



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 6. december 2016
(OR. en)

15198/16

JAI 1040
DROIPEN 208
COPEN 371
GENVAL 128
MIGR 211
COSI 204

FØLGESKRIVELSE

fra:	Jordi AYET PUIGARNAU, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	2. december 2016
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2016) 719 final
Vedr.:	RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET med en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel, jf. artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU

Hermed følger til delegationerne dokument - COM(2016) 719 final.

Bilag: COM(2016) 719 final

Bruxelles, den 2.12.2016
COM(2016) 719 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

med en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel, jf. artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU

1. Baggrund og formål

Denne rapport opfylder kravet i artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA, hvorefter: *"Kommissionen [...] senest den 6. april 2016 [fremsender] en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel, om nødvendigt ledsaget af passende forslag"*.

Henvisningen til kriminalisering af benyttelsen af tjenester udført af ofre for menneskehandel er fastsat i artikel 18 (med overskriften "Forebyggelse"), stk. 1 og 4, i direktiv 2011/36/EU, hvori følgende fastsættes: *"1. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger såsom uddannelse til at modvirke og begrænse den efterspørgsel, der giver anledning til enhver form for udnyttelse i forbindelse med menneskehandel. [...] 4. For at forebygge og bekæmpe menneskehandel mere effektivt ved at modvirke efterspørgsel overvejer medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at **strafbelægge brug af ydelser** i forbindelse med den i artikel 2 nævnte udnyttelse **med viden om, at den pågældende er offer for en af lovovertrædelserne i artikel 2.**"*

Denne rapport indeholder en beskrivelse af eksisterende national lovgivning, som kriminaliserer benyttelsen af tjenester udført af ofre for menneskehandel, og en vurdering af virkningen af sådanne retlige foranstaltninger. Det ligger uden for anvendelsesområdet for artikel 23, stk. 2, at undersøge andre ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger, der måtte eksistere på nationalt plan, eller lovgivningsmæssige foranstaltninger, som ikke berører kriminalisering af benyttelsen af tjenester udført af ofre for menneskehandel. Det skal bemærkes, at dette ikke er en rapport, som vurderer, om bestemmelserne i direktiv 2011/36/EU overholdes. Den skal læses sammen med "Report from the Commission to the European Parliament and the Council assessing the extent to which Member States have taken the necessary measures in order to comply with Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims in accordance with Article 23(1)" (COM(2016) 722). Den tager også hensyn til Kommissionens første rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelsen af ofrene herfor (i det følgende benævnt "statusrapport").

Ved udarbejdelsen af denne rapport har Kommissionen benyttet oplysninger fra medlemsstaterne via et spørgeskema, der blev udsendt i maj 2016, og har hørt civilsamfundet via EU's

civilsamfundsplatform mod menneskehandel¹ og via Europa-Kommissionens ekspertgruppe vedrørende menneskehandel².

2. Eksisterende national lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel

2.1. *Resumé af svar*

Nedenstående analyse er baseret på medlemsstaternes svar. Kommissionen kan ikke udelukke, at der kan forefindes andre nationale bestemmelser eller er sket en udvikling på andre områder. På baggrund af analysen bad Kommissionen medlemsstaterne om at rapportere om *"Eksisterende national lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, hvem der præcis kriminaliseres, om kriminalisering af alle former for udnyttelse påtænkes, om lovgivningen kræver bevis for, at der foreligger **viden om, at personen er offer for menneskehandel**, og hvordan det påvirker lovgivningens anvendelighed, hvilke foranstaltninger der blev truffet for at sikre, at offentligheden har kendskab til loven for at sikre en bedre gennemførelse, tilgængelige statistiske data om retsforfølgninger og domfældelser og hindringer i den forbindelse, såfremt der ikke findes national lovgivning, hvad er grundene da hertil, og hvilke alternativer er der til at opfylde forpligtelsen til at overveje kriminalisering, hvordan vurderer de virkningen af sådanne love, og om de har relevante forslag, hvilke høringsprocesser der er etableret, og om de har bestilt en evaluering og undersøgelse af sådanne love."*

Det bør fra starten understreges, at medlemsstaterne ikke uddybede de fremsendte oplysninger om, hvordan de opfyldte den retlige forpligtelse til at **overveje** at kriminalisere brugere af tjenester udført af ofre, jf. artikel 18, stk. 4, i direktiv 2011/36/EU.

