der skal lette adgangen til erstatning i situationer med et grænseoverskridende element⁵, og med Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA om bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁶. Menneskehandel er opført på listen over de forbrydelser, der medfører overgivelse på grundlag af en europæisk arrestordre i henhold til Rådets rammeafgørelse 2002/584/RIA om den europæiske arrestordre⁷. De ovenfor anførte mål er i fuld overensstemmelse med disse retsakter samt med Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel og med Europols og Eurojusts mandat.

Enhver foranstaltning, Unionen træffer på dette område, skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og følge de principper, som bl.a. er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter "EU-charteret") og konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget - En køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010 {SEK(2006) 275}, KOM(2006) 92 endelig.

² Meddelelse fra Kommissionen - Mod en EU-strategi for børns rettigheder {SEK(2006) 888} {SEK(2006) 889}, KOM(2006) 367 endelig.

³ Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager, EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

⁴ Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, 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, s. 19.

⁵ Rådets direktiv 2004/80/EF af 29. april 2004 om erstatning til ofre for forbrydelser, EUT L 261 af 6.8.2004, s. 15.

⁶ EUT L 300 af 11.11.2008, s. 42.

⁷ Rådets rammeafgørelse af 13.6.2002 om den europæiske arrestordre og om procedurene for overgivelse mellem medlemsstaterne, EFT L 190 af 18.7.2002.

Når medlemsstaterne gennemfører Unionens retsregler, skal det ske i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.

Dette forslag er gennemgået meget nøje for at sikre, at dets bestemmelser fuldt ud er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, navnlig den menneskelige værdighed, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, forbuddet mod slaveri og tvangsarbejde, børns rettigheder, retten til frihed og sikkerhed, ytrings- og informationsfriheden, beskyttelse af personoplysninger, adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf.

Der er set særligt indgående på artikel 5, stk. 3, i EU-charteret, der udtrykkeligt forbyder menneskehandel. Endvidere var artikel 24 i EU-charteret væsentlig, idet mange af ofrene for menneskehandel er børn. Bestemmelser om beskyttelse af ofrene og bistand til dem har en positiv virkning på de grundlæggende rettigheder. Retten til beskyttelse mod slaveri, tvangsarbejde og trældom er blevet anerkendt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. Ofrets krav på en nøjagtig, upartisk, effektiv og hurtig efterforskning er også relevant og ville blive varetaget mere effektivt, hvis det i højere grad blev anerkendt, hvilken rolle ofret kan spille under straffesagen.

Det kunne få en negativ virkning, at ofret fik en øget rolle i straffesager, hvis den øgede rolle var af en sådan beskaffenhed, at den kunne være til skade for den anklagedes processuelle rettigheder, navnlig retten til en upartisk domstol (EU-charterets artikel 47) og forsvarers rettigheder (EU-charterets artikel 48). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har imidlertid opstillet klare principper for, hvordan henholdsvis den tiltalte og ofrets rettigheder kan forenes. Der er derfor blevet sikret fuld overensstemmelse med forsvarers rettigheder gennem en omhyggelig affattelse af retsakten, der danner grundlaget for en hensigtsmæssig gennemførelse i medlemsstaterne.

2. HØRING AF INTERESSEREDE PARTER OG KONSEKVENSANALYSE

2.1. Høring af interesserede parter

2.1.1. Høringsmetoder, hovedmålgrupper og respondenternes overordnede profil

På foranledning af en anmodning fra Rådet om en evaluering af gennemførelsen af EU's plan, rundsendte Kommissionen i december 2007 et spørgeskema til medlemsstaterne. 23 medlemsstater og Norge svarede. Resultaterne blev indarbejdet i Kommissionens arbejdsdokument, der blev vedtaget den 17. oktober 2008.

Der blev holdt tre mundtlige høringer med henblik på udfærdigelse af konsekvensanalysen. Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel holdt møde den 2. og 3. oktober 2008 og afgav efter omfattende drøftelser en skriftlig udtalelse. Der blev den 7. oktober 2008 afholdt en mundtlig høring med eksperter med forskellig baggrund, herunder regeringer, retshåndhævende myndigheder, ikke-statslige organisationer og universiteter. Deltagerne blev efterfølgende opfordret til at fremsende skriftlige bemærkninger, og en række eksperter efterkom opfordringen. Den 17. oktober 2008 blev der afholdt et møde med medlemsstaternes repræsentanter.

