

*Ekstern oversættelse*

# EUROPA-PARLAMENTET

2004



2009

---

*Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender*

FORELØBIG  
2006/2078(INI)

21.6.2006

## UDKAST TIL BETÆNKNING

om forslag til henstilling til Rådet om bekæmpelse af menneskehandel – en integreret strategi og forslag til en handlingsplan (2006/2078(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Edit Bauer

PR\_INI

## INDHOLD

	<b>Side</b>
FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING .....	3
BEGRUNDELSE .....	9

## **FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING**

### **om bekæmpelse af menneskehandel – en integreret strategi og forslag til en handlingsplan (2006/2078(INI))**

*Europa-Parlamentet,*

- der henviser til verdenserklæringen om menneskerettigheder af 1948, navnlig artikel 4 og 5, som fremhæver, at slavehandel skal forbydes i alle former,
- der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder<sup>1</sup> fra 2000, navnlig artikel 1, 4, 5 og 6,
- der henviser til FN's konvention fra 1989 om barnets rettigheder, navnlig artikel 1, 7, 32, 34 og 35, samt til den valgfrie protokol fra 2000 om barnets rettigheder om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, navnlig artikel 3,
- der henviser til FN's konvention fra 1979 om afskaffelse af alle former for diskrimination imod kvinder<sup>2</sup> (CEDAW), navnlig artikel 5 og 6,
- der henviser til Palermo-protokollen fra 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 Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005,
- der henviser til Bruxelles-erklæringen om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, vedtaget på den europæiske konference om forebyggelse og bekæmpelse af handel med mennesker – Global udfordring for det 21. århundrede den 20. september 2002,
- der henviser til Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel<sup>3</sup>,
- der henviser til Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA af 22. december 2003 om bekæmpelse af seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi<sup>4</sup>,
- 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 myndigheder<sup>5</sup>,
- der henviser til Rådets meddelelse 2005/C311/01 om EU's plan for bedste praksis, standarder og procedurer i forbindelse med bekæmpelse og forebyggelse af

---

<sup>1</sup> EFT C 364 af 18.2.2000.

<sup>2</sup> <http://www.un.org/Overview/rights.html>.

<sup>3</sup> EFT L 203 af 1.8.2002, s. 1.

<sup>4</sup> EUT L 13 af 20.1.2004, s. 44.

<sup>5</sup> EUT L 261 af 6.8.2004, s. 19.

- menneskehandel<sup>1</sup>,
- der henviser til Rådets konklusioner om menneskehandel fra det 2.725 møde i Rådet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. april 2006<sup>2</sup>,
  - der henviser til Haag-programmet<sup>3</sup> 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 rapporten og henstillingerne af 22. december 2004 fra Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel, som blev nedsat af Europa-Kommissionen i 2003,
  - der henviser til Daphne-programmerne om bekæmpelse af vold mod børn, unge og kvinder<sup>4</sup>,
  - der henviser til beretning fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet på grundlag af artikel 10 i Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel<sup>5</sup>,
  - der henviser til Europols rapporter om menneskehandel, navnlig rapporten fra 2005 om organiseret kriminalitet<sup>6</sup>,
  - der henviser til Europarådets "Organised Crime Situation Report 2005 - Focus on the threat of economic crime" fra 2005,
  - der henviser til ILO's konvention nr. 29 vedrørende tvunget eller pligtmæssigt arbejde (1930) og nr. 182 om forbud mod og omgående indsats til afskaffelse af de værste former for børnearbejde, som blev vedtaget af konferencen på det 87. møde (1999),
  - der henviser til ILO's globale rapport "A Global Alliance Against Forced Labour" som opfølgning til ILO-erklæringen om grundlæggende principper og rettigheder i forbindelse med arbejde fra 2005,
  - der henviser til den europæiske konvention om menneskerettigheder og biomedicin fra 1997 samt til artikel 22 i tillægsprotokollen vedrørende transplantation af organer og væv af menneskelig oprindelse fra 2002,
  - der henviser til Europarådets henstilling 1611/2003 om handel med organer i Europa,
  - der henviser til forslag til henstilling til Rådet af Barbara Kudrycka på vegne af PPE-DE-Gruppen om bekæmpelse af menneskehandel – en integreret strategi og forslag til en handlingsplan (B6-0613/2005),
  - der henviser til forretningsordenens artikel 114, stk. 3, og artikel 94,
  - der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelser fra Udenrigsudvalget, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale

---

<sup>1</sup> EUT C 311 af 9.12.2005, s. 1.

