

(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling

FORELØBIG
2004/2216(INI)

19.9.2005

UDKAST TIL BETÆNKNING

om strategier for bekæmpelse af handel med kvinder og børn, der er sårbare
over for seksuel udnyttelse
(2004/2216(INI))

Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling

Ordfører: Christa Prets

PR_INI

INDHOLD

	Side
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING	3
BEGRUNDELSE	8

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om strategier for bekæmpelse af handel med kvinder og børn, der er sårbare over for seksuel udnyttelse (2004/2216(INI))

Europa-Parlamentet,

- der henviser til artikel 5 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder¹, hvori det angives, at "menneskehandel er forbudt",
- der henviser til artikel 4 og 5 i verdenserklæringen om menneskerettigheder af 1948,
- der henviser til konventionen om barnets rettigheder af 1989, der vedrører beskyttelsen af børn mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuel misbrug og søger at forebygge bortførelse og salg af eller handel med børn,
- der henviser til Palermo-protokollen af 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og strafforfølgelse af handel med mennesker, særlig kvinder og børn, der hører under FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet,
- der henviser til Bruxelles-erklæringen om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, vedtaget den 20. september 2002, hvori der slås til lyd for effektive, koordinerede tiltag mellem oprindelses-, transit- og destinationslandene, som omfatter alle nationale og internationale aktører fra de berørte områder,
- der henviser til Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel²,
- der henviser til Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi³,
- der henviser til Rådets direktiv 2004/81/EF af 29. april 2004 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 myndigheder⁴,
- der henviser til rapporten fra Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel, der blev oprettet i 2003 af Kommissionen,

¹ EFT C 364 af 18.2.2000.

² EFT L 203 af 1.8.2002, s. 1.

³ EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

⁴ EUT L 261 af 6.8.2004, s. 19.

- der henviser til konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tampere den 15. og 16. oktober 1999, hvori det fastslås, at personer, der handler med mennesker, skal bekæmpes, og hvori nødvendigheden af at bekæmpe alle former for menneskehandel understreges,
 - der henviser til Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet - "Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed: Status over Tammerfors-programmet og retningslinjer for fremtiden" (KOM/2004/0401)¹,
 - der henviser til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 293/2000/EF af 24. januar 2000 om vedtagelse af et EF-handlingsprogram (Daphne-programmet) (2000-2003) om forebyggende foranstaltninger til bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder²,
 - der henviser til Beijing-erklæringen vedtaget under De Forenede Nationernes fjerde internationale kvindekongres³,
 - der henviser til Haag-programmet⁴ om et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvori Rådet og Kommissionen opfordres til at udarbejde en plan for opstilling af bedste praksis, fælles standarder og mekanismer til bekæmpelse af menneskehandel,
 - der henviser til Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005,
 - der henviser til forretningsordenens artikel 45,
 - der henviser til betænkning fra Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling og betænkning fra Udvalget Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (A6-0000/2005),
- A. der henviser til, at handel med mennesker indebærer alvorlige krænkelse af grundlæggende menneskerettigheder og anvendelse af grusomme midler, såsom tvang, magt, trusler, bortførelse, vold, svig eller bedrag,
- B. der henviser til, at kvinder og børn er særlig sårbare over for dette komplekse fænomen, der hovedsageligt kontrolleres af kriminelle netværk, og at de derfor i højere grad risikerer at blive ofre for menneskehandel,
- C. der henviser til Rådets og Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres⁵, forelagt Det Europæiske Råd i Wien, hvori der opfordres til en øget indsats med sigte på at nå til enighed om fælles definitioner,

¹ EU's Bulletin 6-2004

² EFT L 34 af 9.2.2000, s. 1.

³ De Forenede Nationer, Beijing-erklæring og handlingsplatform
<http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm>.

⁴ Haag-programmet godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004.

⁵ EFT C 19 af 23.1.1999.

