



Bruxelles, den 2.12.2016
COM(2016) 722 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

med en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor i henhold til artikel 23, stk. 1

DA

DA

1. INDLEDNING

Ifølge artikel 5, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er menneskehandel udtrykkeligt forbudt. Menneskehandel er også anført i artikel 83 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde som en form for "kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension".

Et stort fremskridt i EU's bestræbelser på at afhjælpe fænomenet var vedtagelsen af **direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor** (herefter "direktivet"), som erstatter det tidligere EU-retlige instrument vedrørende menneskehandel, nemlig Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA. Direktivet finder anvendelse i alle medlemsstater undtagen Danmark¹.

I direktivet fastsættes **minimumsstandarder**, der skal anvendes i hele Den Europæiske Union til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre, og begrebet menneskehandel defineres. Det bygger på menneskerettighedstilgangen og kønsperspektivet for at styrke forebyggelsen af denne forbrydelse og beskyttelsen af og hjælpen til ofrene herfor.

Direktivet omhandler: i) strafferetlige foranstaltninger, efterforskning og retsforfølgelse (artikel 2-10), ii) bistand, støtte og beskyttelsesforanstaltninger til ofrene (artikel 11-17), iii) forebyggende foranstaltninger, der skal nedbringe efterspørgslen, højne bevidstheden og fremme uddannelse af personer, som vil kunne komme i kontakt med ofrene (artikel 18), og iv) nationale rapportører eller tilsvarende mekanismer samt koordination (artikel 19 og 20). Direktivet tager også i særlig grad hensyn til barnets tarv og rummer bestemmelser om ydelse af bistand, støtte og beskyttelse, der er rettet specielt mod børn (artikel 13-16).

Med denne rapport imødekommer Kommissionen kravet jf. artikel 23, stk. 1, i direktivet om at udarbejde en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, i hvilket omfang medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme dette direktiv, herunder en beskrivelse af de foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 18, stk. 4. En særskilt rapport indeholder en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel².

Kommissionen havde arrangeret tre møder med repræsentanter for medlemsstaterne før gennemførelsesdatoen for at bistå medlemsstaterne med gennemførelsesprocessen og gøre det muligt for dem at udveksle oplysninger og bedste praksis samt drøfte de problemer, de måtte støde på undervejs i omsætningen af direktivet i national ret. Direktivet er også blevet drøftet på diverse møder i netværket af nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer.

Denne rapport giver en status over gennemførelsen af direktivet på tidspunktet for udarbejdelsen af rapporten på grundlag af de oplysninger, som Kommissionen råder over, og er som sådan ikke en udtømmende analyse af de eksisterende nationale bestemmelser. Det kan ikke udelukkes, at der forekommer yderligere lovgivningsmæssige tiltag eller bestemmelser, som ikke er kommet til Kommissionen kendskab. Derfor er denne rapport ikke til hinder for, at Kommissionen søger yderligere oplysninger hos medlemsstaterne via bilaterale kontakter i fornødent omfang.

¹I denne rapport betyder "medlemsstater" de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

²Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet med en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel, i overensstemmelse med artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU, COM(2016)719.

2. STATUS PÅ GENNEMFØRELSE OG MEDLEMSSTATERNES FORANSTALTNINGER

Medlemsstaterne skulle gennemføre direktivet i national lovgivning senest den 6. april 2013. I maj 2013 indledte Kommissionen overtrædelsesprocedurer og sendte 13 åbningsskrivelser til medlemsstater, der ikke havde bekendtgjort de gennemførelsesforanstaltninger, ved hjælp af hvilke de ville færdiggøre gennemførelsen af direktivet. I fire af disse overtrædelsesprocedurer fremsendte Kommissionen en begrundet udtalelse til de berørte medlemsstater. Alle de medlemsstater, der er bundet af direktivet, har nu givet meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger³. På grund af Tysklands sene meddelelse om sine gennemførelsesforanstaltninger kunne Kommissionen ikke færdiggøre sin vurdering af disse foranstaltninger. Rapporten indeholder derfor ingen konklusion på vurderingen af disse foranstaltninger.

På grund af den brede og omfattende karakter af dette direktiv, der dækker forskellige områder inden for national lovgivning, har de fleste medlemsstater valgt at omsætte det i mange forskellige retsakter, der kan opdeles i fem hovedområder: strafferet, specifikke retsakter om bekæmpelse af menneskehandel, love om beskyttelse af ofre for kriminalitet, retsakter om fastlæggelse af foranstaltninger til beskyttelse af børn og lovgivning, der regulerer tredjelandsborgeres indrejse og ophold. Kommissionen vurderer i denne rapport alene, hvordan direktivet er omsat i national lovgivning, ikke gennemførelsen i praksis.

2.1. Strafferetlige foranstaltninger, efterforskning og retsforfølgelse (artikel 2-10)

2.1.1. Lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel (artikel 2)

Artikel 2 indeholder en fælles definition af menneskehandel med fastlæggelse af de typer af forsætlige handlinger, som tilsammen udgør lovovertrædelserne menneskehandel.

Alle medlemsstater har vedtaget bestemmelser, der gør menneskehandel strafbart. Definitionen af lovovertrædelserne i artikel 2, stk. 1, omfatter tre elementer (handling, midler og formål).

Handlingerne rekruttering, transport, overførelse, ydelse af husly til eller modtagelse af en person er udtrykkeligt omfattet af næsten alle medlemsstaters definition af lovovertrædelserne. Nogle medlemsstater henviser ikke udtrykkeligt til "udveksling" og "overdragelse af kontrol" (**BG, CZ, EE, FR, IT, LV, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE**). Disse to handlinger er generelt indeholdt i andre handlinger såsom "rekruttering af en person"⁴. Hvad angår **midler**, er trusler eller brug af magt eller andre former for tvang samt udnyttelse af en sårbar position medtaget hos alle medlemsstater. En række medlemsstater har dog ikke nævnt visse midler (bortførelse, bedrag, svig, misbrug af magt eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele) i definitionen⁵. Medlemsstaterne har forskellige indgangsvinkler til en "sårbar

³ På datoen for færdiggørelsen af arbejdet med denne rapport.

⁴ SI medtager ikke "rekruttering" i sin definition, og UK (England/Wales og Nordirland) henviser til "arranging or facilitating of the travel of another person" (organisering eller fremme af en anden persons rejse).

⁵ F.eks. CZ, EE, FR, LV, HU, FI og UK (England/Wales, Nordirland og Skotland) nævner ikke udtrykkeligt "bortførelse" og "bedrag". ES og IT synes ikke at medtage "bortførelse". LT og SI nævner ikke "bedrag". AT nævner ikke "svig" og "bortførelse". EE, HU, SI og UK (England/Wales, Nordirland og Skotland) henviser ikke

position", der i direktivets artikel 2, stk. 2, defineres som en situation, hvor den pågældende ikke har noget reelt eller acceptabelt alternativ til at finde sig i det omhandlede misbrug.