Analysen af svarene fra medlemsstaterne viser, at der på tidspunktet for udarbejdelsen af denne rapport er **10 medlemsstater, som har gjort det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med alle former for udnyttelse af ofre for menneskehandel, og 15 medlemsstater, der kun i begrænset og selektivt omfang har gjort det strafbart at bruge tjenester udført af ofre for menneskehandel.**

Mere specifikt kan følgende fremhæves:

1) Medlemsstater, der har strafbelagt alle former for udnyttelse (BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK)

10 medlemsstater anførte, at det ifølge deres eksisterende nationale lovgivning er strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel (**BG, EL, HR, CY, LT, MT, PT, RO, SI, UK³**), og at det gælder alle former for udnyttelse.

¹ Se yderligere oplysninger i meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2016), i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af offrene herfor (COM(2016) 267 final).

² Kommissionens afgørelse (2011/502/EU) af 10. august 2011 om oprettelse af Ekspertgruppen vedrørende Menneskehandel og om ophævelse af afgørelse 2007/675/EF.

BG meddelte Kommissionen, at en person, der udnytter en anden, som er offer for menneskehandel, til prostitution, tvangsarbejde eller tiggeri, fjernelse af organer, væv, celler eller kropsvæske eller til tvangsmæssig underkastelse uden den pågældendes samtykke, skal straffes med frihedsberøvelse i 3-10 år og en bøde på 10 000-20 000 BGN. **HR** har en lignende bestemmelse, men går endnu længere, da man har samme straf for personer, der bevidst udnytter et offer eller den pågældendes tjenester, som for dem, der er tiltalt for at begå menneskehandel. **CY** anfører, at det i artikel 17 i lov 60(I)/2014 fastsættes, at enhver person, der med rimelighed kan antage, at den arbejdskraft eller de tjenester vedkommende benytter, ydes af et offer for menneskehandel, har begået en lovovertrædelse ifølge loven om bekæmpelse af menneskehandel. **EL** indførte sådanne nationale lovbestemmelser i 2013 med lov 4198/2013, som kriminaliserer personer, der bevidst accepterer en persons arbejdskraft, selv om denne er offer for menneskehandel, samt personer, som bevidst udfører en seksuel handling med en person, der er offer for menneskehandel. **LT** oplyste, at en person, som benytter tjenester udført af ofre for menneskehandel, og som vidste eller burde have vidst, at de er ofre, i henhold til artikel 147-2 i straffeloven skal straffes med bøde eller frihedsbegrænsende foranstaltninger. Det skal bemærkes, at en person, som begår en sådan handling og efterfølgende frivilligt informerer de retshåndhævende myndigheder herom og aktivt samarbejder, før den pågældende erklæres for mistænkt, kan fritages for strafferetligt ansvar. Endvidere skal juridiske personer også holdes ansvarlige for sådanne handlinger. **MT** oplyste Kommissionen om, at en person, der er involveret i eller benytter tjenesteydelser eller arbejdskraft velvidende, at personen, som leverer ydelserne eller arbejdskraften, er blevet handlet, er skyldig i en lovovertrædelse og skal holdes ansvarlig og skal idømmes fængsel i 18 måneder til fem år. Lignende bestemmelser findes i **PT** og **SI** (med fængselsstraffe på op til tre år og en bøde). **RO** meddelte Kommissionen, at en anden person end menneskehandleren, som benytter tjenesteydelser, jf. artikel 182 i straffeloven (om udnyttelse), og som ved, at tjenesteydelserne leveres af et offer for menneskehandel, skal straffes i henhold til artikel 216 i den rumænske straffelov.