2.1.2. *Sammenfatning af svarene og af, hvordan der er taget hensyn til dem*

- Europa-Kommissionens Ekspertgruppe vedrørende Menneskehandel påpegede i sin skriftlige udtalelse, at man som grundlæggende principper måtte gå ud fra et behov for en tilstrækkelig retlig ramme i hvert land, nødvendigheden af at gøre menneskerettigheder til et spørgsmål af yderste vigtighed, at anlægge en holistisk, koordineret og integreret tilgang til at forbinde regeringernes politik for menneskehandel med migrationspolitikken, at overholde børns rettigheder, at fremme forskning i menneskehandel og at føre tilsyn med virkningerne af den førte politik til bekæmpelse af menneskehandel.
- Mange implicerede parter var enige om, at der var et behov for særlige bestemmelser til at styrke efterforskningen og retsforfølgelsen. Generelt blev det fremhævet, at foranstaltninger til at yde bistand var af afgørende betydning.
- Spørgsmålet, om der skulle indføres en særlig forpligtelse til at kriminalisere det forhold, at en kunde modtager seksuelle ydelser fra et offer for menneskehandel med viden herom, var omtvistet blandt de implicerede parter. Flere medlemsstater påpegede, at en sådan bestemmelse under alle omstændigheder ikke skulle være bindende.

2.2. **Ekspertbistand**

Der var ikke brug for ekstern ekspertbistand.

2.3. **Konsekvensanalyse**

Der er set på forskellige politiske løsninger på, hvordan målene om at forebygge og bekæmpe menneskehandel mere effektivt og beskytte ofrene bedre kan nås.

- Politisk løsning 1: Ingen nye EU-foranstaltninger

EU træffer ingen foranstaltninger til at bekæmpe menneskehandel, mens medlemsstaterne derimod kan fortsætte undertegnelsen og ratificeringen af Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel.

- Politisk løsning 2: Foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter

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

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

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

- Politisk løsning 4: Ny lovgivning (som i løsning 3) + foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter (som i løsning 2)

- Der vedtages en ny rammeafgørelse, der samler den gældende rammeafgørelse og nye bestemmelser. Den nye rammeafgørelse suppleres af foranstaltninger af ikke-lovgivningsmæssig karakter, særligt de under løsning 2 anførte.
- Ifølge analysen af økonomiske konsekvenser, sociale konsekvenser og konsekvenser for de grundlæggende rettigheder udgør løsning 3 og 4 den bedste tilgang til problemet og bør fuldt ud opfylde fastsatte mål. Løsning 4 bør foretrækkes.

3. FORSLAGETS RETLIGE ASPEKTER

3.1. Resumé af forslaget

Ud over bestemmelserne i den nuværende rammeafgørelse ville den nye rammeafgørelse indeholde følgende nye elementer:

A Materielle strafferetlige bestemmelser

- Definition
- Skærpende omstændigheder og sanktioner
- Sikring af, at der ikke pålægges ofret sanktioner.

B Jurisdiktionkompetence og retsforfølgning

- Videre og mere bindende regel om ekstraterritorial kompetence
- Koordinering af retsforfølgning; en sådan bestemmelse kan blive overflødig, når forslaget til rammeafgørelse om konflikter om jurisdiktion i straffesager⁸ vedtages
- Efterforskningsforanstaltninger.

C Ofrets rettigheder under straffesagen

- Særlig behandling med henblik på at forebygge yderligere krænkelser af offeret (sekundær viktimering)
- Beskyttelse på grundlag af en risikovurdering
- Erstatning, herunder adgang til eksisterende fonde.

D Støtte til ofre

- Oprettelse af mekanismer til tidligt at identificere ofre og yde dem bistand
- Standard for bistand, herunder adgang til den nødvendige lægebehandling, rådgivning og psykologisk bistand

⁸ Forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bilæggelse af konflikter om jurisdiktion i straffesager, stillet den 20. januar 2009 af Tjekkiet, Polen, Slovenien, Slovakiet og Sverige. Rådets dokument nr. 5208/09.

- Særlige foranstaltninger for børn.

E Forebyggelse

- Foranstaltninger med henblik på at begrænse efterspørgslen efter seksuelle ydelser og billig arbejdskraft
- Uddannelse
- Kriminalisering af brug af ydelser fra en person med viden om, at den pågældende er et offer for menneskehandel.

F Overvågning

- Indførelse af nationale rapportører eller tilsvarende ordninger.

3.2. Værdi, som forslaget tilfører i forhold til Europarådets konvention af 2005 om indsatsen mod menneskehandel

Forslaget bygger på Europarådets konvention og anvender den samme holistiske tilgang, der omfatter forebyggelse, retsforfølgelse, beskyttelse af ofre og overvågning. Endvidere indeholder forslaget følgende hovedelementer, der tilfører en øget værdi:

- Nye bestemmelser om særlig behandling af sårbare ofre under straffesager til forebyggelse af sekundær viktimering (artikel 9).
- Et bredere anvendelsesområde for bestemmelsen om, at ofrene ikke skal pålægges sanktioner for deres involvering i ulovlige handlinger, uanset hvilke ulovlige midler gerningsmændene til menneskehandlen har anvendt (artikel 6).
- Højere standarder for bistand til ofre, særligt med hensyn til lægehjælp (artikel 10).
- En bredere og mere bindende regel af ekstraterritorial jurisdiktionskompetence, der pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at retsforfølge statsborgere og personer med sædvanlig bopæl i medlemsstaten, der har begået forbrydelsen uden for medlemsstatens territorium (artikel 8)
- Et nøjagtigt niveau for straffene tilpasset lovovertrædelsernes grovhed (artikel 3).
- Endvidere viser integreringen af bestemmelser, der har et lignende indhold, i de fællesskabsretlige regler, at der er fordele ved det stærkere bånd, der skabes i EU's retsorden, nemlig ved at bestemmelserne straks træder i kraft, og at der bliver ført tilsyn med gennemførelsen.

3.3. Retsgrundlag

Artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b), i TEU.

4. SUBSIDIARITETSPRINCIPPET

Forslagets mål kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene af følgende grunde:

Bekæmpelsen af menneskehandel kræver en koordineret indsats fra medlemsstaternes side samt samarbejde på internationalt niveau med henblik på at nå målene. Forskellene på, hvordan det behandles juridisk i de forskellige medlemsstater, er til hinder for en koordineret indsats og er i vejen for international retshåndhævelse og retligt samarbejde.

Målene med forslaget kan opfyldes bedre gennem foranstaltninger på EU-plan af følgende grunde:

Forslaget vil medføre en tilnærmelse af medlemsstaternes materielle strafferet og straffeprocessuelle regler i videre omfang end den nuværende rammeafgørelse. Dette vil have en positiv virkning på den internationale retshåndhævelse, det retlige samarbejde og den beskyttelse og bistand, ofrene får. Forslaget er derfor i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet.

5. PROPORTIONALITETSPRINCIPPET

Forslaget er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, idet det kun omfatter, hvad der er strengt nødvendigt for at opfylde disse mål på europæisk plan og ikke er mere vidtgående end, hvad der er nødvendigt til dette formål.

6. REGULERINGSMIDDEL/REGULERINGSFORM

Foreslået retsakt: Rammeafgørelse

Andre midler ville ikke være hensigtsmæssige. I bekæmpelsen af menneskehandel er det kun rammeafgørelser, der giver mulighed for en tilnærmelse af national lovgivning, og en rammeafgørelse er nødvendig for at forbedre international retshåndhævelse og retligt samarbejde.

7. BUDGETMÆSSIGE KONSEKVENSER

Forslaget har ingen konsekvenser for Fællesskabets budget.

8. YDERLIGERE OPLYSNINGER

Ophævelse af gældende retsforskrifter

Hvis forslaget vedtages, medfører det ophævelse af eksisterende lovgivning.

Forslag til

RÅDETS RAMMEAFGØRELSE

om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor

og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR -

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Union, særlig artikel 29, artikel 31, stk. 1, litra e), og artikel 34, stk. 2, litra b),

under henvisning til forslag fra Kommissionen,

under henvisning til udtalelse fra Europa-Parlamentet⁹, og

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, der ofte begås som led i organiseret kriminalitet, og den udgør en grov menneskerettighedskrænkelse.
- (2) Den Europæiske Union har sat sig som mål at forebygge og bekæmpe menneskehandel og at beskytte ofrenes rettigheder. Med dette mål for øje er Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel¹⁰ og EU's plan for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel (2005/C 311/01)¹¹ blevet vedtaget.
- (3) Denne rammeafgørelse anvender en integreret og holistik tilgang til bekæmpelsen af menneskehandel. En bedre forebyggelse og retsforfølgelse samt beskyttelse af ofrenes rettigheder er væsentlige formål med denne rammeafgørelse. Børn er mere sårbare og derfor mere udsatte for at blive ofre for menneskehandel. Alle bestemmelserne i denne rammeafgørelse bør anvendes under hensyn til barnets tarv og i overensstemmelse med De Forenede Nationers konvention af 1989 om barnets rettigheder¹².
- (4) De Forenede Nationers protokol af 2000 til forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, der supplerer De Forenede Nationers konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet¹³ og

⁹ EUT C [...] af [...], s. [...].

¹⁰ EFT L 203 af 1.8.2002, s. 1.

¹¹ EUT C 311 af 9.12.2005, s. 1.

¹² De Forenede Nationers konvention om barnets rettigheder, der er vedtaget og åbnet for undertegnelse, ratificering og tiltrædelse ved FN's Generalforsamlings resolution 44/25 af 20. november 1989.

¹³ Palermo-protokollen af 2000 om forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, der supplerer FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet.

Europarådets konvention af 2005 om indsatsen mod menneskehandel¹⁴, er afgørende skridt på vejen til at forbedre internationalt samarbejde til bekæmpelse af menneskehandel. For at fremme tilnærmelsen af lovgivningen anvender denne rammeafgørelse den brede definition af forbrydelsen i ovennævnte retsakter fra FN og Europarådet. Definitionen omfatter også menneskehandel med henblik på fjernelse af organer, hvilket kan stå i forbindelse med handel med organer og udgør en grov krænkelse af den menneskelige værdighed og den fysiske integritet.

- (5) Straffene bør være effektive, have afskrækkende virkning og stå i et rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed, også med henblik på at gøre efterforskning og retsforfølgning mere effektiv og forbedre den internationale retshåndhævelse og det internationale retlige samarbejde. I de skærpente omstændigheder bør der tages hensyn til behovet for at beskytte særligt sårbare ofre, herunder alle børneofre og voksne, der er sårbare på grund af personlige omstændigheder eller fysiske eller psykiske følger af forbrydelsen.
- (6) Ofrene bør beskyttes mod retsforfølgelse og straf efter afgørelse fra den kompetente myndighed i forbindelse med ulovlige handlinger, de har været involveret i som en direkte følge af, at de er blevet udsat for de ulovlige metoder anvendt af menneskehandlerne, såsom tilsidesættelse af indvandringslovgivning, brug af falske dokumenter og overtrædelser af lovgivning om prostitution. Denne beskyttelse har endvidere til formål at tilskynde ofrene til at vidne under straffesager.
- (7) Selvom Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager¹⁵ opstiller en række rettigheder for ofre under straffesager, herunder retten til beskyttelse og erstatning, er ofre for menneskehandel sårbare, og derfor bør der træffes særlige foranstaltninger med henblik på dem. Disse ofre, som lider under følgerne af de strafbare forhold i forbindelse med menneskehandel, herunder fjernelse af organer, bør beskyttes mod intimidering og sekundær viktimitisering, dvs. mod yderligere krænkelse og traumer som følge af, hvordan straffesagen gennemføres. Endvidere bør der træffes særlige foranstaltninger til at sikre effektiv beskyttelse og erstatning.
- (8) Ofre bør kunne gøre effektiv brug af deres rettigheder. Ofrene bør derfor have adgang til at få bistand hertil inden, under og efter straffesagen. Denne rammeafgørelse indfører en forpligtelse for medlemsstaterne til at yde ethvert offer tilstrækkelig bistand til, at den pågældende kan rehabiliteres.
- (9) Mens direktiv 2004/81/EF vedrører udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, og direktiv 2004/38/EF regulerer unionsborgernes og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, herunder beskyttelsen af dem mod udvisning, træffer denne rammeafgørelse bestemmelse om særlige beskyttelsesforanstaltninger for alle ofre for menneskehandel og beskæftiger sig ikke med betingelserne for deres ophold i medlemsstaterne eller andre spørgsmål, der falder ind under Fællesskabets kompetence.

¹⁴ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, Warszawa, 16.5.2005, Council of Europe Treaty Series N. 197.

¹⁵ EFT L 82 af 22.3.2001, s. 1.

- (10) Ud over de foranstaltninger, som voksne har adgang til, bør medlemsstaterne sikre, at ofre, der er børn, har adgang til særlige beskyttelsesforanstaltninger.
- (11) Hver medlemsstat bør indføre en politik eller føre en styrket politik til forebyggelse af menneskehandel, der skal omfatte foranstaltninger til at begrænse den efterspørgsel, der giver anledning til alle former for udnyttelse, gennem forskning, information, bevidstgørelse og uddannelse. I disse initiativer bør hver enkelt medlemsstat inddrage kønsperspektiver og se særligt på børns rettigheder.
- (12) [Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2009/.../EF om minimumsstandarder for sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere, der opholder sig ulovligt i landet] indeholder bestemmelser om straf af arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere, som opholder sig ulovligt i landet, når arbejdsgiveren, selv om han ikke er blevet tiltalt eller dømt for menneskehandel, benytter arbejde eller ydelser, der er aftvunget en person, med viden om, at den pågældende er offer for menneskehandel. Endvidere bør medlemsstaterne overveje muligheden af at pålægge de personer straf, som bruger ydelser, der er aftvunget et offer, med viden om, at den pågældende er offer for menneskehandel. Denne yderligere kriminalisering kunne omfatte arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i landet, og EU-statsborgere samt købere af seksuelle ydelser fra et hvilket som helst offer for menneskehandel, uanset den pågældendes nationalitet.
- (13) Der bør oprettes nationale overvågningsordninger, såsom nationale rapportører eller tilsvarende ordninger, til at indsamle oplysninger og vurdere strømme i handlen med mennesker, måle resultaterne af den politik, der føres til bekæmpelse af menneskehandel, og rådgive regeringer og lovgivende forsamlinger om udviklingen i foranstaltninger til bekæmpelse heraf. Disse ordninger og foranstaltninger er af afgørende betydning for udarbejdelsen af en effektiv politik til bekæmpelse af menneskehandel.
- (14) Målet med denne rammeafgørelse, nemlig at bekæmpe menneskehandel, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan derfor på grund af omfanget og virkningerne bedre gennemføres på unionsplan; Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet nævnt i artikel 2 i traktaten om Den Europæiske Union, jf. artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. sidstnævnte artikel, går denne rammeafgørelse ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.
- (15) I denne rammeafgørelse overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder den menneskelige værdighed, forbuddet mod slaveri, tvangsarbejde og menneskehandel, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, børns rettigheder, retten til frihed og sikkerhed, ytrings- og informationsfriheden, beskyttelse af personoplysninger, adgang til effektive retsmidler og til en upartisk domstol samt legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf. Særligt skal denne rammeafgørelse sikre fuld overholdelse af disse rettigheder og principper -

VEDTAGET FØLGENDE RAMMEAFGØRELSE:

Artikel 1

Lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at følgende handlinger er strafbare:

Rekruttering, transport, overførelse, husly til eller modtagelse af en person ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse.
2. Der foreligger en sårbar stilling, når den pågældende ikke har noget reelt eller acceptabelt alternativ til at finde sig i misbruget.
3. Udnyttelse skal mindst omfatte udnyttelse af prostitution af andre eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvungen tjeneste, slaveri eller slaverilignende forhold, trældom, udnyttelse af forhold i forbindelse med tiggeri eller af ulovlige forhold eller fjernelse af organer.
4. Den omstændighed, at et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til udnyttelsen, hvad enten denne er tilsigtet eller reel, er uden betydning, hvis der er gjort brug af et af de i stk. 1 nævnte midler.
5. Hvis adfærden i stk. 1 involverer et barn, er der tale om strafbar menneskehandel, selv om der ikke er gjort brug af nogen af de i stk. 1 nævnte midler.
6. I denne rammeafgørelse forstås ved "barn" enhver person under atten år.

Artikel 2

Anstiftelse, medvirken, tilskyndelse og forsøg

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til samt forsøg på at begå en af de i artikel 1 omhandlede lovovertrædelser er strafbart.

Artikel 3

Sanktioner og skærpende omstændigheder

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 kan straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst seks år.

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at lovovertrædelserne i artikel 1 kan straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst ti år, når de er begået under en eller flere af følgende omstændigheder:
 - a) lovovertrædelsen er begået af en offentligt ansat under udførelsen af offentlig tjeneste
 - b) lovovertrædelsen er begået mod et særligt sårbart offer
 - d) lovovertrædelsen er begået inden for en kriminel organisation i betydningen i Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA¹⁶.
3. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at lovovertrædelserne i artikel 1 kan straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst tolv år, når de er begået under en eller flere af følgende omstændigheder:
 - a) ofrene blev bragt i livsfare ved lovovertrædelsen
 - b) lovovertrædelsen er begået med brug af grov vold, eller offeret blev forvoldt særlig alvorlig skade ved lovovertrædelsen.

Artikel 4

Juridiske personers ansvar

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for lovovertrædelser i artikel 1 og 2, som for at skaffe dem vinding begås af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, baseret på:
 - a) beføjelse til at repræsentere den juridiske person
 - b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne, eller
 - c) beføjelse til at udøve intern kontrol.
2. Medlemsstaterne sikrer også, at en juridisk person kan drages til ansvar, når manglende tilsyn eller kontrol fra en af de i stk. 1 omhandlede personers side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 for at skaffe den juridiske person vinding.
3. Juridiske personers ansvar i henhold til stk. 1 og 2 udelukker ikke strafferetlig forfølgning af fysiske personer, der begår, anstifter eller medvirker til lovovertrædelserne i artikel 1 og 2.
4. I denne rammeafgørelse forstås ved "juridisk person" enhver enhed, der har retssubjektivitet i henhold til den nationale lovgivning, der finder anvendelse, dog ikke stater og andre offentlige organer under udøvelsen af offentligretlige beføjelser samt offentligretlige internationale organisationer.

¹⁶ EUT L 300 af 11.11.2008, s. 42.

Artikel 5

Sanktioner over for juridiske personer

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der over for juridiske personer, der kendes ansvarlige i henhold til artikel 4, stk. 1, kan iværksættes sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning, og som skal omfatte strafferetlige og andre bøder og kan omfatte andre sanktioner, f.eks.:

- a) udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud
- b) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed
- c) anbringelse under retligt tilsyn
- d) likvidation efter retskendelse
- e) midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen.

Artikel 6

Sikring af, at ofret ikke pålægges sanktioner

Medlemsstaterne træffer bestemmelse om, at det er muligt ikke at retsforfølge ofre for menneskehandel eller ikke at pålægge dem sanktioner for deres indblanding i ulovlige handlinger, som er en direkte følge af, at de har været udsat for et af de ulovlige midler i artikel 1 og 2.

Artikel 7

Efterforskning og retsforfølgning

1. Medlemsstaterne sikrer, at efterforskning af lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 og tiltalerejsning herfor ikke er afhængigt af ofrets anmeldelse eller anklage, og at der fortsat kan rejses tiltale, selv om ofret trækker sin forklaring tilbage.
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til, at der kan rejses tiltale for lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 i en tilstrækkelig lang periode efter, at ofret har nået myndighedsalderen, i et omfang svarende til den pågældende forbrydelses grovhed.
3. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at personer, enheder eller tjenester med ansvar for at efterforske eller rejse tiltale for lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 er uddannede hertil.
4. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at personer, enheder og tjenester med ansvar for at efterforske eller rejse tiltale for lovovertrædelserne i artikel 1 og 2 kan anvende de efterforskningsmetoder, der

bruges i sager angående organiseret kriminalitet, såsom telefonaflytning, elektronisk overvågning og økonomisk efterforskning.

Artikel 8

Jurisdiktionskompetence og koordinering af retsforfølgningen

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at fastslå sin jurisdiktionskompetence med hensyn til lovovertrædelserne i artikel 1 og 2, når
 - a) lovovertrædelserne helt eller delvis er begået i den pågældende medlemsstat
 - b) gerningsmanden er statsborger eller har sædvanlig bopæl i den pågældende medlemsstat
 - c) lovovertrædelserne er begået mod en af den pågældende medlemsstats statsborgere eller mod en person, der har sædvanlig bopæl i medlemsstaten, eller
 - d) lovovertrædelserne er begået for at skaffe en juridisk person, som har hjemsted i den pågældende medlemsstat, vinding.
2. Med henblik på tiltalerejsning for lovovertrædelserne i artikel 1 og 2, når de er begået uden for den pågældende medlemsstat, jf. stk. 1, litra b), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det ikke er en betingelse for at fastslå statens jurisdiktionskompetence, at gerningerne er strafbare på gerningsstedet.
3. Med henblik på tiltalerejsning for lovovertrædelserne i artikel 1 og 2, når de er begået uden for den pågældende medlemsstat, jf. stk. 1, litra b), skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det ikke er en betingelse for at fastslå statens jurisdiktionskompetence, at der kun kan rejses tiltale på grundlag af en anmeldelse foretaget af ofret på gerningsstedet eller en angivelse fra den stat, hvor lovovertrædelserne blev begået.
4. Hvis en lovovertrædelse henhører under flere medlemsstaters jurisdiktionskompetence, og disse alle kan rejse tiltale på grundlag af de samme faktiske forhold, samarbejder de pågældende medlemsstater for at afgøre, hvilken medlemsstat der skal retsforfølge gerningsmændene, med henblik på om muligt at samle retsforfølgningen i en enkelt medlemsstat. Med henblik herpå kan medlemsstaterne benytte sig af Eurojust eller ethvert andet organ eller enhver anden mekanisme, der er oprettet inden for Den Europæiske Union, for at lette samarbejdet mellem deres retsinstanser og koordinere deres indsats. Ved afgørelsen af, hvilken medlemsstat der skal retsforfølge gerningsmanden, skal der særligt tages hensyn til følgende faktorer:
 - i hvilken medlemsstat handlingerne blev begået
 - i hvilken medlemsstat gerningsmanden er statsborger eller har bopæl
 - hvilken medlemsstat der er ofrets hjemland
 - i hvilken medlemsstat gerningsmanden blev fundet.

Artikel 9

Beskyttelse af sårbare ofre for menneskehandel under straffesager

1. Børn, der er ofre for en lovovertrædelse nævnt i artikel 1 og 2, anses for særligt sårbare ofre, jf. artikel 2, stk. 2, artikel 8, stk. 4, og artikel 14, stk. 1, i rammeafgørelse 2001/220/RIA.
2. En voksen, der er offer for en lovovertrædelse nævnt i artikel 1 og 2, anses for et særligt sårbart offer, jf. artikel 2, stk. 2, artikel 8, stk. 4, og artikel 14, stk. 1, i rammeafgørelse 2001/220/RIA på grundlag af de kompetente myndigheders konkrete vurdering under hensyn til den pågældendes alder, modenhed, graviditet, handicap eller andre personlige eller sociale faktorer og de fysiske eller psykiske følger af de strafbare gerninger, den pågældende har været udsat for.
3. Uden at dette griber ind i forsvarets rettigheder, sikrer medlemsstaterne, at særligt sårbare ofre ud over deres rettigheder i henhold til rammeafgørelse 2001/220/RIA har krav på særlig behandling med henblik på at forebygge yderligere krænkelser, således at der i videst muligt omfang og på det i national ret fastsatte grundlag undgås:
 - a) visuel kontakt mellem offer og gerningsmand, herunder under aflæggelse af vidnesbyrd, såsom afhøringer og krydsforhør, ved hjælp af egnede midler, herunder ved brug af audiovisuelt udstyr
 - b) udspørgen angående privatlivet, som ikke er absolut nødvendig for bevisførelsen for de forhold, der er af afgørende betydning for tiltalen
 - c) afgivelse af vidneforklaring uden dørlukning
 - d) unødvendig gentagelse af afhøringer under efterforskningen og under straffesagens forberedelse og behandling.
4. Medlemsstaterne tillader efter omstændighederne, at et vidnes identitet ikke oplyses, når vidnet er et særligt sårbart offer.
5. Medlemsstaterne sikrer, at ofre for menneskehandel får passende beskyttelse på grundlag af en konkret risikovurdering og, hvor det er relevant, er omfattet af vidnebeskyttelsesprogrammer på det i national ret fastsatte grundlag.
6. Medlemsstaterne sikrer, at særligt sårbare ofre under straffesager har adgang til gratis juridisk rådgivning og til advokatbistand på det samme grundlag, som i henhold til national ret gælder for den tiltalte, herunder med henblik på at rejse erstatningskrav. Når ofret er en mindreårig, gælder dette stykke, uden at der derved sker en begrænsning af anvendelsen af artikel 11, stk 1.

Artikel 10

Bistand til ofre

1. Medlemsstaterne sikrer, at ofre får bistand før, under og efter straffesager, så de kan udøve deres rettigheder i henhold til rammeafgørelse 2001/220/RIA og nærværende rammeafgørelse.
2. De kompetente myndigheder skal anse en person for offer fra det øjeblik, de har oplysninger, der tyder på, at den pågældende har været udsat for en af lovovertrædelserne i artikel 1 og 2.
3. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til på nationalt og lokalt niveau at oprette egnede ordninger til tidligt at identificere ofre og yde dem støtte i samarbejde med de relevante støtteorganisationer.
4. Medlemsstaterne skal yde den nødvendige bistand og støtte til ofrene i forbindelse med straffesager, så de kan rehabiliteres og unddrage sig gerningsmændenes indflydelse, herunder ved at give dem sikker indkvartering og materiel bistand, den nødvendige lægehjælp, herunder psykologisk bistand, rådgivning og information, bistand med henblik på, at deres rettigheder og interesser kan gøres gældende og tages i betragtning under straffesager, og, hvor det er relevant, oversættelse og tolkning. Medlemsstaterne skal tilgodese de mest sårbare ofres særlige behov.

Artikel 11

Særlige foranstaltninger til beskyttelse af børn

Medlemsstaterne anvender artikel 14 og 15 i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om ophævelse af rammeafgørelse 2004/68/RIA.

Artikel 12

Forebyggelse

1. Medlemsstaterne søger at bekæmpe den efterspørgsel, der giver anledning til alle former for udnyttelse.
2. Medlemsstaterne fremmer regelmæssig uddannelse af offentligt ansatte, som det er sandsynligt vil komme i kontakt med ofre og potentielle ofre, såsom politibetjente, i at identificere ofre og potentielle ofre og at behandle de i artikel 9, stk. 1 og 2, nævnte særligt sårbare ofre.
3. Medmindre andet er bestemt i fællesskabsretten, skal medlemsstaterne overveje at træffe foranstaltninger til at strafbelægge brug af ydelser i forbindelse med den i artikel 1 og 2 nævnte udnyttelse med viden om, at den pågældende er offer for en af lovovertrædelserne i artikel 1 og 2.

Artikel 13

Overvågning

Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at indføre nationale rapportører eller andre tilsvarende ordninger. Opgaverne, der skal udføres under disse ordninger, skal mindst omfatte tilsyn med gennemførelsen af foranstaltningerne i denne rammeafgørelse.

Artikel 14

Geografisk anvendelsesområde

Denne rammeafgørelse finder anvendelse på Gibraltar.

Artikel 15

Ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA

Rammeafgørelse 2002/629/RIA om bekæmpelse af menneskehandel ophæves.

Artikel 16

Gennemførelse

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne rammeafgørelse senest [to år efter vedtagelsen].
2. Senest [to år efter vedtagelsen] tilsender medlemsstaterne Rådets Generalsekretariat og Kommissionen de bestemmelser, hvorved deres forpligtelser i henhold til denne rammeafgørelse gennemføres i national ret. Senest [fire år efter vedtagelsen] vurderer Rådet på grundlag af en rapport, der indeholder disse oplysninger, og en skriftlig rapport fremsendt af Kommissionen, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne rammeafgørelse.

Artikel 17

Ikrafttræden

Denne rammeafgørelse træder i kraft på dagen for offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Udfærdiget i Bruxelles, den

På Rådets vegne

Formand