EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.1.2025
COM(2025) 8 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

om de fremskridt, der er gjort i Den Europæiske Union i bekæmpelsen af menneskehandel (femte rapport)

{SWD(2025) 4 final}

1. Indledning

Menneskehandel er en forbrydelse, der ødelægger menneskers liv og fratager dem værdighed, frihed og grundlæggende rettigheder. Ifølge Europol er 55 af de indberettede mest truende kriminelle netværk involveret i menneskehandel som (en af) deres hovedaktivitet(er)[1]. Det fremgår endvidere af den globale rapport fra 2024[2] om menneskehandel, at 74 % af menneskehandlerne arbejder som grupper og netværk, der er løst forbundet i et forretningslignende kriminelt forhold eller som strukturerede kriminelle organisationer, hvilket understreger den dominerende rolle, som organiserede kriminelle grupper har i menneskehandel. Menneskehandel er også ofte forbundet med andre forbrydelser såsom narkotikahandel, smugling af migranter, organiserede formueforbrydelser, hvidvaskning af penge og dokumentfalsk.

Desuden udgør menneskehandel den næstmest udbredte illegale økonomi i verden[3]. Den årlige fortjeneste ved tvangsarbejde på verdensplan anslås til 236 mia. USD om året for menneskehandlere, hvilket svarer til en fortjeneste på næsten 10 000 USD pr. offer. Udnyttelsen af ofre i Europa og Centralasien er den mest rentable en fortjeneste på 20 000 USD pr. offer om året[4]. Mens **indtjeningen er høj** og er steget med 37 % siden 2014, er **risiciene stadig lave for gerningsmændene**.

En grundlæggende udfordring, som covid-19-pandemien har medført, og som er blevet yderligere forværret i kølvandet på den, er, **at menneskehandlen er rykket ind i det digitale rum**. Der er fortsat problemer med at **finde og henvise ofre** til hjælp og støtte.

EU's retlige ramme for menneskehandel er forankret i **Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel**[5], som blev **ændret ved direktiv 2024/1712/EU**[6] (i det følgende benævnt "det ændrede direktiv") og trådte i kraft **den 14. juli 2024**. Med ændringerne indføres strengere regler for bekæmpelse af menneskehandel, og de offentlige myndigheder gives bedre redskaber til at efterforske og retsforfølge nye former for udnyttelse, herunder dem, der finder sted online. Der indføres nye former for udnyttelse, og seksuel udnyttelse på internettet gøres til en skærpende omstændighed. Det ændrede direktiv giver også mulighed for at yde ofre bedre støtte og er en af de vigtigste foranstaltninger, der er planlagt i **EU-strategien for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025**[7] (i det følgende benævnt "strategien"), som omfatter en samlet tilgang, der bygger på fire søjler[8].

I overensstemmelse med direktivets artikel 20 aflægger Kommissionen med støtte fra EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel hvert andet år rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel. Denne rapport er baseret på bidrag fra medlemsstaterne gennem EU-netværket af nationale koordinatorer og ordførere,

---

1 Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).

2 2024 Global Report on Trafficking in Persons.

3 For yderligere oplysninger henvises til The Global Organized Crime Index 2023 | Global Initiative.

4 For yderligere oplysninger henvises til Profits and poverty: The economics of forced labour | Den Internationale Arbejdsorganisation (ilo.org).

5 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor (EUT L 101 af 15.4.2011, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj).

6 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).

7 EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025.

8 i) Begrænse efterspørgsel, der fremmer menneskehandel, ii) ødelægge menneskehandlernes forretningsmodel, iii) beskytte og styrke ofrene og iv) fremme internationalt samarbejde.

uafhængige organer og EU-agenturer[9], medlemmer af EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel samt andre dokumenter fra EU-agenturer, EU-institutioner og internationale organisationer.

Rapporten i) beskriver de vigtigste tendenser, ii) skitserer de vigtigste foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel fra 2021 til 2024 og iii) indeholder en analyse af statistikker for perioden 2021-2022, som indgår i et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene[10]. De data, der er anvendt i rapporten, blev indsamlet af Eurostat fra alle medlemsstaterne via de nationale statistikmyndigheder og er tilgængelige i Eurostats database under statistikker for "Crime and criminal justice"[11].

2. TENDENSER INDEN FOR HANDEL MED MENNESKER I EU

2.1. Ofre (køn, alder, statsborgerskab)

I rapporteringsperioden 2021-2022[12] blev der registreret **17 248 ofre for menneskehandel** i EU. Dette repræsenterer en **stigning på 20,5 %** sammenlignet med perioden 2019-2020 (14 311)[13]. Alene i 2022 var antallet af registrerede ofre 10 093, hvilket er en stigning på 41 % i forhold til 2021 (7 155) og det højeste tal siden 2013. Dette skyldtes sandsynligvis den generelle bevidsthed om menneskehandel. Den samordnede indsats fra flere instanser i medlemsstaterne for at beskytte mennesker, der flygter fra den militære aggression mod Ukraine, havde en uventet positiv indvirkning på afsløringen af ofre for menneskehandel af forskellige nationaliteter.

Som i tidligere år er **det faktiske antal ofre sandsynligvis betydeligt højere**, end de indberettede data tyder på, da statistikkerne kun omfatter ofre, der kommer til de registrerende enheders kendskab, og mange ofre ikke opdages.

Menneskehandel er fortsat en forbrydelse med en **betydelig kønsdimension**. I 2021-2022 var 65 % af alle ofre i EU kvinder og piger[14]. Langt størstedelen af ofrene for seksuel udnyttelse er kvinder (92 %). 68 % af dem er voksne kvinder, og 24 % er piger. Mænd udgør størstedelen af de ofre, der handles med henblik på udnyttelse som arbejdskraft (70 %).

46 % af de registrerede ofre var EU-borgere, og 54 % var tredjelandsstatsborgere. Dette er et skift i forhold til 2019-2020, hvor størstedelen af de registrerede ofre var EU-borgere (55 % EU-borgere). De fem EU-statsborgerskaber med flest ofre for

---

9 Det Europæiske Institut for Ligestilling mellem Mænd og Kvinder (EIGE), EU's Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA), EU's Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust), EU's Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (Europol), EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA), Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), EU's Asylagentur (EUAA) og Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA).

10 SWD(2025)4 ….

11 Siden 2021 har Eurostat indsamlet data hvert år.

12 Bemærk: Tallene er justeret, så de kun afspejler de kendte værdier i datasættet, eksklusive estimater eller ukendte værdier. Denne justering sikrer nøjagtigheden og pålideligheden af de fremlagte data. Eventuelle uoverensstemmelser mellem tidligere rapporter og de nuværende tal skyldes denne finjusteringsproces.

13 Der blev på globalt plan registreret en stigning på 25 % i antallet af opdagede ofre i 2022 sammenlignet med 2019.

14 Samme udvikling på verdensplan, hvor kvinder og piger udgør størstedelen af ofre for menneskehandel og tegner sig for 61 % af de ofre, der blev opdaget i 2022.

menneskehandel var rumænere, franskmænd, ungarere, bulgarere og tyskere. De fem ikke-EU-statsborgerskaber med flest ofre for menneskehandel var nigerianere, ukrainere, marokkanere, colombianere og kinesere. 34 % af alle ofre var statsborgere i det land, hvor de blev registreret (intern menneskehandel). Næsten alle ofre i Bulgarien, Rumænien, Ungarn, Slovakiet og Letland var deres egne statsborgere.

2.2. Menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse

Menneskehandel med henblik på **seksuel udnyttelse** var fortsat **den mest udbredte form for udnyttelse** i EU i 2021-2022 (49 % af ofrene), selv om der ses en let faldende tendens (fra 51 %).

Den mest almindelige metode til at rekruttere unge kvinder og piger til seksuel udnyttelse var fortsat "loverboy-metoden"[15]. Menneskehandlere indgår ofte i romantiske forhold online, skaber følelsesmæssig afhængighed og lokker ofrene ind i udnyttelse. De fleste medlemsstater og Europol bekræftede den fremherskende rolle, som sociale medier, navnlig datingapps, escortsider og websteder for voksne, spiller i forbindelse med rekruttering til seksuel udnyttelse.

Der rekrutteres også ofre fra lande uden for EU, tilsyneladende for at udføre arbejde, som efter ankomsten tvinges ind i prostitution. F.eks. blev menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse af kinesiske kvinder organiseret via decentrale callcentre, der opererer i nogle EU-lande og i Kina. Callcentre fungerer som knudepunkter for forvaltning af ofrenes onlineannoncering på tværs af lande, fastsættelse af aftaler og priser for seksuelle ydelser og overførsel af penge til de medlemmer, der er ansvarlige for hvidvaskning af ulovligt udbytte[16].

Flere medlemsstater[17] end i den foregående rapporteringsperiode rapporterede en stigning i antallet af latinamerikanske kvinder og transpersoner, der handles med henblik på seksuel udnyttelse. Ifølge Europol kommer ofre fra Latinamerika ind i EU fra forskellige indrejsesteder, undertiden ved at udnytte visumliberaliseringsordninger, og flyttes derefter videre til de steder, hvor udnyttelsen finder sted. I Polen viser statistikkerne for 2022 f.eks. en stigning på 476 % i antallet af identificerede ofre for menneskehandel fra Latinamerika i forhold til 2021 (hovedsagelig fra Colombia, Guatemala, Venezuela, Mexico og Peru). Ofre for seksuel udnyttelse fra lande syd for Sahara, f.eks. fra Nigeria, Den Demokratiske Republik Congo, Cameroun, Somalia, Elfenbenskysten og Kenya, optræder også i mange medlemsstater[18].

2.3. Menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft

Menneskehandel med henblik på **udnyttelse som arbejdskraft** er fortsat den **næstmest udbredte** form for menneskehandel i EU i 2021-2022 (37 % af ofrene). Det er den fremherskende form for udnyttelse i fire medlemsstater[19]. Der er en **stigning på 51 %** i antallet af ofre, der udnyttes som arbejdskraft, i 2021-2022 (5 940) sammenlignet med den

---

15 Ungarn, Tyskland, Belgien, Østrig, Grækenland, Bulgarien, Eurojust, Europol og EMPACT.

16 For yderligere oplysninger henvises til First forensic sprint at Europol to speed up human trafficking investigations | Europol (europa.eu).

17 Estland, Belgien, Frankrig, Grækenland, Irland, Nederlandene, Portugal, Polen, Malta, Spanien og Europol.

18 Østrig, Grækenland, Irland, Letland, Italien, Portugal, Sverige, Malta og Danmark.