I artikel 2, stk. 3, bestemmes, at udnyttelse mindst skal omfatte udnyttelse af andres prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvangstjenester, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer. Flere medlemsstater (**BG, ES, FR, CY, LT, LU, MT, NL, PT, SK, SE og UK (Gibraltar)**) har medtaget udtrykkelige henvisninger til disse former for udnyttelse, mens andre medlemsstater ikke udtrykkeligt nævner samtlige mindstekrav⁶. I **SE** er de manglende elementer dog omfattet af en bredere opsamlingsbestemmelse⁷. Eftersom medlemsstaterne ikke behøver nøjes med minimumsdefinitionen, henviser nogle af dem også til yderligere former for udnyttelse som f.eks. udnyttelse til adoption (**CY**), fremstilling af pornografi (**CZ**) og tvangsægteskaber (**ES, HR og SK**).

I henhold til artikel 2, stk. 4, er samtykke afgivet af et offer for menneskehandel uden betydning, hvis der er gjort brug af et af de i artikel 2, stk. 1, nævnte midler. Denne bestemmelse er afspejlet i de fleste af medlemsstaternes nationale lovgivning, om end en række af dem kun inddrager den via generelle retsprincipper eller retspraksis. Ud fra oplysningerne vedrørende **DE, LV, NL og AT** er det ikke muligt at afgøre, om bestemmelsen i artikel 2, stk. 4, er afspejlet i disse medlemsstaters nationale lovgivning.

Artikel 2, stk. 5, kræver, at menneskehandel med børn er strafbar menneskehandel, selv om der ikke er gjort brug af nogen af de i artikel 2, stk. 1, nævnte midler. Næsten alle medlemsstater har inddraget dette krav til fulde. For så vidt angår **EL** og **CY** er oplysningerne ikke fyldestgørende.

I artikel 2, stk. 6, bestemmes det, at "barn" i dette direktiv forstås som enhver person under 18 år. Dog yder visse medlemsstater tilsyneladende ikke bistand og beskyttelse til alle børn under 18 år⁸.

2.1.2. Anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg (artikel 3)

Artikel 3 forpligter medlemsstaterne til at sikre, at anstiftelse af, medvirken i og tilskyndelse til samt forsøg på at begå menneskehandel er strafbart. Alle medlemsstater har tilsvarende gennemførelsesforanstaltninger i deres nationale lovgivning.

til "ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele", og **UK** (England/Wales, Nordirland og Skotland) nævner ikke "misbrug af magt".

⁶ Eksempler på, at visse former for udnyttelse ikke udtrykkeligt er nævnt i national lovgivning: tiggeri (**CZ, FI, HR, LV, SI og UK** (England/Wales, Nordirland og Skotland)), slaveri og slaverilignende praksis (**AT, BE, EL og IT**), udnyttelse af strafbare handlinger (**EL, PL, RO, FI og UK** (England/Wales, Nordirland og Skotland)), fjernelse af organer (**AT, SE**).

⁷ I **SE** omfatter en opsamlingsbestemmelse både tiggeri, slaveri, slaverilignende praksis, trældom, udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer.

⁸ Se punkt 2.2.4 og 2.2.5.

2.1.3. Straffe (artikel 4)

I artikel 4 fastlægges et minimumsniveau for den maksimumsstraf, som bør anvendes på lovovertrædelsen menneskehandel, og en række skærpene omstændigheder, som indebærer øget maksimumsstraf.

Næsten alle medlemsstater har i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, fastlagt, at lovovertrædelsen kan straffes med fængsel med en maksimumsstraf på mindst fem år. **BE**, **HU** og **AT** valgte den maksimale straf på fem år. Alle andre medlemsstater lader til at anvende strengere straffe fra maksimalt seks til maksimalt 20 år.

I artikel 4, stk. 2 og 3, angives en række skærpene omstændigheder, hvis anvendelse indebærer strengere straffe på mindst 10 års fængsel (når lovovertrædelsen er begået mod et offer, der i særlig grad var sårbart, er begået inden for en kriminel organisation, forsætligt eller groft uagtsomt har bragt offeret i livsfare, er begået med brug af grov vold, eller offeret blev forvoldt særlig alvorlig skade ved lovovertrædelsen, er begået af en offentligt ansat under udførelsen af dennes opgaver). De fleste medlemsstater har omsat disse bestemmelser i deres nationale love. Der foreligger ikke fyldestgørende oplysninger fra **BG**, **DE**, **ES** og **HU** om inddragelse af skærpene omstændigheder, eller om hvorvidt de har fastsat en maksimal straf på mindst 10 års fængsel.

I artikel 4, stk. 4, bestemmes det, at strafferammen for anstiftelse, medvirken og tilskyndelse samt forsøg på at begå en lovovertrædelse i forbindelse med menneskehandel skal være effektiv, stå i et rimeligt forhold til den strafbare handling og have afskrækkende virkning samt kunne medføre overgivelse. Alle medlemsstater har omsat disse bestemmelser. For så vidt angår strafferammen, dømmer medlemsstaterne de personer, der anstifter, medvirker og tilskynder til samt forsøger at begå en lovovertrædelse, inden for enten samme strafferamme som hovedgerningsmanden med mulighed for strafnedsættelse eller med en specifik strafferamme. Overgivelse for en lovovertrædelse, jf. artikel 3, er mulig i alle medlemsstater.

2.1.4. Juridiske personers ansvar (artikel 5)

Artikel 5 kræver, at medlemsstaterne sikrer, at juridiske personer kan drages til ansvar for lovovertrædelser, jf. artikel 2 og 3, og specificerer den stilling eller egenskab, som lovovertræderen har i relation til den juridiske person, og for hvilken den juridiske person vil ifalde ansvar.

Alle medlemsstater har indført strafferetligt eller forvaltningsretligt ansvar for juridiske personer i henseende til de forskellige egenskaber eller stillinger, som lovovertræderen kan have eller bestride i relation til den juridiske person, og som er ansvarspådragende for den juridiske person. Nogle medlemsstater (**LT**, **MT** og **UK (Skotland)**) har indført specifikke bestemmelser om selskabsretligt ansvar for lovovertrædelser knyttet til menneskehandel, mens alle øvrige anvender generelle bestemmelser om selskabsretligt ansvar, der kan finde anvendelse på lovovertrædelser. Alle medlemsstater har indført ansvar for juridiske personer i overensstemmelse med artikel 5, stk. 1, litra a)-c), mens **EL**, **CY**, **LT**, **MT**, **PL** og **SK** har omsat bestemmelserne ordret. Artikel 5, stk. 2, kræver, at medlemsstaterne indfører, at

juridiske personer kan drages til ansvar, når manglende tilsyn eller kontrol fra en af de i artikel 5, stk. 1, litra a)-c) omhandlede persons side har gjort det muligt at begå en lovovertrædelse, jf. artikel 2 og 3. Dette ansvar er udtrykkeligt fastlagt i alle medlemsstater undtagen **LU**, hvor vurderingen ikke er fyldestgørende. Artikel 5, stk. 3, der kræver, at juridiske persons ansvar ikke må udelukke strafferetlig forfølgning af fysiske personer for samme lovovertrædelse, er gennemført i alle medlemsstaters lovgivning.

