



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 19.6.2012  
COM(2012) 286 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016**

**DA**

**DA**

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,  
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG  
REGIONSUDVALGET**

**EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016**

**1. BAGGRUND**

Menneskehandel er vor tids slaveri. Ofrene, som ofte hverves, transporteres og huses ved brug af magt, tvang eller svig, udnyttes bl.a. seksuelt og til tvangsarbejde eller tvangstjenester, tiggeri, kriminalitet eller organfjernelse<sup>1</sup>. Der er tale om en voldsom krænkelse af den enkeltes frihed og værdighed og en alvorlig form for **kriminalitet**, der ofte indebærer konsekvenser, som de enkelte lande ikke kan håndtere effektivt alene.

Menneskehandel antager mange forskellige former og udvikler sig, efterhånden som de socioøkonomiske forhold ændrer sig. Ofrene er sårbare kvinder, mænd, piger og drenge. De seneste skøn fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO) fra juni 2012, som dækker perioden 2002-2011, ansætter antallet af ofre for tvangsarbejde, herunder tvungen seksuel udnyttelse, til 20,9 millioner på verdensplan<sup>2</sup>, og det skønnes, at 5,5 millioner børn er ofre for menneskehandel. Dette skøn menes dog også at være konservativt.

Menneskehandel er en lukrativ form for kriminalitet, som hvert år sikrer gerningsmændene milliarder af euro<sup>3</sup> i profit.

Ifølge FN's rapport om narkotika og kriminalitet fra 2010 var 79 % af de identificerede ofre for menneskehandel på verdensplan genstand for seksuel udnyttelse, 18 % var genstand for tvangsarbejde, og 3 % var genstand for andre former for udnyttelse. Ud af disse ofre var 66 % kvinder, 13 % piger, 12 % mænd og 9 % drenge<sup>4</sup>.

Man er i øjeblikket ved at analysere data indsamlet af Kommissionen i september 2011 om ofre for menneskehandel, politiets efterforskning, retssager og domme med hensyn til køn, alder, former for udnyttelse og statsborgerskab<sup>5</sup>. De foreløbige resultater synes at stemme overens med statistikkerne i rapporten fra UNODC. Tre fjerdedele af de registrerede ofre er blevet handlet med henblik på seksuel udnyttelse (en stigning fra 70 % i 2008 til 76 % i 2010), og resten er genstand for udnyttelse som arbejdskraft (et fald fra 24 % i 2008 til 14 % i 2010), tvangstiggeri (3 %) og husslaveri (1 %). 21 EU-medlemsstater var i stand til at

---

<sup>1</sup> Menneskehandel adskiller sig fra menneskesmugling (hjælp til indvandring) ved, at førstnævnte indebærer tvang og udnyttelse, og at ofret ikke behøver at krydse en grænse eller blive transporteret rent fysisk.

<sup>2</sup> ILO, "ILO 2012 Global estimates of forced labour", juni 2012. Ifølge rapporten kan menneskehandel betragtes som tvangsarbejde, og skønnene omfatter derfor hele spektret af menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og seksuel udnyttelse (side 13).

<sup>3</sup> Den anslåede årlige profit fra udnyttelse af alle handlede tvangsarbejdere på verdensplan udgør 31,6 mia. USD. Heraf genereres 15,5 mia. USD (49 %) i industrilande (fra Patrick Belser, "Forced Labor and Human Trafficking: Estimating the Profits", arbejdsdokument, Genève, ILO, 2005).

<sup>4</sup> The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment, UNODC, 2010.

<sup>5</sup> De statistikker, som er indsamlet via Eurostat, giver et generelt overblik, der er baseret på de svar, som man har modtaget fra alle 27 medlemsstater for perioden 2008 til 2010.

fremlægge kønsspecifikke oplysninger. Disse oplysninger viser, at kvinder og piger i løbet af de tre år har været de primære ofre for menneskehandel. De kvindelige ofre udgjorde 79 % (heraf var 12 % piger), mens de mandlige ofre udgjorde 21 % (heraf var 3 % drenge). De fleste medlemsstater berettede, at størstedelen af ofrene kommer fra EU, primært Rumænien, Bulgarien, Polen og Ungarn. De fleste registrerede ofre fra tredjelande er fra Nigeria, Vietnam, Ukraine, Rusland og Kina.

Menneskehandel er et komplekst tværnationalt fænomen, som bunder i sårbarhed over for fattigdom, mangel på demokratisk kultur, kønsmæssige uligheder og vold mod kvinder, konflikter og efterfølgende problemer, mangel på social inklusion, manglende muligheder og beskæftigelse, manglende adgang til uddannelse, børnearbejde og diskrimination.

### **EU-foranstaltninger vedrørende menneskehandel**

Artikel 5 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder forbyder specifikt menneskehandel.

Den politiske vilje på EU-plan til at tage hånd om problemet med menneskehandel afspejles i de mange initiativer, foranstaltninger og finansieringsprogrammer, der blev iværksat på området både i EU og tredjelande helt tilbage i 1990'erne<sup>6</sup>.

Et stort fremskridt er den nylige vedtagelse af **direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor**<sup>7</sup>. I direktivet anvender man en omfattende og integreret tilgang, hvor man fokuserer på menneskerettighederne, ofrene og kønsaspektet. Det ventes at få en betydelig indvirkning, når medlemsstaterne har gennemført det senest den 6. april 2013. I direktivet fokuserer man ikke blot på retshåndhævelse, men også på at forebygge kriminalitet og sikre, at ofrene for menneskehandel får mulighed for at komme på fode og blive integreret i samfundet igen.

I mellemtiden bidrager en række EU-instrumenter på forskellige politikområder til at bekæmpe menneskehandel<sup>8</sup>. Direktivet om menneskehandel suppleres af EU-lovgivningen om den ret, som ofrene for menneskehandel har til at bosætte sig i EU, om seksuel udnyttelse af børn og om sanktioner over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. I **strategien for EU's indre sikkerhed i praksis** beskæftiger man sig også med menneskehandel<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Kommissionens meddelelse om handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse (KOM(96) 567 endelig), Kommissionens meddelelse "Bekæmpelse af menneskehandel: en integreret strategi og forslag til en handlingsplan" (KOM(2005) 514 endelig), EU's plan for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel (EUT C 311 af 9.12.2005, s. 1) samt arbejdsdokumentet fra Kommissionen om evaluering og overvågning af gennemførelsen af EU's plan (KOM(2008) 657 endelig).

<sup>7</sup> Direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, EUT L 101 af 15.4.2011.

<sup>8</sup> Forslaget til et direktiv om ofrenes rettigheder (KOM(2011) 275 endelig), foranstaltninger vedrørende vold mod kvinder, hvor ligestilling mellem kønnene og bekæmpelse af forskelsbehandling er grundlæggende elementer; En EU-dagsorden for børns rettigheder (KOM(2011) 60 endelig); handlingsplanen om uledsagede mindreårige (KOM(2010) 213 endelig); direktiv 2009/52/EF om sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold; og forslaget til et direktiv om tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på sæsonarbejde (KOM(2010) 379 endelig).

<sup>9</sup> Meddelelsen "Strategien for EU's indre sikkerhed i praksis - Fem skridt hen imod et mere sikkert EU" (KOM(2010) 673 endelig).

I den overordnede ramme for EU's eksterne migrationspolitik – **den samlede strategi for migration og mobilitet**<sup>10</sup> – fremhæver man det vigtige ved at samarbejde med tredjelande, der er oprindelses-, transit- og destinationslande, ligesom man anfører forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel som en af rammens fire grundstøtter. Denne linje følger man også i **det indsatsorienterede dokument fra 2009 om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel**<sup>11</sup>.