19 Belgien, Letland, Luxembourg og Portugal.

foregående periode (3 940)[20]. I 2022 var andelene af ofre for seksuel udnyttelse og ofre, der udnyttes som arbejdskraft, lige store (41 %). Mænd udgør størstedelen af ofrene (70 %). Der blev i EU registreret næsten den samme andel af ofre fra EU (46 %) og uden for EU (54 %) i 2021-2022 sammenlignet med den foregående periode[21].

Mange medlemsstater og Europol fremhævede, at rekruttering foretages online via falske jobannoncer. Tyskland bemærkede, at "loverboy-metoden" også blev anvendt til rekruttering af ofre med henblik på udnyttelse som arbejdskraft.

Højrisikosektorer for udnyttelse omfatter bygge- og anlægsvirksomhed, landbrug, skovbrug, fødevareforarbejdning, samlebåndsarbejde, hotel- og restaurationsbranchen, detailhandel, bilvask, skønhedspleje, rengøring, transport og husholdning[22]. De nye risikosektorer er f.eks. hjemmepleje, sygepleje og pakkelevering. Fodboldsektoren har vist sig at være et særligt område for udnyttelse i Portugal og Belgien[23]. Unge fodboldspillere blev lokket med løftet om en kontrakt, udviklingsmuligheder og fremtidsperspektiver i en fodboldkarriere. De modtog en meget lav løn eller ingen løn, blev tvunget til at arbejde, boede under usikre forhold med deres pas tilbageholdt og måtte ikke forlade stedet[24].

Mens store og mellemstore virksomheder er involveret i byggesektoren, fødevareforarbejdning og transport, og udnyttelsen kan føre til et betydeligt antal ofre, drives skønhedstjenester, hotel- og restaurationsbranchen og bilvask ofte af små virksomheder, mikrovirksomheder og familieforetagender med færre ofre. Det høje antal ofre i rapporteringsperioden skyldtes også nogle højt profilerede undersøgelser, som førte til opdagelsen af et betydeligt antal potentielle ofre, primært i Belgien på byggepladsen for en multinational kemikalievirksomhed[25] og i Tyskland i drikkevarelogistiksektoren, hvor 555 potentielle ofre blev reddet[26].

Ofrenes nationalitet og profil afhænger i høj grad af den sektor, hvor udnyttelsen finder sted. Mandlige arbejdere fra Asien[27], Nordafrika[28] og Østeuropa[29] er typisk ansat på byggepladser og i landbruget, mens østeuropæere (fra Belarus, Ukraine og Polen) er ansat i transportsektoren. Vietnamesiske og thailandske kvinder udnyttes i skønheds- og neglesaloner, mens indiske og visse afrikanske nationaliteter bliver udnyttet i hjemmeplejeindustrien. Børnearbejde i EU foregår typisk inden for familien eller i familievirksomheder. Børn udnyttes i hotel- og restaurationsbranchen eller inden for landbrug, byggeri eller rengøring. Mange børn tager sig også af deres gamle eller syge familiemedlemmer i hjemmet[30].

---

20 På globalt plant steg antallet af ofre for menneskehandel med henblik på tvangsarbejde med 47 % mellem 2019 og 2022.

21 Statsborgerskabet for 5 % af de registrerede ofre for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft blev indberettet som "andet".

22 Europol.

23 El Dourado-sagen Portugal og Corr. Bruxelles francophone, 4 novembre 2019, 69ème ch. (par défaut et appel). Voy. Myria, Rapport annuel Traite et trafic des êtres humains 2020, Derrière des portes closes, pp. 90-91 et le site internet de Myria (jurisprudence), Bruxelles, 27 juin 2022, 11ème ch.

24 For at begrænse menneskehandel ændrede FIFA i 2022 transfersystemet, hvilket omfatter udstedelse af et elektronisk pas, der dokumenterer en spillers registreringshistorik fra en alder af tolv.

25 Rapport annuel d'évaluation 2023 | Traite et trafic des êtres humains (myria.be).

26 BKA – Bundeslagebilder Menschenhandel – Bundeslagebild Menschenhandel und Ausbeutung 2022.

27 Bangladesh, Pakistan, Tyrkiet og Nepal.

28 Marokko.

29 Ukraine, Ungarn og Bulgarien.

30 Kinderarbeit – Fakten und Forderungen | terre des hommes (tdh.de).

Medlemsstaterne påpegede sæsonarbejdernes særlige sårbarhed[31]. Ofrene bliver ført til fjerntliggende landbrugsområder, hvor de bor og arbejder og betaler for indkvartering, som i de fleste tilfælde er usikker og overfyldt. De ender i en situation med total afhængighed på grund af knappe økonomiske ressourcer og manglende sprogkundskaber. Da lokaliteterne er vanskeligt tilgængelige og afsides beliggende, er det vanskeligt at foretage arbejdstilsyn og opdage ofrene[32].

Forekomsten af udnyttelse afhænger ikke af virksomhedernes størrelse, fortjeneste og organisation. Undersøgelser har vist, at menneskehandlerne arbejder meget sofistikeret med komplekse forretningsstrukturer og er specialiserede i at organisere rekruttering, rejser og indkvartering, med identifikationspapirer for hundredvis af mennesker fra næsten alle kontinenter. Menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft er ofte forbundet med andre forbrydelser såsom skatte- og socialsikringssvig, dokumentfalsk samt alvorlige overtrædelser af beskæftigelses- og socialsikringslovgivningen. Organiserede kriminelle netværk bruger også fysiske eller psykologiske trusler til at kontrollere ofrene, kombineret med fratagelse af identifikationspapirer og telefoner. Størstedelen af ofrene taler ikke værtslandets sprog, de er tilbageholdende med at samarbejde med myndighederne, og de identificerer sig ikke nødvendigvis som ofre. Udbyttere tvinger ofte deres ofre til at åbne bankkonti, som de tager kontrol over for at få adgang til ofrenes lønninger og finanser[33].

2.4. Menneskehandel med henblik på andre former for udnyttelse

I rapporteringsperioden tegnede andre former for menneskehandel end seksuel og arbejdsmæssig udnyttelse sig **for 14 %** af alle ofre[34]. Sådanne former for udnyttelse omfatter tvungne kriminelle aktiviteter, tvangstiggeri, ulovlig fjernelse af organer og "andre" former.

Mens **tvungen kriminalitet** kun tegnede sig for 3 % af alle registrerede ofre i EU i 2021-2022, rapporterede nogle medlemsstater[35] en stigning i denne form for udnyttelse. Tvungen kriminalitet er ofte forbundet med tyveri, småkriminalitet, tyveri, butikstyveri og salg af narkotika. Medlemsstaterne rapporterede også stigende onlinesvig begået gennem tvungen kriminalitet samt socialsikringssvig[36]. De har også rapporteret, at kriminelle banders udnyttelse af børn til lommetyveri, røverier og som narkokurerer er eskaleret[37]. Kriminelle bander bruger unge sårbare drenge (hovedsagelig med migrationsbaggrund) til at tjene som narkokurerer, arbejde på cannabisplantager, begå røverier eller endda skyderier og andre voldelige handlinger. I oktober 2023 hjalp Europol det serbiske politi med at optrevle et kriminelt netværk, der var involveret i handel med børn med henblik på tvangsægteskab, tvangstiggeri og tvungen kriminalitet. De familiebaserede kriminelle og ofre var mellem 5 og 17 år gamle. Østrig, Frankrig og Tyskland deltog i undersøgelsen[38].

Tvangstiggeri (2 %) findes fortsat i flere medlemsstater som en form for udnyttelse. I Portugal var det den tredje vigtigste form for udnyttelse. Det var hovedsageligt mindreårige

---

31 Østrig, Finland, Irland, Portugal, Sverige og Europol.
32 Finland, Sverige og Portugal, den årlige sikkerhedsrapport for 2022.
33 Europol.
34 I 2019-2020 udgjorde andre former for udnyttelse 11 % af tilfældene af menneskehandel i EU.
35 F.eks. Belgien, Kroatien, Cypern, Letland og Spanien.
36 Irland og Slovenien.
37 F.eks. Estland og Frankrig.
38 For flere oplysninger henvises til Human trafficking ring exploiting children halted in Serbia | Europol (europa.eu).

rumænske, bulgarske, slovakiske og ungarske statsborgere, der var repræsenteret blandt ofrene, herunder etniske romaer.

Flere medlemsstater[39] indberettede tilfælde af menneskehandel med henblik på **tvangsægteskaber og proformaægteskaber**, som påvirker etniske minoriteter såsom romaer og børn (primært piger) med migrationsbaggrund. Tvangsægteskaber er ofte også forbundet med flere former for udnyttelse, f.eks. seksuel udnyttelse, udnyttelse af arbejdskraft eller tvangstiggeri[40].

Udnyttelse af surrogatmoderskab er en ny form for menneskehandel. Kriminelle udnytter sårbare kvinder med henblik på udnyttelse af surrogatmoderskab. Formidlere (f.eks. reproduktionsklinikker) deltager i organiseret, grænseoverskridende kriminalitet for at opnå meget store fortjenester. Det græske politi opløste en organiseret kriminel gruppe, der udnyttede kvinder fra østeuropæiske lande[41] til fjernelse af æg og surrogattjenester.

Mistanke om menneskehandel med henblik på **fjernelse af organer** blev indberettet af Bulgarien, Grækenland og Slovakiet, hvilket også omfattede udnyttelse af fjernelse af celler, væv og blod som organhandel. Desuden betragtede Grækenland fjernelse af æg i forbindelse med medicinsk assisteret reproduktion som organfjernelse. Denne form for udnyttelse udgjorde mindre end 1 % af de registrerede sager i EU i 2021-2022.

2.5. Børnehandel

Handel med børn er en hastigt voksende og mangesidet form for menneskehandel, som er en alvorlig form for udnyttelse af mennesker, vold mod børn, misbrug af børn og krænkelse af børns rettigheder. I 2021-2022 var 81 % af børneofrene EU-borgere (2 401 børn), og 88 % af dem (2 120 børn) blev udnyttet i deres egen medlemsstat. Børneofre udgjorde næsten en femtedel af alle registrerede ofre i EU (19 %). Andelen af børneofre i 2021-2022 faldt med 3 % i forhold til andelen i 2019-2020[42]. Nogle medlemsstater rapporterer om et meget lavt antal børneofre[43]. Den faldende tendens i antallet af registrerede børneofre kan hænge sammen med stigningen i seksuel udnyttelse online, hvor mange ofre forbliver skjult. I nogle medlemsstater registreres børneofre ikke som ofre for menneskehandel for at kunne give en mere omfattende støtte til børn. Derfor er det reelle antal børn, der er ofre for udnyttelse, fortsat ukendt og kan være underrapporteret. Ofrene har generelt en svag social og familiemæssig baggrund. De lider af lavt selvværd, psykologiske problemer, prøver ofte stoffer og udsættes for kort- og langsigtede fysiske, mentale, psykologiske og andre dybe udviklingsproblemer. Børn, der er anbragt på døgninstitutioner eller andre institutioner, er særligt sårbare over for menneskehandel.