Artikel 5, stk. 4, bestemmer, at begrebet "juridisk person" ikke omfatter stater eller offentlige organer under udøvelsen af offentligretlige beføjelser og offentligretlige internationale organisationer. På grundlag af de tilgængelige oplysninger har ingen af medlemsstaterne medtaget sådanne offentlige organer eller organisationer i begrebet "juridisk person" (eller lignende begreber, der finder anvendelse i henhold til de respektive nationale love).

2.1.5. Sanktioner over for juridiske personer (artikel 6)

Artikel 6 pålægger medlemsstaterne at indføre sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning, og som kan iværksættes over for de juridiske personer, der er ifaldet ansvar i henhold til artikel 5. Medlemsstaterne har indført forvaltnings- eller strafferetlige sanktioner, som udtrykkeligt finder anvendelse på juridiske personer. Minimums- og maksimumssatserne for bøder varierer fra medlemsstat til medlemsstat. Artikel 6 giver også medlemsstaterne mulighed for at indføre andre, valgfrie sanktioner. På grundlag af de tilgængelige oplysninger kan det konstateres, at de fleste medlemsstater⁹ med undtagelse af **DE**, **IE** og **UK** har valgt at indføre mindst én anden sanktion.

2.1.6. Beslaglæggelse og konfiskation (artikel 7)

I henhold til artikel 7 skal medlemsstaterne sikre, at deres kompetente myndigheder har ret til at beslaglægge og konfiskere redskaber og udbytte fra de i artikel 2 og 3 omhandlede lovovertrædelser. Alle medlemsstater har truffet nationale foranstaltninger til at omsætte denne bestemmelse. Mens nogle medlemsstater (**BE**, **EL**, **ES**, **FR**, **CY** og **UK (England/Wales)**) har indført specifikke bestemmelser om beslaglæggelse og konfiskation i forbindelse med menneskehandel, synes resten af medlemsstaterne at anvende generelle strafferetlige regler om beslaglæggelse og konfiskation, som gælder alle lovovertrædelser, herunder menneskehandel.

⁹ **Eksempler:** udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud (BE, CZ, EL, ES, HR, IT, CY, HU, MT, PL, PT), midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve kommerciel virksomhed (BE, CZ, EL, ES, FR, HR, IT, CY, HU, MT, LT, LV, AT, PL, PT, RO, SI, SE), anbringelse under retsligt tilsyn (CY, ES, FR, IT, MT, PT, RO), tvangsopløsning (BE, EL, ES, FR, HR, CY, HU, LT, LU, MT, NL, PT, RO, SI), midlertidig eller permanent lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen (BE, ES, FR, LT, LU, CY, MT, PT og RO). Ud over bøder og ovennævnte valgfrie sanktioner har nogle medlemsstater (BE, CZ, FR, PT og RO) valgt at indføre den yderligere sanktion, at man offentliggør eller udstiller den afgørelse eller dom, ifølge hvilken den juridiske person er kendt skyldig i lovovertrædelsen.

2.1.7. Sikring af, at ofret ikke retsforfølges eller straffes (artikel 8)

Artikel 8 kræver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at deres kompetente nationale myndigheder har ret til at undlade at retsforfølge eller straffe ofre for menneskehandel i forbindelse med deres indblanding i kriminelle aktiviteter, som de er blevet tvunget til at begå som en direkte følge af, at de har været udsat for en sådan lovovertrædelse. Direktivet overlader det til de kompetente myndigheder at skønne, hvordan de på nationalt plan vil regulere muligheden for at undlade at retsforfølge eller straffe i sådanne tilfælde.

Medlemsstaterne har truffet foranstaltninger af forskellig art til at sikre, at deres nationale myndigheder fik denne mulighed. Nogle medlemsstater (**BG, EL, ES, CY, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK** og **UK**) henviser udtrykkeligt til undladelse af retsforfølgelse af ofre for menneskehandel, mens andre bestemmer, at man undlader at retsforfølge en person, som er blevet tvunget eller truet til at begå en lovovertrædelse (**HU, IT, PL, PT, SE** og **SI**). Der foreligger ikke fyldestgørende oplysninger angående **CZ** og **HR**.

2.1.8. Efterforskning og retsforfølgning (artikel 9)

Artikel 9 om foranstaltninger til efterforskning og retsforfølgning af lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel er blevet omsat i størstedelen af medlemsstaternes nationale ret.

Hvad angår stk. 1, har alle medlemsstater bestemt, at indgivelse af en klage ikke er en betingelse for iværksættelse af den relevante efterforskning, og at efterforskningen eller retsforfølgningen fortsætter, selv om et offer trækker sin forklaring tilbage.

Stk. 2 kræver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at der kan ske retsforfølgning af lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel i tilstrækkelig lang tid, efter at ofret har nået myndighedsalderen. De fleste medlemsstater har indført en sådan bestemmelse. For så vidt angår **IE** og **HR** er de tilgængelige oplysninger ikke fyldestgørende.

Alle medlemsstater har i overensstemmelse med artikel 9, stk. 3, indført foranstaltninger til uddannelse af personer/tjenester med ansvar for at efterforske eller retsforfølge lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel, enten i lovbestemmelser eller i andre foranstaltninger såsom nationale handlingsplaner, strategier eller programmer.

Endelig har alle medlemsstaterne truffet foranstaltninger til at sikre, at personer, enheder og tjenester med ansvar for efterforskning eller retsforfølgning af lovovertrædelser i forbindelse med menneskehandel har adgang til effektive efterforskningsmetoder (artikel 9, stk. 4). Effektive efterforskningsmetoder kan i medlemsstaterne bl.a. omfatte opfangning af kommunikationer (**BE, BG, DE, EE, EL, FI, HR, IT, MT, NL, AT, PL, RO, SI, SE** og **UK**¹⁰), skjult overvågning (**BE, BG, CZ, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IT, LU, HU, NL, AT,**

¹⁰ England/Wales, Nordirland og Skotland.

PL, PT, RO, SI, SK og **UK**¹¹), tilsyn med bankkonti og anden finansiel efterforskning (**BE, FR, HR, HU, IT, AT, PL, PT, RO, SI, FI** og **UK**) og elektronisk overvågning eller lignende foranstaltninger (**BE, BG, CZ, DE, EL, FR, HR, HU, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SE** og **UK**).