<sup>2</sup> <http://www.cosilium.europa.eu>.

<sup>3</sup> Haag-programmet godkendt af Det Europæiske Råd i november 2004.

<sup>4</sup> Afgørelse nr. 293/2000/EF og nr. 803/2004/EF.

<sup>5</sup> KOM (2006)0187.

<sup>6</sup> [www.europol.eu.int](http://www.europol.eu.int)

Anliggender og Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (A6-0000/2006),

- A. der henviser til, at menneskehandel ikke kun sker med henblik på seksuel udnyttelse, men også udnyttelse af arbejdskraft, ulovlige adoptioner, husslaveri og salg af organer, hvilket betyder, at man i bekæmpelsen af menneskehandel skal gå længere end blot at bekæmpe tvungen prostitution og også tage højde for alle dermed forbundne former for udnyttelse og undertrykkelse,
- B. der henviser til, at menneskehandel ikke nødvendigvis er kønsspecifik kriminalitet, men at den overvejende del af ofrene for menneskehandel stadig er kvinder og piger,
- C. der henviser til, at på trods af, at det i FN's konvention om barnets rettigheder fastlægges, at alle børn skal registreres straks efter fødslen, registreres mere end halvdelen af alle fødsler i udviklingslandene, ekskl. Kina, ifølge UNICEF<sup>1</sup> ikke (flere end 50 mio. børn), og der henviser til, at disse usynlige børn sammen med millioner af forældreløse børn og gadebørn er mest sårbare over for menneskehandel, idet de er et let bytte for ulovlig adoption eller i handlen med menneskelige organer,
- D. der henviser til, at adgangen til EU's arbejdsmarked er kompliceret og endda begrænset og overreguleret, og selv om der tydeligvis er stor efterspørgsel på arbejdskraft, resulterer det i ulovlig migration, smugling og menneskehandel,
- E. der henviser til, at de store fortjenester på menneskehandel ofte bliver hvidvasket, hvilket resulterer i anden kriminel virksomhed og giver gerningsmændene økonomisk, social og endda politisk magt,
- F. der henviser til, at efterspørgslen efter de tjenester, der udføres af ofrene for menneskehandel, er den primære drivkraft bag menneskehandlen, og hvis ikke der skabes en større politisk vilje og iværksættes en fælles indsats for at dæmme op for den, vil det næppe være muligt at stoppe eller blot reducere menneskehandlen væsentligt,<sup>2</sup>
- G. der henviser til, at det er afgørende hurtigt at identificere ofre i forbindelse med kampen mod menneskehandel,

## **1. retter følgende henstillinger til Rådet:**

### **Retsgrundlag og retshåndhævelse**

- (a) problemet med menneskehandel skal løses gennem en sammenhængende politisk strategi (migration, beskæftigelse, social, udvikling, naboskab og visumpolitik) og konsekvent kriminalisering, som mindst opfylder standarden for EU-lovgivningen i henhold til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, som blev vedtaget den 19. juli 2002;
- (b) Rådet og medlemsstaterne bør i gennemførelsen af handlingsplanen om bekæmpelse af

---

<sup>1</sup> "The State of the World's Children 2006: Excluded and invisible", UNICEF 2005.

<sup>2</sup> Gabal, I. "Potřírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu.", politikdokument fra MHA i Den Tjekkiske Republik, 2006, Prag.

