



Bruxelles, den 14.4.2021  
COM(2021) 171 final

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

**om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel**

**2021- 2025**

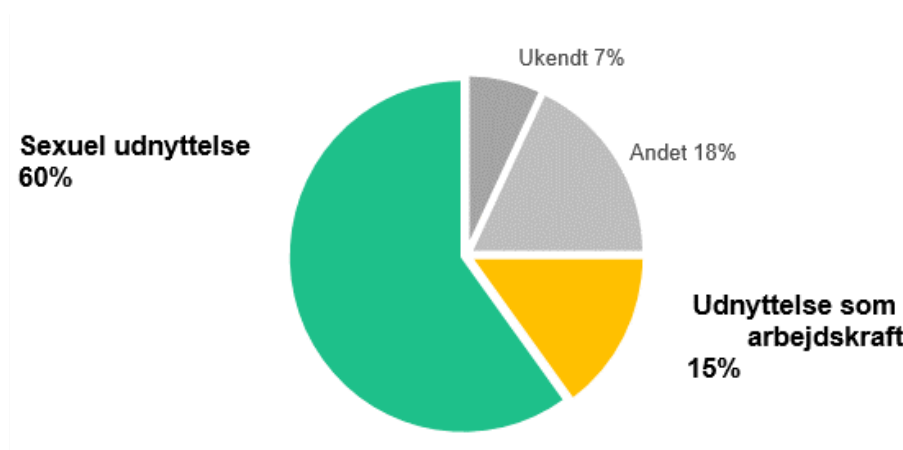
**DA**

**DA**

## 1. Indledning

Menneskehandel ødelægger den enkeltes liv ved at fratage mennesker deres værdighed, frihed og grundlæggende rettigheder<sup>1</sup>. Det er ofte en voldsforbrydelse begået af organiserede kriminelle netværk. Det bør ikke have nogen plads i verden i dag.

Menneskehandel er imidlertid et globalt fænomen. Det sker i alle lande og regioner. Det sker også fortsat i Den Europæiske Union. Ifølge de seneste tilgængelige data var der mellem 2017 og 2018 mere end 14 000 registrerede ofre<sup>2</sup> i Den Europæiske Union<sup>3</sup>. Det faktiske tal er sandsynligvis betydeligt højere, da mange ofre fortsat ikke opdages<sup>4</sup>. Næsten halvdelen af ofrene for menneskehandel i Den Europæiske Union er EU-borgere, og et betydeligt antal af disse er ofre for menneskehandel i deres egen medlemsstat. Størstedelen af ofrene i EU er kvinder og piger, der handles med henblik på seksuel udnyttelse. Næsten hvert fjerde offer for menneskehandel i EU er et barn<sup>5</sup>. Størstedelen af menneskehandlerne i EU er EU-borgere, og næsten tre fjerdedele af gerningsmændene er mænd. Denne forbrydelse giver de kriminelle store fortjenester og medfører enorme menneskelige, sociale og økonomiske omkostninger. I EU anslås de økonomiske omkostninger til at beløbe sig til 2,7 mia. EUR om året<sup>6</sup>.



Figur 1 Fordeling af registrerede ofre efter køn i EU i 2017 og 2018

<sup>1</sup> Jf. artikel 83, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

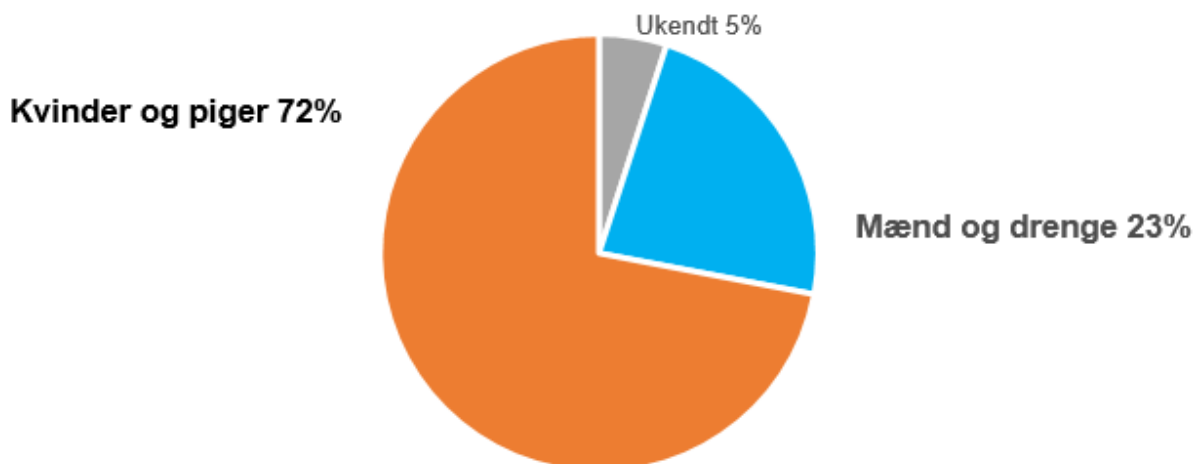
<sup>2</sup> 63,7 % af de identificerede ofre og 36,3 % af de formodede ofre.

<sup>3</sup> Alle data på EU-27-niveau om ofre i dokumentet vedrører årene 2017 og 2018. Kilde: Data Collection on Trafficking in Human Beings in the EU (2020), COM(2020) 661 final af 20.10.2020.

<sup>4</sup> COM(2020) 661 final af 20.10.2020 og SWD(2020) 226 final af 20.10.2020.

<sup>5</sup> I artikel 2, stk. 6, i direktiv 2011/36/EU defineres begrebet "barn" som enhver person under 18 år.

<sup>6</sup> Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU (2020) på [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study\\_on\\_the\\_economic\\_social\\_and\\_human\\_costs\\_of\\_trafficking\\_in\\_human\\_beings\\_within\\_the\\_eu.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf).



Figur 2 Fordeling af registrerede ofre efter udnyttelsesform i EU i 2017 og 2018

Bekæmpelse af menneskehandel har længe været en prioritet for Den Europæiske Union<sup>7</sup>. I årenes løb er der gjort fremskridt på mange områder. Samarbejdet mellem centrale aktører, herunder på politisk plan, mellem retshåndhævende og retlige myndigheder i både nationale og tværnationale sammenhænge har ført til retsforfølgning og domfældelse samt forbedret identifikation, bistand og støtte til ofre. Der er blevet gennemført oplysningskampagner, uddannelsesprogrammer og uddannelsesinitiativer for at mindske risikoen for, at mennesker bliver ofre for menneskehandel. Undersøgelser og rapporter øger kendskabet til fænomenet og bidrager dermed til at udvikle passende reaktionsstrategier<sup>8</sup>.

På trods af de fremskridt, der er gjort, er menneskehandel fortsat en alvorlig trussel i Den Europæiske Union, som hvert år bringer tusindvis af personer i fare, navnlig kvinder og børn. Menneskehandlere udnytter sociale uligheder samt menneskers økonomiske og sociale sårbarhed, som er blevet forværret af covid-19-pandemien, hvilket gør det lettere for gerningsmændene at finde ofre. Pandemien har også hindret ofrenes adgang til domstolsprøvelse, bistand og støtte og hæmmet den strafferetlige reaktion på forbrydelsen. Desuden er menneskehandlerne gået over til en ny forretningsmodel for rekruttering og udnyttelse af ofre på internettet<sup>9</sup>, hvilket gør det vanskeligere for de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet at reagere.

I denne strategi fastlægges de vigtigste prioriteter med det formål at bekæmpe menneskehandel mere effektivt. Der foreslås konkrete tiltag, som vil blive udviklet under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder, for at identificere og stoppe menneskehandel tidligt, gå efter kriminelle ved at ændre menneskehandel fra at være en kriminalitetsform med lav risiko og høj fortjeneste til en kriminalitetsform med høj risiko og lav fortjeneste, og for at beskytte ofrene og hjælpe dem med at genopbygge deres liv.

<sup>7</sup> Jf. EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016, COM(2012) 286 final af 19.6.2012, og rapportering om opfølgningen på EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel og fastlæggelse af yderligere konkrete tiltag, COM(2017) 728 final af 4.12.2017.

<sup>8</sup> Der foretages regelmæssig EU-dækkende dataindsamling med støtte fra Eurostat om ofre og deres karakteristika og om gerningsmændene, herunder retsforfølgning og domfældelse. Alle EU-publikationer findes på: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>.