- sigtelser og sanktioner, i første omgang inden for et begrænset antal områder, herunder menneskehandel, især udnyttelsen af kvinder og seksuel udnyttelse af børn,
- D. der henviser til nødvendigheden af at bekæmpe menneskehandel ikke kun gennem medlemsstaternes individuelle tiltag, men også gennem en samlet og integreret tværfaglig indsats på EU-plan og på internationalt plan,
- E. der henviser til, at den manglende fælles definition af handel med kvinder og børn og de manglende fælles retningslinjer for sammenlignelige oplysninger, forskning og analyse udgør væsentlige hindringer for effektive tiltag og politikker,
- F. der henviser til, at idet handel med kvinder og børn hører under grænseoverskridende kriminalitet, er forudsætningen for en effektiv forebyggelsesstrategi:
- fokus på de tre parter involveret i markedet for menneskehandel, dvs. offer, menneskehandler og forbruger;
 - samarbejde mellem oprindelses-, transit og destinationslandene;
 - samarbejde på EU-plan samt på regionalt og globalt plan;
 - sammenhæng mellem de foranstaltninger, der træffes af internationale organisationer, herunder De Forenede Nationer, Europarådet, Den Europæiske Union, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa og G8,
1. understreger vigtigheden af en tilgang baseret på menneskerettighederne og integration af køns- og børneaspektet i forbindelse med udviklingen og implementeringen af forebyggelsesstrategier;
2. beklager, at der på EU-plan ikke eksisterer nogen politik med det særlige formål at **bekæmpe menneskehandel**, idet menneskehandel hovedsagelig betragtes som en kompetence under den tredje søjle; beklager desuden, at forbindelsen mellem menneskehandel og indvandring, social sikring og udvikling ikke anerkendes; beklager endelig, at der ikke eksisterer nogen samlet ekstern politik til bekæmpelse af menneskehandel;
3. understreger behovet for at udvikle særlige foranstaltninger mod menneskehandel som led i EU's naboskabspolitik og med henblik på fremtidige udvidelser af EU;
4. fremhæver, at fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder i alle EU's politikker og gennemførelsen af national lovgivning om lige muligheder er af afgørende betydning **for at modvirke drivkræfterne** bag menneskehandel, herunder fattigdom, social udstødelse, arbejdsløshed, manglende uddannelse, korrupsion, diskrimination af og vold mod kvinder;
5. opfordrer medlemsstaterne til i højere grad at forpligte sig til at integrere kønsaspektet og børneaspektet i EU's programmer for udviklingssamarbejde og fattigdomsbekæmpelse; opfordrer desuden kraftigt internationale organisationer,

- herunder Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Verdenshandelsorganisationen til at prioritere feminiseringen af fattigdom og børnefattigdom;
6. fremhæver vigtigheden af at se på forbindelsen mellem menneskehandel og indvandring og at betragte lovlige indvandringskanaler som et middel til forebyggelse af menneskehandel;
 7. opfordrer medlemsstaterne til at ændre deres visapolitik med henblik på at forebygge misbrug og yde beskyttelse mod udnyttelse;
 8. opfordrer Kommissionen til at overvåge implementeringen af og den fælles fortolkning af eksisterende instrumenter til bekæmpelse af menneskehandel og til at iværksætte en undersøgelse af eksisterende retlige sanktioner og tiltag på EU-plan og på internationalt plan til bekæmpelse af handel med kvinder og børn;
 9. glæder sig over forslaget i Europarådets konvention **om bekæmpelse af menneskehandel**¹ om at oprette et europæisk overvågningscenter for bekæmpelse af menneskehandel og anbefaler, at centrets aktiviteter udvides til at omfatte dataindsamling, situationsvurderinger, udveksling af oplysninger og vurdering af forbindelsen mellem hensigten bag love mod menneskehandel, politikker og indgreb og deres faktiske indvirkning;
 10. opfordrer indtrængende medlemsstaterne til **at indføre** nationale kontaktpunkter eller til at udpege nationale ordførere med den opgave at indsamle, udveksle og bearbejde data om menneskehandel; understreger vigtigheden af at indsamle kønsbaserede og sammenlignelige data, idet det skal erindres, at det er meget vigtigt at sikre, at oplysningerne forbliver fortrolige i lyset af ngo'ernes betænkeligheder ved videregivelse af data om ofre;
 11. opfordrer medlemsstaterne til at iværksætte og/eller styrke oplysningskampagner med det formål at oplyse de mest sårbare medlemmer af samfundet i oprindelseslandene og at gøre offentligheden i destinationslandene opmærksom på problemet;
 12. opfordrer medlemsstaterne til at indføre en dag mod menneskehandel på EU-plan, herunder et internationalt logo mod menneskehandel, for derved at udbrede kendskabet til handel med kvinder og børn og at gøre spørgsmålet mere synligt ved at henvende sig til offentligheden med ét enkelt stærkt budskab;
 13. fremhæver vigtigheden af, at de kompetente myndigheder ansætter kvalificeret personale, der er særlig uddannet til at forebygge menneskehandel gennem deltagelse i fælles uddannelsesprogrammer for alle de berørte aktører – politiet, de retshåndhævende myndigheder, socialrådgivere og andre, der arbejder med kønssensitive redskaber og færdigheder;

¹ Vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005.

