

**Bruxelles, den 12. juni 2025
(OR. en)**

9897/25

**ENFOPOL 191
CRIMORG 99
DROIPEN 63
COPEN 167
COSI 110
FREMP 154
SOC 376
EMPL 246
CYBER 159
RELEX 711
MIGR 199
JAIEX 55
JAI 773**

RESULTAT AF DRØFTELSENE

fra:	Generalsekretariatet for Rådet
dato:	12. juni 2025
til:	delegationerne

Tidl. dok. nr.:	8724/25
Vedr.:	Rådets konklusioner om bekæmpelse af menneskehandel med særlig vægt på situationen i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine og beskyttelsen af mindreårige – Rådets konklusioner (12. juni 2025)

Vedlagt følger til delegationerne Rådets konklusioner om bekæmpelse af menneskehandel med særlig vægt på situationen i forbindelse med Ruslands angrebskrig mod Ukraine og beskyttelsen af mindreårige, som Rådet (retlige og indre anliggender) godkendte på 4102. samling den 12. juni 2025.

Rådets konklusioner
om bekæmpelse af menneskehandel med særlig vægt på situationen i forbindelse med
Ruslands angrebskrig mod Ukraine og beskyttelsen af mindreårige

Indledning

- a) Menneskehandel er fortsat en af de alvorligste trusler mod sikkerheden og menneskerettighederne i Den Europæiske Union og er en grov overtrædelse af de grundlæggende rettigheder.
- b) EU's direktiv om bekæmpelse af menneskehandel¹ er EU's vigtigste retlige instrument til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor. Direktivet blev ændret i 2024 for at styrke bekæmpelsen af denne form for kriminalitet ("det reviderede EU-direktiv om bekæmpelse af menneskehandel")². De nye regler omfatter udtrykkeligt nye former for udnyttelse, herunder former, der finder sted online, og sikrer tidlig opdagelse af ofre og garanterer en højere grad af bistand og støtte til ofre i overensstemmelse med artikel 11 i det reviderede EU-direktiv om bekæmpelse af menneskehandel.
- c) EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 ("EU-strategien")³ blev offentliggjort af Kommissionen i april 2021. Den indeholder bestemmelser om en omfattende indsats for at forebygge kriminalitet, beskytte og styrke ofrene og retsforfølge menneskehandlere. Denne strategi er tæt forbundet med EU-strategien til bekæmpelse af organiseret kriminalitet⁴, eftersom menneskehandel kan begås af organiserede kriminelle grupper.

¹ 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, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>).

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1712 af 13. juni 2024 om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor (EUT L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj>).

³ 8090/21.

⁴ Meddelelse fra Kommissionen om en EU-strategi til bekæmpelse af organiseret kriminalitet 2021-2025 (COM(2021) 170 final (2021), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=celex:52021DC0170>).

- d) Siden 2022 har Ruslands angrebskrig mod Ukraine og andre væbnede konflikter i EU's naboregioner øget risikoen for menneskehandel med personer, der søger international beskyttelse, og fordrevne personer, herunder kvinder og børn. Den fælles plan for bekæmpelse af menneskehandel⁵ og aktiveringen af direktivet om midlertidig beskyttelse⁶ mindskede i væsentlig grad sårbarhederne hos de personer, der flygtede efter Ruslands invasion af Ukraine. Anvendelsen af direktivet om midlertidig beskyttelse blev forlænget indtil marts 2026⁷.
- e) Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT) er et vigtigt europæisk samarbejdsværktøj til bekæmpelse af menneskehandel, som er en af EU's kriminalitetsprioriteter i den nuværende EMPACT-cyklus (2022-2025)⁸. EMPACT's relevante operationelle handlingsplan sigter mod at optræve kriminelle netværk, der beskæftiger sig med menneskehandel med henblik på alle former for udnyttelse, med særlig fokus på dem, der udnytter mindreårige⁹.
- f) For så vidt angår internationalt samarbejde er De Forenede Nationers protokol fra 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet¹⁰ og Europarådets konvention fra 2005 om indsatsen mod menneskehandel¹¹ afgørende skridt på vejen til at forstærke internationalt samarbejde om bekæmpelsen af menneskehandel.

⁵ Europa-Kommissionen, "A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine" (en fælles plan for bekæmpelse af menneskehandel for at håndtere de risici, der er forbundet med menneskehandel, og støtte potentielle ofre blandt de personer, der flygter fra krigen i Ukraine), 11. maj 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf.

⁶ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 af 4. marts 2022 om konstatering af massetilstrømning af fordrevne personer fra Ukraine som omhandlet i artikel 5 i direktiv 2001/55/EF og deraf følgende indførelse af midlertidig beskyttelse (EUT L 71 af 4.3.2022, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

⁷ Rådets gennemførelsesafgørelse (EU) 2024/1836 af 25. juni 2024 om forlængelse af den midlertidige beskyttelse som indført ved gennemførelsesafgørelse (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

⁸ 7101/23.

⁹ 7101/23.

¹⁰ FN's Generalforsamlings resolutioner 55/25 og 55/255 om vedtagelse af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (UNTOC) og protokollerne hertil, 15.11.2000.

¹¹ CETS nr. 197 af 16.5.2005, <https://rm.coe.int/168008371d>.

- g) I forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel bør der med støtte fra EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel gøres fuld brug af alle relevante eksisterende instrumenter, herunder EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 og tidligere rådskonklusioner¹². Der er behov for en yderligere indsats og yderligere foranstaltninger på EU-plan og nationalt plan for effektivt at bekæmpe denne form for kriminalitet.

Generelle overvejelser

1. Forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og bistand og støtte til alle ofre for menneskehandel forbliver en prioritet for Unionen og medlemsstaterne.
2. Menneskehandel, herunder seksuel udnyttelse af børn online og offline, har gennemgribende indvirkning på EU-medlemsstaternes samfund og økonomier.
3. Der er sket en betydelig stigning i antallet af ofre for menneskehandel i Den Europæiske Union. Mellem 2021 og 2022 steg antallet af registrerede ofre for menneskehandel i EU med 20,5 % i forhold til perioden 2019-2020¹³. Stigningen i opdagelsen af ofre er sandsynligvis også et resultat af en intensiveret indsats fra de relevante nationale organers og agenturers side, navnlig retshåndhævende myndigheder og civilsamfundsorganisationer, for at opdage og identificere ofre tidligt.
4. Børn er en af de mest sårbare grupper, som organiserede kriminelle grupper, der er involveret i menneskehandel, går efter. Sådanne kriminelle grupper udnytter ofte børn ved at rekruttere dem og senere bruge dem til at begå kriminalitet eller tvinge dem ud i tvangsægteskab eller seksuel udnyttelse. I 2021-2022 var 81 % af børneofrene EU-borgere (2 401 børn). Børneofre udgjorde næsten en femtedel af alle registrerede ofre i EU (19 %)¹⁴. Digitalisering har ført til en bekymrende stigning i antallet af tilfælde af seksuel udnyttelse af mindreårige, som fører til menneskehandel¹⁵.

¹² F.eks. 11838/6/12 og 10024/22.

¹³ 5728/25.

¹⁴ Jf. fodnote 13.

¹⁵ Jf. fodnote 13.

5. I EU steg andelen af påvist udnyttelse af arbejdskraften med 51 % i 2021-2022 i forhold til 2019-2020, mens andelen af ofre for seksuel udnyttelse og ofre, der udnyttes som arbejdskraft, var lige store i 2022 (41 %). Ofrenes nationalitet og profil afhænger i høj grad af den sektor, hvor udnyttelsen finder sted. Rekruttering foretages ofte online via vildledende jobannoncer og falske løfter om tilladelser. Strukturen i ofrenes oprindelse ændrer sig i kraft af et stigende antal tredjelandstatsborgere (54 % af de registrerede ofre)¹⁶. Dette understreger fænomenets grænseoverskridende og internationale karakter og den store betydning af at sikre de rette værktøjer til at beskytte ofrene på grundlag af en tilgang, hvor ruten ses som en helhed.
6. Migranter uden for EU, herunder Latinamerika og afrikanske og asiatiske lande, er i særlig risiko for at blive ofre for menneskehandel. De befinder sig ofte i sårbare situationer, når de søger beskæftigelse i EU, og er dermed mere sårbare over for tvangsarbejde, udnyttelse af arbejdskraft og seksuel udnyttelse.
7. Væbnede konflikter har ført til et stigende antal personer, der søger international beskyttelse i EU, imens Ruslands angrebskrig mod Ukraine har bidraget betydeligt til denne stigning ved at øge antallet af personer, der er omfattet af direktivet om midlertidig beskyttelse. Personer, der søger international beskyttelse, og personer, der er omfattet af direktivet om midlertidig beskyttelse, herunder kvinder og børn, står over for forskellige risici for udnyttelse på grund af økonomiske vanskeligheder og begrænset integration.
8. Tredjelandstatsborgere, som søger international beskyttelse, kan være blevet ofre for de alvorligste internationale forbrydelser (f.eks. krigsforbrydelser), inden de udnyttes eller er genstand for menneskehandel i områder ramt af væbnede konflikter. Dette skaber en yderligere udfordring for de retshåndhævende og judicielle myndigheder med hensyn til at identificere og retsforfølge gerningspersonerne bag flere typer forbrydelser.
9. Nogle EU-lande har indført supplerende bistandsprogrammer, men der er et akut behov for yderligere foranstaltninger i forbindelse med f.eks. basale tjenester såsom bolig, uddannelse og sundhedspleje.

¹⁶ Jf. fodnote 13.

10. Det digitale rum (herunder sociale medier, beskæftigelsesportaler, jobportaler) er blevet et af de vigtigste værktøjer, som anvendes til at rekruttere, udnytte og kontrollere ofre for menneskehandel eller inddrage dem som samarbejdspartnere i andre typer kriminalitet. Dette er særligt farligt for mindreårige og personer i en sårbar position.
11. Kriminelle anvender i stigende grad krypterede kommunikationskanaler og kryptovalutaer, hvilket gør det vanskeligere for de retshåndhævende og judicielle myndigheder at identificere gerningspersoner, sikre relevant bevismateriale og optræve kriminelle netværk.
12. Som reaktion på denne voksende trussel udvikles der i øjeblikket analytiske værktøjer, herunder værktøjer baseret på kunstig intelligens, til støtte for overvågning og opdagelse af kriminalitet på internettet.
13. En fælles koordineret indsats og harmonisering af definitioner og procedurer er afgørende for en effektiv bekæmpelse af grænseoverskridende menneskehandel.

Rådet opfordrer medlemsstaterne til:

14. med forbehold af retsvæsenets uafhængighed at fremme en tættere koordinering mellem de retshåndhævende og judicielle myndigheder samt med civilsamfundsorganisationer og private parter såsom onlineplatforme og netoperatører, at opdage, identificere og blokere menneskehandel tidligt med fokus på rekruttering og udnyttelse online og ligeledes at identificere og lokalisere ofre, som kan have oplevet eller været vidne til de alvorligste internationale forbrydelser (f.eks. krigsforbrydelser) med henblik på at bevare de oplysninger, som de kan være i besiddelse af
15. at fremme tværfagligt samarbejde med arbejdsinspektører, civilsamfundsorganisationer og andre myndigheder på nationalt plan med henblik på at opdage og bistå ofre i en offercentreret tilgang, undgå sekundær viktimisering og aktivt anvende administrative tilgange
16. at fremme anvendelsen af de værktøjer, som EU-agenturerne, herunder Europol, Eurojust, Frontex og Cefpol, samt andre internationale organisationer, herunder Interpol, stiller til rådighed til bekæmpelse af menneskehandel

17. at fremme udviklingen af offentlig-private partnerskaber (herunder med onlineplatforme og netoperatører) for at skabe og indføre effektive værktøjer til identifikation, rapportering, forebyggelse og optrævling (online og offline) af menneskehandel
18. fortsat at støtte samarbejdet mellem medlemsstaterne og med EU-agenturerne i forbindelse med EMPACT på menneskehandelsområdet
19. fortsat nøje at overvåge grænseområderne og gennemføre aktiviteter med henblik på at styrke beskyttelsesforanstaltninger i modtagelsesmiljøer, herunder forebyggelse af menneskehandel, identifikation af ofre og beskyttelse af sårbare personer, om nødvendigt i samarbejde med civilsamfundsorganisationer og internationale organisationer
20. at sikre, at ofre for menneskehandel modtager passende beskyttelse i en offercentreret tilgang, herunder, hvor det er relevant, ved at have adgang til vidnebeskyttelsesprogrammer eller andre lignende foranstaltninger og ved at undgå sekundær viktimisering.

Rådet opfordrer Kommissionen til:

21. rettidigt at iværksætte knudepunktet for bekæmpelse af menneskehandel, som vil støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af det reviderede EU-direktiv om bekæmpelse af menneskehandel og EU-strategien ved at udarbejde retningslinjer, lette udveksling af bedste praksis, fremme dialogen mellem fagfolk inden for bekæmpelse af menneskehandel og forstærke samarbejdet
22. at støtte medlemsstaterne med indførelsen af målrettede forebyggelses- og støtteprogrammer i forbindelse med menneskehandel, navnlig kvinder og børn, herunder, men ikke begrænset til, de personer, der flygter fra Ruslands angrebskrig mod Ukraine
23. at styrke grænseoverskridende samarbejde og partnerskaber med tredjelande, navnlig oprindelses- og transitlande for menneskehandel, gennem fælles forebyggelses- og efterforskningsinitiativer for at håndtere og bekæmpe tværnationale menneskehandelsnetværk
24. at tilskynde til anvendelse af tilgængelige finansieringskilder og -programmer i EU til bekæmpelse af menneskehandel med særligt fokus på EMPACT og tidlig identifikation og henvisning af ofre til specialiserede tjenester

25. ved udviklingen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2026-2029 at tage hensyn til nærværende konklusioner for at tackle forestående udfordringer og styre de nye prioriteter på en sammenhængende måde
26. med støtte fra EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel at fremme udveksling af oplysninger og bedste praksis med de nationale koordinatore for bekæmpelse af menneskehandel og nationale rapportører, EU-agenturer samt med andre kompetente internationale organisationer
27. at samarbejde med medlemsstaterne om at styrke den private sektors ansvarlighed, herunder inden for EU's internetforum, med hensyn til udnyttelse af arbejdskraft eller andre former for udnyttelse samt andre aktiviteter, som muligvis kan forværre fænomenet menneskehandel.

Rådet opfordrer Europol, Eurojust, Frontex og Cepol til inden for deres mandat:

28. at styrke medlemsstaternes ekspertise, herunder uddannelse, og fremme udveksling af bedste praksis mellem dem for bedre at identificere lovovertrædelser vedrørende menneskehandel i cyberspace, potentielle ofre og gerningspersoner
29. at fremme omfattende brug af de værktøjer, som de stiller til rådighed inden for retshåndhævelse og retligt samarbejde, informationsudveksling, kriminalitetsanalyse og kapacitetsopbygning
30. at fremme samarbejdet med den private sektor og udviklingen af offentlig-private partnerskaber, herunder i IT- og telekommunikationssektoren, for at udvikle dataanalyseværktøjer, herunder AI-baserede, og oprette mekanismer til tidlig opdagelse, identifikation og blokering af menneskehandel og hurtig rapportering om mistænkelige aktiviteter.