- menneskehandel fokusere på menneskerettighederne og ofrene;
- (c) medlemsstaterne bør, hvis de ikke allerede har gjort det, ratificere og gennemføre FN's konvention mod grænseoverskridende organiseret kriminalitet, tillægsprotokollen om forebyggelse, bekæmpelse og strafforfølgelse af handel med mennesker, særlig kvinder og børn, og Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel;
  - (d) medlemsstaterne bør så hurtigt som muligt gennemføre Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel og Rådets direktiv om opholdstilladelser samt sikre adgang til tidsbegrænsede opholdstilladelser, herunder en betænkningstid/restitutionsperiode for ofre på mindst 30 dage;
  - (e) medlemsstaterne bør gøre brug af Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold<sup>1</sup> i bekæmpelsen af menneskehandel;
  - (f) medlemsstaterne bør vedtage retsfor skrifter med henblik på at udstede tidsbegrænsede opholdstilladelser til ofre for menneskehandel, uanset om de samarbejder med de kompetente myndigheder i forbindelse med efterforskninger og som vidner i strafferetssager;
  - (g) medlemsstaterne bør minimere risikoen for handel med organer i Europa, herunder ved at reducere efterspørgslen, yde mere effektiv støtte til organdonation, samt vedtage streng lovgivning om levende, ubeslægtede donorer;
  - (h) medlemsstaterne bør forbedre analyserne af den aktuelle situation ved at gennemføre ensartede metoder for indsamling af sammenlignelige data, navnlig vedrørende ruterne for menneskehandel og offerprofiler;
  - (i) medlemsstaterne bør konsekvent gennemføre artikel 4 i Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel med henblik på at sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for lovovertrædelser, som begås for at skaffe dem vinding;
  - (j) medlemsstaterne bør overveje at oprette et tværnationalt netværk af arbejdstilsyn for at bekæmpe udnyttelsen af arbejdstagere; medlemsstaterne bør styrke samarbejdet og koordinationen på EU-plan på dette område;
  - (k) medlemsstaterne bør udøve bedre kontrol med beskæftigelsesagenturer og agenturer, der beskæftiger sig med rekruttering af sæsonarbejdere;
  - (l) foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel bør blive et af Fællesskabets kompetenceområder med henblik på at opnå hurtigere og større fremskridt;

### **Forebyggelse og reduktion af efterspørgslen**

- (m) undervisningen på skoler, hvor offentligheden oplyses om og får et større kendskab til menneskehandel som en uacceptabel forbrydelse, bør anerkendes som et afgørende element af bekæmpelsen af menneskehandel;
- (n) Kommissionen bør evaluere og udbrede bedste praksis om reduktion af efterspørgslen på tjenester, som udøves af ofre for menneskehandel, med henblik på at yde arbejdskraft, seksuel udnyttelse eller andet i EU's medlemsstater;

---

<sup>1</sup> EUT L 68 af 15.3.2005, s. 49, artikel 3.

### *Ekstern oversættelse*

- (o) medlemsstaterne bør gennemføre foranstaltninger til reduktion af efterspørgslen på grundlag af bedste praksis;
- (p) Kommissionen bør indføre en dag mod menneskehandel den 25. marts, fra og med 2007 for at markere afskaffelsen af slavehandlen i mange af verdens lande<sup>1</sup>;
- (q) der bør træffes foranstaltninger for at forbedre de retlige mekanismer for sikker migration for at sikre adgang til oplysninger om sikre migrationsmuligheder og for at garantere gennemsigtigheden i procedurerne som de bedste metoder til at reducere menneskehandlen;
- (r) Kommissionen og medlemsstaterne bør i deres naboskabs-, udviklings- og bistandspolitikker overveje tiltag, som tager fat på årsagerne bag menneskehandlen i oprindelseslandene, herunder tiltag, som tilskynder til registrering af børn med henblik på at mindske deres sårbarhed over for ulovlige adoptioner, tvangsægteskaber og handel med menneskelige organer;

### **Beskyttelse af ofre**

- (s) Kommissionen og medlemsstaterne bør etablere en hotline på flere sprog med ét europæisk nummer med henblik på at yde hurtig bistand til ofre;
- (t) der er behov for foranstaltninger til at sikre beskyttelse af både ofre for seksuel udnyttelse og ofre for udnyttelse af arbejdstagere og andre typer menneskehandel;
- (u) Kommissionen og medlemsstaterne bør etablere og gennemføre klare europæiske standarder og retningslinjer for bistand til og beskyttelse af ofre, uanset om de er i stand til eller villige til at vidne, herunder særlige standarder for beskyttelse af børns rettigheder og en henvisningsmekanisme for ofre, som sikrer, at identificeringen af ofre bliver en integreret del af støtten og assistancen til dem;
- (v) medlemsstaterne bør sikre adgang til kort- og/eller langsigtet bistand til ofre, som bl.a. bør omfatte særlige krisecentre i første instans med mulighed for adgang til bolig på et senere tidspunkt, sundhedspleje og rådgivning, juridisk bistand, oplysninger om rettigheder og inddragelse af ofre, som fungerer som vidner, sprog- og erhvervsundervisning, kurser i kulturforståelse, økonomisk bistand og hjælp til at finde arbejde, herunder særlige værger for børn;
- (w) medlemsstaterne bør give ofre adgang til uddannelse, erhvervsuddannelsesprogrammer og arbejdsmarkedet, beskytte deres rettigheder i forbindelse med civilrets-, strafferets- og forvaltningssager og give dem adgang til retsmidler;
- (x) ofre for menneskehandel bør ikke sendes tilbage til deres oprindelseslande med det samme, når der er en begrundet formodning om, at de kan blive udsat for yderligere skade i form af stigmatisering og diskriminering samt risiko for repressalier;
- (y) medlemsstaterne bør i deres lovgivning samt i deres forvaltningspraksis respektere FN's definition af et barn, dvs. alle personer under 18 år;
- (z) medlemsstaterne bør fuldt ud gennemføre Haag-konventionen om beskyttelse af børn og samarbejde med hensyn til internationale adoptioner med henblik på at forhindre ulovlige adoptioner;

*Ekstern oversættelse*

- (aa) medlemsstaterne bør styrke offentlig-private partnerskaber på området for beskyttelse af ofre, herunder bæredygtig finansiering af deres aktiviteter;

**Koordination af tiltag på nationalt og europæisk plan**

- (ab) medlemsstaterne bør etablere og styrke de nationale koordinationsstrukturer for bekæmpelse af menneskehandel og sikre, at disse strukturer integreres i et internationalt netværk;
  - (ac) Kommissionen og dens ekspertgruppe bør iværksætte, fremme og evaluere forskning i de nye tendenser inden for menneskehandlen, navnlig i lyset af EU's handlingsplan om menneskehandel;
  - (ad) medlemsstaterne bør styrke samarbejdet inden for EU med hensyn til bekæmpelse af menneskehandel ved at inddrage EU-organer såsom Europol, Eurojust og Frontex;
  - (ae) Den Finansielle Taskforce, herunder især arbejdsgruppen om typologier, bør fortsætte arbejdet med hvidvask af penge i forbindelse med menneskehandel;
2. pålægger sin formand at sende denne henstilling til Rådet og til orientering til Kommissionen, medlemsstaterne og tiltrædelseslandene.



## BEGRUNDELSE

Ifølge rapporten fra 2005 om menneskehandel fra det amerikanske udenrigsministerium anslås det, at 600.000 til 800.000 mænd, kvinder og børn handles på tværs af de internationale grænser hvert år. Ca. 80 % heraf er kvinder og piger, mens op til 50 % er mindreårige. Størstedelen af de tværnationale ofre bliver udsat for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. Andre overslag er endnu højere – FN anslår over 1 mio. ofre årligt, mens ILO vurderer, at mere end 1,2 millioner børn udsættes for menneskehandel. Europarådet mener, at menneskehandel er den tredjestørste kilde til fortjeneste fra organiseret kriminalitet lige efter våben og narkotika.<sup>1</sup> I rapporten fra 2005 om menneskehandel påpeges imidlertid også den alarmerende tendens med slaveri med henblik på udnyttelse af arbejdskraft.

Det anslåede antal ofre for menneskehandel i EU er over 100.000. (Man bør imidlertid tage statistikkerne med et gran salt, idet der ikke findes pålidelige data om menneskehandel). Det er vigtigt at understrege, at de mest sårbare er kvinder og børn. "Børn er særligt sårbare over for menneskehandel som følge af deres manglende erfaring, afhængighed og tillid til voksne, særligt familiemedlemmer og myndighedspersoner, ligesom børnene har færre muligheder for at undslippe udnyttelse."<sup>2</sup> Den seneste rapport fra UNICEF fremhæver det enorme antal uregistrerede børn, som er de mest sårbare over for menneskehandel.<sup>3</sup>

Denne rapport er baseret på den internationalt anerkendte definition i FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og strafforfølgelse af handel med mennesker. Ifølge artikel 3 betyder "menneskehandel" rekruttering, transport, overførsel, indkvartering eller modtagelse af en person under anvendelse af trusler eller magt eller andre former for tvang, bortførelse, afpresning, bedrageri eller magtmisbrug eller udnyttelse af ofrets underlegne stilling eller ved at give eller modtage betaling for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over ofret, og når formålet med handlingen er udnyttelse. Udnyttelse omfatter som minimum udnyttelse af andres prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller -tjenester, slaveri eller praksis, der kan sidestilles med slaveri eller trældom, eller fjernelse af organer. IOM fremhæver endvidere stigningen i andre former for børnehandel eller familiehandel, såsom med henblik på tiggeri eller kriminell virksomhed.<sup>4</sup>

Selv om menneskehandel generelt betragtes som en "forfærdelig" forbrydelse<sup>5</sup>, er gennemførelsen af internationale konventioner, navnlig Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel samt de relevante direktiver, ikke tilfredsstillende og går kun langsomt frem.

Eftersom en stor del af menneskehandlen er international, er det nødvendigt at styrke det internationale samarbejde på området for efterforskning, udveksling af oplysninger, identificering af ofre, retshåndhævelse og reintegration. Europol, Eurojust, Frontex og den operative taskforce af politichefer skal spille en større rolle i dette samarbejde.

I internationale dokumenter fremhæves en strategi baseret på menneskerettighederne, som

<sup>1</sup> Forklarende rapport om Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, 2005.

<sup>2</sup> "Resource book for Law Enforcement Officers on Good Practices in Combating Child Trafficking", IOM, Wien, 2006.

<sup>3</sup> "The State of the World's Children 2006: Excluded and invisible", UNICEF 2005.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Konferencen på højt plan om bekæmpelse af menneskehandel, navnlig kvinder og børn: forebyggelse, beskyttelse, retsforfølgelse, Wien, marts 2006.

navnlig fokuserer på beskyttelse af ofrene. Eftersom de alvorlige krænkelser af menneskerettighederne ikke altid retsforfølges, kan der, især i forbindelse med udnyttelse af arbejdskraft, opstå tvivl om, hvorvidt menneskehandel primært opfattes som en krænkelse af menneskerettighederne, hvilket svækker retsforfølgelsen.<sup>1</sup>

I forskellige definitioner af menneskehandel skelnes der klart mellem menneskehandel og smugling. Nogle eksperter mener, at denne skelnen er illusorisk, idet de egentlige konsekvenser ofte først viser sig i sidste ende. "Ifølge det, vi ved om smugling og menneskehandel, ville det være mere præcist at betragte dem som et sammenhængende hele, som smelter sammen på tværs af en række dimensioner".<sup>2</sup> I denne forbindelse spiller en klar identificering af ofret en meget vigtig rolle, idet det giver mulighed for at skelne mellem menneskehandel og smugling. Erfaringer viser, at politiet på grund af den manglende skelnen mellem de to begreber ofte behandler ofrene for menneskehandel på samme måde som smuglede personer eller illegale migranter.

Menneskehandel har både rod i udbud og efterspørgsel. Udbudssiden omfatter primært fattigdom, arbejdsløshed, kønsdiskrimination, forskelsbehandling af mindretal, manglende uddannelse og korruption. Ifølge nogle eksperter er efterspørgslen den største drivkraft bag menneskehandlen. Markedsefterspørgslen – navnlig fra sexkøbere – skaber et stort økonomisk incitament for menneskehandlere, hvilket øger væksten i menneskehandlen. I det amerikanske udenrigsministeriums rapport<sup>3</sup> fremhæves det, at på de steder, hvor der er stor prostitution, er der også et miljø, som stimulerer menneskehandlen. Andre undersøgelser understreger den store tolerance over for udnyttelse af de pågældende personers arbejdskraft som en socialt acceptabel metode til at gøre varer eller tjenesteydelser billigere.<sup>4</sup> Det er tilsyneladende sådan, at uden at ændre tolerancen og den offentlige ambivalens over for efterspørgslen på tjenester udført af ofrene for menneskehandel vil det ikke være muligt at opnå væsentlige forbedringer i kampen mod menneskehandlen.

Selv om der mangler omfattende viden og tilstrækkelige oplysninger om efterspørgslen, synes der at herske hjælpeløshed, og sandsynligvis også en manglende politisk vilje, med hensyn til at reducere efterspørgslen og tage et effektivt skridt mod en løsning. Nogle af rapporterne taler endda om stor korruption i beslutningsprocesserne vedrørende begrænsning af efterspørgslen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Gabal, I.: "Potírání obchodu s lidmi v ČR a možnosti optimalizace bezpečnostní politiky státu.", politikdokument fra MHA i Den Tjekkiske Republik, 2006, Prag.

<sup>2</sup> Kelly, L.: "A Critical reflection in research". I: "Data and research on Human Trafficking: A global survey", 2005, IOM.

<sup>3</sup> "Trafficking in Persons Report", juni 2005, det amerikanske udenrigsministerium.

<sup>4</sup> Gabal, I. ibid.

<sup>5</sup> Gabal, I. ibid.