2.1.9. Jurisdiktionskompetence (artikel 10)

Artikel 10, stk. 1, henviser til de situationer, hvor medlemsstaterne skal fastlægge deres jurisdiktionskompetence med hensyn til de i artikel 2 og 3 nævnte lovovertrædelser. Artikel 10, stk. 1, rummer en række yderligere jurisdiktionsmuligheder, som medlemsstaterne kan vælge at vedtage. Følgende bestemmes i artikel 10, stk. 3: "Med henblik på retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelserne i artikel 2 og 3, når de er begået uden for den pågældende medlemsstats område, skal hver medlemsstat i de tilfælde, der er omhandlet i stk. 1, litra b), og kan i de tilfælde, der er omhandlet i stk. 2, træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at dens jurisdiktionskompetence ikke er betinget af et af følgende: a) at gerningerne er strafbare på gerningsstedet, eller b) at der kun kan ske retsforfølgning på grundlag af en anmeldelse, som ofret har indgivet på gerningsstedet, eller efter en anmeldelse fra den stat, hvor lovovertrædelser blev begået".

Artikel 10, stk. 1, litra a), pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastslå deres jurisdiktionskompetence, når lovovertrædelser helt eller delvis er begået på deres område. Alle medlemsstater har omsat denne bestemmelse. Dog står det ikke klart, om jurisdiktionskompetencen i **HR, CY, LV** og **SI** også er fastslået, når en lovovertrædelse kun delvis er begået på deres område.

Artikel 10, stk. 1, litra b), pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at fastslå deres jurisdiktionskompetence, når gerningsmanden er deres statsborger. Alle medlemsstater har truffet foranstaltninger til at omsætte denne bestemmelse.

Artikel 10, stk. 2, litra a)-c), giver en række yderligere jurisdiktionsmuligheder, og de fleste medlemsstater har valgt mindst en af dem. I **BG, DE** og **FR** er der ikke fundet tilvalg af jurisdiktionsmuligheder.

For så vidt angår artikel 10, stk. 3, litra a), omsatte de fleste medlemsstater denne bestemmelse i national ret og har ikke indført et sådant krav, da de fastslog jurisdiktionskompetencen i overensstemmelse med artikel 10, stk. 1. Imidlertid er der i **EE, NL, PT** og **RO** kun fastslået jurisdiktionskompetence (i henhold til artikel 10, stk. 1, litra b)), når gerningerne er strafbare på gerningsstedet.

Ingen af medlemsstaterne har indført et krav jf. artikel 10, stk. 3, litra b), der specificerer, at jurisdiktionskompetence baseret på principperne om gerningssted og gerningsmand ikke må være betinget af, at der kun kan ske retsforfølgning på grundlag af en anmeldelse, som ofret har indgivet på gerningsstedet, eller efter en anmeldelse fra den stat, hvor lovovertrædelser blev begået. De omsatte således alle direktivet i henseende til de obligatoriske jurisdiktionsmuligheder i artikel 10, stk. 1.

¹¹ England/Wales, Nordirland og Skotland.

2.2. Bistand, støtte og beskyttelsesforanstaltninger til ofrene

2.2.1 Bistand og støtte til ofre for menneskehandel (artikel 11)

Artikel 11 stiller en række krav til bistand og støtte til ofre for menneskehandel, herunder identifikationsforanstaltninger. De nødvendige foranstaltninger, der kræves ifølge denne artikel, er ofte indarbejdet, ikke alene i retsakter, men også i nationale handlingsplaner, strategier og programmer. Flertallet af medlemsstaterne har omsat de forskellige bestemmelser i artiklen, om end visse problemer med gennemførelsen af stk. 2 og 7 kræver en nærmere undersøgelse.

Hvad angår artikel 11, stk. 2, kræver kun halvdelen af medlemsstaterne klart, at bistand og støtte ydes, så snart de kompetente myndigheder har en indikation af eller rimelige grunde til at tro, at personen er offer for menneskehandel (**BG, EE, ES, FR, CY, IE, LT, LU, NL, RO, SK, FI** og **UK**). Nogle medlemsstater har også gennemført artikel 11, stk. 2, ved at henvise til en liste over indikatorer for, hvornår der er en "rimelig grund" til at identificere en person som et offer (**BG, LT, LU** og **RO**).

Et centralt aspekt ved direktivet som bestemt i artikel 11, stk. 3, er kravet til medlemsstaterne om at sikre, at bistand og støtte til et offer ikke betinges af, at ofret er rede til at samarbejde under den strafferetlige efterforskning, retsforfølgningen eller retssagen. Medlemsstaterne har truffet foranstaltninger til at omsætte denne bestemmelse i national ret, og den er næsten ordret gentaget i lovgivningen i **CY, MT** og **UK (Gibraltar, Skotland og Nordirland)**. De tilgængelige oplysninger angående **BE** er ikke fyldestgørende med hensyn til at konkludere, hvorvidt ubetingede bestemmelser om bistand og støtte er indført og gældende for alle ofre uanset nationalitet. I **SK** fremgår det, at hvis ofrets tilstedeværelse ikke er nødvendig for retssagen, kan vedkommende udelukkes fra bistandsprogrammet.

I de fleste tilfælde indeholder nationale love ikke en betingelse om, at ofret skal være villigt til at samarbejde under den strafferetlige efterforskning (**AT, BG, CZ, EL, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, PT, SE, SI** og **UK (England/Wales)**). Nogle medlemsstater såsom **EE, ES, FR, IE, CY, MT, RO** og **UK (Skotland, Nordirland og Gibraltar)** bestemmer klart, at ofrets vilje til samarbejde ikke er nødvendig for, at vedkommende kan modtage bistand. I de fleste nationale foranstaltninger blev gennemførelsen også illustreret af regler om gennemførelsen af direktiv 2004/81/EF med hensyn til ofre, som er tredjelandstatsborgere¹². Medlemsstaterne indførte i henhold til artikel 11, stk. 4, ordninger af forskellig art¹³ med

¹² Rådets direktiv 2003/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder, EUT L 261 af 6.8.2004, s. 19.

¹³ I forbindelse med identificering af ofre for menneskehandel, jf. artikel 11, stk. 4, inddrog de fleste medlemsstater samarbejdet mellem statens kompetente myndigheder, lokale offentlige myndigheder og private enheder såsom NGO'er, krisecentre eller andre foreninger, der er anerkendt og registreret af staten, og som sandsynligvis kommer i kontakt med ofrene. Som regel understreger de nationale gennemførelsesforanstaltninger de offentlige myndigheders pligt til at indberette tilfælde af menneskehandel, idet man må huske, at enhver kan udarbejde en sådan rapport. Styrkelsen af proaktiv og tidlig identificering af

henblik på tidligt at genkende ofre og yde dem bistand og støtte i samarbejde med de relevante støtteorganisationer.