2) Medlemsstater, der ikke har indført eksplicitte nationale lovbestemmelser, eller som har indført en begrænset og selektiv kriminalisering af benyttelsen af tjenester udført af ofre for menneskehandel⁴.

14 medlemsstater anførte, at de ikke har eksplicitte nationale lovbestemmelser, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med alle former for udnyttelse af ofre for menneskehandel (**AT, BE, CZ, DE, EE, ES, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK**). Nogle medlemsstater (**FI, IE, SE**) har dog indført lovgivning rettet mod udnyttelse af ofre for menneskehandel, men kun med hensyn til bestemte former for udnyttelse. Mere specifikt meddelte **FI** og **IE**, at deres eksisterende nationale lovgivning kun er rettet mod brug af ofre for menneskehandel til seksuel udnyttelse. **SE** meddelte, at de – selv om der ikke findes en specifik bestemmelse, som kriminaliserer brug af tjenester udført af et offer for menneskehandel – anvender bestemmelser i loven om forbud mod køb af seksuelle

³ **UK** oplyste Kommissionen om, at England og Wales har sådanne eksisterende foranstaltninger vedrørende menneskehandel, mens Skotland ikke har truffet disse foranstaltninger, og Nordirland meddelte, at man har sådanne foranstaltninger, dog kun rettet mod menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.

⁴ **FI, IE, SE** har kun indført lovbestemmelser om menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse og **AT, BE, DE, EE, FR, HU, IT, LV, LU, NL, PL, SK** kun i forbindelse med direktivet om sanktioner mod arbejdsgivere.

ydelser, der kan dække brug af tjenester aftvunget ofre for menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse.

Af de medlemsstater, som ikke har indført eksplicitte bestemmelser ifølge de oplysninger, de har indgivet, kan der i nogle tilfælde benyttes bestemmelser, som vedrører seksuelle lovovertrædelser eller seksuel udnyttelse af børn (f.eks. **IT, ES, NL og BE**). Selv om **IT** ikke har eksplicitte bestemmelser, anfører man, at ulovlig formidlingsvirksomhed og udnyttelse af arbejdskraft generelt er strafbart i henhold til artikel 603a i den italienske straffelov. Selv om **AT** ikke har nogen eksplicit bestemmelse om ofre for menneskehandel, findes der en nyligt vedtaget bestemmelse om seksuelle aktiviteter med personer imod deres vilje ved at udnytte en vanskelig situation eller efter forudgående intimidering.

Endvidere anfører nogle medlemsstater, at de kun har foranstaltninger til gennemførelse og anvendelse af **direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold**⁵ (det såkaldte **direktiv om sanktioner over for arbejdsgivere**) (f.eks. **PL** eller **HU**). I den forbindelse bemærkes det i **meddelelsen om anvendelse af direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009**, at medlemsstaterne generelt har gjort ulovlig beskæftigelse under de forhold, der er beskrevet i artikel 9, strafbar (herunder tilfælde, hvor arbejdsgiveren ved, at arbejdstageren er offer for menneskehandel). Ifølge meddelelsen har **CZ** og **ES** ikke specifikt straffet ulovlig beskæftigelse i situationer, hvor "arbejdsgiveren vidste, at arbejdstageren var offer for menneskehandel"⁶.

Det bør dog bemærkes, at den personkreds, der er omfattet af **direktiv 2009/52/EF**, **kun er begrænset til tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU**. Det dækker derfor ikke ofre for menneskehandel, som er EU-borgere, eller ofre for menneskehandel, der er tredjelandstatsborgere med lovligt ophold i EU. Selv om direktivet endvidere gælder for tilfælde af lønnet beskæftigelse⁷, dækker det ikke tilfælde, hvor ofrene er selvstændige, eller tilfælde, hvor brugeren ikke er arbejdsgiver. Kriminaliseringen, der er fastlagt i **direktiv 2009/52/EF**, er således **tilpasset genstanden og anvendelsesområdet, som er begrænset og ikke tilstrækkeligt** til at imødegå alle tilfælde af menneskehandel. Det tjener dog som et godt eksempel på foranstaltninger, der kan bruges i den retning til at videreudvikle og konsolidere de retlige rammer for bekæmpelse af menneskehandel.