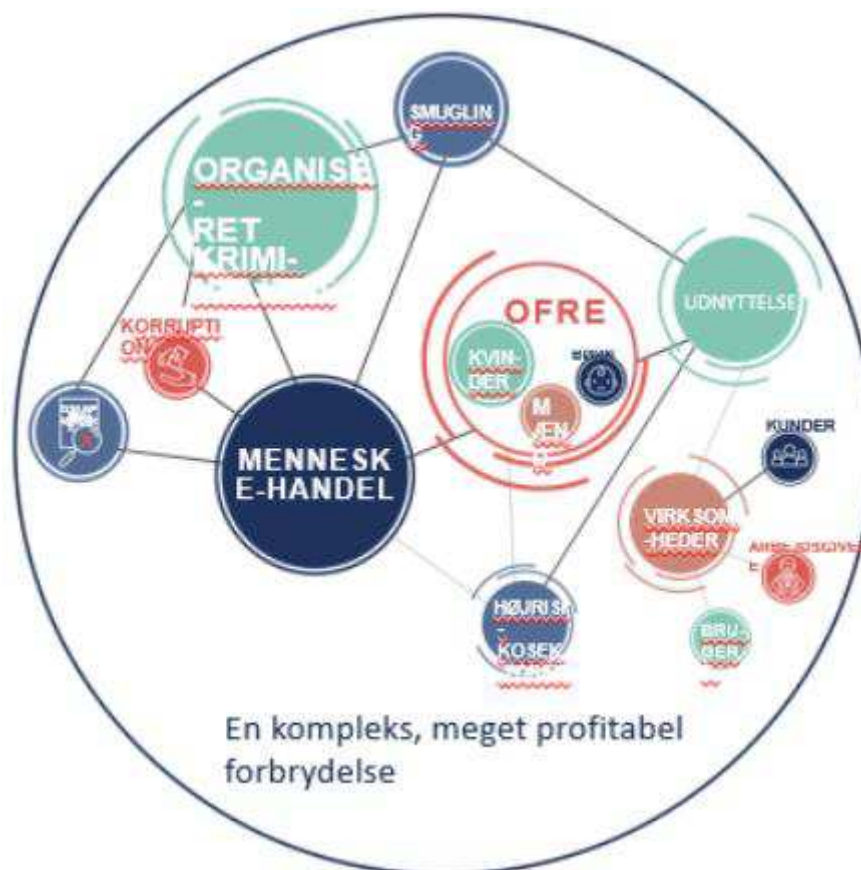
<sup>9</sup> Se f.eks.: ICAT, COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons, UNODC, Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons —

Da menneskehandel er en særlig alvorlig form for organiseret kriminalitet, er denne strategi tæt forbundet med EU's strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025. Hvor de holistiske prioriteter og nøgleaktioner i strategien mod organiseret kriminalitet finder anvendelse på menneskehandel, tager denne strategi hensyn til de specifikke aspekter af menneskehandel.

## 2. Omfattende indsats for at bekæmpe menneskehandel — fra forebyggelse over beskyttelse af ofre til retsforfølgning af og domfældelse over menneskehandlere

Menneskehandel er et **komplekst kriminelt fænomen**. Menneskehandlerne misbruger enkeltpersoners sårbare situation til at opnå fortjeneste. På efterspørgselssiden drager virksomheder, arbejdsgivere, brugere og forbrugere fordel af udnyttelsen af ofre gennem tjenester, arbejdskraft og produkter. I hele menneskehandelskæden lider ofrene alvorlig skade på kort og lang sigt, hvilket nødvendiggør øjeblikkelig bistand, støtte og beskyttelse samt en reintegrationsbaseret udsigt til et bedre liv for dem.

Kompleksiteten af fænomenet menneskehandel kræver en **omfattende indsats**. Der er behov for overordnede retlige, politiske og operationelle initiativer til at bekæmpe menneskehandel på en sammenhængende og omfattende måde — fra forebyggelse til domfældelse over kriminelle, samtidig med at der lægges vægt på beskyttelse af ofre i alle faser, idet der navnlig fokuseres på kvinde- og børneofre samt menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.



**Lovgivning** er et af de mest effektive redskaber, vi har til rådighed, fordi den gør det muligt at definere forbrydelsen, fastsætte sanktioner og fælles mål for retsforfølgning af kriminelle

og beskytte ofrene. **EU's direktiv om bekæmpelse af menneskehandel**<sup>10</sup> har været rygraden i EU's indsats for at bekæmpe menneskehandel. Europa-Kommissionen har overvåget og støttet gennemførelsen af direktivet i de medlemsstater, der er bundet af det<sup>11</sup>. I sin gennemførelsesrapport for 2016<sup>12</sup> fandt Kommissionen, at selv om medlemsstaterne har gjort en betydelig indsats for at gennemføre direktivet, er der stadig plads til forbedringer med hensyn til beskyttelses-, bistands- og støtteforanstaltninger for ofre, herunder børneofre. Kommissionen anmodede i 2019 medlemsstaterne om yderligere oplysninger vedrørende resultaterne af dens rapport for 2016<sup>13</sup>. Sideløbende hermed har Kommissionen hjulpet medlemsstaterne med at gennemføre direktivet effektivt. I den forbindelse udviklede Kommissionen videnbasen<sup>14</sup>, ydede vejledning<sup>15</sup> og finansierede målrettede aktioner, herunder for grænseoverskridende samarbejdsinitiativer<sup>16</sup>. Kommissionens samarbejde med EU-netværket af nationale rapportører og tilsvarende mekanismer og EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel<sup>17</sup> har også understøttet gennemførelsen af direktivet. Korrekt og fuldstændig gennemførelse af direktivet vil fortsat være Kommissionens prioritet for at sikre, at menneskehandlere ikke nyder godt af forskellige tilgange i Europa, og at ofrene får tilstrækkelig beskyttelse i EU, uanset hvor de befinder sig. Kommissionen vil fortsat støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af direktivet og vil gøre brug af sine beføjelser i henhold til traktaterne, herunder i tilfælde af overtrædelser, hvis det er relevant.

Den overvågning af gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne, som Kommissionen bl.a. foretager i halvårlige statusrapporter<sup>18</sup> og forskellige interessentrapporter<sup>19</sup>, viser, at det 10 år gamle instrument måske ikke længere er egnet til formålet. Trods forebyggende initiativer er efterspørgslen efter udnyttede ofres tjenester ikke blevet mindre. Gerningsmænd i EU oplever fortsat i høj grad straffrihed, og antallet af retsforfølgninger og domfældelser over menneskehandlere er fortsat lavt<sup>20</sup>. De minimumsregler, der er fastsat for ofre, tager muligvis ikke tilstrækkeligt hensyn til deres faktiske behov. Der er derfor behov for at evaluere gennemførelsen af direktivet og om nødvendigt på grundlag af resultatet af denne evaluering foreslå en revision af direktivet for at gøre det egnet til formålet<sup>21</sup>.

---

<sup>10</sup>Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1).

<sup>11</sup> Danmark er ikke bundet af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel.

<sup>12</sup> COM(2016) 722 final af 2.12.2016.

<sup>13</sup> Se om gennemførelsen: COM(2020) 661 final af 20.10.2020, SWD(2020) 226 final af 20.10.2020.

<sup>14</sup> Gennem regelmæssige bidrag til Europa-Kommissionens situationsrapporter, der vedtages hvert andet år, og undersøgelser, f.eks.: undersøgelsen af medlemsstaternes nationale og tværnationale henvisningsmekanisme (2020), undersøgelsen af de økonomiske, sociale og menneskelige omkostninger ved menneskehandel (2020), undersøgelsen af kønsdimensionen af menneskehandel (2016).

<sup>15</sup> F.eks.: A guide to enhance child protection focusing on victims of trafficking (2019), Guidelines for the identification of victims (2013), Handbook on guardianship for children deprived of parental care (2014).

<sup>16</sup> Jf. regelmæssige indkaldelser af forslag under Fonden for Intern Sikkerhed og Asyl-, Integrations- og Migrationsfonden og undersøgelsen om den generelle politikgennemgang af projekter til bekæmpelse af menneskehandel, som finansieres af Europa-Kommissionen (2016).

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>.

<sup>18</sup> COM(2020) 661 final af 20.10.2020.

<sup>19</sup> F.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 10. februar 2021 om gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, 2020/2029(INI).

<sup>20</sup> 6 163 retsforfølgninger og 2 426 domfældelser i EU-27 i 2017-2018.

<sup>21</sup> F.eks. Europa-Parlamentets beslutning af 10. februar 2021 om gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, 2020/2029(INI).

På det **politiske og operationelle plan** er det afgørende at sikre grænseoverskridende, regionalt og internationalt samarbejde, herunder ved at udvikle og dele viden og information samt gennem informationssystemernes interoperabilitet. Denne praksis gør de retshåndhævende og retlige myndigheder bedre rustet til at sætte en stopper for kriminelle og støtte ofre. Mens kriminelle netværk bevæger sig på tværs af grænserne — gennem oprindelses-, transit- og bestemmelseslande — er det medlemsstaternes kompetence at efterforske og retsforfølge forbrydelser inden for deres jurisdiktion. Grænseoverskridende sager om menneskehandel er vanskelige at efterforske, da de kræver ressourcer, koordinering og god kommunikation mellem de relevante myndigheder<sup>22</sup>. De retshåndhævende myndigheder har også brug for kapacitet, værktøjer og struktureret samarbejde for at tackle menneskehandlernes digitale modus operandi. EU-agenturer såsom Europol og Eurojust har fremmet tæt samarbejde og koordinering mellem de nationale myndigheder med henblik på vellykkede operationelle tiltag for at retsforfølge kriminelle og finde frem til og beskytte ofre.

Når ofre sendes tilbage eller frivilligt vender tilbage fra det land, hvor de blev udnyttet, til deres oprindelseslande, er det nødvendigt med et rettidigt samarbejde mellem relevante aktører om målrettet bistand, støtte og integrationsforanstaltninger, både ved afrejse- og ankomststedet. Sådanne procedurer, der skal gøre det muligt for ofre at få adgang til deres rettigheder i grænseoverskridende sager, kan fremmes ved hjælp af tværnationale henvisningsmekanismer, dvs. platforme for grænseoverskridende samarbejde mellem relevante offentlige myndigheder og civilsamfundet, der er involveret i opfølgningen på identificering af, bistand til og beskyttelse af ofre for menneskehandel.<sup>23</sup>

For at tage bedre hensyn til disse grænseoverskridende og tværnationale udfordringer vil Kommissionen finansiere og koordinere en **række foranstaltninger** med henblik på yderligere at **forbedre det politiske og operationelle arbejde** med at bekæmpe menneskehandel<sup>24</sup>. Tiltagene vil sigte mod at forbedre udvekslingen af bedste praksis, bl.a. i forbindelse med grænseoverskridende samarbejde mellem retshåndhævende og retlige myndigheder, gøre det lettere for fagfolk at yde rådgivning med henblik på at styrke samarbejdet og koordineringen mellem flere instanser på nationalt og tværnationalt plan, bidrage til yderligere at øge støtten til ofre og henvisningen af dem i og uden for Europa og fremme bevidstgørelse, forskning og dataanalyse ved at støtte samarbejdet mellem relevante nationale organer, f.eks. datainstitutter og observatorier. Dette sæt foranstaltninger vil de facto tjene som et videns- og ekspertisecenter for medlemsstaterne og andre interessenter.

