

# EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

---

*Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender*

26.4.2006

## **ARBEJDSDOKUMENT**

om den fremtidige EU-strategi med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Edit Bauer

## **Indledning**

I henhold til det amerikanske udenrigsministeriums 2005-rapport om menneskehandel er skønsmæssigt mellem 600 000 og 800 000 mænd, kvinder og børn hvert år ofre for handel med mennesker over internationale grænser. Omkring 80 % heraf er kvinder og piger, og op til 50 % er mindreårige. Størstedelen af ofrene sælges og købes med kommerciel seksuel udnyttelse for øje. Andre skøn er endnu højere, idet FN anslår, at der er tale om over 1 mio. ofre om året, mens der ifølge ILO sælges og købes over 1,2 mio. børn. Det er FN's opfattelse, at menneskehandel er organiseret kriminalitets tredjestørste indtægtskilde næst efter handel med våben og narkotika<sup>1</sup>. Imidlertid fremhæver 2005-rapporten om menneskehandel også det alarmerende omfang af slaveri med henblik på arbejdskraftudnyttelse.

I EU ligger antallet af ofre for menneskehandel på over 100 000. (Dog bør statistikker omgås med stor forsigtighed, da der ikke foreligger pålidelige data for menneskehandel). Det er vigtigt at understrege, at de mest udsatte personer er kvinder og børn. "Children are particularly vulnerable to trafficking in human beings, due to their lack of experience, dependence and trust of adults, notably relatives and people in positions of authority and have fewer possibilities to escape exploitative situations" [børn er særlig udsatte for menneskehandel som følge af deres manglende erfaring og afhængighed af og tillid til voksne, navnlig slægtninge og personer med en autoritativ position, og har færre muligheder for at undslippe situationer kendetegnet ved udnyttelse]<sup>2</sup>.

Ovennævnte rapport er baseret på den internationalt anerkendte definition af menneskehandel i FN-protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel. I henhold til protokollens artikel 3 forstås ved menneskehandel "det at rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri eller misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, med det formål at udnytte vedkommende. Begrebet udnyttelse omfatter mindst udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer."

Den Internationale Organisation for Migration (IOM) fremhæver den stigende forekomst af andre former for handel med børn eller familier, f.eks. til tiggeri eller kriminel virksomhed<sup>3</sup>.

Selv om der er gjort en meget stor indsats for at vedtage og gennemføre foranstaltninger til bekæmpelse af denne særdeles farlige form for kriminalitet, som har en undergravende indvirkning på samfundet, tiltager denne moderne form for slaveri fortsat i mange dele af Europa<sup>4</sup>.

Menneskehandel er et flerdimensionalt fænomen, idet det på den ene side er en alvorlig forbrydelse (både i organiseret og ikke-organiseret form), som er forbundet med enten seksuel udnyttelse eller udnyttelse af arbejdskraft, og på den anden en fundamental krænkelse af

---

<sup>1</sup> Franco Frattini, 19. august 2005.

<sup>2</sup> Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking, Den Internationale Organisation for Migration (IOM), Wien, 2006.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Situationsrapport om organiseret kriminalitet 2005, Europarådet, december 2005.

grundlæggende menneskerettigheder.

I Den Europæiske Unionens charter om grundlæggende rettigheder hedder det i artikel 5, stk. 3, at "menneskehandel er forbudt". Der findes en række lovbestemmelser, hvormed formålet er at skærpe retsforfølgningen af menneskehandlere og beskytte ofrene på behørig vis:

- rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel (frist for gennemførelse: 1. august 2004)
- rammeafgørelse om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi (frist for gennemførelse: 20. januar 2006)
- direktiv om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder (frist for gennemførelse: 6. juni 2006).

