



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.10.2008  
KOM(2008) 657 endelig

**ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN**

**Evaluering og overvågning af gennemførelsen af EU's plan for bedste praksis,  
standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af  
menneskehandel**

## ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONEN

### Evaluering og overvågning af gennemførelsen af EU's plan for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel

Dette dokument er en følge af de konklusioner, Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 8.-9. november 2007, hvori Kommissionen blev opfordret til at udarbejde en "evaluerings- og overvågningsrapport [...] om EU's plan<sup>1</sup> for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel [...] med henblik på at sikre, at bekæmpelsen af menneskehandel fortsætter i 2008". I december 2007 rundsendte Kommissionen et spørgeskema til medlemsstaterne, hvori den bad om ajourførte oplysninger om gennemførelsen af de nationale politikker til bekæmpelse af menneskehandel. Også andre organer med ansvar for gennemførelsen af visse af foranstaltningerne i handlingsplanen blev hørt.

Dette dokument giver et overblik over foranstaltningerne til bekæmpelse af menneskehandel i EU og Norge. I første del ses der nærmere på den aktuelle politik til bekæmpelse af menneskehandel i medlemsstaterne, mens der i anden del ses nærmere på EU-organers gennemførelse af foranstaltninger. I tredje del fremsættes forslag til, hvordan foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel kan fortsættes.

#### 1. DEN AKTUELLE POLITIK TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL I EU-MEDLEMSSTATERNE OG NORGE

Følgende er en analyse af besvarelsen af det spørgeskema, Kommissionen rundsendte. 23 EU-medlemsstater og Norge besvarede det<sup>2</sup>.

##### 1.1. National lovgivning

Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse har været i søgelyset siden 1997. Alle EU-lande har nu anerkendt denne form for menneskehandel som en særlig straffeovertrædelse, der er forskellig fra udnyttelse af prostitution og straffes hårdere.

Der er ved at ske en indbyrdes tilnærmelse af landenes lovgivning på området menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofrene som arbejdskraft, der består i at rekruttere og overføre mennesker og derefter under tvang eller umenneskelige vilkår udnytte dem.

Der er også i en række lande blevet vedtaget lovgivning til støtte for ofrene. Det forekommer imidlertid utilstrækkeligt at beskytte ofrene mod retsforfølgning eller strafferetlige sanktioner for overtrædelser, der er begået som følge af deres situation som ofre for menneskehandel. Derudover viser mangler ved bistandsordningen for ofrene, at der er behov for en mere effektiv lovgivning (se afsnit 1.4.).

<sup>1</sup> EU's plan for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel, EUT C 311 af 9.12.2005.

<sup>2</sup> Alle tal i besvarelsenerne findes i bilaget. Med få undtagelser, nemlig Sverige og Belgien, skelnes der ikke mellem køn. Mange lande råder ikke over specificerede tal for børn. Det er ikke altid klart, om de ønskede tal ikke findes, eller der ingen tilfælde er.

## 1.2. Forebyggende foranstaltninger

Mange lande har iværksat forebyggende foranstaltninger, nogle i samarbejde med ngo'er - informationskampagner og uddannelse af de retshåndhævende myndigheder. I den forbindelse synes radio- og tv-mediet kun at blive anvendt i beskedent omfang. Der er blevet gjort langt mindre i ofrenes hjemlande. Langsigtede forebyggende foranstaltninger er stadig utilstrækkelige, navnlig foranstaltninger, der har til formål at fremme ligestilling mellem kønnene.