Passende **finansiering** har lettet de nationale myndigheders fælles efterforskning og retsforfølgning, øget kapaciteten hos de retshåndhævende myndigheder og andre myndigheder og skabt brede alliancer på tværs af interessenter med henblik på en tværfaglig tilgang i flere agenturer til bekæmpelse af kriminalitet. Denne finansiering har også muliggjort støtte til og integration af ofre i Europa og partnerlandene<sup>25</sup>.

Prioriteterne i denne strategi vil blive understøttet af passende finansiering med henblik på at opnå en **mærkbar virkning** og **reagere hensigtsmæssigt på forskellige former for udnyttelse**. Ud over særlige foranstaltninger, som forvaltes direkte af Kommissionen, vil Kommissionen rådgive medlemsstaterne om at prioritere deres foranstaltninger til

---

<sup>22</sup> Eurojusts rapport om menneskehandel, bedste praksis og spørgsmål i det retlige samarbejde (2021).

<sup>23</sup> Se eksempler i: Study on Reviewing the Functioning of National and Transnational Referral Mechanism (2020), TACT-projekt udviklet af Den Internationale Organisation for Migration (IOM). For Østersølandenes tværnationale henvisningsmekanisme: <https://bsr-trm.com/>.

<sup>24</sup> Disse foranstaltninger vil blive finansieret under Fonden for Intern Sikkerhed.

<sup>25</sup> Undersøgelse om den generelle politikgennemgang af projekter til bekæmpelse af menneskehandel, som finansieres af Europa-Kommissionen (2016).

bekæmpelse af menneskehandel i nationale programmer under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet for grænseforvaltning og visa i overensstemmelse med prioriteterne i denne strategi under hensyntagen til den nationale kontekst og de nationale behov. Finansiering af sikkerhedsforskning under Horisont Europa vil også bidrage til prioriteterne i denne strategi. Instrumentet for teknisk støtte kan også anvendes til at støtte medlemsstaternes gennemførelse af denne strategi.

For at tackle situationen i oprindelseslande og transitlande for migrantstrømme til Europa og andre steder vil der blive mobiliseret tematisk og geografisk EU-finansiering i overensstemmelse med prioriteterne i denne strategi med særlig vægt på i) kønsdimensionen, ii) donorkoordination, iii) lokalt ejerskab og iv) støtte til civilsamfundsorganisationer, lokale aktører og aktivister og v) imødekommelse af migrantbørns særlige behov for beskyttelse.<sup>26</sup>

#### **Nøgleaktioner:**

##### **Kommissionen vil:**

- fortsætte med at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, herunder gennem øremærkede midler, navnlig med hensyn til kønsspecifikke og børnespecifikke aspekter
- sikre en effektiv gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel som en prioritet ved at gøre brug af sine beføjelser i henhold til traktaterne, herunder i tilfælde af overtrædelser, alt efter hvad der er relevant
- iværksætte en undersøgelse med henblik på evaluering af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel og på grundlag af resultatet af evalueringen overveje at revidere direktivet
- sikre passende finansiering til bekæmpelse af menneskehandel i og uden for EU.

### **3. Begrænse efterspørgsel, der fremmer menneskehandel**

I sidste ende opererer organiserede kriminelle grupper ud fra det grundlæggende økonomiske princip om, at **høj efterspørgsel** driver deres aktiviteter. Efterspørgslen danner grundlag for alle former for udnyttelse af mennesker i sårbare situationer, som menneskehandlere udnytter, især i højrisikosektorer og højrisikomiljøer<sup>27</sup>. Dette skaber store indtægter til organiserede kriminelle grupper og til dem, der udnytter muligheden og profiterer af udnyttelsen af menneskehandlede ofres kroppe, tjenester og arbejdskraft. Den anslåede samlede årlige fortjeneste fra menneskehandel beløb sig i 2015 til 29,4 mia. EUR<sup>28</sup>. I EU

<sup>26</sup> Jf. henvisningen til migrantbørns særlige sårbarhed over for menneskehandlere i Kommissionens meddelelse fra 2017 om beskyttelse af migrantbørn, COM(2017) 211 final af 12.4.2017.

<sup>27</sup> I tilfælde af seksuel udnyttelse er prostitution, escorttjenester, massageklinikker, barer og natklubber højrisikomiljøer. I tilfælde af menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft kan sådanne miljøer omfatte: landbrugssektoren, bygge- og anlægssektoren, hotel- og restaurationsbranchen, rengøringssektoren, husligt arbejde, skovbrug, tekstiler og beklædningsgenstande og fødevarerfremstilling. Yderligere oplysninger: COM(2020) 661 final af 20.10.2020 og SWD(2020) 226 final af 20.10.2020, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union (2015) og Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling, 4th Annual Activity Report, Europol 2020.

<sup>28</sup> Europol (2015), The trafficking in human beings financial business model, på: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>.



anslås det ulovlige udbytte fra menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, som er det mest fremherskende formål med menneskehandel, at beløbe sig til ca. 14 mia. EUR om året<sup>29</sup>. Dette beløb omfatter ikke menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft og andre former for udnyttelse. En effektiv reduktion af efterspørgslen er derfor afgørende for at fratage menneskehandlerne deres økonomiske gevinst og dermed sikre, at forbrydelsen ikke betaler sig.

Modvirkning af efterspørgslen i forbindelse med indførelsen af forebyggende foranstaltninger behandles i direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, hvori medlemsstaterne opfordres til at overveje at **kriminalisere bevidst brug af tjenester, der aftvinges ofre for menneskehandel**. Den endelige afgørelse overlades imidlertid til medlemsstaterne. Dette har ført til forskelligartede retlige forhold i EU, hvor arbejdsgivere og brugere konfronteres med forskellige konsekvenser, når de ansætter handlede personer eller anvender deres kroppe, arbejdskraft eller tjenesteydelser. Det stigende antal ofre<sup>30</sup> tyder på en forværring af situationen og kræver en stærkere og mere harmoniseret indsats for at mindske den ulovlige efterspørgsel efter tjenester, som ofre for menneskehandel aftvinges. I betragtning af den alvorlige og omfattende karakter af denne forbrydelse i EU og de forskelligartede retlige forhold, som hæmmer bestræbelserne på at mindske efterspørgslen, bør kriminaliseringen af bevidst brug af tjenester og produkter, der aftvinges ofre, analyseres grundigt. Som led i evalueringen af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel vil Kommissionen derfor foretage en vurdering af muligheden for at have minimumsregler i EU, der kriminaliserer brugen af tjenester, der aftvinges ofre for menneskehandel.

**Oplysningskampagner** om risiciene ved menneskehandel er et vigtigt middel til at **opdage og forebygge** kriminalitet. Kampagnerne bidrager til at gøre offentligheden, arbejdsgivere og brugere af ofrenes tjenester opmærksomme på menneskehandel. Sådanne kampagner gennemføres bedst i samarbejde med relevante civilsamfundsorganisationer. Kommissionen vil derfor sammen med medlemsstaterne og civilsamfundet tilrettelægge en kommunikationskampagne rettet mod højrisikosektorer og højrisikomiljøer, herunder med hensyn til seksuel udnyttelse.

Udnyttelse af arbejdskraft vedrører 15 % af alle ofre for menneskehandel i Den Europæiske Union, og et stigende antal ofre bliver ikke opdaget. For at bringe disse tal ned bør den strafferetlige reaktion på **menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft** styrkes. I den forbindelse bør de nationale myndigheder tilskyndes til at intensivere samarbejdet med **arbejdsinspektører og/eller arbejdsmarkedets parter** og EU-agenturer, navnlig Europol, og, inden for det relevante kompetenceområde, med **Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed** for at gennemføre samordnede og fælles inspektioner i højrisikosektorer med henblik på at identificere ofre og deres udbyttede. Et styrket samarbejde mellem medlemsstaternes relevante myndigheder og andre aktører gennem **den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde**<sup>31</sup>, som snart vil høre under Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed, vil bidrage til at opbygge knowhow og demonstrere overførbar praksis, herunder med det formål at identificere ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Fremme af udviklingen af **offentlig-private initiativer** med virksomheder i højrisikosektorer og højrisikomiljøer, bl.a. ved at inddrage det

---

<sup>29</sup> Undersøgelse om kortlægning af risikoen for infiltration af grov og organiseret kriminalitet i lovlige virksomheder, marts 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>.

<sup>30</sup> I EU-27: 13 461 i 2015 og 2016 og 14 145 i 2017 og 2018.

<sup>31</sup> <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=da>.



regionale og lokale niveau, vil understøtte bestræbelserne på at afsløre flere ofre for menneskehandel og sikre, at forbrydelsen oftere indberettes til myndighederne.

**Arbejdsgivere** kan også bidrage til at mindske efterspørgslen efter tjenester fra ofre for menneskehandel. Ønsket om at finde beskæftigelse i EU uden den krævede retlige status er en af de vigtigste drivkræfter bag både smugling og menneskehandel til EU.<sup>32</sup> Direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere<sup>33</sup> forbyder beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, herunder ofre for menneskehandel. Det fastsætter minimumsstandarder for sanktioner og andre foranstaltninger, der skal anvendes i medlemsstaterne over for arbejdsgivere, der overtræder direktivet. I år vil Kommissionen vurdere, hvordan direktivets effektivitet kan styrkes, og vurdere behovet for yderligere tiltag.

**Virksomheder** i visse sektorer — som f.eks. hotel- og restaurationsbranchen, beklædnings-, fiskeri-, landbrugs- og byggesektoren — kan være afhængige af arbejdskraft fra mennesker, der befinder sig i en sårbar situation. De spiller derfor en vigtig rolle og bør træffe foranstaltninger mod krænkelse af menneskerettighederne. Dette omfatter at modvirke efterspørgslen ved at sikre, at målene for bekæmpelse af menneskehandel indarbejdes i deres politikker, hvilket kan opnås gennem **ansvarlig forvaltning af globale forsyningskæder for produkter og due diligence i forbindelse med menneskerettigheder**. Kommissionens kommende lovgivningsinitiativ om bæredygtig virksomhedsledelse, som pålægger virksomhederne en pligt til at udvise due diligence, er et af de vigtigste EU-initiativer til fremme af respekten for menneskerettighederne. Offentlige institutioner har også en rolle at spille med hensyn til at sikre, at offentlige indkøb tilskynder til gennemsigtighed og due diligence i forsyningskæderne. Den kommende vejledning fra Kommissionen om socialt ansvarlige offentlige indkøb vil angive, hvordan disse mål skal forfølges. I den forbindelse opfordrede Rådet medlemsstaterne til at sikre en effektiv gennemførelse af **FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder** og **FN's verdensmål for bæredygtig udvikling** for at overvinde børne- og tvangsarbejde og menneskehandel i globale forsyningskæder<sup>34</sup>.

Som led i **EU's nye handelspolitik**<sup>35</sup> vil Kommissionen arbejde for bæredygtige og ansvarlige værdikæder baseret på obligatorisk due diligence, herunder effektive foranstaltninger og håndhævelsesmekanismer med henblik på at sikre, at tvangsarbejde ikke kommer til at indgå i EU-virksomhedernes værdikæder. EU vil også arbejde på at øge indsatsen for at sikre, at EU-virksomheders forsyningskæder er fri for børnearbejde. Kommissionen vil yde vejledning med henblik på at øge bevidstheden blandt EU's virksomheder ved at træffe passende risikobaserede foranstaltninger i overensstemmelse med internationale retningslinjer og principper for due diligence.

---

<sup>32</sup> Definitioner og indbyrdes forbindelser mellem menneskehandel og menneskesmugling findes i rapporten: Smuggling and trafficking: rights and intersections, [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling\\_and\\_trafficking\\_rights\\_and\\_intersections\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf).

<sup>33</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (EUT L 168 af 30.6.2009).

<sup>34</sup> Se SWD(2017) 147 final af 24.4.2017, Kommissionens retningslinjer for ikke-finansiell rapportering (metode til rapportering af ikke-finansielle oplysninger) (C/2017/4234, EUT C 215 af 5.7.2017, s. 1), Europa-Parlamentets forslag til beslutning om bæredygtig virksomhedsledelse (2020/2137 (INI), Rådets konklusioner om menneskerettigheder og anstændigt arbejde i globale forsyningskæder, 13512/20 af 1. december 2020.

<sup>35</sup> Meddelelse fra Kommissionen om gennemgang af handelspolitikken — en åben, bæredygtig og determineret handelspolitik, COM(2021) 66 final af 18.2.2021.

**Nøgleaktioner:****Kommissionen vil:**

- vurdere muligheden for at ændre bestemmelserne i direktivet om bekæmpelse af menneskehandel om kriminalisering af brugen af tjenester aftvunget ofre for menneskehandel
- vurdere, hvordan effektiviteten af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere kan styrkes, herunder når det drejer sig om beskyttelse af ofre for menneskehandel
- fremsætte et lovgivningsforslag om bæredygtig virksomhedsledelse for at fremme langsigtet bæredygtig og ansvarlig virksomhedsadfærd
- yde vejledning om due diligence i forbindelse med tvangsarbejde i overensstemmelse med internationale due diligence-retningslinjer og -principper
- tilrettelægge en forebyggelseskampagne, der gennemføres i samarbejde med medlemsstaterne og civilsamfundsorganisationer, og som er rettet mod højrisikosektorer og højrisikomiljøer.

**Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at:**

- fortsætte med i deres strafferetlige indsats og forebyggelsesinitiativer at fokusere på alle former for udnyttelse, herunder handel med henblik på seksuel udnyttelse
- udnytte støtten fra relevante EU-agenturer (såsom Europol, Eurojust, Cepad og Frontex) fuldt ud og styrke kapacitetsopbygningen hos deres operationelle aktører, herunder til at identificere potentielle ofre for menneskehandel
- forbedre arbejdstilsynenes og/eller arbejdsmarkedets parter kapacitet og lette samarbejdet mellem flere instanser for at identificere ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og for at retsforfølge gerningsmændene
- samarbejde med EU-agenturer, navnlig Europol, og, inden for det relevante kompetenceområde, Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed om at bekæmpe udnyttelse af arbejdskraft
- udvikle yderligere offentlig-private initiativer med virksomheder i højrisikosektorer og højrisikomiljøer
- fremme initiativer vedrørende due diligence i den globale forsyningskæde for produkter.

**4. Ødelæggelse af den kriminelle model for at standse udnyttelsen af ofre**

Organiserede kriminelle grupper, der udøver menneskehandel, er velstrukturerede og professionelle kriminelle netværk, der også opererer internationalt. De arbejder med specialiserede opgaver, herunder rekruttering, transport, anskaffelse af kunder, tilsyn med ofre eller tilrettelæggelse af indkvartering og mad til ofre. Vold, trusler, manipulation og vildledning anvendes til at rekruttere og udnytte ofre. Disse grupper er ofte involveret i smugling af migranter, hvidvaskning af penge, korrupsion, dokumentfalsk, narkotika og andre

alvorlige forbrydelser, der understøtter deres kerneaktiviteter<sup>36</sup>. "Mikronetværk" opererer hovedsagelig inden for seksuel udnyttelse, hvor alfonseri foregår i små grupper på op til fem personer eller enkeltvis.

Europa-Kommissionens dataindsamling har gjort data om menneskehandel på EU-plan tilgængelige siden 2008. Forbedring af yderligere **dataregistrering og indberetning af data** i alle EU's medlemsstater om menneskehandlere og ofre, deres nationalitet, køn, alder og udnyttelsesformer vil bidrage til at målrette og præge politikker. Yderligere samarbejde mellem nationale datainstitutter kan lette og forbedre rapporteringen af data. Dette kan omfatte andre oplysninger, såsom smuglerrelaterede kriminelle aktiviteter og oplysninger om smuglerruter.

#### ***4.1 Effektive operationelle midler mod den kriminelle forretningsmodel***

Organiserede kriminelle grupper, der er specialiseret i menneskehandel, udnytter i stigende grad **lovlige virksomheder** (såsom hoteller, natklubber og massageklinikker) i deres aktiviteter, f.eks. ved at rekruttere arbejdstagere, indgå i et kontraktforhold i oprindelseslandet og overføre dem til det land, hvor de udnyttes.<sup>37</sup> For at ødelægge den kriminelle forretningsmodel for menneskehandel opfordres medlemsstaterne til at anvende de værktøjer og tilgange, der er specificeret i forbindelse med prioriteringen i EU's strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 om fjernelse af udbyttet af organiseret kriminalitet og forebyggelse af infiltration i den lovlige økonomi og det lovlige samfund. Dette omfatter systematisk brug af finansiell efterforskning i retshåndhævelse efterforskninger samt udvikling og gennemførelse af en robust ramme til at identificere, beslaglægge og konfiskere kriminelle aktiver<sup>38</sup>. Desuden kan inddrevne aktiver anvendes til at yde erstatning til ofre og støtte ofre samt til grænseoverskridende retshåndhævelsesaktiviteter til bekæmpelse af menneskehandel, hvilket allerede fremmes gennem direktivet om bekæmpelse af menneskehandel.

Medlemsstaternes operationelle aktioner med støtte fra EU-agenturer giver konkrete resultater<sup>39</sup> inden for rammerne af den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)<sup>40</sup>. Europol letter medlemsstaternes efterretningsbaserede og finansielle efterforskninger og støtter et effektivt grænseoverskridende operationelt samarbejde, bl.a. gennem fælles efterforskningshold og fælles indsatsdage.

#### ***4.2 Bekæmpelse af straffrihedskulturen gennem opbygning af kapacitet til en robust strafferetlig indsats***

---

<sup>36</sup> SWD(2020) 226 final af 20.10.2020, EMSC Annual Activity Report (Europol, 2019), UNODC, Global Report on Trafficking in Persons, 2020 (2021), Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses.

<sup>37</sup> Study on Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses.

<sup>38</sup> Jf. Rådets konklusioner om en styrkelse af finansielle efterforskninger for at bekæmpe grov og organiseret kriminalitet, 8927/20 af 17. juni 2020.

<sup>39</sup> I 2019 resulterede sådanne aktioner f.eks. i 825 anholdelser, 8 824 mistænkte og 1 307 potentielle ofre, herunder 69 identificerede børn, 94 identificerede eller optrevlede organiserede kriminelle grupper og 1,5 mio. EUR i indefrosne aktiver på bankkonti, i virksomheder og på webdomæner:

<https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>,

<https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> og

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>.

Menneskehandel har siden 2010 været en EU-prioritet på kriminalitetsområdet inden for rammerne af EU's politikcyklus om grov og organiseret kriminalitet.

Det lave antal retsforfølgninger og domfældelser over menneskehandlere<sup>41</sup> betyder fortsat, at menneskehandel er en lavrisikoforbrydelse med høj fortjeneste. For at bryde menneskehandelskæden er en **solid strafferetlig indsats** afgørende for at kunne gennemføre effektiv efterforskning, retsforfølgning og domfældelse, bl.a. under hensyntagen til forbrydelsens kønsspecifikke karakter. Dette kræver, at der opbygges ekspertise, og at der udpeges specialiserede eksperter og afdelinger eller enheder til bekæmpelse af menneskehandel i de kompetente myndigheder på nationalt og lokalt plan.

Kriminelle aktiviteter udvikler sig hurtigt. Dette kræver, at de retshåndhævende myndigheder og retsvæsenet holder trit med færdigheder, kapaciteter og viden om tilgængelige værktøjer, tjenester og teknologier. EU's strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 definerer mål, tiltag og aktører, der skal sikre adgang til færdigheder, viden og operationel ekspertise. I den forbindelse bør **kapacitetsopbygningsindsatsen** styrkes med henblik på at ødelægge den kriminelle model for menneskehandel med henblik på udnyttelse af ofre.

Systematisk **uddannelse af retshåndhævende og retlige aktører** i specifikke elementer af forbrydelsen samt praktiske øvelser baseret på simulering med mange aktører med henblik på at afprøve procedurerne for behandling af sager om menneskehandel vil øge professionalismen og koordineringen i behandlingen af sagerne og sikre passende opfølgning. Der opfordres til, at sådanne uddannelsesaktiviteter fokuserer på de særlige karakteristika ved menneskehandel med henblik på forskellige former for udnyttelse (seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, tvungen kriminalitet, tvungen tiggeri, handel med børn), den komplekse dynamik mellem menneskehandel og andre ulovlige aktiviteter, metoder til afsløring af forbrydelsen og dens finansielle aspekter, internettets og de sociale mediers rolle og anvendelse samt udvikling af færdigheder i at styre efterforskninger og bevæge dem i retning af retsforfølgning (indsamling af bevismateriale, interview af ofre, beskyttelse af ofre, tværnationalt samarbejde). Ud over specialuddannelse for retshåndhævende myndigheder, der arbejder med sager om menneskehandel, er det nødvendigt at uddanne andet retshåndhævespersonale, der arbejder inden for andre kriminalitetsområder, samt uddanne dommere for at øge opdagelse og indberetning og forbedre behandlingen af sager om menneskehandel.

For at tage hensyn til **ofrenes perspektiv og behov** bør uddannelsen foregå i et miljø med mange aktører, herunder bl.a. retshåndhævende myndigheder, retsmyndigheder, civilsamfundet, socialarbejdere, fagfolk inden for beskyttelse af børn, uddannelsesudbydere og udbydere af sundhedsydelser. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod kapacitetsopbygning hos politi, arbejdsinspektører, grænsevagter, anklagere og dommere om, hvordan man arbejder med ofre under straffesager, på afsløring af tegn på, at en person er offer for menneskehandel, og på henvisning af ofre til støttetjenester i overensstemmelse med gældende procedurer. Sager vedrørende børn, der er ofre for menneskehandel, kræver uddannede embedsmænd, som er opmærksomme på de særlige sårbarheder hos børneofre, og som er veluddannede i børns rettigheder og behov for beskyttelse under straffesager.

Uddannelse af retsvæsenets aktører i de instrumenter, der er til rådighed for det retlige samarbejde på det strafferetlige område, vil bidrage til at intensivere samarbejdet mellem retshåndhævende og retlige myndigheder samt andre relevante aktører (såsom arbejdsinspektører og Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed).

---

<sup>41</sup> Der var 6 163 retsforfølgninger og 2 426 domfældelser for menneskehandel i EU i 2017-2018. COM(2020) 661final af 20.10.2020.

Kommissionen vil finansiere og koordinere kapacitetsopbyggende foranstaltninger til retshåndhævelse i grænseoverskridende og tværnationalt samarbejde, såsom simuleringsøvelser. Desuden vil Kommissionen sammen med Eurojust lette oprettelsen af en fokusgruppe bestående af anklagere, der er specialiseret i bekæmpelsen af menneskehandel, med henblik på at intensivere det retlige samarbejde. Disse foranstaltninger vil skabe muligheder for yderligere retshåndhævelse og retligt samarbejde og vil også føre til udvikling af retningslinjer for deres arbejde.

### **4.3 Håndtering af menneskehandlernes digitale forretningsmodel**

Organiserede kriminelle grupper **tilpasser hurtigt deres modus operandi og forretningsmodel** til de skiftende efterspørgselsmønstre. Under covid-19-pandemien flyttede menneskehandlere i stigende grad alle faser af menneskehandlen online. De bruger det digitale rum i forbindelse med rekruttering og udnyttelse af ofre, organisering af transport og indkvartering af ofre, onlinemarkedsføring af ofre og kontakt til potentielle kunder, kontrol med ofre samt til kommunikation mellem gerningsmændene og til at skjule udbyttet fra kriminelle aktiviteter<sup>42</sup>. Teknologien har udvidet kriminelles mulighed for at handle mennesker med henblik på forskellige former for udnyttelse, navnlig seksuel udnyttelse, men også udnyttelse som arbejdskraft, fjernelse af organer, ulovlig adoption af børn og tvangsægteskaber. Især børn risikerer at blive ofre for menneskehandlere online. Mens kriminelle er lykkedes med at udnytte de nyeste muligheder i den digitale tidsalder, står de retshåndhævende myndigheder over for store udfordringer med at holde trit med dette, herunder med at opdage tegn på udnyttelse i det stigende udbud af onlinereklamer og indhente afgørende digitalt bevismateriale<sup>43</sup>.

De udfordringer, som **den digitale tidsalder skaber for de retshåndhævende og retlige myndigheder** i forbindelse med bekæmpelsen af menneskehandel, bør adresseres i overensstemmelse med den horisontale prioritet i EU's strategi for bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025, der vedrører en moderne indsats på retshåndhævelsesområdet som reaktion på den teknologiske udvikling. Europol kan bidrage til at øge opdagelsen af internetindhold, der anvendes af menneskehandlere. Optimal udnyttelse af teknologi og anvendelse af digitalt bevismateriale kan lette situationen for ofre i straffesager. For eksempel ville der være mindre behov for at forlade sig på ofrenes vidneudsagn, hvis der findes andre former for bevismateriale, og ofrene ville undgå traumer fra mødet med deres menneskehandlere i retten.

I forlængelse af onlineplatformes allerede eksisterende forpligtelser til at fjerne ulovligt indhold i henhold til direktivet om elektronisk handel, som styrket af forslaget til retsakt om digitale tjenester<sup>44</sup>, vil Kommissionen føre en **dialog med relevante internet- og teknologivirksomheder** for at mindske brugen af onlineplatforme til rekruttering og udnyttelse af ofre. Kommissionen vil også deltage i eventuelle lignende dialoger, som medlemsstaterne fører på nationalt plan. Internetudbydere og tilknyttede virksomheder er en del af løsningen med hensyn til at støtte bestræbelserne på at bekæmpe menneskehandel med identifikation og fjernelse af onlinemateriale i forbindelse med udnyttelse og misbrug af ofre for menneskehandel<sup>45</sup>. Der tilskyndes derfor til samarbejde med den private sektor for at

<sup>42</sup> Europol, "The challenges of countering human trafficking in the digital era" (2020). Se også COM (2020) 661 af 20.10.2020 og SWD (2020) 226 final af 20.10.2020 og Europa-Parlamentets beslutning af 10. februar 2021 om gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, 2020/2029 (INI).

<sup>43</sup> Europol, 2021 EU Serious and Organised Threat Assessment Report (EU SOCTA), 12. april 2021.

<sup>44</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>.

<sup>45</sup> COM(2020) 661 final af 20.10.2020.

udnytte innovation og ekspertise til udvikling af teknologibaserede løsninger til støtte for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Forebyggelses- og oplysningsaktiviteter vedrørende bl.a. sikker brug af internettet og sociale medier kan bidrage yderligere til at mindske risikoen for handel med børn.

#### **Nøgleaktioner:**

##### **Kommissionen vil:**

- forbedre dataregistreringen og dataindsamlingen om menneskehandel for at sikre pålidelige og sammenlignelige oplysninger til skræddersyede politikker
- fremme oprettelsen af en fokusgruppe bestående af anklagere, der er specialiseret i bekæmpelsen af menneskehandel
- forbedre koordineringen af retshåndhævende tjenester i grænseoverskridende og internationale sager og støtte koordinerede indsatser fra flere interessenter, herunder gennem finansiering af simuleringsovelser
- styrke retshåndhævelsen og det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne gennem konkrete operationelle projekter under Fonden for Intern Sikkerhed
- føre en dialog med den private og den digitale sektor og fremme udvekslingen af bedste praksis med støtte fra EU-agenturer.

##### **Medlemsstaterne opfordres til at:**

- forbedre deres nationale dataregistrering og dataindsamling om menneskehandel
- gøre fuld brug af eksisterende instrumenter for operationelt samarbejde, såsom fælles efterforskningshold, med støtte fra Europol og fortsætte det operationelle samarbejde inden for rammerne af EMPACT
- sikre systematisk udveksling af oplysninger om efterforskning af menneskehandel med støtte fra Europol
- forbedre den digitale kapacitet inden for retshåndhævelse og ekspertise for at holde trit med den teknologiske udvikling.

## **5. Beskyttelse, understøttelse og styrkelse af ofrene, navnlig kvinder og børn**

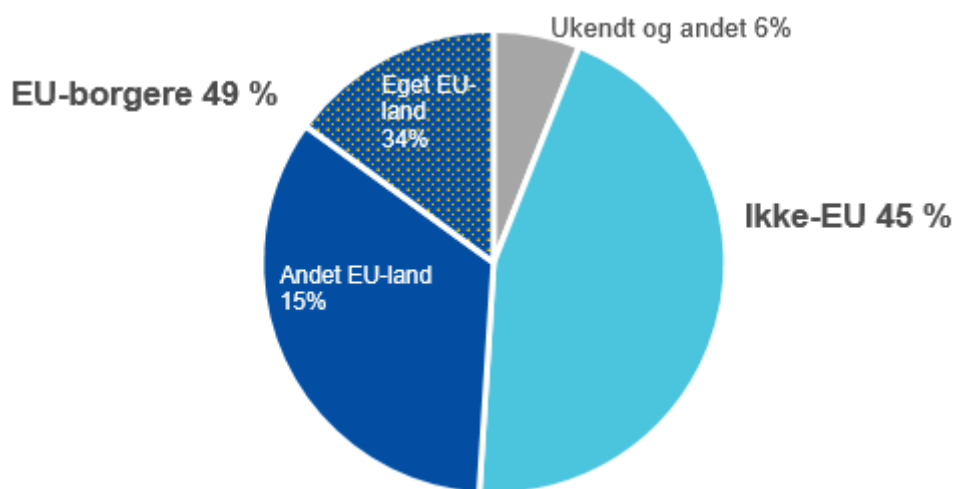
Menneskehandel er en alvorlig krænkelse af de grundlæggende rettigheder, som forårsager store lidelser og langvarig skade for ofrene. Ud over de omfattende tiltag i EU-strategien for ofres rettigheder (2020-2025)<sup>46</sup> og den omfattende EU-strategi for børns rettigheder<sup>47</sup> foreslås der i denne strategi foranstaltninger til forbedring af situationen for ofre for menneskehandel. **Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse**<sup>48</sup> — som er den mest udbredte form for udnyttelse — er en form for kønsbaseret vold, der har rod i uligheder mellem kønnene. Flere faktorer øger kvinders og pigers sårbarhed over for menneskehandel, herunder ulighed

<sup>46</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi for ofres rettigheder (2020-2025), COM(2020) 258 final af 24.6.2020.

<sup>47</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi om barnets rettigheder, COM (2021)142 final af 24.3.2021.

<sup>48</sup> I 2017-2018 havde 60 % af alle registrerede ofre været ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.

mellem kønnene, fattigdom, social udstødelse, etnicitet og diskrimination<sup>49</sup>. Dataene på EU-plan fremhæver kriminalitetens kønsdimension. Næsten tre fjerdedele (72 %) af alle ofre i EU og 92 % af ofrene for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er **kvinder og piger**. Næsten en fjerdedel af alle ofre for menneskehandel er **børn**. De fleste børneofre er EU-borgere og er handlet med henblik på seksuel udnyttelse<sup>50</sup>. Migrantbørn og navnlig uledsagede migrantbørn er også særligt sårbare over for menneskehandlere<sup>51</sup>. Den foreslåede foranstaltning tager hensyn til disse mønstre og behandler situationen for andre sårbare grupper og skæringspunktet mellem dem, herunder LGBTIQ-personer, personer med handicap<sup>52</sup> og personer med etnisk minoritetsbaggrund, såsom dem, der tilhører marginaliserede romasamfund. Unge kvinder og mindreårige fra romasamfund er særligt sårbare over for udnyttelse og menneskehandel<sup>53</sup> på grund af flere socioøkonomiske faktorer såsom flerdimensionel fattigdom, sigøjnerhad, lavt uddannelsesniveau, usikre boligforhold, social udstødelse og forskelsbehandling<sup>54</sup>.



Figur 3 Fordeling af registrerede ofre for menneskehandel fordelt på EU-borgere og ikke-EU-borgere i EU i 2017 og 2018

Tidlig **identifikation af ofre** er afgørende for omgående at kunne bistå, støtte og beskytte ofre for menneskehandel og gøre det muligt for politiet og anklagemyndighederne bedre at efterforske og straffe menneskehandlere. Frontlinjemedarbejdere, såsom grænsevagter, politifolk, socialrådgivere og kontrollører, er afgørende i denne henseende. Civilsamfundsorganisationernes inddragelse i identifikationen af ofre og deres henvisning til

<sup>49</sup> Europa-Parlamentets beslutning 2020/2029(INI).

<sup>50</sup> I 2017 og 2018 var 78 % af børneofrene piger, 60 % af børneofrene blev handlet med henblik på seksuel udnyttelse, og tre fjerdedele (75 %) af alle børneofre i EU var EU-borgere. Handel med og udnyttelse af drenge, navnlig med henblik på seksuel udnyttelse, herunder migrantbørn, anses for at være et underrapporteret fænomen på EU-plan.

<sup>51</sup> Se meddelelse fra Kommissionen om beskyttelse af migrantbørn, COM(2017) 211 final af 12.4.2017.

<sup>52</sup>For så vidt angår personer med handicap, som også er særligt sårbare over for menneskehandel, vold og misbrug, vil strategien for rettigheder for personer med handicap 2021-2030 (COM(2021) 101 final) af 3.3.2021 gå videre med tiltag inden for sikkerhed og beskyttelse.

<sup>53</sup> "Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities" (2015), [https://csd.bg/fileadmin/user\\_upload/publications\\_library/files/22588.pdf](https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf).

<sup>54</sup> Kommissionen vedtog den 7. oktober 2020 EU's strategiske ramme for romaernes ligestilling, integration og deltagelse for at sikre reel ligestilling og socioøkonomisk integration og fremme deltagelsen blandt Europas største etniske mindretal, COM(2020) 620 final af 7.10.2020. Den har til formål at bekæmpe fattigdom, sigøjnerhad og forskelsbehandling.



støtte er en udfordring ligesom manglen på uddannelse af fagfolk i grænseoverskridende sager om støtte til ofre<sup>55</sup>.

For at forbedre den nuværende situation skal den proaktive tidlige identifikation af ofre følges op af stærk støtte til at imødekomme ofrenes behov. Det er dog fortsat en udfordring at sikre **bistand, støtte og beskyttelse af ofre**. Ofre støder ofte på vanskeligheder med at få adgang til deres rettigheder. Der tages ikke systematisk hensyn til deres særlige behov og omstændigheder afhængigt af de former for udnyttelse, de har været udsat for, deres køn og alder. Adgangen til erstatning til ofre for menneskehandel hindres af mange vanskeligheder, herunder af sagernes kompleksitet.<sup>56</sup> Ofre bør heller ikke skulle frygte repressalier og sekundær viktimitisering under straffesagen, når de anmelder forbrydelsen<sup>57</sup>. De bør ikke straffes for forbrydelser, de var tvunget til at begå under deres udnyttelse<sup>58</sup>. De bør behandles som rettighedshavere på et upartisk og fordomsfrit grundlag. Desuden er mulighederne for, at ofrene kan **genopbygge deres liv**, også begrænsede, da reintegrations- og rehabiliteringsprogrammer skal videreudvikles, og mulighederne for varige løsninger, såsom integration på arbejdsmarkedet, er begrænsede<sup>59</sup>.

Kommissionen vil **støtte medlemsstaternes indsats** for at forbedre den tidlige identifikation af ofre og henvisning af dem til bistands-, støtte- og beskyttelsestjenester under hensyntagen til deres særlige behov og de former for udnyttelse, de har været udsat for. Der bør lægges særlig vægt på børneofre og børn, der er i fare for menneskehandel, med systematisk indberetning og advarsler om forsvundne børn med henblik på tidlig identifikation, henvisningsprocedurer, der er skræddersyet til børneofre, hurtig udpegelse af værger og effektiv gratis retshjælp. Kommissionen vil fremme aktiviteter såsom **kønsfølsom og børnerettighedsbaseret uddannelse** for fagfolk, der sandsynligvis vil komme i kontakt med ofre (f.eks. retshåndhævelse, retsvæsen, arbejdsinspektører, indvandrings- og asylmedarbejdere, grænsevagter, socialarbejdere, støtte til ofre eller sundhedspersonale), udvikle **retningslinjer og værktøjskasser og udveksle bedste praksis** mellem fagfolk for at forbedre de nationale strukturer og samarbejdet om identifikation af samt bistand og støtte til ofre, herunder nationale henvisningsmekanismer.

I overensstemmelse med direktivet om bekæmpelse af menneskehandel har medlemsstaterne truffet foranstaltninger til at etablere passende mekanismer med henblik på tidlig identifikation af samt bistand og støtte til ofre, såkaldte henvisningsmekanismer. Europa-Kommissionen har foretaget en undersøgelse af nationale og tværnationale mekanismer i medlemsstaterne<sup>60</sup>. Undersøgelsen pegede på områder, hvor der er behov for yderligere forbedringer: opsporing af potentielle ofre, tilrådighedsstillelse af passende indkvartering, navnlig for børneofre, styrkelse af samarbejdet mellem alle aktører, herunder civilsamfundsorganisationer, og bedre overvågning af foranstaltningernes virkning og resultater i alle faser af henvisningen. Under hensyntagen til det eksisterende nationale og tværnationale samarbejde vil Kommissionen styrke indsatsen for at forbedre støtten til og henvisningen af ofre i grænseoverskridende sammenhæng med henblik på at **etablere en europæisk samarbejds mekanisme om henvisning** med støtte fra relevante EU-agenturer

---

<sup>55</sup> Study on Reviewing the Functioning of National and Transnational Referral Mechanism (2020).

<sup>56</sup> SWD(2020) 226 final af 20.10.2020.

<sup>57</sup> Se også målene i EU-strategien for ofres rettigheder 2020-2025, COM(2020) 258 final af 24.6.2020.

<sup>58</sup> Se Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nylige dom om straffritagelse for ofre, V.C.L. og A.N. mod Det Forenede Kongerige af 16. februar 2021.

<sup>59</sup> Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism (2020).

<sup>60</sup> Ibid.

(såsom Det Europæiske Asylstøttekontor, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder og Cepol).

**Medlemsstaterne tilbydes også støtte af de 10 EU-agenturer**<sup>61</sup>, som underskrev den fælles forpligtelseserklæring i 2018 om at samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel. Kommissionen koordinerer deres samarbejde i overensstemmelse med deres respektive mandater for at tackle udfordringerne i forbindelse med ofre for menneskehandel. De vil i fællesskab aflægge rapport om deres respektive roller og tiltag for at gøre medlemsstaterne mere bevidste om agenturerens potentiale med hensyn til at hjælpe med tidlig identifikation og beskyttelse af ofre og tilskynde medlemsstaterne til at arbejde tættere sammen med agenturerne på dette område.

For at adressere menneskehandel på lokalt, regionalt og tværnationalt plan og drage fordel af tilgængelige europæiske finansieringsinstrumenter vil Kommissionen tilskynde til **samarbejde** mellem relevante **nationale og lokale myndigheder og regioner, byer og kommuner**. Kommissionen vil søge et tættere samarbejde med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget og de respektive partnere for at bekæmpe menneskehandel. Partnerskabet om integration, som Kommissionen og Regionsudvalget har undertegnet<sup>62</sup>, vil yde støtte til integration af alle migranter, herunder ikke-EU-ofre for menneskehandel.

Ofre for menneskehandel bør have **adgang til passende og sikker indkvartering**, der gør det muligt for dem at undslippe menneskehandlere, og som er tilpasset deres særlige behov og omstændigheder. Der er behov for sikre krisecentre for børn, kvinder og mænd. Krisecentre for personer af samme køn, som også yder traumefokuseret støtte, kan effektivt hjælpe ofrene med at komme sig igen. I den forbindelse vil Kommissionen gøre det muligt at yde **målrettet støtte** til krisecentre for ofre for menneskehandel — herunder særlige faciliteter for kvinder og børn, der er ofre for menneskehandel — via Asyl- og Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed i overensstemmelse med de specifikke betingelser for støtteberettigelse og det specifikke anvendelsesområde for de enkelte fonde.

Sociale, økonomiske og uddannelsesmæssige foranstaltninger er afgørende for, at ofrene **kan blive reintegreret i samfundet**. Kommissionen vil lette og fremme programmer, der støtter ofrene i deres rehabilitering og reintegration, f.eks. sundhedsvæsen, psykologiske og juridiske specialtjenester, og lette adgangen til uddannelse og økonomiske muligheder. Kommissionen vil tilskynde medlemsstaterne til at indføre lokalsamfundsstyrede programmer og peer-mentorordninger, der inddrager ofre for menneskehandel, og som giver mulighed for uddannelse, beskæftigelse og selvstændiggørelse.

**Ofre, der ikke er EU-borgere**, står over for yderligere vanskeligheder. Den særlige situation, som ofre for menneskehandel befinder sig i, kræver særlige overvejelser, når der udstedes opholdstilladelser. I henhold til de nuværende EU-regler kan udstedelsen af en

---

<sup>61</sup> Lederne af Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), Den Europæiske Politienhed (Europol), Den Europæiske Unions Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA), Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EMCDDA), Den Europæiske Enhed for Retligt Samarbejde (Eurojust), Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Den Europæiske Unions Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (Cepol) og Det Europæiske Institut til Forbedring af Leve- og Arbejdsvilkårene (Eurofound) har sammen undertegnet en fælles forpligtelseserklæring om at samarbejde om at bekæmpe menneskehandel.

<sup>62</sup>[https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en).

opholdstilladelse være betinget af ofrets samarbejde i straffesager<sup>63</sup>. Desuden er der forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til anvendelsen af betænkningstider, hvor ofre, der ikke er EU-borgere<sup>64</sup>, er sikret bistand. Medlemsstaterne bør være særligt opmærksomme på den særlige situation for ofre for menneskehandel i forbindelse med overførsel af tredjelandsstatsborgere til det land, som de først ankom til<sup>65</sup>. Ofrene kan blive tilgængelige for menneskehandlere og blive udsat for risici for at blive genhandlet. Desuden bør der for migrantbørn indføres specifikke beskyttelsesforanstaltninger for at sikre, at deres rettigheder respekteres under de relevante procedurer<sup>66</sup>. Handlingsplanen om integration og inklusion 2021-2027<sup>67</sup> indeholder foranstaltninger, herunder for ofre for menneskehandel.

I EU's direktiv om bekæmpelse af menneskehandel fastsættes **minimumskrav**, herunder om støtte til og beskyttelse af ofre. Kommissionen vil vurdere, hvordan ovennævnte problemer i forbindelse med direktivet om bekæmpelse af menneskehandel bedre kan tackles, bl.a. gennem en stærk kønsdimension<sup>68</sup> med hensyn til at støtte og beskytte ofre, herunder straffritagelse for ofre for forbrydelser, de var tvunget til at begå, og i forbindelse med Rådets direktiv fra 2014 om opholdstilladelser til ofre for menneskehandel<sup>69</sup>.

#### **Nøgleaktioner:**

##### **Kommissionen vil:**

- styrke kapacitetsopbygning og udveksling af bedste praksis til identifikation af ofre for menneskehandel, navnlig blandt sårbare grupper, herunder gennem finansiering til uddannelse af politi, socialrådgivere, inspektørtjenester og grænsevagter
- fremme programmer for reintegration og styrkelse af ofres indflydelse og udveksling af bedste praksis i denne henseende
- styrke samarbejdet i retning af en europæisk henvisningsmekanisme
- give mulighed for målrettet støtte til specialiserede krisecentre for ofre for menneskehandel, herunder særlige faciliteter for handlede kvinder og børn via Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed
- sikre finansiering i partnerlande uden for EU til ikkestatslige organisationer og

<sup>63</sup> Se artikel 6 og 8 i Rådets direktiv 2003/81/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. Civilsamfundsorganisationer har fremhævet forskellen mellem antallet af ofre, der ikke er EU-borgere, og antallet af opholdstilladelser udstedt i henhold til direktivet.

<sup>64</sup> I henhold til opholdstilladelsesdirektivet fra 2004 indrømmes de berørte tredjelandsstatsborgere en betænkningstid, så de kan restituere sig og undslippe gerningsmændenes indflydelse. Dette giver dem mulighed for at træffe en informeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med de kompetente myndigheder (betænkningstid).

<sup>65</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, EUT L 180 af 29.6.2013.

<sup>66</sup> Meddelelse fra Kommissionen om styrket samarbejde om tilbagesendelse og tilbagetagelse som led i en fair, effektiv og samlet EU-migrationspolitik, COM(2021) 56 final af 10.2.2021.

<sup>67</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en handlingsplan om integration og inklusion 2021-2027, COM(2020) 758 final af 24.11.2020.

<sup>68</sup> Kommissionen følger op på forpligtelserne i EU's strategi for ligestilling mellem kønnene 2020-2025, COM(2020) 152 final af 5.3.2020, herunder ved at foreslå et lovgivningsinitiativ om bekæmpelse af kønsbaseret vold mod kvinder og vold i hjemmet.

<sup>69</sup> Rådets direktiv 2004/81/EF, EUT L 261 af 6.8.2004.

migrationsressourcecentre til støtte for ofre, herunder deres psykosociale behov, under hensyntagen til kønsrelaterede og børnespecifikke behov

- udvikle et tæt samarbejde med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget med henblik på at øge virkningen af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel med sociale og økonomiske partnere og på lokalt og regionalt plan
- styrke partnerskaber med lande uden for EU for at sikre, at ofrenes rettigheder garanteres i alle faser af tilbagesendelsesprocessen, og at de modtager specifik, skræddersyet bistand og beskyttelse ved tilbagesendelse, herunder specifikke garantier for børn.

#### **Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at:**

- fremme kønsfølsom og børnerettighedsbaseret uddannelse for medarbejdere og alle fagfolk, der kan tænkes at komme i kontakt med ofre
- fremme oplysningsaktiviteter rettet mod fagfolk i frontlinjen i højrisikosektorer og højrisikomiljøer, hvor ofre for menneskehandel udnyttes
- skabe sikre rammer for, at ofre kan anmelde forbrydelser uden frygt for at blive retsforfulgt for handlinger, de blev tvunget til at begå af menneskehandlerne, og uden frygt for at blive udsat for sekundær viktimering, intimidering eller gengældelse i forbindelse med straffesager
- forbedre de nationale henvisningsmekanismers funktion
- sørge for uddannelse af sundhedspersonale i forvaltning af mangfoldighed og behovene hos ofre for menneskehandel, der er migranter, inden for rammerne af EU's sundhedsprogrammer
- muliggøre finansiering af programmer, der styres af lokalsamfundet, og programmer til styrkelse af mentorordninger.

## **6. Den internationale dimension**

Globalt blev der i 2020 identificeret 534 forskellige menneskehandelsstrømme, og mere end 120 lande indberettede ofre fra mere end 140 forskellige oprindelseslande<sup>70</sup>. Menneskehandel er en **grænseoverskridende forbrydelse**, og halvdelen af ofrene i Den Europæiske Union er tredjelandstatsborgere, hovedsagelig fra Afrika, Vestbalkan og Asien<sup>71</sup>. I lavindkomstlande er halvdelen af de personer, der er ofre for menneskehandel, børn, hvoraf de fleste er tvunget til børnearbejde<sup>72</sup>. EU skal derfor også intensivere sine bestræbelser på at tackle økonomiske problemer og hjælpe familier og lokalsamfund med at blive mere modstandsdygtige over for negative overlevelsesmekanismer. I forbindelse med EU's eksterne politikker bør der derfor fuldt ud tages hensyn til prioriteterne i denne strategi, herunder ødelæggelse af menneskehandlernes kriminelle forretningsmodel, mindskelse af efterspørgslen og beskyttelse og styrkelse af ofrene.

<sup>70</sup> UNODC, Global Trafficking in Persons report, 2020 (2021). UNODC anvendte udtrykket "flow" — strøm — som en kombination af ét oprindelsesland og ét bestemmelsessted, hvor der blev påvist mindst fem ofre i den omhandlede periode. For disse strømme anvendes data for 2018 (eller de seneste data) som referenceår. For lande, hvor der ikke forelå data for 2018, blev de seneste data fra 2019, 2017 eller 2016 anvendt.

<sup>71</sup> Dataindsamling om menneskehandel i EU (2020).

<sup>72</sup> Global Trafficking in Persons report, 2020.

Ofrene bliver også handlet i blandede **migrationsstrømme** til EU via alle ruter. Smugling af migranter er ofte forbundet med andre former for organiseret kriminalitet, såsom menneskehandel. Den nuværende globale og regionale migrationsituation øger risikoen for menneskehandel, idet menneskehandlere misbruger asylprocedurerne, bl.a. ved at lovliggøre deres egen og ofrenes status<sup>73</sup>. EU's handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter under den nye **pagt om migration og asyl**<sup>74</sup> vil bidrage til at forstyrre menneskehandlernes forretning med at flytte ofre med henblik på udnyttelse til Europa og bekæmpe smuglernetværk. Desuden er et centralt element i pagten etablering og uddybning af partnerskaber med oprindelses-, transit- og bestemmelseslande. Det er derfor vigtigt at fremme **internationalt samarbejde og partnerskaber** ved at gøre bedst mulig brug af udenrigspolitiske instrumenter, samarbejdsværktøjer og finansiering<sup>75</sup> med henblik på at udveksle oplysninger og kriminalefterretninger om menneskehandel, relateret kriminalitet og kriminelle netværk. Et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande fremmes og støttes af en lang række **udenrigspolitiske instrumenter i EU**, herunder den globale strategi for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik, handlingsplanen om menneskerettigheder og demokrati 2020-2024, EU's kønshandlingsplan for foranstaltninger udadtil (2021-2025) og den fælles meddelelse "Frem mod en omfattende strategi for samarbejdet med Afrika". For EU's udvidelsesproces og naboskabspolitik er der desuden andre relevante instrumenter, såsom EU's strategi for Vestbalkan, den fælles meddelelse "Det Østlige Partnerskab efter 2020 — Styrkelse af robustheden — resultater for alle gennem Det Østlige Partnerskab" og den fælles meddelelse "Fornyet partnerskab med de sydlige nabolande — En ny dagsorden for Middelhavsområdet". EU's tilgang til eksternt sikkerhed inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik er afgørende. De civile og militære missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik udgør spydspidsen i bestræbelserne på at ødelægge organiserede kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter og menneskehandel<sup>76</sup>. Et tættere samarbejde med agenturer for retlige og indre anliggender på dette område som fastsat i den civile aftale om den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik<sup>77</sup> er også af afgørende betydning.

Disse instrumenter er afgørende for at fremme et tættere samarbejde mellem EU's medlemsstater og **ofrenes oprindelses- og transitlande**. EU-delegationernes systematiske engagement i specifikke lande vil blive fremmet, og der vil blive tilstræbt et tæt samarbejde med missioner og operationer under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik, hvor det er relevant og passende. EU-Udenrigstjenesten vil fortsat spille en central rolle med hensyn til at styrke det strategiske og operationelle samarbejde med tredjelande og internationale organisationer ved at gøre fuld brug af sine eksterne værktøjer, såsom dialogerne på højt plan og netværket af terrorbekæmpelses-/sikkerhedsekspertter i EU-delegationer. Samarbejdet med FN-agenturer og internationale organisationer, såsom FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse og Den Internationale Organisation for Migration, styrker indsatsen på globalt plan, navnlig med oprindelses- og transitlande.

Kommissionen støtter medlemsstater og partnerlande uden for EU i gennemførelsen af **De Forenede Nationers** konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret

---

<sup>73</sup> Det Europæiske Center for Migrantsmugling (EMSC), 4th Annual Activity Report, Europol, 2020.

<sup>74</sup> Meddelelse fra Kommissionen om en ny pagt om migration og asyl, COM (2020)609 final af 23.9.2020.

<sup>75</sup> For eksempel gennem instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde.

<sup>76</sup> For eksempel EUBAM Libya-missionen og operationen EUNAVFOR MED IRINI.

<sup>77</sup> Den 19. november 2018 vedtog Rådet og EU-medlemsstaterne konklusioner om oprettelse af en aftale om den civile fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP). Se Rådets konklusioner: <https://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>.

kriminalitet og protokollen om menneskehandel, som EU og dets medlemsstater er parter i. EU og medlemsstaterne er også en del af den nyligt lancerede revisionsmekanisme for gennemførelsen af FN's protokol om menneskehandel. Kommissionen vil tilstræbe et tættere samarbejde med relevante aktører i forbindelse med FN-protokollen, herunder, men ikke begrænset til, den tværinstitutionelle koordinationsgruppe for bekæmpelse af menneskehandel i De Forenede Nationer (ICAT). Kommissionen vil også arbejde tæt sammen med **Europarådet** og dets ekspertgruppe om bekæmpelse af menneskehandel<sup>78</sup> i overensstemmelse med de prioriteter, der er fastlagt i denne strategi.

I eksterne foranstaltninger bør der tages hensyn til FN's relevante **verdensmål for bæredygtig udvikling**, der fokuserer på menneskehandel<sup>79</sup>. I den forbindelse fremmer **EU's handelspolitik** mål for bæredygtig udvikling, herunder menneskerettigheder og beskæftigelsesstandarder. Kommissionen vil overveje, om de nuværende internationale standarder mod menneskehandel bedre kan afspejles i gennemførelsen af **handelsaftaler** og håndhævelsen heraf, navnlig gennem en mere assertiv anvendelse af klausulen om væsentlige elementer.

Kommissionen glæder sig over EU's nyligt vedtagne **globale sanktionsordning for menneskerettigheder**<sup>80</sup>, som gør det muligt for Den Europæiske Union at målrette sin indsats mod personer, enheder og organer, der er ansvarlige for, involveret i eller forbundet med alvorlige menneskerettighedskrænkelser og overgreb på verdensplan. Sanktionsordningen gør det muligt for Rådet at indføre rejseforbud, indefrysning af aktiver og forbud mod at stille pengemidler eller økonomiske ressourcer til rådighed for personer og enheder, der er opført på listen.

#### **Nøgleaktioner:**

##### **Kommissionen vil:**

- vedtage en EU-handlingsplan for bekæmpelse af smugling af migranter (2021-2025)
- intensivere samarbejdet med oprindelses- og transitlande uden for EU samt med internationale og regionale partnere, herunder internationale organisationer
- anvende de dedikerede menneskerettigheds- og sikkerhedsdialoger til at indgå i et samarbejde med partnerlande
- styrke samarbejdet med Europarådet og dets ekspertgruppe om bekæmpelse af menneskehandel
- støtte EU-Udenrigstjenestens systematiske engagement i specifikke lande gennem regelmæssig og målrettet kommunikation, handling og udveksling af oplysninger.

##### **Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at:**

<sup>78</sup> Rådets konklusioner om EU's prioriteter for samarbejdet med Europarådet i 2020-2022, 9283/20. 13. juli 2020.

<sup>79</sup> Mål 5.2 (vold mod alle kvinder og piger), mål 8.7 (tvangsarbejde og menneskehandel) og mål 16.2 (vold mod og tortur af børn).

<sup>80</sup> Rådets afgørelse (FUSP) 2020/1999 af 7. december 2020 om restriktive foranstaltninger over for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, EUT L 410I af 7.12.2020, og Rådets forordning (EU) 2020/1998 af 7. december 2020 om restriktive foranstaltninger over for alvorlige krænkelser af menneskerettighederne, EUT L 410I af 7.12.2020.

- forbedre udvekslingen af oplysninger og kriminalefterretninger om menneskehandel og relaterede forbrydelser og kriminelle netværk fremme grænseoverskridende og internationalt operationelt og retligt samarbejde i lande, der er berørt af menneskehandel, navnlig på Vestbalkan, lande i naboskabsområdet, Afrika, Mellemøsten og Sydøstasien, herunder med støtte fra EU-agenturer såsom Europol og Eurojust.

## 7. Konklusion

Menneskehandel er en alvorlig og kompleks forbrydelse, som især rammer kvinder og børn. Det medfører enorme indtægter for kriminelle, samtidig med at det forårsager utrolige lidelser for ofrene og høje omkostninger for vores samfund. På trods af de fremskridt, der er gjort i det seneste årti for at styrke EU's indsats mod menneskehandel, er truslen om menneskehandel fortsat høj for alle sårbare personer. Menneskehandel påvirker samfundsstrukturen, retsstatsprincippet og den bæredygtige udvikling i EU's medlemsstater og vores partnerlande.

Med denne strategi fremlægger Kommissionen et fornyet tilsagn om og en stærk politisk ramme for at beskytte sårbare personer mod menneskehandel, styrke ofrenes stilling, retsforfølge gerningsmændene og beskytte vores samfund. Kvinder og børn står i centrum for dette engagement.

Prioriteterne og foranstaltningerne i denne strategi vil blive gennemført i perioden 2021-2025. I mellemtiden vil Kommissionen være parat til at reagere hurtigt på enhver ny udvikling eller nye tendenser baseret på løbende overvågning og analyse af, hvordan menneskehandel udvikler sig — i og uden for EU. Sammen skal EU og medlemsstaterne være på forkant med de kriminelle og de, der bruger og udnytter ofre.

Kommissionen er fast besluttet på at sikre en rettidig og effektiv gennemførelse af denne strategi. Da bekæmpelse af menneskehandel kræver engagement fra alle, vil Kommissionen arbejde tæt sammen med alle partnere for at maksimere virkningen af de planlagte foranstaltninger. EU's koordinator for bekæmpelse af menneskehandel vil bidrage til at sikre koordinering og sammenhæng mellem EU-institutionerne, EU-agenturerne, medlemsstaterne og internationale aktører i forbindelse med gennemførelsen af denne strategi. Det er afgørende at forene kræfterne i kampen mod menneskehandel for at garantere europæisk sikkerhed, beskytte sårbare personer og økonomien og sikre retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder.

Kommissionen vil også systematisk overvåge og rapportere om gennemførelsen af denne strategi, herunder til Europa-Parlamentet og Rådet.