### **1. Generelle principper**

- Selv om menneskehandel generelt betragtes som en forfærdelig forbrydelse<sup>1</sup>, er ratificeringen og gennemførelsen af internationale konventioner, navnlig Europarådets konvention om indgriben over for menneskehandel samt forskellige direktiver, ikke tilfredsstillende og skrider kun langsomt frem.
- Eftersom menneskehandel for størstedelens vedkommende har internationale karakter, er det nødvendigt at styrke det internationale samarbejde inden for efterforskning, udveksling af oplysninger, identificering af ofre, retshåndhævelse og reintegration. Europol, Eurojust, Frontex og taskforceen af politichefer må spille en større rolle i dette samarbejde.
- Internationale dokumenter lægger vægt på menneskerettighedsindfaldsvinklen og fokuserer på beskyttelsen af ofre. Eftersom retsforfølgningen af menneskerettighedskrænkelser ikke altid svarer til disses alvor, kan der opstå en vis tvivl, hovedsagelig for så vidt angår udnyttelse af arbejdskraft, da den retslige påtale, hvis menneskehandel hovedsagelig betragtes som en menneskerettighedskrænkelse, vil være mildere<sup>2</sup>.
- Definitioner af menneskehandel skelner klart mellem menneskehandel og menneskesmugling. Visse eksperter betragter en sådan skelnen som illusorisk, eftersom de reelle konsekvenser ofte optræder til sidst. "What we know about both smuggling and trafficking suggests that it would be more accurate to view them as a continuum, shading into and out of one another across a number of dimensions" [Vort kendskab til såvel menneskesmugling som menneskehandel tyder på, at det ville være rigtigere at betragte dem som et kontinuum, som gradvist flyder sammen for derefter gradvist atter at flyde fra hinanden på tværs af en række dimensioner]<sup>3</sup>. I denne sammenhæng spiller en klar identificering af ofret en meget vigtig rolle, da den gør det muligt at skelne

<sup>1</sup> Konference på højt plan om bekæmpelse af menneskehandel, navnlig handel med kvinder og børn - forebyggelse, beskyttelse, retsforfølgning, Wien, marts 2006.

<sup>2</sup> Gabal, I. Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu, 2006, Prag.

<sup>3</sup> Kelly, L., A Critical reflection in research... In: Data and research on Human Trafficking: A global survey, 2005, IOM.

handel fra smugling. Erfaringen viser, at politimyndigheder som en konsekvens af den manglende skelnen mellem de to begreber ofte behandler ofre for handel og ofre for smugling ens.

- Menneskehandel er styret af både udbud og efterspørgsel. På udbudssiden rapporteres der hovedsagelig om fattigdom, kønsdiskrimination, manglende uddannelse og korruption som værende årsager til denne handel.

Ifølge visse eksperter er efterspørgslen hoveddrivkraften bag menneskehandel.

Markedsefterspørgslen - navnlig fra sexkøbere - skaber stærke profitincitament for menneskehandlere og øger dermed menneskehandlen. Det amerikanske udenrigsministeriums rapport<sup>1</sup> understreger, at der, hvor prostitution blomster, blomstrer også handlen med mennesker. Andre undersøgelser fremhæver det høje toleranceniveau over for udnyttelsen af ofrenes arbejdskraft som et socialt accepteret middel til at billiggøre tjenesteydelser eller varer<sup>2</sup>. Det ser ud til, at det uden en ændring i offentlighedens tolerance over for og tvetydige holdning til efterspørgslen efter den arbejdskraft, som ofre for menneskehandel har at tilbyde, næppe vil lykkes at forbedre bekæmpelsen af menneskehandel i væsentlig grad.

Selv om vi mangler en omfattende viden og data om efterspørgslen, ser det ud til, at der navnlig er tale om hjælpeløshed, og sandsynligvis også om manglende politisk vilje, når det drejer sig om at komme efterspørgslen til livs og tage endelige skridt i retning af en løsning. I visse rapporter tales der endog om et højt korruptionsniveau i beslutningsprocessen omkring begrænsning af efterspørgslen<sup>3</sup>.

## 2. Forebyggelse

Medierne spiller en grundlæggende rolle for så vidt angår forebyggelse, navnlig hvor det drejer sig om at øge offentlighedens bevidsthed om menneskehandel. Når medierne behandler sager om menneskehandel, er det imidlertid meget vigtigt, at de beskytter ofrenes personoplysninger for ikke at vanskeliggøre deres reintegration i samfundet.

Et meget vigtigt mål med forebyggelse er at medvirke til at fjerne årsagerne til menneskehandel i oprindelseslandene.