⁵ Direktiv 2009/52/EF om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX%3A32009L0052>

⁶ Under hensyntagen til den tid, der er gået siden vedtagelsen af meddelelsen om anvendelse af direktiv 2009/52/EF, kan det ikke udelukkes, at der er vedtaget relevant lovgivning i mellemtiden. Se yderligere oplysninger i meddelelsen fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 2009/52/EF af 18. juni 2009 om minimumsstandarder for sanktioner og foranstaltninger over for arbejdsgivere, der beskæftiger tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (COM(2014) 286 final).

⁷ Definitionen på beskæftigelse omfatter udøvelse af aktiviteter, der omfatter alle former for arbejde reguleret ved national ret eller i overensstemmelse med etableret praksis, for eller under ledelse og/eller opsyn af en arbejdsgiver (artikel 2, litra c), i direktiv 2009/52/EF). Det specificeres i præamblen, at dette bør være uanset forholdet (betragtning 7).

3) Alternativer til manglende kriminalisering

Som nævnt ovenfor har medlemsstaterne ifølge artikel 18, stk. 4, i direktivet pligt til i det mindste at overveje at kriminalisere personer, der bevidst benytter tjenester udført af ofre for menneskehandel. Medlemsstaterne leverede dog begrænsede oplysninger til Kommissionen om alternativer, når der ikke findes nationale foranstaltninger, der kriminaliserer personer, som benytter tjenester udført af ofre for menneskehandel. Af svarene på spørgeskemaerne fremgår det, at kun **NL** og **ES** indgav oplysninger herom. **NL** rapporterede om oplysningskampagner om anonym indberetning af kriminalitet, bevidstgørelse og omtale af retsforfølgninger af seksuelt misbrug af børn, hvor der benyttedes betaling, og kontraktlige aftaler med erhvervssektorer om fremme af respekt for menneskerettigheder. **ES** anførte, at selv om man ikke har en eksplicit bestemmelse om kriminalisering af benyttelse af seksuelle tjenester udført af et offer for menneskehandel, kan enhver handling af den art betragtes som en krænkelse af en persons seksuelle frihed og integritet, hvis der er kendskab til ofrets sårbarhed, og de relevante artikler i straffeloven vil derfor finde anvendelse.

4) Evalueringer

Et begrænset antal medlemsstater oplyste, at de havde bestilt **evalueringer** af de pågældende love eller relevante undersøgelser (f.eks. **FI**, **SE**). **SE** oplyste til Kommissionen, at undersøgelsesrapporten om forbud mod køb af seksuelle tjenester blev offentliggjort i 2010. Blandt de vigtigste resultater var: a) gadeprostitution var blevet halveret, b) internettet var blevet en ny arena for prostitution, c) forbuddet mod køb af seksuelle ydelser havde modvirket udviklingen af organiseret kriminalitet og d) offentlighedens støtte til forbuddet var steget. Endvidere forventes der en undersøgelse om bekæmpelse af menneskehandel, som skal evaluere anvendelsen af straffelovsbestemmelsen om menneskehandel og også se nærmere på, hvordan de retshåndhævende myndigheder efterforsker og håndterer spørgsmål om menneskehandel.

FI har bestilt en undersøgelse efter en skelsættende dom fra højesteret om den såkaldt delvise kriminalisering af køb af seksuelle tjenester fra udnyttede prostituerede og ofre for menneskehandel. Undersøgelsens konklusion var, at det største problem med anvendelsen af lovgivningen var, at meget få sager om misbrug af et offer for sexhandel var blevet opdaget, efterforsket, retsforfulgt og straffet. Kravet om forsæt, *mens rea*, i den delvise kriminalisering af sexkøbere blev anført som problematisk. Det hed i rapporten, at situationen begunstigede sexkøbere, som undgår at få kendskab til den prostitueredes situation, men som havde et indgående kendskab til lovens bogstav. Forskerne foreslog fuld kriminalisering af sexkøb. Efter denne rapport foreslog regeringen en ændring af lovovertrædelsen, så den bygger på brugerens forsømmelighed⁸.