Mindstekravene i artikel 11, stk. 5, om bistands- og støtteforanstaltninger til ofre afspejles på forskellig vis, f.eks. ved ordret omsætning af direktivets bestemmelse i national lov (**CY, MT, UK (Gibraltar)**), eller udmøntet på forskellige måder i bestemmelserne i forskellige retsakter (**BE, BG, EL, ES, FR, HU, IT, LV, LT, NL, AT, PL, PT, RO, SI** og **SK**) eller via opsamlingsbestemmelser, der sikrer andre former for bistand (**BG, ES, HR, RO**). De nationale tilgange er forskellige med hensyn til at sikre, at bistand og støtte ydes samtykkende og på et oplyst grundlag.

Artikel 11, stk. 6, om information, der skal gives under ydelsen af bistand og støtte, afspejles i national ret i de fleste medlemsstater (**BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, LT, LU, MT, AT, PL, PT, RO, SK, FI** og **UK**). Vurderet ud fra de tilgængelige oplysninger sikrer disse medlemsstater ikke, at ofrene modtager information om betænkningstid og en restitueringsperiode i henhold til direktiv 2004/81/EF samt mulighed for at indrømme international beskyttelse og flygtningestatus i henhold til direktiv 2004/83/EF og direktiv 2005/85/EF. Ud over **CY, MT** og **UK (Gibraltar)**, hvor dette krav næsten ordret er gennemført, udledes det primært af et sæt bestemmelser om procedurer for ydelse af opholdstilladelse til tredjelandsstatsborgere. Hyppigst fastlægges i de nationale bestemmelser en pligt til at give udlændinge information i bred forstand og ikke specifikt ofre for menneskehandel. Vurderet ud fra oplysninger indsendt til Kommissionen er bestemmelsen om information om betænkningstiden tydeligt gennemført i **EE, ES, FI, FR, IE, CY, LT, LU, MT, PT, SK** og **UK (Gibraltar)**.

Direktivets krav om information om international beskyttelse og flygtningestatus er tydeligt gennemført i **BG, EE, IT, CY, MT, PL, SK** og **UK (Gibraltar)**. **BG** og **SK** omtaler specifikt ofre for menneskehandel.

Bestemmelsen om information om international beskyttelse i **HU, IE, NL** og **SE**, om betænkningstiden i **IT** eller begge slags information i **BE, LV** og **SI** kræver muligvis en nærmere undersøgelse.

Medlemsstaterne benyttede lovgivning (**EE, EL, FI, HU, IT, CY, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SK** og **SE**) eller lovgivning med ledsagende ikke-retslige foranstaltninger (**BE, BG, CZ, ES, FR, IE, HR, AT, SI** og **UK**) til at gennemføre artikel 11, stk. 6. Desuden genfinder man i visse medlemsstater direktivets krav i retsakter, der specifikt er rettet mod menneskehandel (**CY**), retsakter med et generelt anvendelsesområde (**EE, EL, HU, IT, AT, PL, PT, SE**) eller i begge (**BE, BG, CZ, ES, FR, IE, HR, LV, LT, LU, MT, NL, RO, SK, FI**).

ofre og hurtig ydelse af information og bistand til ofre er væsentlige målsætninger i de nationale handlingsplaner, strategier og programmer. Ofte rummer programmerne retningslinjer for identificeringsprocedurer. Sædvanligvis er identificeringsproceduren opdelt i flere faser. De nationale instrumenter i **BG, FR, LU, CY, MT** og **SI** henviser specifikt til en liste over indikatorer for identificering af ofre. Nogle nationale ordninger omfatter også udarbejdelse af manualer, retningslinjer og anbefalinger med henblik på identificering af ofre (**CZ, EE, ES, LV, LT, CY, MT, SI, SE**). Ifølge loven i **BE** gælder den indførte ordning kun andre ofre end belgiske.

Gennemførelsen af bestemmelsen i artikel 11, stk. 7, der kræver, at medlemsstaterne tager vare på ofre med særlige behov, uanset om disse behov skyldes graviditet, helbredstilstand, handicap eller en mental eller psykisk forstyrrelse, som de måtte have, eller alvorlige former for psykisk, fysisk eller seksuel vold, som de måtte have været udsat for, kræver yderligere undersøgelse. På grundlag af de tilgængelige oplysninger er der iagttaget forskelle med hensyn til gennemførelsen af dette krav.

2.2.2 Beskyttelse af ofre for menneskehandel under efterforskningen og straffesagen (artikel 12)

I artikel 12 fastlægges en række beskyttelsesforanstaltninger for børn, der har været ofre for menneskehandel, som skal iværksættes under efterforskningen og straffesagen. Selv om artiklen er blevet gennemført i de fleste medlemsstater, kræver visse problemer med gennemførelsen af stk. 2 og 4 af denne artikel som nævnt nedenfor en nærmere undersøgelse.

Bestemmelserne i artikel 12 er primært blevet omsat i nationale strafferetsplejelove, mens nogle medlemsstater har indarbejdet dem i specifikke retsakter om menneskehandel (**EL, LU, CY, NL, RO, SK, FI** og **UK**) eller akter om beskyttelse af ofre for kriminalitet (**CZ, ES** og **PT**).

Som krævet i artikel 12, stk. 1, sikrer alle medlemsstater¹⁴, at beskyttelsesforanstaltningerne i deres lovgivning finder anvendelse ud over de rettigheder, der er indrømmet ved rammeafgørelse 2001/220/RIA, nu direktiv 2012/29/EU¹⁵.

Artikel 12, stk. 2, der kræver, at medlemsstaterne straks giver ofre for menneskehandel adgang til juridisk rådgivning og til juridisk bistand, herunder med henblik på at rejse erstatningskrav, hvilket skal være gratis, når ofret ikke har tilstrækkelige økonomiske midler, er afspejlet i nationale love i de fleste medlemsstater (**BG, CZ, EE, EL, ES, FR, HR, CY, LV, LT, MT, AT, PT, SI, SK, FI, SE** og **UK**). De fleste medlemsstater har truffet bestemmelser om muligheden for gratis retshjælp i tilfælde, hvor en person ikke har de fornødne økonomiske midler. **EL, HR, LV** og **SE** bestemmer desuden, at en sådan hjælp gives gratis uanset ofrets økonomiske midler. Med hensyn til bestemmelsen om at stille juridisk rådgivning og juridisk bistand "straks" har **EE, ES, MT** og **UK (Gibraltar)** udtrykkeligt indarbejdet denne betingelse i deres respektive love. Med hensyn til omfanget af adgangen til juridisk bistand er oplysningerne angående **IT** og **LU** desuden ikke fyldestgørende og kan kræve nærmere undersøgelse.

Med hensyn til artikel 12, stk. 3, sikrer alle medlemsstater, at ofre for menneskehandel får passende beskyttelse ud fra en konkret risikovurdering, bl.a. ved at få adgang til vidnebeskyttelsesprogrammer.

¹⁴ CZ, PT og UK (Gibraltar), som gennemførte artikel 12, stk. 1, udtrykkeligt.

¹⁵ 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.

I stk. 4 fastlægges en række procedurer og situationer, som bør undgås i forbindelse med den strafferetlige efterforskning og retssagen, f.eks. unødvendig gentagelse af afhøringer, visuel kontakt mellem offer og tiltalte, afgivelse af vidneforklaring uden dørlukning og unødvendig udspørgen om privatlivets forhold. De fleste medlemsstater har truffet foranstaltninger til at omsætte denne bestemmelse, men fordi visse procedurer ikke er udtrykkeligt omfattet i den nationale lovgivning, kan Kommissionen blive nødt til at undersøge den praktiske gennemførelse af denne bestemmelse nærmere.

2.2.3 Almindelig bestemmelse om bistand, støtte og beskyttelsesforanstaltninger for børn, der har været ofre for menneskehandel (artikel 13)

I artikel 13 fastlægges det, at børn, der har været ofre for menneskehandel, skal have specifik bistand, støtte og beskyttelse, der tager hensyn til barnets tarv. De fleste af bestemmelserne er blevet gennemført af flertallet af medlemsstaterne. Et vigtigt princip i dette direktiv er, at det antages, at personen er et barn, hvis der er formodning herom. Ikke desto mindre er der en række problemer i **LT, IT, BE, CZ, FI, FR, HU, IE, LV, NL, AT, PL, RO, SE** og **SI** med hensyn til omsætningen af stk. 2 om, at bistand, støtte og beskyttelse også bør gives til de ofre, hvis alder er ukendt, men som kan formodes at være børn.

2.2.4 Bistand og støtte til barneofre (artikel 14)

Artikel 14 kræver, at medlemsstaterne vedtager specifikke bistands- og støtteforanstaltninger, der er skræddersyet til børn, som er blevet ofre for menneskehandel. De fleste medlemsstater (**BG, CZ, EE, ES, FR, CY, HU, LT, PT, RO, SK** og **UK**) henviser i generelle vendinger til bestemmelsen om bistands- og støtteforanstaltninger, herunder rådgivning, social støtte, og adgang til sundhedsydelse og en passende indkvartering. Andre (**HR, IT, LU, AT** og **SI**) henviser til specifikke psykologiske og lægelige bistandsforanstaltninger, indplacering i det sociale bistandssystem (**HR**), indrømmelse af midlertidig opholdstilladelse (**SI**) og nedsættelse af børnebeskyttelsesgrupper på hospitaler (**AT**). Disse bistands- og støtteforanstaltninger bør gives til barneofret på grundlag af en konkret vurdering. De bistands- og støtteforanstaltninger, som tilbydes af et antal medlemsstater (**BE, EL, LV** og **PL**), gælder alle ofre. Det er vanskeligt at vurdere, om tilgangen i tilstrækkelig grad imødekommer de specifikke behov hos barneofre, herunder adgang til undervisning for barneofre og børn af ofre, og Kommissionen vil undersøge dette nærmere.

I artikel 14, stk. 1, bestemmes det, at disse foranstaltninger bør bistå og støtte barnet "på kort og lang sigt". Kun **FR** henviser udtrykkeligt til varigheden af bistandsforanstaltninger, mens de øvrige medlemsstater synes at fastlægge en "*rimelig varighed*" uden en nærmere tidsangivelse.

Det fastlægges i artikel 14, stk. 2, at der bør udpeges en værge eller repræsentant for et barn, der har været offer for menneskehandel, så snart barnet er identificeret, når indehaverne af forældremyndigheden ikke kan varetage barnets tarv på grund af en interessekonflikt. Alle medlemsstater har omsat denne bestemmelse. Nogle få medlemsstater (**CY, NL** og **UK**) har

vedtaget specifikke bestemmelser til formålet, mens de øvrige sikrer udpegningen ved hjælp af generelle regler.

I artikel 14, stk. 3, bestemmes det, at medlemsstaterne tillige skal yde bistand og støtte, hvor det er relevant og muligt, til familien til barneofre, når familien befinder sig på medlemsstaternes område. Halvdelen af medlemsstaterne (**BG, ES, CY, LT, LU, MT, PL, PT, SI, SK, FI, SE** og **UK**) har vedtaget specifikke foranstaltninger for familiemedlemmer til barneofret¹⁶.

2.2.5 Beskyttelse af børn, der har været ofre for menneskehandel, under efterforskningen og straffesagen (artikel 15)

I artikel 15 pålægges medlemsstaterne at træffe en række beskyttelsesforanstaltninger for børn, der har været ofre for menneskehandel, som skal iværksættes under efterforskningen og straffesagen. Det ser ud til, at alle medlemsstater har indarbejdet bestemmelser i deres lovgivning, som svarer til artikel 15, stk. 1, og sikrer, at der under efterforskningen og under straffesagen udpeges en repræsentant for et barn, der har været offer for menneskehandel, når indehaverne af forældremyndigheden ikke kan repræsentere barnet på grund af en interessekonflikt. Barneofrets ret til juridisk rådgivning og juridisk bistand ifølge stk. 2 ser ud til at være dækket af generelle straffe- og civilretlige regler, som gælder alle, både voksne og børn.

Medlemsstaterne gennemfører primært de specifikke beskyttelsesforanstaltninger i artikel 15, stk. 3, litra a)-f), gennem generelle bestemmelser i strafferetsplejelove eller retsakter om beskyttelse af ofre for kriminalitet generelt. Mens der findes generelle foranstaltninger og bestemmelser i strafferetsplejelove om beskyttelse af ofre for kriminalitet, synes der således at mangle specifikke foranstaltninger for barneofre for menneskehandel. Der er fundet specifikke nationale foranstaltninger for barneofre for menneskehandel i **EL, CY, LV, NL, MT, RO** og **UK**. Denne bestemmelse kræver muligvis nærmere undersøgelse, idet visse medlemsstater kun forekommer at anvende (nogle af) beskyttelsesforanstaltningerne på børn under 14 år (**DE, EE, IE, LV, AT, RO**) eller 15 år (**PL**), mens artikel 2, stk. 6, i direktivet definerer et barn som en person under 18 år.

I overensstemmelse med artikel 15, stk. 4, sikrer flertallet af medlemsstaterne, at alle afhøringer af barneofret eller et barnevidne i forbindelse med efterforskningen af sager om menneskehandel kan videooptages, og at sådanne videooptagelser af afhøringen kan benyttes som bevismateriale i straffesagen¹⁷. Hovedsagelig afspejles denne bestemmelse i medlemsstaternes strafferetsplejelov. Sådanne sager kræver opmærksomhed, hvis bestemmelserne er begrænset på grundlag af de mindreåriges alder.

¹⁶ Foranstaltningernes art kan variere fra medlemsstat til medlemsstat. Der kan være tale om adgang til sociale tjenester (BG, LT, PL og SK), bistand til børns opvækst hos familier med den nødvendige adgang til tjenester (FI og UK (England/Wales, Nordirland og Skotland)), ydelse af information, juridisk bistand samt familiestøtte og i fornødent omfang økonomisk støtte (PT), adgang til samme information som ofret (CY), psykologisk, social og uddannelsesmæssig bistand (LU og MT) eller støtte og hjælp (SE).

¹⁷ EE, CY, LU, MT og NL omsatte artikel 15, stk. 4, ordret.

Artikel 15, stk. 5, kræver, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at retten i straffesager kan træffe afgørelse om specifikke beskyttelsesforanstaltninger gennem generelle foranstaltninger i strafferetsplejeloven. De fleste medlemsstater sikrer, at afhøringen af mindreårige ofre og vidner finder sted for lukkede døre, men i visse medlemsstater gælder specifikke betingelser herfor. De fleste medlemsstater bestemmer generelt, at barneofre kan afhøres i retslokalet uden at være til stede, navnlig ved hjælp af egnede kommunikationsteknologier, men i nogle medlemsstater er denne mulighed knyttet til den mindreåriges alder¹⁸.

2.2.6 Bistand og støtte til samt beskyttelse af uledsagede børn, der har været ofre for menneskehandel (artikel 16)

Artikel 16 vedrører uledsagede barneofre for menneskehandel og pålægger medlemsstaterne at give disse børn bistand, støtte og beskyttelse alt efter deres specifikke behov. Ved sådanne foranstaltninger bør man ikke kun varetage de uledsagede børns tarv, men også finde en varig løsning.

Der findes specifikke foranstaltninger i forbindelse med lægehjælp og psykologbistand samt repræsentation og indkvartering af uledsagede barneofre i visse medlemsstater (**HU, IE, CY, AT, SK og FI**), mens andre (**BG, EE, HR, LV, PT, SI, UK**) har ladet uledsagede barneofre omfatte af generelle regler. I **FR, LU og NL** findes der ud over de generelle regler, der er gældende for alle børn, et begrænset antal foranstaltninger, som specifikt er rettet mod uledsagede barneofre.

De fleste medlemsstater sikrer, at de uledsagede barneofre får specifik bistand og støtte, f.eks. lægehjælp og psykologbistand og adgang til passende indkvartering, i overensstemmelse med deres tarv. De fleste af dem træffer også foranstaltninger til at sikre stabilitet på lang sigt og en varig løsning for det enkelte barneoffer. For så vidt angår **EL, LV og SE**¹⁹ vil det muligvis være nødvendigt at undersøge nogle af kravene nærmere.

I henhold til artikel 16, stk. 3 og 4, skal medlemsstaterne sikre, at der udpeges en værge og en repræsentant under efterforskningen og straffesagen for uledsagede børn, der har været ofre for menneskehandel. Alle medlemsstater har gennemført denne forpligtelse i deres nationale lovgivning.

2.2.7 Kompensation til ofre (artikel 17)

Artikel 17 kræver, at medlemsstaterne sikrer, at ofre for menneskehandel får adgang til eksisterende kompensationsordninger for ofre for forsætlige voldsforbrydelser. Alle medlemsstater har denne mulighed for kompensation, som er tilgængelig for alle ofre uanset nationalitet. I **SI** synes kompensationen at gælde ofre, som er slovenere eller EU-borgere.

¹⁸ De identificerede nationale foranstaltninger synes at dække mindreårige under 14 år (HU og LV), under 15 år (FI og PL) eller under 16 år (MT).

¹⁹ På grundlag af de tilgængelige oplysninger omfatter den nationale lovgivning i Grækenland ingen bestemmelse om, at der skal foretages en individuel vurdering efter den første identificering af barneofret. I Letland forekommer de nationale foranstaltninger at være henvendt til ofre generelt, og ingen lov synes specifikt at nævne det uledsagede barns særlige behov og tarv.

Kompensationens art og tildelingsproceduren varierer fra medlemsstat til medlemsstat, men generelt ydes støtte til lægehjælp og psykologbistand, tabt arbejdsfortjeneste, retsgebyrer og begravelseshjælp. Visse medlemsstater (**AT, SK, FI** og **UK**) giver også kompensation for immaterielle skader såsom fysiske og psykiske men.

Med hensyn til procedurerne for indrømmelse af kompensation har mange medlemsstater (**BG, CZ, ES, IE, LT, MT, NL, PT** og **SE**) et tosidet system, i henhold til hvilket ofret kan anlægge civil sagsbehandling om kompensation over for gerningsmanden i forbindelse med strafferetssagen. Hvis ofret ikke opnår fuld kompensation gennem denne procedure, er der stadig mulighed for at opnå kompensation fra staten.

Andre medlemsstater ((**EE, EL, HU, LV, PL, RO, SK** og **UK**) har særlige bestemmelser om kompensation til ofre for kriminalitet (herunder voldsforbrydelser) og skader forårsaget af sådanne forbrydelser. I **BE, FR** og **HR** er der oprettet en særlig fond for voldsofre, hvorfra ofrene får kompensation fra staten.

2.3 Forebyggelse (artikel 18)

Artikel 18 pålægger medlemsstaterne at træffe foranstaltninger til at modvirke og begrænse den efterspørgsel, der giver anledning til enhver form for udnyttelse i forbindelse med menneskehandel

De nødvendige foranstaltninger, der kræves ifølge denne artikel, er ofte ikke indarbejdet i retsakter, men i nationale handlingsplaner, strategier og programmer.

Ifølge stk. 1 skal medlemsstaterne træffe egnede foranstaltninger såsom uddannelse, mens stk. 2 især angår information og oplysning. De fleste medlemsstater (**BE, EE, EL, ES, FR, HR, HU, IE, CY, LT, MT, NL, AT, PL, PT, RO, SI, SK, SE** og **UK**) har vedtaget handlingsplaner, som omfatter generelle uddannelsesforanstaltninger sammen med specifikke oplysningskampagner.