I denne forbindelse har navnlig følgende stor betydning:

- i **oprindelseslandene**: fattigdomsbekæmpelse, information om mulighederne for lovlig indvandring
- i **bestemmelsesstaten**: begrænsning af efterspørgslen, sænkning af offentlighedens toleranceniveau, åbning af arbejdsmarkedet over for lovlig indvandring, øget kontrol med arbejdsmarkedet. Det største problem her er tvungen prostitution. Det er tvivlsomt, om det middel, som artikel 19 i Europarådets konvention om indgriben over for menneskehandel sætter sin lid til<sup>4</sup>, ville være effektivt nok til at sikre en væsentlig

---

<sup>1</sup> Rapport om menneskehandel, det amerikanske udenrigsministerium, juni 2005.

<sup>2</sup> Gabal, I., ibid.

<sup>3</sup> Gabal, I., ibid.

<sup>4</sup> "Each party shall consider adopting such legislative and other measures as may be necessary to establish as criminal offences under internal law, the use of services which are the object of exploitation ...with the knowledge that the person is a victim of trafficking in human beings."

begrænsning af efterspørgslen.

Konsulaternes og grænsekontrolmyndighedernes oplysnings- og overvågningsvirksomhed er også et af de største problemer på dette område. Visse erfaringer viser, at konsulaternes og grænsekontrolmyndighedernes personale bør gives tilstrækkelig uddannelse.

### **3. Retsforfølgning**

Alle former for foranstaltninger må tage sigte på at ændre menneskehandel "fra at være en forretning med lav risiko og højt udbytte inden for organiseret kriminalitet til at være en forretning med høj risiko og lavt udbytte"<sup>1</sup>.

#### **3.1. Identificering**

Hurtig identificering af ofre har central betydning for bekæmpelsen af menneskehandel. IOM understreger, at et af de mest foruroligende aspekter ved menneskehandel i øjeblikket er den manglende identificering af børneofre for menneskehandel.

#### **3.2. Retsforfølgning**

Øget retsforfølgning og kriminalisering af menneskehandlere og mellemmand har central betydning for bekæmpelsen af menneskehandel. Dette indebærer nødvendigvis muligheden for beslaglæggelse af udbyttet fra kriminel virksomhed.

Det synes heller ikke at være til at komme uden om øget kontrol med arbejdsstyrken, herunder indførelse af straf for udnyttelse af arbejdskraft og illegale arbejdstagere. Etablering af et netværk bestående af de nationale myndigheder med ansvar for arbejdstagerkontrol og harmonisering af straffene for udnyttelse af arbejdskraft kunne føre til en begrænsning af denne kriminelle virksomhed.

Med henblik på at sikre effektiv efterforskning og retsforfølgning i menneskehandelssager forekommer det nyttigt at oprette særligt udstyrede og uddannede enheder inden for de nationale politimyndigheders og offentlige anklagemyndigheders rammer<sup>2</sup>.

### **4. Beskyttelse af ofre**

Der hersker et generelt ønske om at fremskynde gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF om udstedelse af opholdstilladelser til ofre for menneskehandel<sup>3</sup>.

Dette er ensbetydende med fysisk, psykologisk og social restituering af ofre og med at tilbyde dem boliger, adgang til lægebehandling, adgang til arbejdsmarkedet, rådgivning på deres modersmål og adgang til uddannelse og erhvervsuddannelse. Det ville være hensigtsmæssigt at yde ofre erstatning<sup>4</sup>.

I forbindelse med beskyttelse af ofre for menneskehandel er det nødvendigt at anvende

---

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

<sup>2</sup> Reference guide for Anti-Trafficking, Legislative Review, OSCE, ODIHR, Wien 2001.

<sup>3</sup> Franco Frattini, *ibid.*

<sup>4</sup> A.M. Costa, *Combating Trafficking in Human beings*, Wien, 2006.

princippet om integrering af kønsaspektet og en indfaldsvinkel, der tager hensyn til barnets rettigheder.

En af de grundlæggende former for beskyttelse af ofre i bestemmelsesstaterne er etablering af varme linjer til nødopkald på forskellige sprog. Ngo'er, der bistår ofre for menneskehandel, bør støttes af regeringer for at sikre deres overlevelse.

Til bekæmpelse af menneskehandel er der brug for en sammenhængende politik på såvel nationalt som internationalt plan. Med henblik herpå er det uomgængelig nødvendigt med et snævrere samarbejde mellem offentlige institutioner og ngo'er. Hvad mere er, er det absolut nødvendigt at udnævne koordinører på nationalt plan og at sikre, at disse samarbejder med internationale organisationer.