UK (Nordirland) forventer en evaluering i 2018 og anførte, at **Skotland** havde bestilt en undersøgelse om emnet under gennemgangen af loven om menneskehandel og -udnyttelse, Human Trafficking and Exploitation Act (2015).

⁸ Se yderligere oplysninger i Johanna Niemi & Jussi Aaltonen, "Abuse of a victim of sex trade: Evaluation of the Finnish sex purchase ban", Finlands justitsministerium, 2014, findes på http://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications/abuse-victim-sex-trade_en

Generelt er de **statistiske data**, medlemsstaterne har forelagt Kommissionen, sparsomme, idet der kun er givet meddelelse om et begrænset antal retsforfølgninger og domfældelser. Endvidere kan der sættes spørgsmålstejn ved, om sådanne disaggregerede data om denne lovovertrædelse er tilgængelige på nationalt plan. F.eks. understreger **IT**, at der i øjeblikket ikke findes separate data om benyttelse af tjenester udført af ofre for menneskehandel. Det er et område, som Kommissionen vil se nærmere på i forbindelse med arbejdet med at forbedre kvalitet og sammenlignelighed af statistiske data om menneskehandel, der indsamles på EU-niveau.

2.2. Vurdering af virkninger og anvendelse

Oplysningerne til Kommissionen viser, at medlemsstaternes tilgange og fremgangsmåder er ret forskellige. I alle medlemsstater, hvor der er indført nationale foranstaltninger, som gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, er den personkreds, der er omfattet af de pågældende bestemmelser, begrænset til dem, som direkte benytter tjenesteydelser leveret af eller arbejdskraft ydet af ofrene.

I det store flertal af medlemsstaterne, hvor der findes en national lov, som gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, anfører medlemsstaterne, at det er for tidligt at vurdere virkningerne heraf. Det skyldes, at foranstaltningerne trådte i kraft efter fristen for gennemførelse af direktiv 2011/36/EU i 2013 på grund af den korte frist for gennemførelse af direktivet.

Af de medlemsstater, som har de pågældende bestemmelser, kræver alle, at brugeren på forhånd vidste, at den person, hvis tjenester der benyttes, er offer for menneskehandel. I disse tilfælde blev det rapporteret, at det generelt var vanskeligt at fremskaffe bevismateriale. I de fleste af de berørte medlemsstater påhviler bevisbyrden primært anklageren, idet den mistænkte/sagsøgte formodes at være uskyldig og ikke har pligt til at bevise sin uskyld. Kun i **IE** er bevisbyrden omvendt, og det påhviler den sagsøgte at påvise, at vedkommende ikke vidste og ikke havde rimelig grund til at tro, at den person, mod hvem lovovertrædelsen blev begået, var offer for menneskehandel.

I den forbindelse bemærkes det i den forklarende rapport til Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, at det kan være vanskeligt for anklagemyndighederne at bevise, at sagsøgte havde viden eller kendskab. En lignende vanskelighed opstår med forskellige andre typer af strafferetlige bestemmelser, hvor der kræves bevismateriale for et ikkematerielt element i en lovovertrædelse. Dog er **vanskeligheden med at fremskaffe bevismateriale ikke nødvendigvis et overbevisende argument for ikke at behandle en given type adfærd som en straffelovsovertrædelse**. I den forbindelse bør vanskeligheder med at fremskaffe bevismateriale for en lovovertrædelse ikke føre til, at en bestemt adfærd ikke gøres strafbar.