## 1.3. Efterforskning og retsforfølgning

I 2006 blev de højeste tal vedrørende efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse registreret i Østrig (128), Belgien (291), Bulgarien (291), Tyskland (353), Italien (214), Portugal (65) og Det Forenede Kongerige (54). Det samlede antal sager, der blev efterforsket i EU, var 195 i 2001, 453 i 2003, 1 060 i 2005 og 1 569 i 2006<sup>3</sup>. Selv om tendensen er stigende, er antallet af straffesager stadig ikke højt nok til at afspejle det formodede omfang af denne strafferetlig overtrædelse, navnlig da IOM vurderer, at ca. 500 000 mennesker hvert år er ofre for menneskehandel i Europa. I 2006 blev der registreret 180 tilfælde, hvor børn var ofre herfor<sup>4</sup>. Hvad angår menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofrene som arbejdskraft, er de retlige rammer først blevet færdiggjort for nylig, og gennemførelsen mangler derfor stadig. Konklusionen må være, at menneskehandel stadig er en straffeovertrædelse, der indebærer få risici, både hvad angår menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og udnyttelse som arbejdskraft.

Mange lande har indgået bilaterale aftaler om udveksling af efterforskningsoplysninger og politisamarbejde generelt. Det er sjældent, at der oprettes fælles efterforskningshold. Der er dog for nylig blevet iværksat andre former for politisamarbejde i en række lande (Cypern, Ungarn, Italien, Letland, Litauen, Nederlandene, Slovenien, Sverige og Det Forenede Kongerige), bl.a. også via Europol og Interpol.

Oplysningerne om politiets beskyttelse af ofrene er utilstrækkelige. Generelt siger medlemsstaterne, at der findes programmer til beskyttelse af ofrene, og at ofrene for menneskehandel har adgang til dem. Det er imidlertid meget få lande, der kan opgive antallet af ofre, der har fået beskyttelse, og dette tal er meget lavt (Finland 5, Letland 1, Polen 11). Et særligt og positivt tilfælde er Italien, hvor alle ofre, der kommer med i programmerne for social integration (2 039 i 2005 og 2 143 i 2006), også modtager politibeskyttelse.

Svarene vedrørende erstatning viser, at også her er der et spænd mellem lovgivningen og håndhævelsen af denne. Selv om retten til erstatning er sikret ved hjælp af en række lovgivningsmæssige foranstaltninger, og mange lande har offentlige erstatningsfonde (Østrig, Belgien, Bulgarien, Tjekkiet, Danmark, Finland, Frankrig, Ungarn, Letland, Luxembourg, Malta, Nederlandene, Portugal, Slovakiet, Sverige og Det Forenede Kongerige), viser de eneste disponible tal, at antallet af ofre for menneskehandel, der har modtaget erstatning, er meget lavt (DK 1, Frankrig 5, Nederlandene 18, Det Forenede Kongerige 4, Norge 2).

---

<sup>3</sup> I nogle lande omfatter tallene menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofrene som arbejdskraft. Det er muligt, at en række sager vedrørende menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse stadig behandles ved domstolene som sager vedrørende udnyttelse af prostitution, da det er svært at indsamle bevismateriale.

<sup>4</sup> Disse tale er sikkert for lave, da mange lande ikke råder over specificerede tal for børn.

#### 1.4. Støtte til ofrene

De fleste lande har vedtaget retlige foranstaltninger på området støtte til ofre. Alle medlemsstaterne (undtagen Spanien og Luxembourg) har givet meddelelse om, at de fuldt ud har inkorporeret direktiv 2004/81/EF 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<sup>5</sup>, i deres lovgivning. Der er nu fastsat betænkningstid i den nationale lovgivning i overensstemmelse med direktivet. Italien har et system, der giver ofrene direkte adgang til at få en opholdstilladelse. Betænkningstiden går fra 30 dage til 6 måneder. Det er imidlertid kun fem lande, der råder over relevante tal på dette område. Det samlede antal i 2006-2007 var 56, hvoraf de 30 tilfælde var i Norge. Selv i lyset af det høje antal ofre, der direkte fik opholdstilladelse i Italien, og det skønnede antal mennesker, der fik betænkningstid mellem 2003 og 2006 i Det Forenede Kongerige (155), ser det ud til, at de fleste lande endnu mangler at gennemføre betænkningstiden<sup>6</sup>. Det kan godt betyde, at de fleste af de identificerede ofre straks udvises, hvilket er i strid med menneskerettighedsnormerne. Det medfører, at en vigtig kilde til at indhente bevismateriale går tabt, og udgør en klar overtrædelse af direktivet.

Hvad angår udstedelse af opholdstilladelser, giver alle lande med undtagelse af Danmark, Luxembourg, Polen og Det Forenede Kongerige en sådan tilladelse til ofre for menneskehandel. Opholdstilladelsernes varighed går fra 40 dage (Slovakiet) til 1 år (Nederlandene, Slovenien, Spanien, Portugal, Norge). I de fleste lande har de en varighed på 6 måneder (Østrig, Cypern, Tjekkiet, Finland, Frankrig, Polen, Sverige, Italien), og de kan forlænges i forskellige tidsrum, normalt afhængig af ofrets personlige situation. I alle lande med undtagelse af Polen har ofrene adgang til arbejdsmarkedet, så længe deres opholdstilladelse er gyldig, hvilket er i overensstemmelse med direktivet.

Der findes stadig utilstrækkelige tal vedrørende ofre, der får bistand. Langt de fleste lande råder ikke over sådanne. Det nøjagtige antal ofre, der har fået støtte i de senere år, er kun blevet opgivet af Østrig (162), Belgien (121), Bulgarien (81), Tjekkiet (14), Finland (9), Italien (2 143), Litauen (96), Polen (10), Slovenien (40) og Norge (37). Et par lande har truffet foranstaltninger, der kan anses for at udgøre en reel reaktion, men på EU-plan er situationen stadig i høj grad utilfredsstillende. På den anden side er tallene over straffesager også højere (se afsnit 1.3) i lande såsom Østrig, Belgien, Italien, Bulgarien og Det Forenede Kongerige, der har fremlagt betragtelige tal for antallet af ofre, der har fået bistand. Det kan derfor være nødvendigt med yderligere lovgivning for at sikre mere effektive mekanismer for støtte til ofre.

---

<sup>5</sup> EUT L 261 af 6.8.2004. Danmark, Irland og Det Forenede Kongerige er ikke bundet af direktivet.

<sup>6</sup> Det synes ikke kun at være i de lande, der først for nylig har vedtaget den relevante lovgivning (Cypern, Frankrig, Danmark, Tyskland, Ungarn, Letland, Malta, Portugal), men også i de lande, hvor lovgivningen har været i kraft i nogle år, at man stadig mangler at gennemføre en stor del af denne. Det skal påpeges, at dette afsnit kun udgør en første foreløbig vurdering på grundlag af de spørgeskemaer, medlemsstaterne har udfyldt. Undersøgelsen vedrørende gennemførelsen af ti direktiver, herunder direktiv 2004/81/EF, vil snart blive færdiggjort, og der vil følgelig blive foretaget en mere tilbundsående vurdering.

### **1.5. Sikker og støttet frivillig tilbagevenden**

Det er kun få lande, der kan fremlægge tal over, hvor mange ofre de har ydet støtte til, så ofrene kan vende tilbage til deres hjemland. Nogle lande (Belgien, Tjekkiet, Danmark, Frankrig, Italien, Nederlandene, Slovenien, Sverige, Det Forenede Kongerige, Norge) har finansieret forskellige typer programmer med henblik på at fremme ofrenes sociale integration i deres hjemland. I mange lande findes der ingen lovgivning vedrørende de retshåndhævende myndigheders risikovurdering, inden de sender ofre tilbage, eller lovgivningen er kun i meget begrænset omfang gennemført (Belgien 3, Tjekkiet 6, Slovenien 2).

### **1.6. Nationale koordineringsmekanismer**

Den nationale koordinering forvaltes forskelligt i hvert land. I de fleste lande er der udpeget et tværfagligt koordineringsorgan, og der anvendes på nationalt plan normalt en tværfaglig strategi. De nationale mekanismer forekommer imidlertid stadig utilstrækkelige for så vidt angår overvågning. To lande (Nederlandene og Sverige) har udnævnt nationale rapportører, og otte lande anfører, at de har udnævnt sammenlignelige organer (Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjekkiet, Danmark, Finland, Portugal, Det Forenede Kongerige). Denne situation kan have negativ indflydelse på kvaliteten af de indsamlede data.

### **1.7. Konklusioner**

**I de seneste år har der været en dynamisk proces i gang for at sikre en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning både på det strafferetlige område og med hensyn til bistand til ofre. De disponible tal viser imidlertid, at der er et alvorligt spænd mellem gældende lovgivning og den faktiske gennemførelse heraf. Tallene over straffesager er stadig ikke høje nok. Hvad angår navnlig bistand til og beskyttelse af ofrene, skal det understreges, at der er en kritisk mangel på effektiv gennemførelse af lovgivningen.**

**Tallene viser imidlertid også, at i lande, hvor der er et betydeligt antal ofre, der har fået bistand, er statistikken over straffesager højere. Det betyder, at det er nødvendigt med en strategi baseret på menneskerettighederne for ikke alene at beskytte ofrenes rettigheder, men også af hensyn til retssikkerheden. Kommissionen overvejer at ændre rammeafgårelsen om menneskehandel for at sikre mere effektive mekanismer for støtte til ofrene.**

**Tendensen mod international retshåndhævelse og retligt samarbejde er positiv, selv om det stadig er nødvendigt at forbedre begge dele væsentligt. De svage punkter er fortsat politibeskyttelsen af ofrene, erstatningsspørgsmålet og politiets risikovurdering, før ofrene vender tilbage.**

**Medlemsstaterne råder nu over nationale koordineringsmekanismer, men det er stadig nødvendigt at indføre eller forbedre overvågningsystemerne.**

## 2. GENNEMFØRELSE AF EU'S HANDLINGSPLANEN

**Dette afsnit følger strukturen i EU's handlingsplan, og der foretages en analyse af EU-organernes gennemførelse af foranstaltningerne i forbindelse med hvert enkelt mål.**

### 2.1. Koordinering af EU-indsatsen

#### 2.1.1. *Fastsætte fælles prioriteringer og gøre EU's indsats mere effektiv*

Hvad angår informationsdeling om de prioriterede oprindelses- og transitlande, sendte Europol i oktober 2006 en plan for indsamlingen af efterretningsoplysninger og udarbejdede efterfølgende en strategirapport.

Europæiske finansielle midler udgør et vigtigt redskab for at fremme effektiviteten af EU's indsats. Menneskehandel har været prioriteret i programmet for forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet (ISEC) for 2007 og 2008. I 2007 blev der udvalgt ni forslag, der direkte vedrørte menneskehandel, og tre andre vedrørende tilknyttede spørgsmål. De samlede bevilgede midler beløb sig til 3 102 484,78 EUR.

Derudover er der blevet finansieret to undersøgelser, som vil være tilgængelige i 2009. Den første har til formål at analysere forbindelsen mellem lovgivning vedrørende prostitution og menneskehandel. Den anden vedrører en vurdering af omfanget af de forskellige typer menneskehandel, herunder med henblik på udnyttelse af ofre som arbejdskraft, tiggeri og fjernelse af organer. Efter Europa-Parlamentets henstilling<sup>7</sup> blev der iværksat endnu en undersøgelse med henblik på at vurdere mulighederne for at oprette en europæisk hjælpelinje. Europa-Parlamentet har øremærket 2 mio. EUR inden for ISEC-programmet til dækning af udgifterne til sådan en hjælpelinje. Manualen til vurdering og opgørelse af indsatsen mod menneskehandel i EU er resultatet af en undersøgelse, som Kommissionen også finansierede i 2007.

#### 2.1.2. *Sikre en løbende debat om emnet, herunder menneskerettighedsspørgsmål*

EU's dag for bekæmpelse af menneskehandel falder hvert år den 18. oktober. Denne dag giver lejlighed til at skabe større bevidsthed om problemet og indgå netværk mellem alle organisationer, der er aktive inden for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. I forbindelse med den første EU-dag for bekæmpelse af menneskehandel i 2007 blev der fokuseret på en strategi baseret på menneskerettigheder for at udforme en politik til bekæmpelse af menneskehandel.

#### 2.1.3. *Sikre fælles standarder i hele EU*

Den 24. juli 2006 vedtog Rådet en afgørelse om indgåelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> 16.11.2006, P6-TA(2006)0498.

<sup>8</sup> EUT L 262 af 22.9.2006.

Hvad angår undertegnelsen og ratifikationen af Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel<sup>9</sup>, har 10 EU-medlemsstater (Østrig, Bulgarien, Cypern, Danmark, Frankrig, Letland, Malta, Portugal, Rumænien, Slovakiet) hidtil ratificeret konventionen. 15 EU-medlemsstater (Belgien, Finland, Tyskland, Grækenland, Ungarn, Irland, Italien, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Polen, Slovenien, Sverige, Spanien, Det Forenede Kongerige) har undertegnet konventionen.

## **2.2. Vurdering af problemets omfang**

### *2.2.1. Forbedre kendskabet til omfanget og beskaffenheden af menneskehandel*

Der er taget forskellige initiativer for at fastsætte betingelserne for udstedelse af retningslinjer for indsamling af data. Der blev navnlig nedsat en undergruppe under ekspertgruppen vedrørende statistiske data om kriminalitet<sup>10</sup> for at tage sig af kriminalitet mod personer. Kommissionen allierede sig med ILO for at lancere Delphi-metoden til fastsættelse af aftalte indikatorer for hver type menneskehandel. Eurostat vil blive involveret senere.

Europol er på nuværende tidspunkt involveret i to initiativer: et projekt, der ledes af ICMPD, og som fokuserer på indsamling af data i Sydøsteuropa, og et projekt, der ledes af den østrigske regering i partnerskab med IOM, og som har til formål at udvikle retningslinjer for indsamling af data<sup>11</sup>.

Det Europæiske Migrationsnetværk (EMN) har iværksat en ad hoc-rundspørge blandt medlemsstaterne og har udviklet en fælles forskningsmodel<sup>12</sup>.

## **2.3. Forebyggelse af menneskehandel**

### *2.3.1. Bekæmpe de grundlæggende årsager til menneskehandel*

Kommissionen har finansieret en lang række initiativer, der har til formål at bekæmpe de grundlæggende årsager til menneskehandel såsom fattigdom, udstødelse, sociale uligheder og kønsdiskriminering. Den har også finansieret projekter, der direkte fokuserer på forebyggelse af menneskehandel i en lang række tredjelande, og som ofte gennemføres af organisationer i civilsamfundet. Derudover har Kommissionen finansieret en række initiativer med henblik på at forbedre den økonomiske, retlige og politiske stilling for de mest udsatte grupper, nemlig børn, kvinder, migranter og oprindelige folk og fremme disse gruppers rettigheder.

### *2.3.2. Forebygge menneskehandel i oprindelses-, transit- og bestemmelseslandene*

Se foregående afsnit.

### *2.3.3. Gøre det muligt at identificere ofre på et tidligt tidspunkt for at forebygge udnyttelse*

Visuminformationssystemet (VIS) er planlagt til at være driftsklart fra slutningen af maj 2009. Hvad angår identifikation af ofre, blev der under det østrigske formandskab afholdt et seminar i Bruxelles med regeringseksperter og eksperter fra ngo'er, der støtter ofre. På seminaret drøftede man bedste praksis inden for

---

<sup>9</sup> Udarbejdet i Warszawa, trådte i kraft den 1.2.2008.

<sup>10</sup> 2006/581/EF Kommissionens afgørelse af 7. august 2006 om nedsættelse af en ekspertgruppe om politikbehovene for data om kriminalitet og strafferetlig behandling heraf, EUT L 234 af 29.8.2006.

<sup>11</sup> Kommissionen vil tage hensyn til resultatet af Delphi-projektet og det østrigske projekt, når den skal udstede retningslinjer for indsamling af data.

<sup>12</sup> MIGRAPOL – Det Europæiske Migrationsnetværk – Dok. 142.

identifikation af og støtte til ofrene. Den finske formandskab afholdt et seminar med fokus på identifikation af børn i risikozonen<sup>13</sup>. Det britiske formandskab afholdt et strategisk møde med Eurojust om anklageres gennemførelse af EU's handlingsplan. Det slovenske formandskab og Eurojust afholdt endnu et strategisk møde vedrørende beskyttelse af ofre.

## **2.4. Begrænsning af efterspørgslen**

### *2.4.1. Tilvejebringe yderligere viden om, hvordan efterspørgslen efter mennesker med sigte på udnyttelse som arbejdskraft kan nedbringes*

Efter fire års produktivt arbejde i Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel blev der i 2008 udpeget en ny ekspertgruppe<sup>14</sup>, der bl.a. har særlig ekspertise på området udnyttelse af mennesker som arbejdskraft.

### *2.4.2. Nedbringe efterspørgslen i bestemmelseslandene efter personer, der er ofre for menneskehandel*

Rådet anmodede medlemsstaterne om at rapportere om bedste praksis for så vidt angår deres indsats for at bekæmpe menneskehandel<sup>15</sup>.

## **2.5. Efterforskning og retsforfølgelse**

### *2.5.1. Forbedre det strategiske og taktiske efterretningsbillede af menneskehandel*

Europol samarbejder regelmæssigt med Interpol. Hvad angår medlemsstaternes fremlæggelse af oplysninger og data for Europol ud over bidragene til den relevante analysedatabase<sup>16</sup>, er der indkommet 127 bidrag fra medlemsstaterne til Europols informationssystem (EIS) vedrørende menneskehandel, siden informationssystemet blev taget i brug i april 2006.

Rapporten om trusselvurdering af organiseret kriminalitet (OCTA) blev offentliggjort og videreformidlet to gange til alle medlemsstaterne i 2006 og 2007. Menneskehandel er blevet indkredset som en form for kriminalitet, der på EU-plan bør prioriteres og sættes fokus på.

Europol/Frontex-samarbejdet har været fokuseret på bekæmpelse af ulovlig indvandring ved hjælp af menneskesmuglere, men ingen af de tilknyttede initiativer vedrørte direkte menneskehandel.

### *2.5.2. Forbedre medlemsstaternes evne til effektivt at efterforske menneskehandel*

Efter forslag fra Cepols komité for årsprogrammet nedsatte bestyrelsen en ekspertarbejdsgruppe, der udsendte den endelige udgave af modulbeskrivelsen af uddannelseskurset for højtstående embedsmænd i juni 2007.

### *2.5.3. Forbedre det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne om menneskehandel*

Se afsnit 1.

---

<sup>13</sup> Konklusionerne af det finske seminar om identifikation af børn i risikozonen kan findes i dokument 15024/06.

<sup>14</sup> Kommissionens afgørelse af 17. oktober 2007 om oprettelse af Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel, EUT L 277 af 19.10.2007. Kommissionens afgørelse af 22. juli 2008 om udnævnelse af medlemmerne af Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel, EUT L 194 af 23.7.2008, s. 12.

<sup>15</sup> Oplysninger herom findes i rådsdokument 6282/1/07.

<sup>16</sup> Europols analysedatabase "Phoenix" med fokus på menneskehandel blev åbnet i juni 2007. To medlemsstater har meddelt, at de støtter den. Analysedatabasen er på nuværende tidspunkt blevet anvendt i forbindelse med forskellige efterforskninger.

2.5.4. *Skabe muligheder for et mere effektivt samarbejde i forbindelse med efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel*

Hvad angår Europol, er målene i 2008 og 2009 for Europol's kontor for forbrydelser mod personer specifikt knyttet til EU's plan.

Hvad angår Eurojusts rolle, blev der i 2007 registreret 71 nye tilfælde af menneskehandel. Det er en væsentlig stigning i forhold til de 32 nye tilfælde i 2006. Eurojust afholdt også 10 koordineringsmøder i 2007 om navnlig sager vedrørende menneskehandel og -smugling, som udgør mere end 10 % af Eurojusts koordineringsmøder.

I afsnit 1 blev der set nærmere på en række væsentlige aspekter af udviklingen i de retlige rammer i medlemsstaterne vedrørende menneskehandel. Kommissionen overvejer for sin del at ændre rammeafgørelsen om bekæmpelse af menneskehandel<sup>17</sup>.

## **2.6. Beskyttelse af og støtte til ofre for menneskehandel**

2.6.1. *Sikre, at personalet i marken har de rigtige værktøjer og ekspertisen til at udpege ofre for menneskehandel*

Se afsnit 2.3.3.

2.6.2. *Etablere og styrke effektive forbindelser mellem organisationer, der yder støtte og leverer reintegrationsydelser, og medlemsstaterne*

Det finske formandskab udsendte et spørgeskema for at prøve at indkredse de tjenester, der står til rådighed for ofrene. Der foreligger nu en første liste over koordineringsorganer på nationalt plan og en liste over tjenesteydere med angivelse af de relevante kontaktpunkter<sup>18</sup>. Under det tyske formandskab blev der opnået enighed om at offentliggøre de relevante links på webstedet for Generaldirektoratet for Retfærdighed, Frihed og Sikkerhed.

I 2007 var identifikation af og støtte til ofre et prioriteret område for Kommissionen og for den første EU-dag til bekæmpelse af menneskehandel. Kommissionen fremlagde navnlig henstillinger om identifikation af ofre for menneskehandel og henvisning af dem til bistandstjenester<sup>19</sup>, hvori der opfordres til at nedsætte nationale mekanismer baseret på samarbejde mellem statslige organisationer og organisationer i civilsamfundet.

## **2.7. Tilbagesendelse og reintegration**

2.7.1. *Udveksle viden om og erfaring med eksisterende reintegrationsordninger i oprindelseslandene og de risikovurderingsprocesser, der gennemføres inden tilbagesendelse*

Se kapitel 1.

---

<sup>17</sup> EFT L 203 af 1.8.2002.

<sup>18</sup> 18.12.2007, 13124/07 REV 1 – CRIMORG 139.

<sup>19</sup> Henstillingerne findes på GD JLS's websted:  
[ec.europa.eu/justice\\_home/news/information\\_dossiers/anti\\_trafficking\\_day\\_07/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/information_dossiers/anti_trafficking_day_07/documents_en.htm).

## 2.8. Eksterne forbindelser

### 2.8.1. *Øge bestræbelserne på at bekæmpe menneskehandel i forbindelserne med tredjelande*

En række landestrategidokumenter og regionale og nationale vejledende programmer har direkte omfattet henvisninger til menneskehandel og til at styrke strategierne til bekæmpelse af de faktorer, der fremmer menneskehandel. Bekæmpelse af menneskehandel og –smugling udgør en af prioriteterne i flere bilaterale handlingsplaner for EU's naboskabspolitik, f.eks. med Egypten, Ukraine og Moldova.

EU tager regelmæssigt problemet med menneskehandel op med tredjelande inden for rammerne af den bilaterale politiske dialog. Kommissionen har støttet lokale initiativer såsom "Coordination Mekong Ministerial Initiative against Trafficking process" (COMMIT) i Sydasiens, gennemførelse af nationale handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel i Vestbalkan samt den sydafrikanske regerings indsats mod menneskehandel. Inden for Den Afrikanske Union har Kommissionen støttet Ouagadougou-handlingsplanen, der blev vedtaget i november 2006.

Inden for rammerne af TAIEX-instrumentet omfatter en række aktioner samarbejde med tredjelande. TAIEX afholdt ti arrangementer vedrørende dette emne i 2006 og 2007.

I handlingsplanen vedrørende børns rettigheder i forbindelse med EU's indsats i verden prioriteres problemet med børn, der bliver ofre for menneskehandel. Der er inden for rammerne af det temabaserede program "Investing in People" blevet iværksat en indkaldelse af forslag vedrørende børn som ofre for menneskehandel og børn i væbnede konflikter.

## 2.9. Konklusioner

**Alle aktører i gennemførelsen af EU's handlingsplan har truffet foranstaltninger og opnået visse resultater. Nogle foranstaltninger er dog endnu ikke blevet gennemført. Derudover er det stadig svært at vurdere den reelle virkning af den indsats, der er gjort for at udforme en egentlig politik til bekæmpelse af menneskehandel.**

**Selv om Kommissionen og Rådet har været særligt aktive på området bistand til og beskyttelse af ofre, viser den faktiske situation, at der er væsentlige svagheder.**

**Ved drøftelsen af nye strategier for den fremtidige indsats spiller gennemførelsen på nationalt plan en væsentlig rolle.**

### 3. FORTSÆTTELSE AF EU'S STRATEGI TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

I lyset af ovenstående foreslår Kommissionen, at indsatsen på kort sigt koncentrerer sig om nogle få nøgleaktioner, der er indkredset under hensyntagen til de svage punkter, der er blevet gjort opmærksom på i dette dokument. Der vil blive udformet en ny strategi på grundlag af de resultater, der er opnået, ved udgangen af 2009.

- 3.1. Indføre nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer for at overvåge tendensen for så vidt angår menneskehandel og resultaterne af politikken til bekæmpelse af menneskehandel på grundlag af vedtagne kriterier og indikatorer (Kommissionen, medlemsstaterne).
- 3.2. Indføre eller styrke nationale mekanismer for identifikation af ofre for menneskehandel og henvisning til bistandstjenester på grundlag af aftaler mellem de retshåndhævende myndigheder og aktører i civilsamfundet, der skal vedtage en strategi baseret på kønsaspektet og menneskerettighederne (Kommissionen, Rådets formandskab, medlemsstaterne).
- 3.3. Indføre eller styrke ordninger for beskyttelse af børn med henblik på effektivt at undersøge, om der er grund til nære mistanke om menneskehandel i alle sager, hvor børn udnyttes til prostitution, i sexindustrien, som arbejdskraft eller tiggere, i forbindelse med ulovlige aktiviteter eller enhver anden form for udnyttelse (Kommissionen, medlemsstaterne).
- 3.4. Støtte og yde tilstrækkelige midler til ngo'er, der yder bistand til ofre for menneskehandel. Støtte ngo'ers indsats for at skabe et mere struktureret netværk og anerkende et sådant netværk som en væsentlig medaktør (Kommissionen, medlemsstaterne).
- 3.5. Tilrettelægge systematiske uddannelseskurser for de væsentligste aktører i forbindelse med indkredsning af tilfælde af menneskehandel, idet der lægges særlig vægt på menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofre som arbejdskraft (Europol, Cefpol, medlemsstaterne).
- 3.6. Forbedre koordineringen af efterforskningen og retsforfølgningen, herunder fremme af brugen af Europolis og Eurojusts ressourcer (Rådets formandskab, Europol, Eurojust).
- 3.7. Styrke den nuværende indsats vedrørende eksterne forbindelser, navnlig med landene i Vestbalkan og EU's naboer mod øst samt med lande i Nordafrika, bl.a. fjerne hindringer for samarbejde om straffesager. Fremme inddragelse af bekæmpelse af menneskehandel i den politiske dialog og samarbejdsdialogen i forbindelse med landestrategidokumenterne og fattigdomsbekæmpelse og samarbejdsstrategier med partnerlande (Kommissionen, Rådets formandskab).