I henhold til artikel 3 skal medlemsstaterne fremme regelmæssig uddannelse af offentligt ansatte, som sandsynligvis vil komme i kontakt med ofre eller mulige ofre for menneskehandel. Alle medlemsstater har vedtaget foranstaltninger til at sikre, at deres offentligt ansatte uddannes. De fleste medlemsstater henviser generelt til offentligt ansatte, som sandsynligvis kommer i kontakt med ofre for menneskehandel, mens andre udtrykkeligt nævner uddannelse af ansatte i indvandringsmyndigheder (**BE, FR** og **LU**), dommere (**AT, BE, BG, CZ, HU, LT, MT, PL, PT, SE** og **SI**), anklagere (**BG, CZ, EE, ES, HU, IT, LT, MT, NL, AT, PL, SI** og **SE**), retshåndhævende myndigheder (**EE, NL** og **PL**), kriminalpolitiet (**ES**), ansatte i forskellige ministerier (**BE, CY, ES, MT** og **SI**), medierepræsentanter (**BG**), arbejdstilsynsinspektører (**CZ, FR** og **SI**), officerer i hæren, som deltager i missioner i udlandet (**CZ**), sundhedspersonale (**FR, PT** og **SK**), grænsekontrolmedarbejdere (**HU, LT** og **PT**) samt socialarbejdere og personale i bistandstjenester (**BG, HU, IT, LT, LU, MT, PT, SI** og **SK**).

I en separat rapport²⁰ gives en mere detaljeret vurdering af foranstaltninger, der træffes eller overvejes af medlemsstaterne i relation til artikel 18, stk. 4, i direktivet, og som skal strafbelægge brug af ydelser i forbindelse med udnyttelse af ofre for menneskehandel med viden om, at den pågældende er et sådant offer.

2.4 Nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer og Koordination af EU-strategien for bekæmpelse af menneskehandel (artikel 19 og 20)

Ifølge artikel 19 skal medlemsstaterne indføre nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer, som skal have til opgave af udarbejde vurderinger af tendenser, måling af resultater af aktioner og indsamling af statistikker. Betragtning 27 forklarer, at nationale rapportører eller andre tilsvarende mekanismer skal indføres på en måde, som medlemsstaterne finder egnet "*i deres interne organisation, under hensyn til, at der bør være en minimumstruktur med nærmere fastlagte opgaver*". Derfor har nationale rapportører og andre tilsvarende mekanismer forskellig status og struktur i medlemsstaterne. Således har visse medlemsstater indført nationale rapportører og andre tilsvarende mekanismer, som er uafhængige af staten, mens det store flertal har nationale rapportører og andre tilsvarende mekanismer som en del af den nationale forvaltning. Direktivet henviser ikke til begrebet uafhængighed for nationale rapportører og andre tilsvarende mekanismer, men beskriver deres opgaver og rapporteringsforpligtelser.

De fleste medlemsstater har udpeget en national rapportør, der udfører de opgaver, som er fastsat i denne artikel. Nogle medlemsstater²¹ har udpeget en specifik person, andre et organ²², mens resten har indført tilsvarende mekanismer. Artikel 20 kræver, at medlemsstaterne letter opgaverne for EU's koordinator for bekæmpelse af menneskehandel og navnlig formidler de i artikel 19 omhandlede oplysninger, på grundlag af hvilke koordinatoren skal bidrage til Kommissionens rapportering hvert andet år om, hvilke fremskridt der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel. Alle medlemsstater har overholdt denne forpligtelse ved at formidle deres oplysninger til den første rapport af 19. maj 2016, som Kommissionen har udarbejdet om fremskridt med bekæmpelsen af menneskehandel²³.

Endvidere har **EL**, **IT**, **CY**, **LT** og **MT** i deres gennemførelsesforanstaltninger udtrykkeligt nævnt, at information om bekæmpelse af menneskehandel fremsendes til koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel. Nærmere betegnet kræver **CY**, at de nationale rapportører giver oplysninger til koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel hvert andet år, mens **EL** og **IT** fastlægger indsendelse af en rapport henholdsvis hvert og hvert andet år.

²⁰ Se fodnote 3.

²¹ BE, FR, HU, NL, PT og UK (Gibraltar).

²² BG, CZ, EE, EL, ES, FI, HR, IT, CY, IE, LT, LU, LV, MT, AT, PL, RO, SI, SK, SE og UK (England/Wales, Nordirland og Skotland).

²³ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet, Rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2016), i overensstemmelse med artikel 20 i direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, COM(2016) 267 final.

Andre medlemsstater, **BG, ES, FR, HU** og **RO**, omsatte artikel 20 i en generel forpligtelse til informationsudveksling og samarbejde med de kompetente myndigheder i andre lande og med internationale organisationer. De resterende medlemsstater har også gennemført bestemmelsen, primært i form af de generelle opgaver, som den nationale rapportør er pålagt.

3. KONKLUSIONER OG NÆSTE SKRIDT

Fuldstændig og korrekt omsætning af direktivet i national lovgivning fulgt af en meningsfyldt gennemførelse i praksis er ikke kun obligatorisk, men også nødvendigt for at gøre væsentlige fremskridt på nationalt plan med bekæmpelse af menneskehandel. Slutmålet er at gøre en reel forskel for ofrene og optrappe kampen mod denne forbrydelse ved at øge antallet af retssager og domfældelser.

Kommissionen har proaktivt overvåget processen med at gennemføre direktivet. Denne rapport, som bør læses sammen med rapporten, der kræves udarbejdet ifølge artikel 23, stk. 2, i direktivet (COM(2016) 719), er et led i denne proces med at sikre direktivets korrekte anvendelse og gennemførelse. Dette overblik viser, at der er gjort en betydelig indsats i medlemsstaterne for at omsætte dette omfattende instrument.

Ikke desto mindre er der fortsat plads til forbedring, navnlig hvad angår **specifikke beskyttelsesforanstaltninger for børn, formodning om og vurdering af barnets alder, beskyttelse før og under strafferetssager, adgang til ubetinget bistand, kompensation, undladelse af straf, ydelse af bistand og støtte til familiemedlemmer til barneofret samt forebyggelse.**

Kommissionen er rede til at yde mere støtte til medlemsstaterne for at sikre en tilfredsstillende grad af gennemførelse af direktivet med henblik på den europæiske dagsorden om sikkerhed²⁴, der understreger menneskehandel som grov og organiseret kriminalitet, den nuværende **EU-strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016**²⁵, som kræver fuld omsætning og gennemførelse af direktivet, samt den nye politiske ramme efter 2016. Om nødvendigt kunne der også udarbejdes retningslinjer for den praktiske gennemførelse af direktivet med hensyn til specifikke bestemmelser, der måtte kræve det.

Kommissionen vil fortsat overvåge gennemførelsen af direktivet i medlemsstaterne i overensstemmelse med sine beføjelser i medfør af traktaterne og kan træffe egnede foranstaltninger, herunder om nødvendigt indledning af overtrædelsesprocedurer.

²⁴ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, "Den europæiske dagsorden om sikkerhed", COM(2015) 185 final.

²⁵ Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016, COM(2012) 286 endelig.