Selv om antallet af vellykkede efterforskninger, retsforfølgninger og domfældelser uomtvisteligt har en afskrækkende effekt, kan der sættes spørgsmålstejn ved, hvordan disse statistikker kan fortolkes, især med hensyn til at vurdere relevante foranstaltningers virkninger eller succes. **I betragtning af at den største virkning af den slags foranstaltninger ligger i forebyggelsen af, at der overhovedet opstår kriminalitet, kan statistikker om retsforfølgninger og domfældelser ikke udgøre en sikker indikator for foranstaltningernes effektivitet.** Som anført ovenfor er der kun indgivet sparsomme statistiske data til denne rapport. For 2014 og 2015 anfører **BG**, at der var

henholdsvis fire (4) tiltaler og én (1) domfældelse og fem (5) tiltaler og to (2) domfældelser. **EL** rapporterede, at der ifølge statistiske data fra det græske politi havde været én (1) retsforfølgning siden ikrafttrædelsen af den nye lov. **RO** meddelte yderligere, at de første sager i 2015 blev henvist til direktoratet for efterforskning af organiseret kriminalitet og terrorisme, og ni (9) personer blev retsforfulgt for at benytte handlede ofres tjenester. Ifølge det øverste retsråd var 15 personer indtil maj 2016 blevet dømt for at benytte en udnyttet persons tjenester. Disse domme var imidlertid ikke endelige og kunne blive anket til højesteret.

I den forbindelse ønsker Kommissionen at minde om resultaterne af statusrapporten *"De oplysninger, Kommissionen har indsamlet, viser klart, at det er vigtigt for medlemsstaterne at styrke indsatsen for at øge antallet af efterforskninger og retsforfølgninger samt at mindske byrden for ofrene og deres vidnesbyrd i forbindelse med indsamling af beviser under sagsforløbet. Dette kunne ske ved at tilbyde regelmæssig og skræddersyet uddannelse for efterforskere, anklagere og dommere samt ved systematisk at bruge økonomiske efterforskninger (som anbefalet af Financial Action Task Force) og andre effektive efterretningsbaserede efterforskningsredskaber, der kan give flere forskellige former for beviser, der kan supplere ofrenes vidnesbyrd. De bør også afsætte tilstrækkelige finansielle og menneskelige ressourcer til at bekæmpe denne forbrydelse"*.

Hvis det strafferetlige ansvar begrænses til den situation, hvor brugeren har direkte og konkret viden om, at personen er offer for menneskehandel, bliver tærsklen for at nå frem til retsforfølgninger meget høj. Det bør derfor overvejes, om den grad af viden, som bør kræves for denne lovovertrædelse, bør undersøges nærmere.

3. Effektiv forebyggelse af menneskehandel

Dette kapitel afspejler Kommissionens drøftelser⁹ om sagen med udgangspunkt i EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel¹⁰ og andre centrale politiske instrumenter¹¹ og udgør rygraden for analysen heraf. Ovennævnte analyse har påvist ufuldstændige og forskellige, nationale retlige rammer for behandling af brugere af ofre for menneskehandel, hvilket påvirker effektiviteten af kriminalitetsforebyggelsen. Det er på den baggrund, menneskehandel forbliver udbredt til trods for den indsats, der gøres, uden tegn på nedgang i denne alvorlige form for kriminalitet.

I den forbindelse er grundlaget **for enhver afskrækkende foranstaltning mod menneskehandel, at gerningsmændene stilles til ansvar.** Dette afspejles også i andre centrale internationale og europæiske retsakter¹². Det blev yderligere berørt af **Europa-Parlamentet**¹³ og **Europarådets Parlamentariske Forsamling**¹⁴ og af **civilsamfundet**¹⁵.

⁹ Såsom Kommissionens undersøgelser, dvs. om forebyggende initiativer vedrørende menneskehandel og om kønsdimensionerne ved menneskehandel, som var resultater af EU-strategien for bekæmpelse af menneskehandel.

¹⁰ Meddelelse om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 (COM(2012) 286 final).

¹¹ Såsom den europæiske dagsorden om sikkerhed, den europæiske dagsorden for migration, EU's strategiske indsats for ligestilling mellem kønnene og EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati.

¹² F.eks. FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn (artikel 9) og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (artikel 6 og 19).