Menneskehandel behandles også i adskillige instrumenter på området eksterne forbindelser, såsom de årlige statusrapporter om kandidatlande og potentielle kandidatlande, køreplanerne og handlingsplanerne vedrørende dialogen med tredjelande om visumliberalisering, landestrategidokumenterne og de vejledende nationale og regionale programmer samt programmerne inden for rammerne af den europæiske naboskabspolitik. Emnet berøres også i bilaterale handlingsplaner og igangværende politiske dialoger med tredjelande<sup>12</sup>.

Med en så bred vifte af lovgivningsmæssige og politiske foranstaltninger er der risiko for, at initiativerne overlapper hinanden. Formålet med denne strategi er derfor at skabe en sammenhængende ramme for de eksisterende og planlagte initiativer, at fastsætte prioriteter, at udfylde hullerne og derfor supplere det direktiv, som blev vedtaget for nylig. Kommissionen har allerede udnævnt en EU-kordinator for bekæmpelse af menneskehandel, som påbegyndte sit arbejde i marts 2011<sup>13</sup> og vil føre tilsyn med gennemførelsen af denne strategi. Kommissionen har også oprettet et websted<sup>14</sup> vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, som jævnlige opdateres. Webstedet skal fungere som en "one-stop-shop" for de relevante aktører og offentligheden.

### **Handling på internationalt plan**

Man har allerede rettet megen opmærksomhed mod menneskehandel på internationalt plan. De vigtigste instrumenter er FN's Palermoprotokol om menneskehandel og Europarådets konvention om aktioner til bekæmpelse af menneskehandel<sup>15</sup>. **Ikke alle medlemsstater har ratificeret begge retlige instrumenter, og det bør de gøre.** Kommissionen opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at ratificere alle relevante internationale instrumenter, aftaler og juridiske forpligtelser, som vil gøre kampen mod menneskehandel mere effektiv, koordineret og sammenhængende<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> Meddelelsen "En samlet strategi for migration og mobilitet" (KOM(2011) 743 endelig).

<sup>11</sup> 11450/5/09 REV 5 af 19. november 2009 og 9501/3/11 REV 3 af 4. juli 2011.

<sup>12</sup> Navnlig inden for rammerne af menneskerettighedsdialogerne med over 40 lande over hele verden og migrations- og mobilitetsdialogerne, som omfatter syv regionale processer, der dækker mere end 100 lande og mere end 20 bilaterale processer.

<sup>13</sup> Hendes opgaver består bl.a. i at tage hånd om det presserende behov for at sikre sammenhængende og koordineret strategisk planlægning på EU-plan og sammen med internationale organisationer og tredjelande for at løse problemet på integreret vis.

<sup>14</sup> <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>.

<sup>15</sup> Protokol om forebyggelse og bekæmpelse af samt straf for handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn, der supplerer FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, FN's traktatsamling, bind 2237, s. 319; konvention om indsatsen mod menneskehandel (CETS nr.197), Europarådet, Warszawa, 16. maj 2005.

<sup>16</sup> FN-konventionen om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder, New York, 18. december 1979, FN's traktatsamling, bind 1249, s. 13, FN-konventionen om barnets rettigheder, 20. november 1989, De Forenede Nationer, FN's traktatsamling, bind 1577, s. 3, ILO's konvention om tvangsarbejde, 1930 (nr. 29), ILO's konvention om afskaffelse af tvangsarbejde, 1957 (nr. 105), ILO's konvention om de værste former for børnearbejde, 1999 (nr. 182) og ILO's konvention om hushjælp, 2011 (nr. 189).

## 2. HOVEDPRIORITETER

Med denne strategi søger Kommissionen at fokusere på konkrete foranstaltninger, der vil understøtte gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU, tilføre merværdi og supplere det arbejde, som regeringer, internationale organisationer og civilsamfundet i EU og tredjelande udfører.

Medlemsstaterne har det overordnede ansvar for at tage hånd om problemerne med menneskehandel. Formålet med denne meddelelse er at vise, hvordan Kommissionen agter at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser i denne henseende. Dommen i sagen *Rantsev mod Cypern og Rusland*<sup>17</sup> udgør en afgørende benchmark vedrørende menneskerettigheder, idet medlemsstaterne pålægges en klar forpligtelse til at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige for at tage hånd om forskellige aspekter af menneskehandel. Blandt disse kan nævnes rekruttering, efterforskning, retsforfølgning, beskyttelse af menneskerettighederne og bistand til ofrene. Hvis myndighederne bliver opmærksomme på menneskehandel eller på, at en person risikerer at blive offer for menneskehandel, er de forpligtede til at træffe passende foranstaltninger.

Foranstaltningerne i denne strategi er resultatet af en grundig gennemgang af de foranstaltninger og politikker, der allerede er på plads, arbejdet i ekspertgruppen<sup>18</sup>, omfattende høring af regeringer, organisationer i civilsamfundet, arbejdsmarkedets parter, akademikere, internationale organisationer, nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer samt andre aktører. Synspunkterne blandt ofrene for menneskehandel er også indarbejdet i strategien.

I strategien udpeges **fem prioriteter**, som EU skal fokusere på for at tage hånd om problemet med menneskehandel. Desuden skitseres en række foranstaltninger, som Kommissionen foreslår gennemført i løbet af de næste fem år i samarbejde med andre aktører, herunder medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten, EU's institutioner og agenturer, internationale organisationer, tredjelande, civilsamfundet og den private sektor. Disse prioriteter er som følger:

- A. Identificere, beskytte og bistå ofrene for menneskehandel**
- B. Intensivere forebyggelsen af menneskehandel**
- C. Øget retsforfølgning af menneskehandlere**
- D. Bedre koordinering og samarbejde blandt centrale aktører samt øget politisk sammenhæng**
- E. Øget viden om nye problemer vedrørende alle former for menneskehandel samt effektive reaktioner på disse**

En tværfaglig og sammenhængende politik til bekæmpelse af menneskehandel kræver inddragelse af en bredere vifte af aktører end tidligere i fastlæggelsen af politikken. Denne

<sup>17</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *Rantsev mod Cypern og Rusland*, sag 25965/04, dom (endelig) af 10. maj 2010.

<sup>18</sup> Ekspertgruppen rådgiver Kommissionen om politikker og lovgivning på basis af Kommissionens afgørelser, senest EUT L 207 af 12.8.2011, s. 14.

vifte bør omfatte politibetjente, grænsevagter, immigrations- og asylmyndigheder, offentlige anklagere, advokater, ansatte i retsvæsenet og embedsmænd ved domstolene, inspektører med ansvar for boliger, arbejdsforhold, sundhed, sociale forhold og sikkerhed, civilsamfundets organisationer, socialarbejdere og børne- og ungemedarbejdere, forbrugerorganisationer, fagforeninger, arbejdsgiverorganisationer, vikarbureauer, rekrutteringsbureauer, konsulære medarbejdere og ansatte i diplomatiet samt grupper, der er sværere at nå ud til, såsom værger og retlige repræsentanter samt hjælpetjenester for børn og ofre. Frivillige og folk, som arbejder i konfliktsituationer, kunne også inddrages.

## 2.1. PRIORITET A: Identificere, beskytte og bistå ofrene for menneskehandel

Identifikation af ofrene er en vanskelig opgave. Folk fra mange forskellige samfundslag kan imidlertid komme i kontakt med et offer. Det er afgørende at identificere potentielle ofre for menneskehandel, så enhver, der kommer i berøring med et offer, på bedste vis kan tilgodese "et offers fem overordnede behov", nemlig respekt og anerkendelse, bistand, beskyttelse samt adgang til domstolene og til erstatning. Dette sætter også politiet og anklagemyndighederne i bedre stand til at efterforske og straffe menneskehandlerne. Samtidig skal der etableres mekanismer til at beskytte og hjælpe ofrene for menneskehandel og integrere dem socialt. I henhold til direktivet fra 2011 skal bistanden og støtten baseres på det enkelte offers behov og som minimum omfatte passende og sikker indkvartering, materiel bistand, lægehjælp, psykologisk bistand, rådgivning og information samt oversættelse og tolkning.

### (1) Aktion 1: Etablering af nationale og tværnationale henvisningsmekanismer

Medlemsstaterne skal sikre, at der etableres formelle og funktionsdygtige nationale henvisningsmekanismer. Disse mekanismer skal beskrive procedurerne for bedre identifikation, henvisning og beskyttelse af ofrene og omfatte alle relevante offentlige myndigheder og civilsamfundet. Mekanismerne skal omfatte udarbejdelse af kriterier for identifikation af ofrene, som skal anvendes af alle involverede parter. Medlemsstaterne har allerede forpligtet sig til at etablere disse mekanismer senest ved **udgangen af 2012** i forbindelse med EU's politikcyklus til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet<sup>19</sup>.

I henhold til direktivet om menneskehandel skal ofrene sikres passende beskyttelse og bistand på grundlag af konkrete risiko- og behovsvurderinger. Gennemførelsen af disse vurderinger skal indgå i de nationale henvisningsmekanismers kompetenceområde. På baggrund af den første gennemførelse af disse nationale henvisningsmekanismer i medlemsstaterne vil Kommissionen senest i 2015 **udarbejde retningslinjer** for, hvordan de skal videreudvikles. Mekanismerne skal desuden berøre emner som erstatning og sikker tilbagesendelse. Alle de involverede parter roller og ansvarsområder skal defineres klart.

I dag er det således, at når ofre krydser grænser, løses problemerne generelt bilateralt på ad hoc-basis. Dette er ofte tidskrævende og ineffektivt. Ud fra en offercentreret tilgang vil Kommissionen senest i 2015 **udarbejde en model for en tværnational EU-henvisningsmekanisme**, som kæder de nationale henvisningsmekanismer sammen, så de sikrer bedre identifikation, henvisning og beskyttelse af og bistand til ofre.

### (2) Aktion 2: Identifikation af ofre

---

<sup>19</sup> Dok. 15358/10 COSI 69.

Kommissionen finansierer for tiden et projekt, hvor man **udarbejder retningslinjer, som skal sikre bedre identifikation af ofrene for menneskehandel** i 2014, idet man tager hensyn til Kommissionens og ILO's lister over indikatorer for menneskehandel fra 2009. Disse retningslinjer vil lette en mere harmoniseret tilgang og forbedre identifikationen. De bør desuden hjælpe aktørerne med at identificere ofrene for menneskehandel, navnlig de ofre, der udsættes for seksuel udnyttelse, udnyttelse som arbejdskraft og organfjernelse samt børn, der er ofre for menneskehandel.

Endvidere vil Kommissionen som nævnt i dens meddelelse om handlingsplanen om gennemførelse af Stockholmprogrammet i 2012 **udarbejde specifikke retningslinjer for konsulære tjenester og grænsevagter** vedrørende identifikation af ofrene for menneskehandel.

### (3) Aktion 3: Beskyttelse af børn, der er ofre for menneskehandel

Børn er særlig sårbare over for viktimering og gentagen menneskehandel. En undersøgelse foretaget af Den Internationale Organisation for Migration (IOM) i 2010 viser, at 84 % af de 79 stikprøver vedrørende gentagen menneskehandel omhandlede børn eller unge på under 25 år. Endvidere blev mindreårige i 18 % af disse tilfælde udsat for gentagen menneskehandel, da de blev voksne. Dette viser, at mindreårige, som udsættes for menneskehandel, risikerer at blive ofre for gentagen menneskehandel i løbet af deres voksenliv<sup>20</sup>.

EU-lovgivningen indeholder bestemmelser om beskyttelse af børneofre og bistand til disse<sup>21</sup>. Omfattende beskyttelsesordninger, som tager hensyn til børnenes interesser og sikrer samarbejde og tværfaglig koordinering, er afgørende for at imødekomme behovene hos forskellige grupper af børn, herunder ofre for menneskehandel. For at beskytte børnene bedre vil Kommissionen i 2014 finansiere **udarbejdelsen af retningslinjer for børnebeskyttelsesordninger**.

Medlemsstaterne skal **styrke børnebeskyttelsesordningerne** i situationer med menneskehandel, og i de tilfælde, hvor tilbagesendelse skønnes at være i barnets tarv, skal de sørge for børnenes sikre og bæredygtige tilbagesendelse til oprindelseslandet, hvad enten der er tale om et land i eller uden for EU, samt forhindre, at de udsættes for gentagen menneskehandel.

Med hensyn til handel med børn findes der desuden i dag ingen fælles definition af en værge og/eller repræsentant i alle medlemsstaterne<sup>22</sup>, og deres roller, kvalifikationer og kompetenceforståelse varierer også fra den ene medlemsstat til den anden<sup>23</sup>. I 2014 agter Kommissionen sammen med EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder at **udarbejde en model for bedste praksis med hensyn til den rolle, som værger og/eller repræsentanter for børneofre for menneskehandel skal spille**.

---

<sup>20</sup> IOM, "The Causes and Consequences of Re-trafficking: Evidence from the IOM Human Trafficking Database", 2010.

<sup>21</sup> Direktiv 2011/36/EU om menneskehandel og direktiv 2011/92/EU om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA.

<sup>22</sup> EU's ekspertgruppe om uledsagede mindreårige, møde om værger for uledsagede børn den 21. juni 2011.

<sup>23</sup> Se også "Child Trafficking in the EU — Challenges, perspectives and good practices" fra Det Europæiske Agentur for Grundlæggende Rettigheder, juli 2009.

(4) **Aktion 4: Tilvejebringelse af oplysninger om ofrenes rettigheder**

Korrespondancen til Kommissionen i tidens løb illustrerer de problemer, som enkeltpersoner møder, når de vil kontakte de rette myndigheder og organisationer for at få klar information om deres ret til bistand og sundhedspleje, deres ret til en opholdstilladelse og deres arbejdsmæssige rettigheder, deres rettigheder med hensyn til adgang til domstolene og en advokat samt mulighederne for at kræve erstatning.

For at oplyse ofrene om deres rettigheder og hjælpe dem med at udøve disse vil Kommissionen i 2013 tilvejebringe klar og brugervenlig information om de rettigheder med hensyn til arbejde, sociale forhold og indvandring, som ofre for menneskehandel har i henhold til EU-lovgivningen<sup>24</sup>. Som opfølgning vil Kommissionen hjælpe medlemsstaterne med at fremskaffe og udbrede lignende information på nationalt plan i 2014.

**2.2. PRIORITET B: Intensivere forebyggelsen af menneskehandel**

En sammenhængende forebyggelsesindsats skal omfatte både retsforfølgning og beskyttelse, ligesom den skal behandle alle aspekter ved menneskehandel. Forebyggelsen skal intensiveres i lyset af de grundlæggende årsager, der gør folk sårbare over for menneskehandel, og det skal være et nøgleaspekt ved forebyggelsen i EU og tredjelande at tage hånd om disse årsager.

(1) **Aktion 1: Forstå og begrænse efterspørgslen**

Udveksling af eksempler på bedste praksis kan bidrage til at begrænse efterspørgslen efter alle former for menneskehandel, bl.a. med henblik på seksuel udnyttelse. Denne udveksling skal baseres på arbejde, der udføres gennem oplysningskampagner rettet mod forbrugere og brugere af tjenester, virksomhedernes sociale ansvar, adfærdskodekser<sup>25</sup>, initiativer vedrørende erhvervslivet og menneskerettigheder samt initiativer til bekæmpelse af menneskehandel i virksomheders forsyningskæder.

For at øge indsigten i, hvordan vi kan begrænse efterspørgslen, vil Kommissionen i 2013 under det syvende rammeprogram finansiere **undersøgelser af, hvordan vi kan begrænse efterspørgslen efter og udbuddet af tjenesteydelser og varer, som udbydes af ofre for menneskehandel**, herunder ofre, som handles med seksuel udnyttelse for øje, og bestemte kategorier af ofre, såsom børn. Disse undersøgelser vil frembringe materiale til Kommissionens rapport i 2016 om de retlige foranstaltninger, som visse medlemsstater har truffet for at kriminalisere brugen af de tjenesteydelser, som ofrene for menneskehandel tilbyder<sup>26</sup>.

(2) **Aktion 2: Fremme etableringen af en platform i den private sektor**

---

<sup>24</sup> Denne information omfatter de rettigheder, der bygger på direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel. Direktivets potentiale udnyttes i dag ikke fuldt ud, og ofrenes mangel på information om deres rettigheder er blevet udpeget som et af de største problemer. Kommissionen har iværksat en undersøgelse for at analysere de nuværende foranstaltninger og ordninger til beskyttelse af ofre for menneskehandel, som hver medlemsstat har gennemført i henhold til direktivet, for at finde ud af, om de nuværende noget forskelligartede ordninger i medlemsstaterne forhindrer en ensartet og effektiv tilgang til bekæmpelse af menneskehandel. <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/index>, <http://ec.europa.eu/immigration> og <http://e-justice.europa.eu>.

<sup>25</sup> For eksempel IOM's kampagne vedrørende ansvarlige indkøb: <http://www.buyresponsibly.org>.

<sup>26</sup> Artikel 23 i direktiv 2011/36/EU om menneskehandel.



Samarbejdet med den private sektor er også afgørende, hvis man skal mindske efterspørgslen efter menneskehandel og udvikle forsyningskæder, som ikke omfatter menneskehandel.

I 2014 vil der blive etableret en europæisk virksomhedskoalition til bekæmpelse af menneskehandel. Koalitionen skal forbedre samarbejdet med virksomheder og andre aktører, reagere på nye udfordringer og drøfte foranstaltninger til forebyggelse af menneskehandel, navnlig inden for højrisikoområder. I 2016 agter Kommissionen i samarbejde med koalitionen at udvikle modeller og retningslinjer for begrænsning af efterspørgslen efter tjenesteydelser, som udbydes af ofre for menneskehandel, navnlig inden for højrisikoområder, herunder sexindustrien, landbruget, byggeriet og turisme.

(3) Aktion 3: Oplysningsaktiviteter og forebyggelsesprogrammer på EU-plan

Der er gennemført adskillige programmer til forebyggelse af menneskehandel, navnlig oplysningskampagner, på lokalt, nationalt og internationalt plan og i tredjelande. Der er dog kun gjort meget lidt for systematisk at evaluere disse programmets effekt med hensyn til at nå de ønskede mål, såsom at ændre adfærd og holdninger og derved mindske sandsynligheden for menneskehandel. Vi ved heller ikke særlig meget om disse initiativers merværdi og indbyrdes overensstemmelse og sammenhæng.

I 2013 vil Kommissionen under finansieringsprogrammet for indre anliggender foretage en grundig analyse af de forebyggende initiativer, som forskellige aktører allerede har iværksat for at bekæmpe menneskehandel. Kommissionen vil derefter udarbejde retningslinjer på EU-plan for fremtidige forebyggende foranstaltninger og kønsspecifikke oplysningskampagner sammen med medlemsstaterne. På baggrund af analyser af de forebyggende aktiviteter, der allerede er på plads, vil der i 2015 blive etableret forbindelser til eksisterende oplysningskampagner<sup>27</sup>.

I 2014 vil Kommissionen iværksætte oplysningsaktiviteter på EU-plan, som målrettes mod bestemte sårbare grupper – herunder kvinder og børn i risikozonen, husarbejdere, romasamfund og illegale arbejdstagere – og mod særlige situationer såsom store sportsbegivenheder, idet man vil gøre brug af midler fra finansieringsprogrammet for indre anliggender. Internettet og de sociale netværk vil blive brugt til målrettede oplysningsaktiviteter.

### 2.3. PRIORITET C: Øget retsforfølgning af menneskehandlere

Problemet med menneskehandel rækker ud over den enkelte medlemsstat. De fleste menneskehandlere opererer i veletablerede netværk, som gør det muligt for dem at flytte ofrene på tværs af grænserne eller inden for et land. Faktisk oplever vi en stigning i den interne menneskehandel, hvor mange af ofrene er EU-borgere, der handles inden for deres egen eller en anden medlemsstat. Selv om vi på det seneste har rettet mere opmærksomhed mod efterforskning og retsforfølgning i sager om menneskehandel, er det samlede antal anlagte sager i EU fortsat lavt. Sammenlignelige data viser faktisk et fald i antallet af domme vedrørende menneskehandel fra 1 534 i 2008 til 1 445 i 2009 og 1 144 i 2010.

(1) Aktion 1: Etablering af nationale tværfaglige retshåndhævende enheder

---

<sup>27</sup> Såsom UNODC's Blue Heart Campaign og den såkaldte Blue Blindfold Campaign i Det Forenede Kongerige.

I forbindelse med EU's politikcyklus til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet har medlemsstaterne i de strategiske mål og operationelle aktioner anerkendt, hvor vigtigt det er at være nyskabende og anlægge en tværfaglig og proaktiv tilgang for bedre at kunne efterforske og retsforfølge i sager om menneskehandel.

For bedre at kunne retsforfølge menneskehandlerne samt udbygge det grænseoverskridende samarbejde og centralisere vores viden om menneskehandel skal medlemsstaterne **etablere nationale tværfaglige retshåndhævende enheder** vedrørende **menneskehandel**. Enhederne skal fungere som kontaktpunkter for EU's agenturer, navnlig Europol<sup>28</sup>, og videresende de indsamlede oplysninger til de nationale Europol-enheder, så de kan blive formidlet videre til Europol. Enhederne skal fokusere på alle former for menneskehandel og forbedre opklaringen af sager om menneskehandel og indsamlingen og analysen af oplysninger om emnet. Der skal etableres procedurer for regulering af udvekslingen af oplysninger blandt lokale, regionale og nationale retshåndhævende enheder. Enhederne skal desuden rette fokus mod nye mønstre med hensyn til bl.a. rekruttering af ofrene for menneskehandel og menneskehandlernes annoncer om deres tjenesteydelser på internettet.

## (2) Aktion 2: Sikre proaktiv finansiel efterforskning

I tråd med henstillingerne fra arbejdsgruppen om finansielle initiativer under OECD (Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling)<sup>29</sup> skal **medlemsstaterne proaktivt foretage finansiel efterforskning af sager om menneskehandel** i 2013, fremskaffe oplysninger til Europols analysedatabaser og intensivere samarbejdet med EU's agenturer som f.eks. Eurojust og Det Europæiske Politiakademi (CEPOL).

**Europol vil senest i 2015 foretage en analyse på grundlag af oplysninger fra medlemsstaterne om den finansielle efterforskning af sager om menneskehandel.** Denne analyse skal føre til udpegelse af bedste praksis og modeller for finansiel politiefterforskning. Finansiel efterforskning er blevet anerkendt som et værktøj til indsamling af bevismateriale. Ved indsamling af beviser med henblik på retssager mod menneskehandlere er man ofte stadig i høj grad afhængig af ofrenes erklæringer. Beviser, der indsamles fra pengespor, kan udgøre det nødvendige ekstra bevismateriale, navnlig i højrisikosektorer<sup>30</sup>, hvorved ofrene kan slippe for at skulle afgive vidneforklaring i retten. Det kan også være nyttigt at bruge resultaterne af finansiel efterforskning til at foretage risikovurderinger, øge kendskabet til modus operandi hos de personer, der begår kriminalitet med relation til menneskehandel, og finjustere værktøjerne til brug ved opklaring.

## (3) Aktion 3: Øget grænseoverskridende politisamarbejde og retsligt samarbejde

Kommissionen anerkender vigtigheden af at øge det retslige samarbejde vedrørende menneskehandel. Den opfordrer derfor de nationale myndigheder og EU's agenturer til, **når det er relevant, at oprette fælles efterforskningshold og inddrage Europol og Eurojust i alle grænseoverskridende sager om menneskehandel. Medlemsstaterne bør gøre brug af**

---

<sup>28</sup> Enhederne skal fungere som kontaktpunkter for de retshåndhævende instanser i andre lande i og uden for EU, og eksperter fra enhederne skal bl.a. deltage i møder i den gruppe, der har ansvaret for analysedatabaser om menneskehandel, møder vedrørende EU's politikcyklus og møder for de kontaktpunkter, der nævnes i Europols kontaktmanual vedrørende menneskehandel.

<sup>29</sup> International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, the FATF recommendations, OECD Financial Action Task Force, februar 2012.

<sup>30</sup> Europols trusselsvurdering af organiseret kriminalitet 2011. Disse sektorer er landbruget, byggeriet, tekstilindustrien, sundhedsplejen, hushjælpssektoren og sexindustrien, side 19.

**EU's agenturer i fuld udstrækning** og udveksle oplysninger for at øge antallet og kvaliteten af de grænseoverskridende efterforskningsindsatser hos politiet og på det retslige område. EU's agenturer bør i overensstemmelse med deres mandater aktivt udveksle oplysninger indbyrdes og med medlemsstaterne. **Medlemsstaterne bør også samarbejde med Eurojust om at gennemføre den kommende Eurojust-handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel.**

(4) **Aktion 4: Øget samarbejde uden for grænserne**

EU vil i 2012 finansiere et pilotprojekt, der skal **styrke det regionale samarbejde om menneskehandel langs ruter fra Øst til EU**, ved hjælp af stabilitetsinstrumentet.

Yderligere initiativer rettet mod organiseret kriminalitet og menneskehandel vil også bidrage til sammenhæng mellem de interne og eksterne aspekter ved EU's sikkerhedspolitik. Desuden vil de øge kendskabet til forbindelserne mellem de kriminelle netværk, der er involveret i menneskehandel, og andre kriminalitetsområder. Målet med initiativerne skal være at forbedre systemerne til indsamling, analyse og udveksling af data på nationalt og tværnationalt plan, at fremme og lette udveksling af oplysninger og regional koordinering i forhold til menneskehandel samt at øge det nationale og tværnationale samarbejde om retshåndhævelse og kapaciteten hos anklagere, konsulære medarbejdere og ngo'ers medarbejdere.

**2.4. PRIORITET D: Bedre koordinering og samarbejde blandt centrale aktører samt øget politisk sammenhæng**

Der er behov for øget koordinering og samarbejde blandt de centrale aktører, der beskæftiger sig med bekæmpelse af menneskehandel, og denne indsats skal baseres på en tværsektoriel og tværfaglig tilgang. Desuden er den fornødne sammenhæng afgørende for at sikre, at vi indarbejder bekæmpelse af menneskehandel i de relaterede politikker.

Samarbejdet blandt de forskellige aktører kan bedst tilrettelægges gennem formaliserede mekanismer og procedurer, der skaber klare forpligtelser og afklarer de involverede parter roller og opgaver. Den 18. oktober 2011 underskrev EU's agenturer på området retlige og indre anliggender en fælles erklæring om den femte EU-dag mod menneskehandel. Denne aftale omfatter bedre forebyggelse af menneskehandel, mere effektiv efterforskning og retsforfølgelse af gerningsmændene samt mere effektiv beskyttelse af ofre, idet man respekterer de grundlæggende rettigheder og tager hensyn til ofrenes køn<sup>31</sup>. Kommissionen vil **koordinere og overvåge gennemførelsen af denne aftale.**

(1) **Aktion 1: Styrke EU's netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer**

Det uformelle EU-netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer, som blev etableret i 2009, mødes hvert halve år. I henhold til artikel 19 i direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel skal alle medlemsstater udpege nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer, som bl.a. skal foretage vurderinger af tendenser, måle effekten af bestræbelserne på at bekæmpe menneskehandel og indsamle data. I 2013 vil Kommissionen **styrke koordinationsmekanismerne på EU-plan for at understøtte det arbejde, som de nationale rapportører udfører** med hensyn til at overvåge gennemførelsen af

---

<sup>31</sup> De pågældende agenturer er CEPOL, EASO, EIGE, Europol, Eurojust, FRA og Frontex, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity.action?id=55a48066-dcf5-4e71-b191-ccdcd0caa97a>.

medlemsstaternes forpligtelser i EU og på internationalt plan, indsamle data, analysere og undersøge tendenser inden for menneskehandel på nationalt plan samt vurdere fremskridtene inden for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre, idet civilsamfundets deltagelse sikres.

(2) Aktion 2: Koordinering af EU's udenrigspolitiske aktiviteter

I både det indsatsorienterede dokument om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel og meddelelsen om en samlet strategi for migration og mobilitet lægger man op til bedre koordinering af EU's udenrigspolitiske aktiviteter, ligesom man anlægger en sammenhængende tilgang baseret på EU's aftaler, strategiske partnerskaber og politiske dialoger. Der bør udarbejdes en liste over prioriterede tredjelande og regioner, som der skal indgås partnerskaber med i fremtiden. **Man kunne overveje at oprette samarbejdsmechanismer i EU-delegationer vedrørende menneskehandel i prioriterede tredjelande og regioner i 2013** for at styrke samarbejdet, etablere partnerskaber og øge koordineringen og sammenhængen.

Desuden vil Kommissionen arbejde på at **styrke og formalisere partnerskaberne med internationale organisationer**<sup>32</sup>, der bekæmper menneskehandel, for at forbedre udvekslingen af oplysninger og sikre samarbejde, navnlig med hensyn til planlægning af politikker, prioritering, dataindsamling, undersøgelser samt overvågning og evaluering.

Menneskehandel, som er en alvorlig krænkelse af menneskerettighederne, der er nævnt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, vil fortsat være omfattet af **menneskerettighedsklausulerne i EU's aftaler med tredjelande, herunder frihandelsaftaler**, og udgør grundlaget for samarbejde og fremme af menneskerettighederne<sup>33</sup>.

Kommissionen vil **fortsat finansiere projekter** gennem programmerne for udviklingsamarbejde og andre finansieringsprogrammer for eksterne forbindelser vedrørende alle relevante aspekter af menneskehandel i **tredjelande og regioner**, herunder syd/syd-menneskehandel, med fokus på forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgning.

(3) Aktion 3: Fremme etableringen af en platform for civilsamfundet

I 2013 vil der blive etableret en **EU-plattform bestående af organisationer og tjenesteudbydere i civilsamfundet**, som arbejder med at beskytte og bistå ofre i medlemsstaterne og udvalgte tredjelande. Kommissionen vil sikre, at der i finansieringsprogrammerne for indre anliggender afsættes midler til dette formål.

(4) Aktion 4: Gennemgang af projekter, der finansieres af EU

---

<sup>32</sup> Kommissionen har formaliseret partnerskaber i forskellige afskygninger og samarbejder med FN, Europarådet, Den Internationale Organisation for Migration, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa, Verdenssundhedsorganisationen og Den Internationale Arbejdsorganisation. Et fortsat samarbejde med disse organisationer vil være særlig vigtigt i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel med henblik på fjernelse af organer.

<sup>33</sup> Fælles meddelelse: Menneskerettigheder og demokrati i centrum for EU's optræden udadtil – en mere effektiv tilgang, KOM(2011) 886 endelig.

I årenes løb har Kommissionen finansieret adskillige projekter til bekæmpelse af menneskehandel<sup>34</sup>. I disse projekter, som har været rettet mod diverse aktører, har man beskæftiget sig med problemet fra forskellige vinkler. Kommissionen vil sikre, at der på dens websted om bekæmpelse af menneskehandel fremlægges oplysninger om alle projekter vedrørende interne og eksterne aspekter ved menneskehandel, som finansieres af EU. På baggrund af behovet for øget sammenhæng i politikkerne i de forskellige sektorer, der har indvirkning på arbejdet og initiativerne til bekæmpelse af menneskehandel, vil Kommissionen i 2014 som et næste skridt foretage en omfattende gennemgang af disse projekter for at kortlægge de geografiske områder, indsatsområderne og de forskellige aktører og projektyper samt resultaterne og anbefalingerne fra projekterne. **Denne gennemgang vil styrke kommende projekter og skabe et solidt grundlag for sammenhængende, omkostningseffektive og strategiske EU-politikker og -finansieringsinitiativer.**

- (5) Aktion 5: Styrke de grundlæggende rettigheder i politikken for bekæmpelse af menneskehandel og de dertil knyttede aktioner

Det er nødvendigt at integrere de grundlæggende rettigheder i politikken for og lovgivningen om bekæmpelse af menneskehandel for at sikre sammenhæng i bekæmpelsesarbejdet. Kommissionens strategi for en effektiv gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder<sup>35</sup> indeholder et krav om, at Kommissionen fra begyndelsen skal sikre sig, at dens retsakter og andre akter altid fuldt ud overholder chartrets grundlæggende rettigheder ved at foretage et "tjek af de grundlæggende rettigheder"<sup>36</sup>.

Man har desuden gjort en stor indsats i forskellige organisationer og organer, nemlig EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder, FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder og Europarådet. Endvidere har man udviklet et værktøj, som civilsamfundets organisationer kan bruge til at vurdere politikken og lovgivningen vedrørende menneskehandel<sup>37</sup>, og et redskab, som skal give vejledning om hensyntagen til grundlæggende rettigheder i Kommissionens konsekvensanalyser.

For at styrke de nuværende instrumenter vil EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder på grundlag af det tidligere og igangværende arbejde vedrørende menneskehandel i 2014 gå i gang med at udvikle et redskab, f.eks. en håndbog eller en vejledning, som skal hjælpe medlemsstaterne med at håndtere problemstillinger vedrørende grundlæggende rettigheder, der specifikt relaterer sig til politikker for bekæmpelse af menneskehandel og de dertil knyttede aktioner, og hvor man vil tage hensyn til relevante strukturer, processer og resultater, og som vil fokusere på ofres rettigheder, idet der tages hensyn til kønsperspektivet og barnets tarv. Som næste skridt vil Kommissionen gennem de kommende finansieringsprogrammer på det retlige område bistå medlemsstaterne med at gennemføre dette redskab.

- (6) Aktion 6: Koordinering af uddannelsesbehov i en tværfaglig kontekst

---

<sup>34</sup> Oplysninger om de fleste projekter findes på Kommissionens websted om bekæmpelse af menneskehandel.

<sup>35</sup> Strategi for Den Europæiske Unions effektive gennemførelse af chartret om grundlæggende rettigheder, KOM(2010) 573 endelig af 19. oktober 2010, se <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0573:FIN:DA:PDF>

<sup>36</sup> Kommissionens arbejdsdokument om praktisk vejledning om hensyntagen til grundlæggende rettigheder i Kommissionens konsekvensanalyser, SEK(2011) 567 endelig, 6.5.2011.

<sup>37</sup> The Right Guide, <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/entity?id=7dbb0353-cb8a-4bcc-a3fa-34dfbc01bbca>.

Et af de centrale punkter i direktivet om menneskehandel og noget, som fremgik klart af de fleste svar ved høringerne vedrørende denne strategi, er behovet for at **sikre uddannelse af de personer, der arbejder i felten**. Uddannelsesordningerne og de målrettede, specialiserede programmer om menneskehandel skal gøres mere ensartede og konsekvente<sup>38</sup>. Der er behov for at uddanne de personer, som jævnligt skal tage sig af spørgsmål om menneskehandel. **Kommissionen vil styrke uddannelsen med fokus på retsvæsenet og den grænseoverskridende retshåndhævelse** gennem meddelelserne om opbygning af tillid til retsvæsenet overalt i EU og om en europæisk ordning for uddannelse, som efter planen vil foreligge ved udgangen af 2012. Kommissionen vil **primært fokusere på at samle forskellige aktører** for at øge den politiske sammenhæng og efter behov målrette indsatsen mod bestemte områder og aktører.

Mulighederne for at udvikle uddannelsesrammer for overgangs- og udviklingslande vil blive udforsket, bl.a. gennem Det Europæiske Erhvervsuddannelsesinstitut. Det Europæiske Politiakademi, Frontex og Det Europæiske Asylstøttekontor vil arbejde videre på deres respektive aktørers behov for uddannelse<sup>39</sup>. Kommissionen vil overveje at samarbejde med EU-delegationerne for at tilbyde dem – og via dem også tilbyde tredjelande – uddannelse i bekæmpelse af menneskehandel.

## **2.5. PRIORITET E: Øget viden om nye problemer vedrørende alle former for menneskehandel samt effektive reaktioner på disse**

Tendenserne, mønstrene og arbejdsmetoderne blandt menneskehandlerne ændrer sig inden for alle de forskellige former for menneskehandel, idet de tilpasser sig nye mønstre med hensyn til udbud og efterspørgsel. De forskellige former for udnyttelse blandes og kombineres ofte, hvilket gør det vanskeligt at afsløre, præcis hvilken form for udnyttelse ofrene udsættes for. Dette gør det endnu sværere at udpege ofrene. Det er nødvendigt at kunne forstå disse tendenser hurtigt og sikre en effektiv reaktion.

### **(1) Aktion 1: Udvikle et dataindsamlingsssystem for hele EU**

Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne **udvikle et EU-dækkende system til indsamling og offentliggørelse af data, der udspecificeres ud fra alder og køn**. En vigtig del af dette arbejde vil bestå i at forstå strømmene og tendenserne inden for intern menneskehandel. På baggrund af resultaterne fra analysen af det første dataindsamlingsinitiativ fra 2012 vil Kommissionen i samarbejde med de nationale rapportører **sikre, at der indsamles sammenlignelige og pålidelige data ved det opfølgende initiativ, som dækker årene 2011 og 2012**. Resultaterne ventes at foreligge i 2014.

I sin meddelelse om måling af kriminalitet i EU understreger Kommissionen behovet for at indsamle pålidelige og sammenlignelige data for at sikre en evidensbaseret politik om

---

<sup>38</sup> Meddelelsen *Opbygning af tillid til retsvæsenet overalt i EU: Et nyt aspekt af uddannelsen af retsvæsenets aktører i EU, KOM(2011) 551 endelig*.

<sup>39</sup> CEPOL udbyder uddannelse i bekæmpelse af menneskehandel samt en fælles læseplan og et e-læringsmodul for politibetjente. Frontex har udviklet en specifik instruktionsbog om menneskehandel til brug for grænsevagter. Redskaber og oplysninger om opsporing og henvisning af ofre for menneskehandel vil indgå i Det Europæiske Asylstøttekontors (EASO) værktøjskasse, bl.a. i uddannelsesmoduler og håndbøger.

menneskehandel. I meddelelsen findes en handlingsplan for 2011-2015<sup>40</sup> vedrørende indsamling af data om et lille antal indikatorer.

(2) **Aktion 2: Udvikle kendskabet til kønsdimensionerne ved menneskehandel og sårbare grupper**

I 2013 vil Kommissionen **udvikle kendskabet til kønsdimensionerne ved menneskehandel**, herunder de kønsmæssige særtræk ved, hvordan mænd og kvinder rekrutteres og udnyttes, de kønsmæssige konsekvenser af de forskellige former for menneskehandel og mulige forskelle ved mænds og kvinders sårbarhed over for viktimitisering og dens indvirkning på dem.

Sårbarheden over for menneskehandel og forskellige former for udnyttelse afhænger af den enkeltes køn. Mens kvinder og piger typisk handles med henblik på udnyttelse i sexindustrien, som hushjælp eller i plejesektoren, har mænd og drenge en tendens til at blive ofre for tvangsarbejde, navnlig inden for landbrug, byggeri, minedrift og skovbrug samt i fiskerflåder. Endvidere kan der være forskel på de kort- og langsigtede konsekvenser hos handlede kvinder og mænd afhængigt af personens køn og af, hvilken form for menneskehandel der er tale om.

Sårbare grupper risikerer i særlig grad at blive ofre for menneskehandel. Disse grupper omfatter børn, navnlig dem, der forlader skolen tidligt, efterladte børn<sup>41</sup>, uledsagede børn og børn med handicap samt medlemmer af romasamfundet<sup>42</sup>. Med fokus på kønsperspektivet vil Kommissionen i 2014 også sikre, at der stilles finansiering til rådighed i finansieringsprogrammet for forskning **for at øge bevidstheden om disse højrisikogrupper**, ligesom den i fremtiden vil målrette aktionerne på en mere sammenhængende måde og samarbejde med medlemsstaterne.

(3) **Aktion 3: Forstå onlinerekruttering**

I 2014 vil Kommissionen under finansieringsprogrammet for et sikrere internet understøtte projekter, der sigter mod at **øge kendskabet til rekruttering via internettet og de sociale netværk – herunder rekruttering via mellemmand**. Internettet når ud til en bred målgruppe og rummer utallige muligheder for at rekruttere ofre<sup>43</sup>. Det åbner beskæftigelsesmuligheder (hvor det typisk bruges til at reklamere for attraktive job i udlandet, bl.a. for modeller, dansere og lignende), som man kan få adgang til via enkle søgemaskiner eller popup-annoncer, chat rooms og spam-mails. Desuden bliver de sociale netværk stadig mere populære som rekrutteringsredskaber.

(4) **Aktion 4: Målstrengning mod menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft**

For at øge det antal sager om menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft, der efterforskes og retsforfølges, og for at forbedre kvaliteten af efterforskningen og retsforfølgelsen i disse sager vil Kommissionen i 2013 under finansieringsprogrammet for

---

<sup>40</sup> Meddelelsen "Måling af kriminalitet og den strafferetlige behandling heraf i EU: Handlingsplan for 2011-2015", KOM(2011) 713 endelig.

<sup>41</sup> Her menes børn, hvis forældre arbejder i en anden medlemsstat og efterlader børnene i deres oprindelsesland.

<sup>42</sup> Baseret på forskning i emnet såsom undersøgelsen Study on the Typology of and Policy Responses to Child Begging in the EU, JLS/2009/ISEC/PR/008-F2.

<sup>43</sup> Se Europarådets undersøgelse fra 2007 om misbrug af internettet i forbindelse med udvælgelse af ofre for menneskesmugling.

indre anliggender finansiere **en undersøgelse af retspraksis i alle medlemsstaterne**. I mange rapporter fremhæver man medlemsstaternes forskellige tilgange til at bekæmpe menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. De strafferetlige bestemmelser og gennemførelsen af dem synes at variere meget blandt medlemsstaterne. Dette kan hæmme det grænseoverskridende samarbejde. Øget indsigt i retspraksis i medlemsstaterne kan kaste lys over forskellene med hensyn til tilgang.

Hvis arbejdsmarkedslovgivningen og lovgivningen om indvandrere, der arbejder i EU, gennemføres korrekt, vil de også bidrage til at forebygge de forskellige former for menneskehandel. Der skal rettes øget fokus mod de administrative aspekter ved menneskehandel, bl.a. mod leverandører og underleverandører og jobformidlingsbureauer, navnlig i højrisikosektorerne inden for menneskehandel. EU's dagsorden for anstændigt arbejde<sup>44</sup> og bedre social beskyttelse i oprindelseslandene skal også fremmes.

I 2015 vil Kommissionen i samarbejde med Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound) **udarbejde en vejledning om bedste praksis for offentlige myndigheder** om overvågning af og håndhævelse over for vikarbureauer og formidlingsbureauer, såsom rekrutteringsbureauer, for at forebygge menneskehandel. Vejledningen skal omfatte licensordninger og arbejde vedrørende disse bureauers ansvar.

Kommissionen vil desuden **styrke samarbejdet med arbejdstilsyn og inspektører på det sociale, sundhedsmæssige og sikkerhedsmæssige område samt fiskeriinspektører** i forbindelse med identifikation og henvisning af ofre for menneskehandel. Desuden vil Kommissionen fremme bevidstheden og uddannelsesindsatsen ved at medtage emnet på dagsordenen for EU's netværk i 2013.

### 3. EVALUERING OG OVERVÅGNING

Under hensyntagen til de mange rapporteringsmekanismer inden for menneskehandel i hele EU<sup>45</sup> og i lyset af, at denne meddelelse har relation til direktivet om menneskehandel, agter Kommissionen at fastlægge effektive overvågnings- og evalueringsprocedurer, der ikke skaber overlappende rapporteringsmekanismer. Medlemsstaterne opfordres til at foretage deres egen evaluering og overvågning af nationale strategier og aktiviteter, der rettes mod at bekæmpe menneskehandel.

I overensstemmelse med direktivet om menneskehandel vil Kommissionen senest i april 2015 i en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet vurdere, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme direktivet.

Derefter vil Kommissionen i overensstemmelse med direktivet **hvert andet år rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet om, hvilke fremskridt der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel, med hjælp fra medlemsstaterne. Den første rapport, som offentliggøres i 2014, vil omfatte en første evaluering af denne meddelelse.**

---

<sup>44</sup> Meddelelsen "Fremme af anstændigt arbejde for alle: EU's bidrag til gennemførelsen af dagsordenen for anstændigt arbejde i verden, KOM(2006) 249 af 24. maj 2006.

<sup>45</sup> Hensigten er så vidt muligt at udnytte de nuværende rapporteringsmekanismer inden for menneskehandel, herunder rapporteringen under EU's politikcyklus til bekæmpelse af alvorlig og organiseret kriminalitet og rapporter fra Ekspertgruppen til Bekæmpelse af Menneskehandel under Europarådet (GRETA).



Endelig vil Kommissionen i 2016 i en rapport **vurdere, hvilken indvirkning den nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft.** Om nødvendigt vil rapporten omfatte hensigtsmæssige forslag.

I lyset af de foranstaltningerne, der beskrives i denne meddelelse, vil det uformelle netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer være afgørende for både overvågningen og evalueringen af disse foranstaltninger. De rapporter, som disse aktører udarbejder på medlemsstatsplan, vil blive taget i betragtning. **Kommissionen opfordrer indtrængende de nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer til at høre civilsamfundet, når de udarbejder deres rapporter.**

Om denne strategi for bekæmpelse af menneskehandel for perioden 2012–2016 får den ønskede effekt, afhænger det i høj grad af finansieringen og af inddragelsen af alle de aktører, der nævnes i denne meddelelse.

Oversigt over foranstaltningerne i EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012–2016

PRIORITETER OG FORANSTALTNINGER	ANSVARLIGE	FRIST
<b>PRIORITET A: Identificere, beskytte og bistå ofre for menneskehandel</b>		
Udvikling af nationale henvisningsmekanismer	MS/KOM	2012
Retningslinjer for beskyttelse af ofre	KOM	2015
Model for en tværnational EU-henvisningsmekanisme	KOM	2015
Retningslinjer for bedre identifikation af ofre for menneskehandel	KOM	2014
Retningslinjer for konsulære tjenester og grænsevagter ved identifikation af ofre for menneskehandel	KOM	2012
Retningslinjer for børnebeskyttelsesordninger	KOM	2014
Styrkelse af børnebeskyttelsesordninger for at sikre forsvarlig hjemsendelse og forebygge gentagen menneskehandel	MS	2015
Model for bedste praksis for den rolle, som værger og/eller repræsentanter for børneofre spiller	KOM/FRA	2014
Oplysninger om arbejdsmæssige og sociale rettigheder samt ofres og indvandreres rettigheder i henhold til EU-lovgivningen	KOM	2013
Formidling af oplysninger om arbejdsmæssige og sociale rettigheder samt ofres og indvandreres rettigheder på nationalt plan	MS/KOM	2014

<b>PRIORITETER OG FØRANSTALTNINGER</b>	<b>ANSVARLIGE</b>	<b>FRIST</b>
<b>PRIORITET B: Intensivere forebyggelsen af menneskehandel</b>		
Forskning i at mindske efterspørgslen efter de tjenester, som ofrene for menneskehandel udbyder	KOM	2013
Etablering af en europæisk virksomhedskoalition til bekæmpelse af menneskehandel	KOM	2014
Modeller og retningslinjer for mindskelse af efterspørgslen	KOM/europæisk virksomhedskoalition	2016
Analyse af nuværende forebyggende initiativer, som gennemføres af aktørerne	KOM	2013
EU-dækkende oplysningsaktiviteter rettet mod specifikke sårbare grupper	KOM	2014

<b>PRIORITETER OG FØRANSTALTNINGER</b>	<b>ANSVARLIGE</b>	<b>FRIST</b>
<b>PRIORITET C: Øget retsforfølgning af menneskehandlere</b>		
Etablering af nationale, tværfaglige retshåndhavende enheder inden for menneskehandel	MS	Iværksat
Proaktiv finansiel efterforskning af sager om menneskehandel og samarbejde med EU's agenter	MS	2013
Analyse af oplysninger fra medlemsstaterne om finansiel efterforskning af sager om menneskehandel	Europol/MS	2015
Fælles efterforskningshold	MS/EU's agenter	Iværksat

Fuld udnyttelse af EU's agenturer	MS/EU's agenturer	Iværksat
Gennemførelse af Eurojust-handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel	Eurojust/MS	2013
Regionalt samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel langs ruter fra Øst til EU	KOM	2012

PRIORITETER OG FORANSTALTNINGER	ANSVARLIGE	FRIST
<b>PRIORITET D: Bedre koordinering og samarbejde blandt centrale aktører samt øget politisk sammenhæng</b>		
Koordinering og overvågning af gennemførelsen af den fælles erklæring, der er underskrevet af EU's RIA-agenturer	KOM	Iværksat
Styrkelse af den EU-dækkende koordineringsmekanisme til støtte for det uformelle netværk af nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer	KOM/MS	2013
Mulig etablering af samarbejdsmechanismer i EU-delegationer i prioriterede tredjelande og regioner	KOM/EEAS/MS	2013
Styrkelse og formalisering af partnerskaber med internationale organisationer	KOM/internationale organisationer/EEAS	Iværksat
Medtagelse af menneskehandel i menneskerettighedsklausulerne	KOM/EEAS	Iværksat
Finansiering af projekter om menneskehandel i tredjelande og regioner	KOM/EEAS	Iværksat
EU-plattform bestående af organisationer og serviceudbydere i civilsamfundet	KOM	2013
Gennemgang af EU-finansierede projekter vedrørende menneskehandel	KOM	2014

Redskab til vurdering af de grundlæggende rettigheder i politikken til bekæmpelse af menneskehandel og de dertil knyttede aktioner	KOM/FRA	2014
Hjælp til medlemsstaterne ved gennemførelse af vurderingsværktøjet	KOM/MS	Iværksat
Styrkelse af uddannelse rettet mod retsvæsenet og personalet inden for grænseoverskridende retshåndhævelse	KOM/EU's agenturer/MS	2012
Øget politisk sammenhæng gennem uddannelsesprogrammer	KOM/MS	Iværksat

PRIORITETER OG FORANSTALTNINGER	ANSVARLIGE	FRIST
<b>PRIORITET E: Øget viden om nye problemer vedrørende alle former for menneskehandel samt effektive reaktioner på disse</b>		
EU-dækkende system til indsamling og offentliggørelse af køns- og aldersopdelte data	KOM/MS	2012
Sammenlignelige og pålidelige data i opfølgende initiativ i 2011 og 2012	KOM/MS/nationale rapportører	2014
Forskning i kønsdimensionerne ved menneskehandel	KOM	2013
Forskning i højrisikogrupper inden for menneskehandel	KOM	2014
Forskning i rekruttering over internettet og gennem de sociale netværk	KOM/MS	2014
Undersøgelse af retspraksis vedrørende menneskehandel og udnyttelse som arbejdskraft	KOM/MS	2013
Vejledning om bedste praksis for offentlige myndigheder om overvågning af vikarbureauer og formidlingsbureauer	EUROFOUND/KOM	2015

Samarbejde med arbejdstilsyn og inspektører på det sociale, sundhedsmæssige og sikkerhedsmæssige område samt fiskeriinspektører	KOM	2013
---	-----	------