Børn i EU handles med henblik på **alle former for udnyttelse**, hovedsagelig seksuel udnyttelse**,** men også med henblik på tvungen kriminalitet, tvangstiggeri, tvangsægteskaber og udnyttelse af arbejdskraft[44]. Digitaliseringen har ført til en bekymrende stigning i antallet af tilfælde af prostitution blandt mindreårige, som fører til menneskehandel. I mange tilfælde er der tale om små børn, som er meget aktive på sociale

39 Slovenien, Slovakiet, Spanien, Kroatien, Letland, Grækenland og Litauen.
40 Grækenland.
41 Især Georgien og Albanien.
42 Antallet af opdagede børneofre på globalt plan steg derimod med 31 % i 2022 sammenlignet med 2019.
43 Belgien, Spanien, Irland og Østrig.
44 Europol og EMPACT OA 2.8.

netværk og spillesider og dermed tiltrækker sig menneskehandlernes opmærksomhed. "Lommepengeudnyttelse" opstod under covid-19-pandemien, da menneskehandlere overtalte unge piger online til at supplere deres lommepenge med prostitution, hvilket førte dem ind i seksuel udnyttelse. Forbrydelsen blev så udbredt i Tyskland, at politiet gav den et særligt navn[45].

Trocadero-sagen i Frankrig er et eksempel, hvor tvungen kriminalitet blev anerkendt af domstolen i første instans som et formål for menneskehandel. Syv algeriske menneskehandlere skabte et stofmisbrug/afhængighed hos sytten uledsagede mindreårige og tvang dem til at begå kriminalitet, herunder tyveri, på det berømte Trocadero-torv i Paris[46].

2.6. Menneskehandel i forbindelse med migration

I rapporteringsperioden blev andelen af tredjelandsstatsborgere højere og udgjorde størstedelen af ofrene for menneskehandel. I 2021-2022 var 46 % af de registrerede ofre EU-borgere, mens **54 % var ikke-EU-borgere**. Dette viser et skift i forhold til 2019-2020, hvor størstedelen af de registrerede ofre var EU-borgere (55 % EU-borgere og 45 % tredjelandsstatsborgere).

Nationaliteten og kønnet på ofre fra lande uden for EU afhænger i høj grad af udnyttelsesformen. Mens ofre fra Nigeria, Cameroun, Kina og de latinamerikanske lande hovedsagelig er kvinder og handles med henblik på seksuel udnyttelse, er ofre fra Marokko, Bangladesh, Pakistan, Filippinerne, Algeriet og Indien hovedsagelig mænd og udsat for udnyttelse som arbejdskraft.

I løbet af de seneste år er mange afrikanske kvinder og piger blandt de migranter, der ankommer til Cypern og lande i Sydøsteuropa, angiveligt blevet tvunget til prostitution af voldelige afrikanske kriminelle grupper. For eksempel ankom nigerianske, congolesiske, camerounske og andre afrikanske kvinder på studentervisum i det ikkeregeringskontrollerede område af Cypern og endte med at blive tvunget til prostitution i private lejligheder, barer og natklubber[47]. På samme måde ankommer kvinder fra Latinamerika og Ukraine lovligt til EU på et kort ophold og engagerer sig i prostitution med tilsyneladende lovlige kontrakter, som ofte fører til udnyttelse under streng overvågning og begrænsninger i forhold til at forlade lokalerne. Ofre for menneskehandel fra Kina og latinamerikanske lande når ikke kun frem til bestemmelsesmedlemsstaterne direkte med fly, men ankommer også ofte via Vestbalkanruten[48].

Uledsagede mindreårige er særligt udsatte og sårbare over for menneskehandlere. Mellem 2018 og 2022 er antallet af uledsagede mindreårige, der ankommer til Europa, steget betydeligt hvert år, og det nåede op på 15 928 i 2022. Nordafrikanske og afghanske smugler- og menneskehandlernetværk udnytter unge afghanske, marokkanske, algeriske eller tunesiske drenge og tvinger dem ud i prostitution eller seksuel vold langs deres

45 2022 Bundeslagebild des Menschenhandels (Bundeskriminalamt).
46 L'Avis sur la traite à des fins de contrainte à commettre tout crime ou délit (A – 2024-2) (cncdh.fr).
47 Bidrag fra Frontex.
48 Bidrag fra Europol.

migrationsrute til EU. Udnyttelsen udsendes ofte på sociale medier med det formål at afpresse deres familier for penge[49].

3. EU'S OG MEDLEMSSTATERNES INDSATS FOR AT BEKÆMPE MENNESKEHANDEL

3.1. En samlet tilgang til bekæmpelse af menneskehandel

I løbet af rapporteringsperioden er de **retlige, finansielle, operationelle og politiske initiativer**, der er bebudet på de fire områder i EU-strategien for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025, kommet langt, i gang eller allerede blevet gennemført. En af de prioriterede foranstaltninger i EU's strategi var evalueringen og **revisionen af direktiv 2011/36/EU**[50]. Kommissionen afhjalp de største mangler i et lovgivningsforslag, der blev forelagt den 19. december 2022[51], og som blev vedtaget af de to lovgivere den 13. juni 2024 og trådte i kraft den 14. juli 2024. Medlemsstaterne skal gennemføre og implementere de nye bestemmelser senest den 15. juli 2026.

Kommissionen vil iværksætte et **knudepunkt til bekæmpelse af menneskehandel**, som vil fungere som en paraplyplatform til at støtte medlemsstaterne i gennemførelsen af det ændrede direktiv og strategien, udvikle retningslinjer, udveksle bedste praksis og styrke samarbejdet.

Indsamling og deling af statistikker med Kommissionen (Eurostat) bliver obligatorisk i henhold til det ændrede direktiv. Data gør det muligt at få klarhed over situationen og de foranstaltninger, der er behov for, og bidrager til udarbejdelsen af EU's prioriteter og de nationale prioriteter, der afspejles i **nationale strategier og handlingsplaner**[52], samt **retningslinjer**, **protokoller** og **procedurer**[53], som har til formål at hjælpe de relevante interessenter med at opdage, identificere og beskytte ofre. Det ændrede direktiv indeholder også en ny forpligtelse for medlemsstaterne til hvert femte år at vedtage og gennemføre en **national handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel**.

Dataene indgår også i fordelingen af **finansielle ressourcer** til bekæmpelse af menneskehandel. Den planlagte finansiering i rapporteringsperioden gennem Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF)[54] og Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)[55] beløber sig til et samlet budget på ca. 25 mio. EUR i 2021-2024[56]. Ud af de 25 mio. EUR blev der f.eks. tildelt ca. 3,8 mio. EUR under Fonden for Intern Sikkerhed til fem tværnationale foranstaltninger, der har til formål at ødelægge menneskehandlernes kriminelle forretningsmodel ved at styrke retshåndhævelsen og den retlige indsats mod

---

49 EMPACT 2.8.

50 SWD/2022/427 final.

51 Forslag fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor (COM/2022/732 final).

52 Rumænien, Frankrig, Italien, Grækenland, Slovenien, Tjekkiet og Nederlandene.

53 Tyskland, Kroatien, Grækenland, Italien, Litauen, Luxembourg og Letland.

54 AMIF – Arbejdsprogram for den tematiske facilitet for 2021-2022 og 2023-2023 findes på GD HOME's websted: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_da.

55 FIS – Arbejdsprogrammet for den tematiske facilitet for 2021-2022 og 2023-2025 findes på GD HOME's websted: https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/internal-security-funds/internal-security-fund-2021-2027_da.

56 25 mio. EUR svarer til det, der var planlagt, men det beløb, der er gennemført eller indgået forpligtelser for, kan afvige herfra. Dette beløb dækker forskellige typer foranstaltninger, dvs. EU-foranstaltninger, specifikke foranstaltninger og udbud.

menneskehandel, navnlig med hensyn til børn og udnyttelse af arbejdskraft[57]. Som eksempel kan nævnes, at der under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden blev tildelt ca. 4 mio. EUR til seks tværnationale projekter vedrørende bistand, støtte og integration af tredjelandsstatsborgere, der er ofre for menneskehandel.

Fra et **operationelt** synspunkt er bekæmpelsen af menneskehandel fuldt integreret i den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT), som støtter tværfaglige foranstaltninger mod ti kriminalitetsprioriteter, som Rådet har identificeret i forbindelse med EMPACT-cyklussen[58]. Formålet er at optrevle kriminelle netværk, der er involveret i menneskehandel med henblik på alle former for udnyttelse. I perioden 2022-2025 gennemføres der i alt 70 operationelle foranstaltninger med støtte fra EU-agenturerne for at gennemføre strategiske mål såsom fælles efterforskning af arbejdskraft- og seksuel udnyttelse, tvungen kriminalitet, handel med børn, finansielle efterforskninger vedrørende menneskehandel samt indsamling og udveksling af operationelle og strategiske oplysninger om menneskehandel.

Eurojust hjalp 66 fælles efterforskningshold i sager om menneskehandel[59]. Flere medlemsstater[60] rapporterede om deltagelse i fælles efterforskningshold, der koordineres af Eurojust, med både EU-medlemsstater og ikke-EU-medlemsstater.

Endelig kræver menneskehandel en **koordineret tilgang med mange interessenter**. Koordinering på EU-plan ved EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel[61] (EU ATC) er blevet styrket i det ændrede direktiv[62], som udtrykkeligt indeholder bestemmelser om koordinering med nationale koordinatorer for bekæmpelse af menneskehandel, uafhængige organer, EU-agenturer samt relevante civilsamfundsorganisationer, der er aktive på området.

Koordinering behandles også på nationalt plan. Ved det ændrede direktiv gøres det obligatorisk at have **nationale koordinatorer for bekæmpelse af menneskehandel** obligatorisk, der stilles krav om tilstrækkelige ressourcer, og opgaverne beskrives[63]. Desuden opfordres medlemsstaterne til at oprette **uafhængige nationale organer** til overvågning af gennemførelsen og virkningen af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel. Tyskland udpegede f.eks. det tyske menneskerettighedsinstitut til at varetage rollen som uafhængig national rapportør for menneskehandel, hvilket bringer antallet af nationale rapportører i EU op på 16[64].

3.2. Forebyggelse af menneskehandel

---

57 Listen over EU-tilskud, der finansieres under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed, findes på EU Funding &Tenders Portal, under afsnittet EU-finansierede projekter (europa.eu).

58 Rådets konklusioner om fastsættelse af EU's prioriteter for bekæmpelsen af grov og organiseret kriminalitet i EMPACT 2022-2025, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8665-2021-INIT/da/pdf. Se også EU Policy Cycle - EMPACT |. Europol (europa.eu).

59 For yderligere oplysninger henvises til Fælles efterforskningshold | Eurojust | Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (europa.eu).

60 Bulgarien, Finland, Tyskland, Ungarn, Italien, Litauen, Irland, Malta, Spanien, Rumænien, Slovakiet og Slovenien.

61 EU's koordinator for bekæmpelse af menneskehandel – Europa-Kommissionen (europa.eu).

62 Artikel 20 i direktiv 2024/1712/EU.

63 Artikel 19 i direktiv 2024/1712/EU.

64 Belgien, Tjekkiet, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Irland, Letland, Litauen, Luxembourg, Nederlandene, Portugal, Rumænien, Slovakiet, Spanien og Sverige.

3.2.1 Begrænsning af den efterspørgsel, der fremmer kriminaliteten

Efterspørgsel fremmer alle former for udnyttelse af mennesker i sårbare situationer, hvilket menneskehandlerne udnytter. **Lovgivningsmæssige ændringer** i flere medlemsstater kriminaliserede brugen af seksuelle ydelser eller ydelser, der leveres af ofre for menneskehandel[65], mens andre medlemsstater drøftede indførelsen af en sådan kriminalisering.

I 2022 indberettede fire medlemsstater i alt 51 mistænkte og otte retsforfølgninger i forbindelse med brugen af tjenester udført af ofre. I rapporteringsperioden rapporterede Cypern, at én bruger var blevet idømt tre års fængsel for at have modtaget seksuelle ydelser fra et offer for menneskehandel, mens Ungarn rapporterede om én dom for udnyttelse af børneprostitution.

For at udvikle en sammenhængende politisk reaktion med henblik på at tackle efterspørgsel, der fremmer menneskehandel, og for yderligere at styrke og harmonisere den strafferetlige indsats på tværs af medlemsstaterne blev det ved det ændrede direktiv obligatorisk for medlemsstaterne at **kriminalisere den bevidste brug af ydelser, som aftvinges ofre**[66]. Det ændrede direktiv indeholder i betragtningerne vejledning med indikatorer til at udlede "viden" baseret på objektive og faktuelle omstændigheder[67]. Direktivet omfatter alle former for udnyttelse, hvor en tjeneste leveres af et offer for menneskehandel. Det finder imidlertid ikke anvendelse på kunder, der køber varer fremstillet af ofre for menneskehandel.

3.2.2 Forebyggende foranstaltninger rettet mod juridiske personer

Der blev vedtaget en række lovgivningsmæssige foranstaltninger på EU-plan med henblik på at adressere virksomheders, herunder onlineplatformes, ansvar for at begrænse efterspørgslen og opdage potentielle tilfælde af menneskehandel i deres aktiviteter og forsyningskæder.

Forordningen om digitale tjenester[68], der blev vedtaget den 19. oktober 2022, vil bidrage til at opdage, overvåge og fjerne onlineindhold, der er relateret til menneskehandel[69]. Kommissionen udpegede "meget store onlineplatforme" og "meget store søgemaskiner", herunder fire websteder for voksne[70], som er underlagt strenge forpligtelser vedrørende identifikation, vurdering og afbødning af systemiske risici samt gennemsigtighedsforanstaltninger, tilgængelige rapporteringsværktøjer og klagemekanismer. Desuden skal alle onlineplatforme og søgemaskiner træffe passende foranstaltninger for at sikre et højt niveau af privatlivets fred, sikkerhed og tryghed for mindreårige, og de skal anmelde ulovligt indhold til de retshåndhævende myndigheder, hvis de bliver opmærksomme på formodede strafbare handlinger. Med det **ændrede direktiv om bekæmpelse af menneskehandel** blev seksuel udnyttelse begået eller muliggjort af informations- og kommunikationsteknologier desuden en **skærpende omstændighed**, der potentielt kan føre til højere straffe, idet der tages højde for, at sådanne

65 Ungarn, Tyskland og Nederlandene.
66 Artikel 18a i direktiv 2024/1712/EU.
67 Betragtning 27 i direktiv 2024/1712/EU.
68 Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2022/2065/EU af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EUT L 277 af 27.10.2022, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2065/oj.
69 Betragtning 56 i forordningen om digitale tjenester.
70 Pornhub, Stripchat, XVideos og XNXX.

teknologier forstærker den strafbare handling og kan have en langvarig indvirkning på ofrene.

Direktivet om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed[71] af 13. juni 2024 supplerer direktiv 2011/36/EU. Det fastsætter en horisontal ramme for at fremme bidraget fra virksomheder og deres underleverandører, der opererer på det indre marked, til respekten for menneskerettigheder og miljø gennem deres egne aktiviteter og gennem deres forsyningskæder. Virksomheder, der er omfattet af direktivet, skal engagere sig i at identificere, forebygge, afbøde og redegøre for deres negative indvirkninger på menneskerettighederne og miljøet, herunder menneskehandel.

Den 27. november 2024 blev **forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet**[72] vedtaget. Den omfatter indenlandske og importerede produkter, der er fremstilles ved tvangsarbejde. Med udgangspunkt i internationale standarder og som supplement til eksisterende horisontale og sektorspecifikke EU-initiativer, navnlig due diligence- og gennemsigtighedsforpligtelserne, forventes forordningen at kombinere et forbud med en robust, risikobaseret håndhævelsesramme.

I oktober 2023 forelagde Kommissionen **EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet**[73], hvori der foreslås 17 operationelle foranstaltninger fordelt på fire søjler, hvoraf den ene vedrører forebyggelse af kriminalitet. Det prioriteres i planen fremme af foranstaltninger, der skal forhindre, at unge og børn rekrutteres af kriminelle bander, eftersom kriminelle netværk, herunder narkotikahandlere, udnytter sårbare unge eller endda børn til at udføre kriminelle aktiviteter, navnlig narkotikahandel[74]. På nationalt plan har medlemsstaterne allerede truffet foranstaltninger, for at virksomheder kan gennemføre due diligence i hele deres forsyningskæde med henblik på at opdage og forebygge potentiel udnyttelse af arbejdskraft[75]. Nogle medlemsstater har tilsluttet sig eller ajourført[76] OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder for ansvarlig forretningsskik eller indføjet særlige bestemmelser herom i deres nationale handlingsplaner for bekæmpelse af menneskehandel[77]. Nogle medlemsstater[78] arrangerede konferencer og uddannelse for virksomheder i due diligence, mens andre vedtog strengere regler, der straffer virksomheder for udnyttende adfærd[79], eller offentliggjorde onlinevejledninger om, hvordan man minimerer risikoen for udnyttelse af arbejdskraft[80].

---

71 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1760 af 13. juni 2024 om virksomheders due diligence i forbindelse med bæredygtighed og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 og forordning (EU) 2023/2859 (EØS-relevant tekst) (EUT L, 2024/1760, 5.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1760/oj).

72 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/3015 af 27. november 2024 om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet og om ændring af direktiv (EU) 2019/1937 (EUT L, 2024/3015, 12.12.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/3015/oj).

73 EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet (europa.eu).

74 DEN EUROPÆISKE KRIMINALPRÆVENTIVE KONFERENCE 2024 | EUCPN tog fat på udnyttelsen af unge til kriminelle formål, navnlig i forbindelse med narkotikahandel.

75 I Tyskland trådte loven om virksomheders due diligence i forsyningskæder i kraft den 1. januar 2023. Irland arbejder på at vedtage lignende lovgivning. Desuden oprettede Tyskland et servicecenter under det tyske handels- og industrikammer, som regelmæssigt leverer input om risikoen for udnyttelse af arbejdskraft, tvangsarbejde og menneskehandel til virksomheder, der er etableret i Tyskland.

76 Tjekkiet og Finland.

77 Slovenien.

78 Bulgarien, Finland og Polen.

79 Bulgarien.

80 Danmark.

Med hensyn til lovovertrædelser i form af udnyttelse af arbejdskraft indførte Frankrig en "sortlisteordning", dvs. en publikation på et særligt websted tilhørende arbejdsministeriet[81], som indeholder endelige retsafgørelser om domfældelse af en juridisk person.

3.2.3 Oplysningskampagner

Den 18. oktober 2023, på EU's dag for bekæmpelse af menneskehandel, lancerede Europa-Kommissionen **kampagnen "Stop menneskehandel. Bryd den usynlige kæde"**[82]. Denne kampagne har til formål at øge bevidstheden om menneskehandel, herunder både seksuel udnyttelse og udnyttelse af arbejdskraft. I første fase oprettede Kommissionen en kampagneside, hvor den stillede en onlinevideo og onlinemateriale til rådighed på alle officielle sprog, som alle frit kan bruge. Anden fase er under forberedelse. Fokus vil være på de medlemsstater, hvor antallet af ofre er størst, og som repræsenterer de forskellige former for menneskehandel[83].

EU-agenturerne deltog også i oplysningskampagner i rapporteringsperioden. Europol offentliggjorde en vejledning om, hvordan man undgår at falde for "loverboys"[84], mens Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) udarbejdede en video og flere foldere[85] for at øge bevidstheden om risikoen for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft og samtidig fremhæve sin støtte til håndhævelsen af gældende EU-arbejdsret gennem koordinering af samordnede og fælles inspektioner.

Medlemsstaterne[86] gennemførte oplysningskampagner om menneskehandel gennem bl.a. via sociale medier, videoer, foldere, plakater, medier og i skoler. Nogle medlemsstater[87] gennemførte oplysningskampagner om arbejdstagerrettigheder og sikre beskæftigelsesmuligheder samt om risikoen for menneskehandel med henblik på udnyttelse som arbejdskraft. Flere medlemsstater[88] iværksatte oplysningskampagner rettet mod kunder på sociale medier, datingwebsteder og reklameplatforme for seksuelle tjenester. Rumænien iværksatte f.eks. en international forebyggelseskampagne "Uden kunder er der ingen menneskehandel!", udført i samarbejde med det rumænske og det spanske politi. Slovakiet henvendte sig specifikt til romasamfundet på romasprog om risikoen for tvangsægteskaber.

---

81 Liste over dømte personer (travail-emploi.gouv.fr).

82 Stop menneskehandel. Bryd den usynlige kæde – Europa-Kommissionen (europa.eu). Formålet med kampagnen er i) at uddanne offentligheden i at genkende og indberette menneskehandel og afholde sig fra at gøre brug af de tjenester, der ydes af ofre for menneskehandel, ii) at gøre potentielle ofre opmærksomme på truslerne og risiciene ved menneskehandel og forhindre dem i at blive ofre, iii) at informere arbejdsgiverne om menneskehandel og afskrække dem fra at ansætte ofre for menneskehandel og iv) at informere ofre for menneskehandel om deres rettigheder og den tilgængelige hjælp.

83 Bulgarien, Spanien, Frankrig, Ungarn, Italien og Nederlandene.

84 How not to fall for the lover boy scam | Europol (europa.eu).

85 Road to fair transport | Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (europa.eu), EU for fair construction | Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (europa.eu), Rights for all seasons |Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (europa.eu).

86 Belgien, Bulgarien, Kroatien, Finland, Ungarn, Luxembourg, Letland, Malta, Nederlandene, Portugal, Rumænien og Spanien.

87 Østrig, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Danmark, Grækenland, Italien, Irland, Nederlandene, Polen og Spanien.

88 Rumænien, Ungarn, Spanien, Sverige, Irland, Rumænien og Polen.

I forbindelse med de Olympiske og de Paralympiske Lege i Paris i 2024 traf den tværministerielle mission for beskyttelse af kvinder mod vold og bekæmpelse af menneskehandel (MIPROF) omfattende foranstaltninger til forebyggelse af menneskehandel, herunder: i) uddannelse, der er udviklet i samarbejde med den nationale retsskole med det formål at uddanne alle, der kommer i kontakt med potentielle ofre, og sikre, at de er velinformerede og parate til at handle, ii) samarbejde med den private sektor, navnlig platforme for korttidsudlejning og transportvirksomheder[89], for at øge bevidstheden om risici og former for menneskehandel og gøre dem opmærksomme på due diligence, iii) en oplysningskampagne for at øge udenlandske turisters bevidsthed om risikoen for menneskehandel[90].

3.2.4 Uddannelse

Specialiseret uddannelse fremmes yderligere af det ændrede direktiv, som kræver, at medlemsstaterne fremmer regelmæssig og specialiseret uddannelse af fagfolk, der sandsynligvis vil komme i kontakt med potentielle ofre for menneskehandel, for at sætte dem i stand til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og undgå sekundær viktimisering. I rapporteringsperioden tilbød medlemsstaterne en bred vifte af uddannelsesaktiviteter til forskellige interessenter, herunder retshåndhævende og retslige myndigheder, grænsevagter, asyl- og indvandringsmedarbejdere, sundhedspersonale, socialarbejdere, social- og arbejdsinspektører, konsulært personale, kommunalt personale samt kabinepersonale, for at sætte dem i stand til at opdage tilfælde af menneskehandel, identificere mulige ofre, gennemføre samtaler og informere dem om støtteforanstaltninger og henvisningssystemerne.

På EU-plan har flere EU-agenturer udviklet målrettede uddannelsesaktiviteter. Det Europæiske Agentur for Uddannelse inden for Retshåndhævelse (CEPOL) fortsatte med at tilbyde uddannelsesaktiviteter for at fremme et netværk af kriminalefterforskere i alle EU's medlemsstater og øge effektiviteten af det grænseoverskridende operationelle samarbejde direkte. Mangesidede uddannelsesaktiviteter dækker de vigtigste aspekter af kriminalteknik i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel, navnlig seksuel udnyttelse, herunder onlinehandel, udnyttelse af arbejdskraft samt integration af særlige efterforskningsteknikker og finansielle efterforskninger og onlineefterforskninger. Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed leverede også flere uddannelsesmoduler og udarbejdede uddannelsesmanualer om udnyttelse af arbejdskraft til arbejdsinspektører. Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (FRA) har også udarbejdet en uddannelsesvejledning for uddannelse af arbejdstilsynsførende og andre arbejdstilsynsorganer, hvori der fokuseres på de beskyttelsesstandarder i EU-retten, der sikrer rettighederne for arbejdstagere fra tredjelande, herunder sæsonarbejdere, migrantarbejdere med midlertidig opholdstilladelse og migranter i en irregulær situation[91].

Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN)[92] tilbød dommere og anklagere uddannelse i de retlige aspekter af udnyttelse af arbejdskraft og de særlige udfordringer i forbindelse med straffesager.

---

89 Airbnb, Gîtes de France, AirFrance, Vinci og Volotea.

90 Oplysningskampagne: Bekæmpelse af køb af seksuelle handlinger og menneskehandel under De Olympiske og Paralympiske Lege i Paris 2024 | Ligestilling mellem kønnene (egalite-femmes-hommes.gouv.fr).

91 How workplace inspectors can protect third-country workers' rights - Training manual.

92 Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere (EJTN).

Cepol, Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed og EJTN kombinerede også indsatsen inden for uddannelsestiltag med særlig vægt på beskyttelse af ofre og grundlæggende rettigheder.

3.3. Nedbrydning af menneskehandlernes kriminelle forretningsmodel

3.3.1 Efterforskninger

Menneskehandel begås af større organiserede kriminelle grupper samt af mindre netværk eller endda af enkeltpersoner. Europol konstaterede i sin rapport om de mest truende kriminelle netværk i EU[93], at den eneste kerneaktivitet for 18 kriminelle netværk er seksuel udnyttelse, for 13 netværk er det udnyttelse af arbejdskraft[94] og for fem netværk er det andre former for menneskehandel . Talrige kriminelle netværk kombinerer menneskehandel med andre kriminalitetsområder såsom narkotikahandel, organiserede formueforbrydelser, dokumentfalsk og identitetssvig og smugling af migranter. De operationelle foranstaltninger, der er fastsat i **EU-køreplanen for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet**, sigter mod at bekæmpe disse kriminelle højrisikonetværk, herunder dem, der er involveret i menneskehandel[95].

Som reaktion på andre nye udviklingstendenser introducerer det **ændrede direktiv** flere nye tiltag med det formål at kriminalisere **nye former for menneskehandel**, fastsætte strengere sanktioner og øge ekspertisen og kapaciteten inden for retshåndhævelse og retsforfølgning i medlemsstaterne. Udnyttelse af surrogatmoderskab, tvangsægteskaber og ulovlig adoption nævnes udtrykkeligt som former for udnyttelse, der kan betragtes som menneskehandel, for så vidt som de øvrige elementer i definitionen (adfærd og middel) er opfyldt.

Samarbejdet om retshåndhævelse forblev intensivt i perioden 2021-2024[96] både på EU-plan og nationalt plan, hvilket afspejles i den fortsatte **stigning på 16 %** i det samlede antal **personer, der mistænkes** for menneskehandel, sammenlignet med den foregående rapporteringsperiode[97]. Andelen af EU-borgere tegnede sig for 72 % af alle mistænkte, der blev registreret i EU i 2022.

Menneskehandel er en af prioriteterne for **Den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT)**. I 2024 består EMPACT THB af 22 operationelle tiltag. I 2023 viste EMPACT's operationelle aktioner sig at være en stor succes og resulterede i støt forbedrede resultater med hensyn til det stigende antal dage med fælles aktioner, operationelle taskforcer og operationelle resultater, nemlig identifikation af 7 536 (potentielle) ofre og over 5 000 mistænkte samt iværksættelse af 103 finansielle efterforskninger og beslaglæggelse af 4 108 670 EUR[98].

---

93 Decoding the EU's most threatening criminal networks | Europol (europa.eu).

94 Kriminelle netværk, der er aktive inden for menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft, opererer hovedsagelig i Tyskland, Nederlandene, Polen og Ukraine. De mest repræsenterede nationaliteter i netværk, der beskæftiger sig med denne form for menneskehandel, er georgiere, rumænere, russere, ukrainere og usbekere.

95 EU's køreplan for bekæmpelse af narkotikahandel og organiseret kriminalitet (europa.eu).

96 Europol støttede 80 operationelle møder i 2023, 23 fælles operationelle aktionsdage og 2 operationelle taskforcer.

97 Der blev registreret 17 711 mistænkte i 2021-22 sammenlignet med 15 214 mistænkte i perioden 2019-2020 og 11 788 i 2017-2018.

98 empact-factsheets-2023.pdf (europa.eu).

EMPACT støttede også innovative tilgange til **digitale undersøgelser**, navnlig i form af **hackathons**, som bidrog til at identificere onlineplatforme, hvor seksuel udnyttelse eller udnyttelse af arbejdskraft fandt sted, og hjalp medlemsstaterne med at analysere store mængder digitale data fra medier, der blev konfiskeret under efterforskningen. Fra 20 lande, der tiltrådte i 2022, omfattede foranstaltningen 26 lande i 2023 og 27 lande i 2024, herunder partnere fra nabolande uden for EU[99]. Med foranstaltningen blev der fastlagt en struktureret tilgang til onlinedimensionen af menneskehandel, fra rekruttering over identifikation af potentielle ofre og udnyttelse af dem til afsløring af menneskehandlere og kriminelle grupper. De viste sig meget nyttige, da trafikken efter hackathonet faldt betydeligt på de undersøgte websteder.

Hackathons er afgørende for at uddanne specialister i bekæmpelse af menneskehandel i medlemsstaterne med digitale værktøjer, som de kan bruge i deres daglige arbejde. Medlemsstaterne[100] har vedtaget forskellige strategier til at opdage og efterforske tilfælde af menneskehandel, der fremmes ved brug af teknologi. Disse omfatter overvågning af internettet (både det åbne net og det mørke net) kombineret med realtidsanalyse af open source-efterretninger, anvendelse af webcrawlere, skjulte operationer, men også oprettelse af offentlig-private partnerskaber med udbydere af websteder for voksne og korttidsudlejningsfirmaer[101].

Der blev gjort en indsats på europæisk plan for at forbedre anvendelsen af **finansielle efterforskninger.** Inden for rammerne af EMPACT udarbejdede medlemsstaterne sammen med Europol en håndbog om finansiel efterforskning i forbindelse med efterforskning af menneskehandel. Desuden iværksatte Europols offentlig-private partnerskab om finansiel efterretning (EFIPPP) en arbejdsproces om udvikling af indikatorer for automatisk overvågning af transaktioner[102]. På trods af at antallet af konfiskationer er stigende, betragter Europol manglen på omfattende finansielle data om menneskehandelsforbrydelser som en stort hul i efterforskningen. For at imødegå dette problem skal de retshåndhævende myndigheder øge deres kendskab, forbedre det internationale samarbejde, investere i specialiserede ressourcer og skabe større bevidsthed blandt finansielle institutioner og samfund[103]. På nationalt plan rapporterede medlemsstaterne om et stærkere samarbejde med den finansielle sektor ved at opstille indikatorer for menneskehandel, oprette offentlig-private partnerskaber eller at samarbejde mere regelmæssigt[104].

For at forhindre **udnyttelse af arbejdskraft og afsløre falske jobannoncer** har Europol på EU-plan udgivet en vejledning, der forklarer de mest almindelige indikatorer[105]. Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed støttede medlemsstaternes arbejdsmarkedsmyndigheder i at gennemføre grænseoverskridende, samordnede og fælles arbejdstilsyn med de retshåndhævende myndigheder for at bekæmpe sort arbejde. To operationelle EMPACT-aktioner fokuserede udelukkende på udnyttelse af arbejdskraft, og navnlig på støtte til ofre og landbruget som en højrisikosektor.

---

99 Ukraine, Moldova, Albanien, Det Forenede Kongerige, Kosovo og Serbien.
100 Irland, Spanien, Frankrig, Kroatien og Nederlandene.
101 Østrig, Ungarn, Tyskland, Sverige, Polen, Finland, Kroatien og Slovakiet
102 EFIPPP's hjemmeside – EFIPPP.
103 Bidrag fra Europol.
104 Helena-projektet i Ungarn, Danmark, Belgien og Østrig.
105 How to spot fake job adverts | Europol (europa.eu).

Direktiv 2024/1260 om inddrivelse og konfiskation af aktiver af 24. april 2024[106] styrker politiets, anklagernes og dommernes kapacitet til at spore og konfiskere den fortjeneste, som organiserede kriminelle grupper opnår gennem deres ulovlige aktiviteter, herunder gennem menneskehandel. Direktivet vil også styrke det grænseoverskridende politisamarbejde ved at gøre det obligatorisk at iværksætte efterforskning af sporing af aktiver i sager om organiseret kriminalitet. Det vil udvide domstolenes muligheder for at konfiskere ulovlige aktiver, herunder gennem konfiskation af uforklarlige formuegoder uden domfældelse, hvis en domstol finder det godtgjort, at de pågældende formuegoder stammer fra kriminel adfærd. Alt dette bør gøre det muligt at forstyrre organiserede kriminelle gruppers forretningsmodeller, nedbryde deres strukturer og forhindre dem i at udføre yderligere kriminelle aktiviteter.

Det fornyede **Schengeninformationssystem (SIS)**[107] blev idriftsat den 7. marts 2023[108], og med det blev der indført nye indberetningskategorier, bl.a. de såkaldte "forebyggende indberetninger" om sårbare personer, der skal forhindres i at rejse[109]. Indberetninger om sårbare personer og børn skal indføres i SIS efter en afgørelse truffet af de kompetente nationale myndigheder, herunder retslige myndigheder. Hvis en sårbar myndig person eller et barn er i fare for at blive handlet, kan vedkommendes rejse forhindres, og personen bør sættes under beskyttelse. Et andet vigtigt element i SIS er tilføjelsen af nye typer af biometriske identifikatorer (f.eks. håndfladeaftryk, fingeraftryksspor og håndfladeaftryksspor samt DNA-registre vedrørende forsvundne personer) for at hjælpe med at finde og identificere personer, der er indført i systemet[110].

Endelig er der på trods af det intensiverede grænseoverskridende samarbejde og Europols inddragelse i nogle mere komplekse efterforskninger i 2021 og 2022 en betydelig forskel mellem de statistikker, der udarbejdes af Europol, og de officielle statistikker, der offentliggøres af Eurostat, navnlig med hensyn til ofrenes antal, alder og nationalitet, former for udnyttelse og antallet af mistænkte. Selv om der er objektive grunde til disse uoverensstemmelser[111], er det nødvendigt at understrege kravet til medlemsstaterne om rettidig udveksling af de relevante oplysninger og data med Europol.

3.3.2 Retsforfølgninger og domfældelser

---

106 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1260 af 24. april 2024 om inddrivelse og konfiskation af aktiver (EUT L, 2024/1260, 2.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj). .

107 Schengeninformationssystemet – Europa-Kommissionen (europa.eu).

108 Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2023/201 af 30. januar 2023 om fastsættelse af datoen for idriftsættelsen af Schengeninformationssystemet i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1861 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 (EUT L 27 af 31.1.2023, s. 29, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2023/201/oj).

109 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2018/1862 af 28. november 2018 om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring og ophævelse af Rådets afgørelse 2007/533/RIA og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1986/2006 og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU (EUT L 312 af 7.12.2018, s. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj).

110 SIS drives af eu-LISA.

111 Registreringen af ofre foretages af forskellige myndigheder og organisationer i medlemsstaterne, som udgør en del af den officielle indsamling af statistikker, mens det kun er de retshåndhævende myndigheder, der indberetter sager til Europol. De nationale retshåndhævende myndigheder indberetter normalt ikke nationale sager til Europol, men derimod sager med en grænseoverskridende dimension.

Det samlede antal personer, der retsforfølges og dømmes for menneskehandel, er steget. I 2021-2022 blev i alt 8 804 personer retsforfulgt, og 4 728 personer blev dømt for menneskehandel. Anklagerne er steget med 35 %[112] og antallet af domfældelser er steget med 57 %[113] sammenlignet med den foregående rapporteringsperiode 2019-2020. EU-borgere tegnede sig for 81 % af alle retsforfulgte personer og 74 % af alle dømte personer i 2022. **Trods den samlede stigning er det absolutte antal retsforfølgelser og domfældelser dog fortsat lavt**, navnlig i forhold til antallet af registrerede ofre og mistænkte.

Antallet af efterforskninger og retsforfølgninger, der koordineres af Eurojust, har været faldende siden 2019[114], hvilket kunne tyde på, at medlemsstaterne har vanskeligt ved eller utilstrækkelig viden om muligheden for at indbringe sager for EU-agenturet. Det kan også skyldes, at indsamling af bevismateriale med henblik på at identificere en forbrydelse som menneskehandel er tids- og ressourcekrævende, hvilket kan føre til, at medlemsstaterne prioriterer efterforskning og retsforfølgning af gerningsmænd i forbindelse med andre lovovertrædelser.

Nogle medlemsstater har gennemført foranstaltninger for at gøre retsforfølgningen mere effektiv i form af uddannelse, retningslinjer og ensartet praksis[115]. **Fokusgruppen af specialiserede anklagere** på EU-niveau er siden dens oprettelse mødtes tre gange (en gang om året)[116] i løbet af rapporteringsperioden i et delt formandskab med Eurojust og EU ATC. Møderne samlede anklagere fra medlemsstaterne og tredjelande for at opbygge ekspertise og intensivere det retlige samarbejde om bekæmpelse af menneskehandel, navnlig i forbindelse med digital og finansiel efterforskning, udnyttelse af arbejdskraft og seksuel udnyttelse samt udnyttelse af surrogatmoderskab. Uddannelsen af anklagere og dommere blev også drøftet med deltagelse af CEPOL og Det Europæiske Netværk for Uddannelse af Dommere og Anklagere.

3.4. Tidlig identifikation, bistand og beskyttelse af ofrene

Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel giver mulighed for en offerfokuseret, køns- og børnefølsom tilgang, som gavner de mest sårbare, herunder personer med handicap og migranter. Med det **ændrede direktiv** introduceres en række nyskabelser, som i væsentlig grad **fremmer ofres rettigheder**. Der stilles bl.a. krav om, at medlemsstaterne etablerer nationale henvisningsmekanismer, som bør udgøre en gennemsigtig, tilgængelig og harmoniseret ramme, der letter og styrker henvisningen af ofre til de ansvarlige nationale organisationer og organer. Der bør være en henvisningsmekanisme for alle ofre og for alle former for lovovertrædelser vedrørende menneskehandel under hensyntagen til ofrenes individuelle specifikke sårbarhed. Desuden skal medlemsstaterne udpege et kontaktpunkt for henvisning af ofre på tværs af grænser. I henhold til det ændrede direktiv skal medlemsstaterne sikre, at ofre for menneskehandel kan udøve deres ret til at ansøge om international beskyttelse eller tilsvarende national status. Medlemsstaterne skal derfor

---

112 6 539 personer i 2019-2020 og 8 804 i 2021-2022. Antallet af retsforfulgte personer var ikke tilgængeligt for Tyskland og Italien i hele perioden, og for Cypern var det tilgængeligt for 2019 og 2020.

113 3 019 personer i 2019-2020 og 4 728 i 2021-2022. Antallet af dømte personer var ikke tilgængeligt for Belgien for 2020 og 2022, og for Italien var det ikke tilgængeligt for 2019 og 2020.

114 183 i 2019, 163 i 2020 og 140 i 2021, 122 nye tilfælde af menneskehandel i 2022 og 113 nye tilfælde af menneskehandel i 2023.

115 Kroatien og Ungarn.

116 14. juni 2022, 28.-29. juni 2023 og 26.-27. juni 2024.

sikre, at bistandssystemet for ofre for menneskehandel og asylprocedurerne supplerer hinanden og ikke udelukker hinanden. Henvisningsmekanismerne skal samarbejde med asylmyndighederne for at sikre, at der ydes bistand, støtte og beskyttelse til ofre for menneskehandel, som også har behov for international beskyttelse.

Selv om direktivet om bekæmpelse af menneskehandel imødekommer de særlige behov hos ofre for menneskehandel, er **direktivet om ofres rettigheder**[117] det vigtigste tværgående instrument for ofres rettigheder, fordi det gælder for alle, der har været offer for en forbrydelse. På grundlag af en omhyggelig vurdering af EU-reglerne om ofres rettigheder og gennemførelsen heraf foreslog Kommissionen den 12. juli 2023, at direktivet om ofres rettigheder[118] tages op til revision. Forslaget har til formål yderligere at styrke ofrenes rettigheder i EU, herunder rettighederne for de mest sårbare ofre såsom ofre for menneskehandel. Forhandlingerne mellem medlovgiverne er i gang. Desuden arbejder Kommissionen fortsat på at gennemføre **EU-strategien for ofres rettigheder (2020-2025)**[119] og har allerede gennemført de fleste af strategiens horisontale foranstaltninger.

Derudover anerkendes det i **direktiv 2024/1385/EU om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet**[120], at menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse er en form for vold mod kvinder. De specifikke forebyggelses-, beskyttelses- og støtteforanstaltninger, der er omhandlet i direktivet om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, supplerer foranstaltningerne i direktiv 2011/36/EU.

Den 23. april 2024 vedtog Kommissionen en **henstilling om integrerede systemer til beskyttelse af børn**[121]. Henstillingen har til formål at støtte medlemsstaterne i at udvikle og styrke deres børnebeskyttelsessystemer i overensstemmelse med børns behov og i deres tarv. Den tilskynder især til koordinering mellem myndigheder på forskellige niveauer, fagfolk på tværs af sektorer, internationale organisationer og civilsamfundsorganisationer. Alle disse aktører inden for beskyttelse af børn skal arbejde sammen om at beskytte børn mod enhver form for vold (fysisk, psykisk, herunder i den digitale verden), herunder menneskehandel, på en sammenhængende og systemisk måde.

Ud over de lovgivningsmæssige rammer rapporterede EU-agenturerne om deres respektive foranstaltninger til tidlig identifikation og beskyttelse af ofre. EU's Asylagentur (EUAA) fortsatte med at tilbyde uddannelse til medlemsstaternes asyl- og modtagelsesmyndigheder samt til andre interessenter, der arbejder på deres vegne. Denne uddannelse fokuserede bl.a. på forebyggelse af menneskehandel ved at forberede embedsmænd og andre relevante aktører på, hvordan man identificerer risici og push- og pullfaktorer for menneskehandel, og på, hvordan man kommunikerer med potentielle ofre, herunder via digitale kanaler[122].

---

117 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT L 315 af 14.11.2012, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj).

118 COM(2023) 424 final.

119 (COM(2020) 258 final).

120 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2024/1385 af 14. maj 2024 om bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet (EUT L, 2024/1385, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1385/oj).

121 Kommissionens henstilling (EU) 2024/1238 af 23. april 2024 om udvikling og styrkelse af integrerede børnebeskyttelsessystemer, der er i barnets tarv (EUT L, 2024/1238, 14.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/1238/oj).

122 Bidrag fra EUAA.

Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) har også gennemført flere uddannelsesaktiviteter for grænsevagter og udviklet et samarbejde med transport- og korttidsudlejningsvirksomheder[123]. I forbindelse med dette samarbejde vil virksomhederne blive opfordret til at deltage i Frontex' uddannelsesaktiviteter med henblik på oplysningsmøder om, hvordan den private sektor kan støtte de retshåndhævende myndigheder.

På nationalt plan angav alle medlemsstater foranstaltninger til at sikre, at alle identificerede ofre får bistand, støtte og beskyttelse under hensyntagen til køns- og børnespecifikke behov. Sådanne foranstaltninger omfattede et struktureret samarbejde med luftfartsselskaber og lufthavne, herunder uddannelse af luftfartsselskabernes personale[124]. De etablerede også bilaterale samarbejder på specifikke områder, f.eks. det tysk-bulgarske samarbejde om henvisning af ofre for udnyttelse af arbejdskraft. Desuden sikrede medlemsstaterne, at der var yderligere midler til rådighed til at forbedre de uformelle eller formelle nationale henvisningsmekanismer[125] eller til at oprette specialiserede krisecentre for ofre for menneskehandel, herunder specialiserede krisecentre for mænd[126]. Endelig styrkede flere medlemsstater den juridiske bistand til ofre med henblik på at opnå erstatning og udarbejdede brochurer og retningslinjer[127]. Flere medlemsstater[128] tildelte erstatning til ofre for menneskehandel på mellem 250 EUR og 65 000 EUR for fysiske skader, materielle skader, herunder ubetalte lønninger, og moralske skader.

Civilsamfundsorganisationer tilbød også potentielle ofre for menneskehandel en bred vifte af juridiske rådgivningstjenester, beskyttelse, husly, medicinsk, psykologisk og psykiatrisk støtte samt uddannelse.

3.5. Den internationale dimension

Partnerskaber med tredjelande og internationale organisationer er uundværlige for at bekæmpe tværnationale kriminelle netværk, der beskæftiger sig med menneskehandel. De gør det muligt at identificere fælles udfordringer og løsninger, der kræver stærkere samarbejde og fælles tiltag. 54 % af ofrene i EU er tredjelandsstatsborgere, hvilket udgør en ændring i forhold til tidligere år. I 2022 var andelen af ofre fra lande uden for EU 63 %. Denne stigning kan sandsynligvis knyttes til flere sager om menneskehandel, der involverer migranter, til migrationsstrømme og/eller til en forbedring af afsløringen af migrantofre på grund af større bevidsthed om menneskehandel og flere efterforskninger.

I rapporteringsperioden blev den eksterne dimension yderligere styrket: Politikker til bekæmpelse af menneskehandel blev medtaget i foranstaltninger til bekæmpelse af smugling af migranter, i udvidelsesprocessen med kandidatlande og førtiltrædelseslande og i menneskerettigheds-, sikkerheds- og migrationsdialoger med tredjelande samt gennem en række udenrigspolitiske instrumenter og operationelt samarbejde med partnerlande.

Den internationale dimension var også i fokus på de halvårlige møder i EU-netværket af nationale koordinatorer og ordførere den 25.-26. april 2023[129] og den 2.-3. december

---

123 Frontex afholdt møder med UBER, Airbnb og jernbanesammenslutninger.

124 Østrig, Letland, Polen, Rumænien og Nederlandene.

125 Finland.

126 Bulgarien, Kroatien, Danmark, Frankrig, Irland, Letland, Ungarn, Nederlandene, Polen, Portugal og Spanien.

127 Østrig, Belgien, Ungarn og Irland.

128 Belgien, Nederlandene, Slovakiet, Italien, Rumænien og Finland.

129 Møde i EU-netværket af nationale rapportører og tilsvarende mekanismer til bekæmpelse af menneskehandel – Europa-Kommissionen (europa.eu).

2024[130]. Som opfølgning på drøftelserne den 25.-26. april 2023 gennemfører Det Europæiske Migrationsnetværk en undersøgelse med det formål at analysere politikker til bekæmpelse af menneskehandel med tredjelande. Fokus på mødet den 2.-3. december 2024, herunder på et fælles møde med EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel, var forbindelsen mellem menneskehandel og migration, herunder smugling af migranter. En session handlede om forebyggelse og om beskyttelse af mennesker, der flygter som følge af den militære aggression mod Ukraine.

Menneskehandel er tæt forbundet med **smugling af migranter**, da migranter eller deres familier ofte ender i gældsslaveri for at betale smuglerne, hvilket resulterer i udnyttelse. Migranter kan også smugles med henblik på udnyttelse. Det er derfor nødvendigt at tage fat på de lovgivningsmæssige, operative og finansielle foranstaltninger vedrørende bekæmpelse af smugling af migranter sammen med bekæmpelse af menneskehandel i forbindelse med irregulær migration[131]. EMPACT's operationelle aktioner vedrørende smugling af migranter og menneskehandel omfatter deltagelse af flere tredjelande[132] og omfatter foranstaltninger med fokus på nogle af de vigtigste områder uden for EU eller oprindelseslande for ofre og menneskehandlere, der er identificeret i EU.

Desuden fremlagde Kommissionen den 28. november 2023 en pakke til bekæmpelse af smugling af migranter bestående af et forslag til et nyt direktiv om minimumsregler til forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse, transit og ophold i Unionen[133], et forslag til en forordning om styrkelse af politisamarbejdet og Europols rolle i bekæmpelsen af smugling af migranter og menneskehandel[134] og en opfordring til handling om en global alliance til bekæmpelse af smugling af migranter. Forslaget til direktiv indeholder en skærpende omstændighed for smuglerforbrydelser, der har medført eller resulteret i udnyttelse. Forslaget til en forordning styrker Det Europæiske Center for Bekæmpelse af Migrantsmugling inden for Europol for at opbygge yderligere kapacitet til grænseoverskridende efterforskning af både smugling af migranter og menneskehandel. Forstærkningen har til formål at forbedre samarbejdet mellem agenturerne, styrke koordineringen på EU-plan ved at fastsætte specifikke strategiske opgaver, forbedre informationsudvekslingen med agenturet, styrke medlemsstaternes ressourcer til forebyggelse og bekæmpelse af disse forbrydelser og styrke Europols støtte gennem operationelle taskforcer og udsendelser med henblik på operationel støtte. Forslagene drøftes af medlovgiverne.

---

130 EU-netværket af nationale koordinatorer og ordførere og EU's civilsamfundsplatform gik sammen om at bekæmpe menneskehandel – Europa-Kommissionen.

131 2024-rapporten fra Det Europæiske Center vedrørende Migrantsmugling (EMSC), der hører under Europol, omhandler den seneste udvikling inden for smugling af migranter og menneskehandel og det aktuelle kriminelle landskab. Tackling_threats__addressing_challenges_-_Europol's_response_to_migrant_smuggling_and_trafficking_in_human_beings_in_2023_and_onwards.pdf.

132 Marokko, Tunesien, Gambia, Vest- og Centralafrika, Tyrkiet, Vestbalkan, Albanien, Moldova og Pakistan.

133 Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen (COM(2023) 755 final) EUR-Lex – 52023PC0755 – DA – EUR-Lex (europa.eu).

134 Forslag til EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794EUR-Lex – 52023PC0754 – DA – EUR-Lex (europa.eu).

EU's koordinator for bekæmpelse af menneskehandel blev varslet om en hidtil uset høj risiko for menneskehandel, efter at Rusland den 24. februar 2022 indledte en omfattende angrebskrig mod **Ukraine**, og udarbejdede derefter en **fælles plan for bekæmpelse af menneskehandel**[135]. Gennemførelsen af planen bidrog til at forebygge denne type kriminalitet og holde antallet af bekræftede efterforskninger af menneskehandel nede. Den hurtige og effektive beredskabsindsats gav anledning til en ændring af artikel 19 i det ændrede direktiv, som indeholder beredskabsplaner med henblik på at forebygge truslen om menneskehandel i tilfælde af større nødsituationer. Sårbarhederne hos dem, der flygtede fra angrebskrigen, blev også reduceret betydeligt ved aktiveringen af **direktivet om midlertidig beskyttelse**, som gav øjeblikkelig beskyttelse og adgang til rettigheder i EU[136]. På grundlag af et forslag fra Kommissionen besluttede Rådet at forlænge direktivet indtil marts 2026[137].

I 2022 var ukrainske statsborgere den næstmest udbredte ikke-EU-nationalitet blandt ofre for menneskehandel, der er registreret i EU (421 ofre). 85 % blev udsat for udnyttelse som arbejdskraft og 13 % for seksuel udnyttelse. Medlemsstaterne og Europol bekræftede, at efterforskningen af disse ukrainske ofre blev indledt i EU allerede inden begyndelsen af den omfattende angrebskrig og/eller er knyttet til ofre, der allerede befandt sig i EU. Dette bekræfter dog, at risikoen for menneskehandel for ukrainske statsborgere, herunder dem, der flygter fra den omfattende aggressionskrig, fortsat er høj, og at den skal overvåges nøje af Europol med støtte fra Ukraine og kræver løbende gennemførelse af den fælles plan for bekæmpelse af menneskehandel.

Det operationelle grænseoverskridende samarbejde med Ukraine er allerede blevet styrket med støtte fra EU-agenturer. I 2024 deltager Ukraine i 19 EMPACT-operationsaktioner. I 2023 koordinerede Europol et tredages hackathon rettet mod kriminelle onlineaktiviteter, der involverer ukrainske ofre, og i marts 2024 lancerede 11 lande en operationel taskforce koordineret af Europol til bekæmpelse af seksuel udnyttelse af ukrainske kvinder og piger i EU. I maj 2024 støttede Europol det spanske nationale politi i at optrevle en kriminel gruppe, der var involveret i menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. De mistænkte lokkede ukrainske ofre med løfter om at sørge for beskyttelse, økonomisk støtte og arbejde til dem.

I rapporteringsperioden fortsatte Kommissionen sammen med Tjenesten for EU's Optræden Udadtil **samarbejdet med andre vigtige oprindelses- og transitlande for ofre og menneskehandlere**[138] gennem deltagelse i operationelle foranstaltninger, politiske dialoger og målrettet finansiering. EU-agenturerne har iværksat kapacitetsopbygning, operationelt samarbejde og teknisk bistand i partnerlandene.

EU finansierede et regionalt program med indvirkning på bekæmpelse af menneskehandel og smugling af migranter for 36 mio. EUR under IPA III på Vestbalkan. EU indgik yderligere kontrakter for ca. 84 mio. EUR under instrumentet for naboskab, udviklingssamarbejde og internationalt samarbejde (NDICI) 2021-2022 for at imødegå

---

135 An Anti-Trafficking Plan to protect people fleeing the war in Ukraine – Europa-Kommissionen (europa.eu).

136 Bopælsrettigheder, adgang til arbejdsmarkedet, indkvartering, social bistand og anden bistand.

137 Ukrainske flygtninge: Rådet forlænger midlertidig beskyttelse indtil marts 2026 – Consilium (europa.eu).

138 Latinamerika, Nigeria, Kina, Pakistan, Marokko, Bangladesh, Vestbalkan, Tyrkiet osv.

organiserede kriminelle gruppers stigende involvering i irregulær migration, som fører til en stigende trussel om menneskehandel langs migrationsruterne, navnlig i EU's nabolande.

Under EU's trustfond for Afrika finansierede EU et regionalt program til en værdi af 15 mio. EUR mellem 2019 og juli 2024 for at støtte de nordafrikanske lande i at optrevle organiserede kriminelle netværk, der er involveret i smugling af migranter og menneskehandel.

På Afrikas Horn støtter NDICI i øjeblikket to store regionale projekter til bekæmpelse af menneskehandel og -smugling, hvor det ene er projektet om bedre migrationsstyring (BMM), som har til formål at styrke samarbejdet mellem retshåndhævende myndigheder, grænse-/indvandringsmedarbejdere og udbydere af beskyttelsestjenester. Det andet NDICI-finansierede program (5 mio. EUR), det regionale operationelle center i Khartoum (ROCK), indledte sin anden fase i 2022. Det har til formål at reducere antallet af tilfælde af menneskehandel og smugling af migranter i Østafrika og forbedre beskyttelsen af ofrene. Den 7. maj 2024 iværksatte Kommissionen en ny indkaldelse af forslag, som også definerer bekæmpelse af menneskehandel som et af sine mål og øremærkede 15 mio. EUR til oprettelse af fælles operationelle partnerskabsprojekter (COP'er) til bekæmpelse af smugling af migranter i tredjelande[139].

Vestafrika er fortsat en central oprindelses- og transitregion for migranter, der foretager irregulære rejser til EU via den centrale Middelhavsrute og Atlanterhavsruten/den vestlige Middelhavsrute. EU støtter fælles operationelle partnerskaber (COP'er) for at øge ejerskabet, virkningen og den langsigtede bæredygtighed af vores partneres indsats i Elfenbenskysten, Guinea, Mauretanien og Gambia (navnlig finansieret under Fonden for Intern Sikkerhed). EU lancerede 7. marts 2024 et migrationspartnerskab og en migrationsdialog med Mauretanien, der også omfatter menneskehandel og -smugling. Desuden er risikoen for kriminelle aktiviteter, der har indvirkning på udvikling og sikkerhed, navnlig i de mest berørte lande, alvorlig og udgør en yderligere trussel mod regeringsførelsen og stabiliteten i og uden for hele regionen. I den forbindelse har menneskehandel og smugling af migranter været centrale elementer i sikkerhedsprogrammerne i Senegal, Gambia og Mauretanien.

I Asien blev det vellykkede projekt "Global Action against Trafficking in Persons and the Smuggling of Migrants – Asia and the Middle East – GLO.ACT" afsluttet i marts 2024. En af komponenterne i PROTECT-programmet "Improving Migration Management & Migrant Protection in Selected Silk Route Countries", der gennemføres af De Forenede Nationers Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), bygger på succesen og erfaringerne fra GLO.ACT og fokuserer på bekæmpelse af menneskehandel og smugling af migranter i Afghanistan, Pakistan og Irak.

I Latinamerika og Caribien har EU støttet EUROFRONT-programmet siden 2020. Komponenten om menneskehandel og smugling af migranter dækker fire grænseovergange, der involverer syv lande i Sydamerika. I den nærmeste fremtid er målet at gennemføre de nationale handlingsplaner, der er resultatet af de eksisterende binationale og regionale mekanismer, f.eks. i Paraguay, Brasilien eller Ecuador. EU støtter også EL

[139] ISF-2024-TF2-AG-COP Opdateret indkaldelsesskabelon (europa.eu).

PAcCTO-programmet mod grænseoverskridende organiseret kriminalitet og dets specialiserede politisamarbejdsnetværk mod menneskehandel og -smugling.

På globalt plan er NDICI (5 mio. EUR) i gang med projektet "Fremme af handling og samarbejde mellem lande på globalt plan mod menneskehandel og smugling af migranter (PACTS)". PACTS vil støtte syd-syd-samarbejdet og har en stærk komponent til engagement af overlevende.

Desuden fortsatte EU det tætte samarbejde med **internationale og regionale organisationer**, der er aktive på området[140], herunder inden for rammerne af Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT). EU fortsatte også sit samarbejde med Europarådet og sin ekspertgruppe om bekæmpelse af menneskehandel (GRETA).

På nationalt plan har medlemsstaterne bidraget til at styrke forbindelserne med tredjelande og internationale organisationer, herunder gennem oplysningskampagner, uddannelse (herunder af konsulaternes personale), operationel retshåndhævelse og retligt samarbejde, udveksling af oplysninger og bedste praksis, teknisk bistand og målrettet finansiering[141]. F.eks. har Italien indgået bilaterale aftaler eller protokoller med oprindelses- eller transitlande for ofre for menneskehandel, navnlig Nigeria, Libyen og Egypten, som letter direkte informationsudveksling. Det nationale rapportørkontor i Portugal udviklede øvelsessessioner med de tunesiske myndigheder i perioden 2021-2023**.**

4. KONKLUSIONER

Kompleksiteten af menneskehandel kræver fortsat en **samlet indsats**, som involverer en bred vifte af aktører på nationalt, europæisk og internationalt plan, og som kræver tilstrækkelig kapacitet og tilstrækkelige ressourcer samt en velfungerende koordineringsmekanisme.

Med henblik på at tilvejebringe passende juridiske, operationelle og politiske løsninger har **EU styrket sine politikker til bekæmpelse af menneskehandel**. EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel udgør en solid ramme med konkrete foranstaltninger, der er blevet gennemført eller er i gang. Det ændrede direktiv om bekæmpelse af menneskehandel styrker yderligere den retlige reaktion på kriminaliteten ved at indføre nye former for udnyttelse, strengere sanktioner, strengere regler for bekæmpelse af menneskehandel, herunder online, samt styrkede bestemmelser om bistand til og beskyttelse af ofre. Desuden er den retlige ramme i rapporteringsperioden også blevet væsentligt styrket af en lang række andre nye EU-love og -instrumenter.

På nationalt plan har medlemsstaterne truffet foranstaltninger til at koordinere og intensivere foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel, herunder gennem nye eller ajourførte nationale handlingsplaner og strategier, som bidrager til den samlede tilgang til bekæmpelse af kriminalitet.

På trods af fremskridt med de retlige, politiske og operationelle rammer er tallet af registrerede ofre steget, og nogle af de kendte udfordringer findes stadig, samtidig med at

[140] De Forenede Nationers Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC), Den Internationale Organisation for Migration (IOM), FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitikker (ICMPD) og Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE).

[141] Danmark, Estland, Frankrig, Finland, Ungarn, Italien, Irland, Litauen, Malta, Nederlandene, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Sverige og Spanien.

der opstår nye udfordringer, bl.a. **nye former for udnyttelse**. Der er desuden konstateret **ændringer i udviklingen**, bl.a. en stigning i antallet af ofre, der udnyttes som arbejdskraft og til tvungen kriminalitet, hvilket er en udvikling, der også gør sig gældende i resten af verden[142], samt en ændring i ofrenes nationalitet, idet størstedelen er ofrene for menneskehandel er statsborgere i tredjelande. Disse problemer kræver en øjeblikkelig indsats, så menneskehandlernes forretningsmodel ødelægges. De **mest truende kriminelle netværk** er involveret i menneskehandel og tjener **store summer** på menneskehandel, ofte i forbindelse med **andre kriminelle aktiviteter**. **Retsforfølgning og domfældelse er fortsat lav** i forhold til antallet af mistænkte, og **dommene** er ofte milde på grund af retsforfølgelse af andre lovovertrædelser end menneskehandel. Indsamling af bevismateriale er tids- og ressourcekrævende og ofte udelukkende baseret på ofrenes vidneudsagn. Det stigende skift til **onlinedimensionen** er fortsat en udfordring, som i fremtiden kan blive forværret af kunstig intelligens.

EU's knudepunkt for bekæmpelse af menneskehandel skal lette gennemførelsen af strategien og de retlige bestemmelser ved at sikre udveksling af bedste praksis, øget dialog mellem fagfolk inden for bekæmpelse af menneskehandel samt en bedre forståelse af visse begreber, definitioner og krav.

Med udgangspunkt i den nuværende strategi vil en ny EU-strategi for bekæmpelse af menneskehandel bidrage til at tackle nye udfordringer efter 2025. Denne nye strategi vil være modstykket på EU-plan til de nationale planer for bekæmpelse af menneskehandel, som medlemsstaterne skal vedtage senest den 15. juli 2028 i overensstemmelse med det ændrede direktiv. EU-strategien vil bidrage til at styre prioriteterne fra forebyggelse til domfældelse, og med en offercentreret tilgang i hele EU, med partnere uden for EU og på globalt plan på en sammenhængende måde.

142 2024 Global Report on Trafficking in Persons.