¹³ Europa-Parlamentets beslutning af 12. maj 2016 om gennemførelsen af direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor ud fra et ligestillingsperspektiv

Kommissionen har i den **europæiske dagsorden om sikkerhed** fastsat og har gentagne gange i sine rapporter og undersøgelser understreget, at menneskehandel som grov og grænseoverskridende organiseret kriminalitet har store menneskelige, sociale og økonomiske omkostninger¹⁶. Den drives af **efterspørgsel** efter alle former for udnyttelse og af høj **fortjeneste**. Fortjenesten skaber både i den lovlige og ulovlige økonomi et komplekst samspil mellem udbud og efterspørgsel, som det er nødvendigt at tage hånd om, hvis denne type kriminalitet skal stoppes¹⁷. Håndtering og begrænsning af denne efterspørgsel er en lovfæstet forpligtelse i medfør af direktiv 2011/36/EU, som sigter mod at forhindre skaden i at ske ved at ændre miljøet generelt for at begrænse incitamenterne til at bedrive menneskehandel.

3.1. Afdækning af, hvem der bruger tjenester aftvunget ofre for menneskehandel

I denne forbindelse omfatter efterspørgsel alle de personer, grupper eller juridiske personer, som er drevet af målet om at skabe fortjeneste på mange niveauer ved at udnytte ofre, dem, som direkte bruger og misbruger ofrene, samt dem, der handler som initiativtagere eller formidlere, og generelt dem, der skaber og bidrager til at skabe et miljø, som gør det muligt.

Virksomheder, der benytter ofre for menneskehandel og tjener penge på menneskehandel, er ikke begrænset til kriminelle organisationer, og menneskehandel omfatter ofte en kæde af lovlige virksomheder. De, der tjener penge på handelen, går lige fra ofrenes slægtninge til uformelle eller formelle rekrutteringsbureauer, mellemmand på arbejdsmarkedet, som leverer arbejdskraft i bestemte sektorer, eller underleverandører i globale forsyningskæder samt rejsebureauer og transportvirksomheder og informations- og kommunikationsteknologiske virksomheder.

En anden kilde til efterspørgsel er forbrugere, som kan være enkeltpersoner, der køber varer fremstillet af ofre, men uden at vide, hvordan de er blevet fremstillet, eller vidende brugere af ofre for menneskehandel, som ser bort fra indlysende tegn på menneskehandel og udnyttelse af arbejdskraft eller seksuel udnyttelse såsom meget lave priser eller tegn på vold eller intimidering. I den henseende benyttes der i denne rapport ikke ord som "kunde" i forbindelse med menneskehandel til seksuel udnyttelse af enten voksne ofre eller børneofre, eftersom en sådan terminologi ville tilsløre den lidelse, det misbrug og de krænkelse, ofrene for menneskehandel har gennemgået.

(2015/2118(INI)), Europa-Parlamentets beslutning af 5. juli 2016 om bekæmpelse af menneskehandel som led i EU's eksterne forbindelser (2015/2340(INI)), Europa-Parlamentets beslutning af 26. februar 2014 om seksuel udnyttelse og prostitution og konsekvenserne deraf for ligestillingen mellem kønnene (2013/2103(INI)).

¹⁴ Europarådets Parlamentariske Forsamlings resolution - Prostitution, Trafficking and Modern Slavery in Europe Resolution 1983 (2014).

Tilgængelig på: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=20716&lang=en>

¹⁵ Organisationer, der deltager i EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel bemærker, at lovgivning er den vigtigste foranstaltning, medlemsstaterne bør træffe for at sikre forebyggelse og begrænsning af efterspørgslen. Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument, som ledsager Kommissionens rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor (COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 64).

¹⁶ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Den europæiske dagsorden om sikkerhed" (COM(2015) 185 final).

¹⁷ Statusrapport.