14. opfordrer medlemsstaterne **til at** håndhæve loven og øge retsforfølgelsen af og straffen for menneskehandlere, medskyldige og personer, der søger seksuelle tjenester af mindreårige og at retsforfølge de personer, der hvidvasker fortjenesterne ved menneskehandel;
15. opfordrer medlemsstaterne til at fremme princippet om virksomhedernes sociale ansvar og offentlig-privat partnerskab og dermed involvere civilsamfundets organisationer i gennemførelsen af forebyggelsesstrategier;
16. opfordrer medlemsstaterne til at udvikle og gennemføre programmer med sigte på social integration og rehabilitering af kvinder og børn, der tidligere har været ofre for menneskehandel med henblik på at undgå, at de på ny bliver ofre;
17. opfordrer indtrængende medlemsstaterne til at vedtage en entydig, retlig definition af handel med børn baseret på internationalt anerkendte standarder, der er forankret i Palermo-protokollen¹ og FN-konventionen om barnets rettigheder, der gør det muligt at forhindre, at handel med børn behandles som en underkategori af menneskehandel;
18. fremhæver det presserende behov for at udvikle og gennemføre et særligt forebyggelsesprogram baseret på børns rettigheder og på et samarbejde mellem oprindelses-, transit- og destinationslandene; henleder opmærksomheden på, at EU mangler en samlet, ekstern politik over for tredjelande, som de fleste børn, der bliver ofre for menneskehandel, stammer fra;
19. mener, at **børn bør medtages** som deltagere **i et sådant program**, og anmoder medlemslandene om at gennemføre uddannelsesprogrammer for piger og drenge som led i skoleforløbet med henblik på at bekæmpe diskrimination og fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder;
20. fremhæver Europols vigtige rolle og opfordrer Kommissionen til, i samarbejde med medlemsstaterne, at øge Europols finansielle og personalemæssige ressourcer og således effektivisere Europols forebyggende indsats mod menneskehandel;
21. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til regeringerne og parlamenterne i medlemsstaterne og tiltrædelseslandene.

¹ I henhold til Palermo-protokollen defineres handel med børn som hvervning, transport, overdragelse, anbringelse eller modtagelse af et barn med sigte på udnyttelse enten i eller uden for landet.

BEGRUNDELSE

Som det blev erklæret af FN's generalsekretær, Kofi Annan, er handel med mennesker, især med kvinder og børn med sigte på seksuel samt andre former for udnyttelse "en af de groveste krænkelse af menneskerettighederne"¹. Menneskehandel, der på internationalt plan defineres som hvervning, transport, overdragelse, anbringelse eller modtagelse af personer ved hjælp af trusler om eller anvendelse af vold, tvang, bortførelse, bedrag, vildledning med sigte på udnyttelse² (seksuel udnyttelse, tvunget arbejde eller tvungne ydelser, slaveri og hermed sidestillet praksis, livegenskab og fjernelse af organer), er i vækst globalt set som følge af stigningen i den profitable organiserede kriminalitet (den store pulje af potentielle ofre blandt gruppen af ulovlige indvandrede viser, at det kan betale sig at handle med mennesker, da omkring 50 % af de 175 millioner indvandrere på globalt plan er kvinder i henhold til Den Internationale Organisation for Migration).

Ifølge en rapport om menneskehandel fra 2005, udarbejdet af det amerikanske udenrigsministerium, kontoret med ansvar for overvågning og bekæmpelse af menneskehandel, udgør kvinder og piger omkring 80 % af de anslåede 600.000 til 800.000 mænd, kvinder og børn, der handles på tværs af grænserne hvert år, og omkring 50 % er mindreårige³. Tallene viser også, at de fleste af de transnationale ofre handles med sigte på kommerciel, seksuel udnyttelse. Handelsnetværkerne er på det sidste blevet mere og mere fleksible, idet de tilpasser sig de forskellige situationer og ændrer sig med henblik på at tilpasse sig de forskellige mulige ruter. Deres decentraliserede opbygning gør det muligt at reagere hurtigt på foranstaltninger til håndhævelse af loven og mulige konkurrenter⁴.

Udviklingen af effektive forebyggelsesstrategier bør gå hånd i hånd med løsningen af de primære årsager til menneskehandel, såsom feminiseringen af fattigdom og arbejdsløshed, tiltrækningen ved forskellene i livskvalitet mellem oprindelseslandet og destinationslandet, vold mod kvinder og børn, diskrimination af kvinder, restriktiv indvandringspolitik i destinationslandene, manglende politisk stabilitet i oprindelseslandene osv. Det er afgørende, at køns- og børneaspektet integreres i alle EU's politikker, herunder strategier til bekæmpelse af menneskehandel.

Med henblik på at udvikle effektive sociale og økonomiske politikker i de enkelte lande er det vigtigt at identificere de primære faktorer, der gør kvinder og børn sårbare over for menneskehandel, der kan være landespecifikke, og som skal prioriteres højt. Undersøgelser gennemført af Den Internationale Organisation for Migration i Rumænien viser, at mange faktorer, såsom tidlig afslutning af skoleforløbet, opvækst i misbrugsfamilier eller familier med kun én forsørger, opvækst i mellemstore byer, tilhørsforhold til minoriteter eller ringe viden om leve- og arbejdsvilkårene i udlandet osv., rent faktisk kan øge kvinders sårbarhed over for menneskehandel. Det skal især fokuseres på kvinder og børn, der tilhører minoriteter

¹ Uddrag af erklæring udsendt den 12. december 2000, Palermo, Italien.

² *Report of the Experts Group on Trafficking in Human Beings* (Europa-Kommissionen, GD for Retfærdighed, Frihed, Sikkerhed, 2004).

³ *Trafficking in Persons Report* (Udenrigsministeriet, USA, 2005).

⁴ *Who is next victim? Vulnerability of young Romanian women to trafficking in human beings* (Den Internationale Organisation for Migration, 2003, s.61).

og kvinder og børn i landbrugsdistrikter. Den øgede risiko for, at de bliver ofre for menneskehandel, bør derfor imødegås ved gennemførelse af særlige foranstaltninger. En forståelse af sårbarhedsfaktorerne kan blive et effektivt instrument i kampen mod menneskehandel og organiseringen af den forebyggende indsats. Viden om, hvem de potentielle ofre er, skal hjælpe de retshåndhævende myndigheder med at identificere menneskehandlernes profil¹.

Menneskehandel er et humanitært problem, der nødvendiggør et globalt, regionalt og lokalt samarbejde. Udviklingen af forebyggende strategier bør baseres på et samarbejde mellem civilsamfundets organisationer og de retshåndhævende myndigheder. Et af de første skridt til at udvikle et samarbejde på EU-plan er at anvende en integreret og harmoniseret fremgangsmåde i forbindelse med indsamlingen af data om menneskehandel. Indsamlingen af pålidelige og sammenlignelige data er en forudsætning for udviklingen af vellykkede forebyggelsesstrategier. I rapporten påpeges vigtigheden af at indføre nationale og/eller regionale kontaktpunkter eller ordførere i de enkelte nuværende og fremtidige EU-medlemsstater med henblik på at gøre dataindsamlingsprocessen nemmere og at synkronisere denne. Vigtigheden af indsamling af data om børneofre understreges ligeledes i rapporten, og det fremføres, at børneofre bør udgøre en særskilt kategori.

Ydermere skal forebyggelsesstrategier fokusere på de tre parter involveret i menneskehandel: udbuds- og efterspørgselssiden og menneskehandlerne. Hvad angår udbudssiden, eller de potentielle ofre for menneskehandel, bør de forebyggende foranstaltninger i første omgang rettes mod de mest sårbare grupper ved at forbedre og udvide deres muligheder for uddannelse og beskæftigelse og ved at bekæmpe feminiseringen af fattigdom, diskrimination og forskelsbehandling. På det praktiske plan bør der udvikles oplysningskampagner, herunder fælles logo på EU-plan, med det formål at synliggøre problemet, hvor der oplyses om risikoen ved menneskehandel, rekrutteringsmåder, hjælpelinjer osv. Menneskehandel har meget skadelig indvirkning på kvinders og børns helbred. De sundhedsmæssige konsekvenser af menneskehandel berører den fysiske sundhed, den seksuelle og reproduktive sundhed, den mentale sundhed, misbrug og forkert brug af stoffer, det sociale velvære osv. Strategier til forebyggelse af menneskehandel bør indbefatte strategier til fremme af folkesundheden med det formål at oplyse om den reproduktive og seksuelle sundhed, smitsomme sygdomme, den mentale sundhed, helbredsrisici knyttet til migration, herunder juridiske rettigheder til sundhedstjenester i andre lande². Hvad angår menneskehandlere, skal de retshåndhævende myndigheder retsforfølge og straffe menneskehandlere hårdt, bekæmpe korrupcion og gøre en indsats for at identificere ændrede ruter for menneskehandel på grundlag af den internationale, fælles definition af menneskehandel. Personalet i retshåndhævende institutioner bør tilbydes særlig uddannelse i at blive bedre til at identificere ofrene for menneskehandel, således at ofrene for menneskehandel tilskyndes til at henvende sig til de relevante institutioner. Det drejer sig også om at opnå en bedre forståelse af strømme af ofre for menneskehandel og tendenser, hvilket vil føre til en bedre forståelse af problemets omfang og karakter, således at der kan udvikles effektive politikker til løsning af problemet. Hvad angår efterspørgselssiden,

¹ *Who is next victim? Vulnerability of young Romanian women to trafficking in human beings* (Den Internationale Organisation for Migration, 2003).

² *The Health Risks and Consequences of Trafficking in Women and Adolescents: Findings from a European study* (London School of Hygiene and Tropical Medicine, 2003)

skal der udvikles oplysningskampagner i destinationslandene med henblik på at få sat gang i en offentlig debat. Ydermere skal de personer, der kræver seksuelle tjenester af mindreårige, retsforfølges i lighed med indirekte medskyldige ("modelbureauer", massageklinikker osv.), der samarbejder med menneskehandlere. Diplomatsk immunitet bør suspenderes i tilfælde af indblanding i menneskehandel eller magtmisbrug. Medlemsstaterne bør også gennemgå deres visapolitik med henblik på at forebygge og mindske misbrug og yde beskyttelse mod udnyttelse.

Det kan ikke nægtes, at menneskehandel med sigte på seksuel udnyttelse er direkte forbundet til prostitution. Regeringens politik i de enkelte lande varierer fra afskaffelse af statslig kontrol, herunder nye tiltag til afskaffelse af statslig kontrol, til forbud og regulering; og selv om en ny undersøgelse af national lovgivning om prostitution og handel med kvinder og børn¹ viser, at nye tiltag til afskaffelse af statslig kontrol og regulering synes at øge antallet af ofre for menneskehandel sammenholdt med forbudsmodellen, bør den endelige vurdering af de lovgivningsmæssige modeller for prostitution i EU, for så vidt angår disses indvirkning på antallet af ofre, baseres på mere pålidelige og sammenlignelige statistikker såvel som på yderligere data om andre faktorer.

Endelig er der ingen enkel løsning på spørgsmålet om menneskehandel. Det er et globalt problem, og en løsning heraf nødvendiggør et globalt partnerskab. Med udgangspunkt i millenniumudviklingsmålene er fjernelsen af de grundlæggende årsager til menneskehandel ikke kun et spørgsmål om at udrydde fattigdom, at skabe betingelser for uddannelse og beskæftigelse, at løse sundhedsproblemer eller at sikre miljømæssig bæredygtighed; disse mål kan ikke opfyldes, med mindre der arbejdes for ligestilling mellem mænd og kvinder og større indflydelse til kvinder. Det er meget vigtigt at forstå betydningen af at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder i alle internationale, nationale og lokale politikker, der skal forebygge og bekæmpe fænomenet menneskehandel.

¹ *Study on National Legislation on Prostitution and Trafficking in Women and Children* (Transcrime, 2005).