Som det er fastslået i Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument, som ledsager Kommissionens rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor: Det endelige mål for bekæmpelsen af menneskehandel kan kun nås, **hvis forbrydelsen forhindres i at ske ved hjælp af alle tilgængelige værktøjer på europæisk og nationalt plan [...]** Det betyder ikke kun at tage fat om de tilgrundliggende årsager, som gør mennesker mere sårbare over for menneskehandel – såsom fattigdom, ulighed mellem kønnene og vold mod kvinder, etnisk diskrimination, marginalisering i samfundet, ulovlig migration – men også at sikre, at de personer, der profiterer af forbrydelsen og udnytter ofre, bliver retsforfulgt.¹⁸

Det er klart, at menneskehandel og ethvert aspekt heraf altid er ulovlig. Der er intet legitimt i menneskehandel. Udnyttelse af en person under tvang udøvet af en anden person er en forkastelig adfærd i ethvert strafferetssystem. Menneskehandel har intet lovligt eller moralsk ansigt. Det er en grov forbrydelse og en alvorlig krænkelse af menneskelig værdighed, jf. forbuddet i artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Den manglende kriminalisering af brugen af en handlet persons tjenester, **især med viden om, at den pågældende er offer for menneskehandel**, gør den samlede bekæmpelse af menneskehandel mindre effektiv og er til hinder for, at målene i direktiv 2011/36/EU opfyldes. Selv om de nationale lovgivninger ikke gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, forbliver det en kendsgerning, at ofre ofte gentagne gange er blevet voldtaget, er blevet mentalt og psykisk misbrugt og har lidt krænkelse mod ikke mindst deres frihed, værdighed, seksuelle selvbestemmelse og kropslige integritet.

4. Afsluttende bemærkninger og vejen frem

Som fastsat i artikel 18, stk. 4, i direktiv 2011/36/EU skal medlemsstaterne – for at forebygge og bekæmpe menneskehandel mere effektivt – overveje at træffe foranstaltninger til at strafbelægge brug af tjenester i forbindelse med udnyttelse af ofre for menneskehandel. Analysen i denne rapport i forbindelse med vurderingen af virkningerne af eksisterende national lovgivning, jf. artikel 23, stk. 2, i direktivet, viser **et ret forskelligartet retligt landskab, som ikke effektivt bidrager til at modvirke efterspørgslen efter sådanne tjenester.**

Hvis brugen af sådanne tjenester i forbindelse med menneskehandel slet ikke eller på utilstrækkelig vis kriminaliseres, **kan menneskehandlers aktiviteter, som pr. definition omfatter udnyttelse af deres ofre, ikke blot møde mindre modstand, men kan oven i købet fremmes, bl.a. gennem en straffrihedskultur.** Udfordringen med at modvirke efterspørgslen indebærer helt indlysende, at **der fokuseres mere på dem, der faktisk bruger tjenester i forbindelse med forskellige former for menneskehandel** velvidende, at personen er offer for en forbrydelse.

I øjeblikket er det i flere medlemsstaters retssystemer ikke eller kun delvist ulovligt at benytte disse tjenester med relevant viden, **hvilket fører til retsusikkerhed med hensyn til** f.eks. strafansvaret i forbindelse med forholdet mellem brugeren og ofret, den retlige behandling af dem, der profiterer af

¹⁸ Kommissionens tjenestegrenes arbejdsdokument, som ledsager Kommissionens rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor (COM(2016) 267 final, SWD(2016) 159 final, s. 39).

eller muliggør og fremmer udnyttelsen, sondringen mellem en bruger og en udnytter, mellemændenes ansvar samt de videre forsyningskæder.

Medlemsstaterne bør optrappe deres bestræbelser for at sikre mere samlede og afskrækkende foranstaltninger mod dette aspekt af den grænseoverskridende kriminalitet, som menneskehandel er. Det endelige mål for denne rapport er at bidrage til at opfylde målene i direktiv 2011/36/EU om at mindske efterspørgslen og forhindre menneskehandel for at sikre, at kriminelle grupper ikke drager fordel af forskellene i den retlige behandling af brugere af ofre for menneskehandel. I den henseende drager Kommissionen vigtige konklusioner af overvågningen af situationen i medlemsstaterne og vil yderligere undersøge potentielle muligheder og fremover om nødvendigt overveje passende lovforslag, jf. artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU.