

Særberetning

EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien

(artikel 287, stk. 4, andet afsnit, TEUF)



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET

Revisionsholdet

Revisionsrettens særberetninger præsenterer resultaterne af forvaltningsrevisioner og juridisk-kritiske revisioner vedrørende specifikke EU-budgetområder eller forvaltningsspørgsmål. Med henblik på at opnå maksimal effekt udvælger og udformer Revisionsretten sine revisionsopgaver under hensyntagen til de risici, der knytter sig til resultatopnåelse eller regeloverholdelse, de pågældende indtægters eller udgifters omfang, den fremtidige udvikling samt den politiske og offentlige interesse.

Denne forvaltningsrevision blev udført af Afdeling III - der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten - som er ansvarlig for revision vedrørende udgiftsområderne foranstaltninger udadtil, sikkerhed og retfærdighed. Revisionsarbejdet blev ledet af Bettina Jakobsen, medlem af Revisionsretten, med støtte til udarbejdelse af beretningen fra kabinetschef Katja Mattfolk, ledende administrator Beatrix Lesiewicz, opgaveansvarlig Francisco Javier de Miguel Rodriguez, revisorerne Kim Hublé, Alina Milasiute og Alexandre Tan samt attaché Kim Storup.



Fra venstre mod højre: Katja Mattfolk, Alina Milasiute, Bettina Jakobsen, Kim Storup, Francisco Javier de Miguel Rodriguez og Alexandre Tan.

INDHOLD

	Punkt
Akronymer og forkortelser	
Glossar	
Resumé	I-VIII
Indledning	1-15
Baggrundsoplysninger: menneskehandel	1-9
EU's rolle og aktører i bekæmpelsen af menneskehandel uden for EU's grænser	10-15
Revisionens omfang og revisionsmetoden	16-20
Bemærkninger	21-67
Politikrammen for EU's bekæmpelse af menneskehandel giver i vidt omfang en samlet tilgang til imødegåelse af menneskehandel, selv om visse aspekter endnu ikke er færdigudviklede	21-43
Politikrammen for EU's bekæmpelse af menneskehandel er fastlagt i en række indbyrdes forbundne dokumenter	21-30
EU's politikramme støttes af en række redskaber: Menneskerettighedsdialogen er særlig nyttig, men andre redskaber vil i større udstrækning kunne anvendes til at bekæmpe menneskehandel i Syd- og Sydøstasien	31-43
På trods af de identificerede svagheder gav de fleste projekter vedrørende menneskehandel positive resultater, selv om bæredygtighed var et problem	44-67
Rammen for projektudvælgelse fremmede ikke en samlet tilgang, og projektudformningen havde svagheder, navnlig for så vidt angår formuleringen af mål og indikatorer	44-52
Projektgennemførelsen blev vanskeliggjort af lokale begrænsninger og forsinkelser	53-58
Projekterne frembragte visse positive resultater for så vidt angår bekæmpelsen af menneskehandel, selv om der var problemer med bæredygtigheden	59-67
Konklusioner og anbefalinger	68-72

Bilag 1 - Projektoversigt

Bilag 2 - Projekternes mål og individuelle vurderinger

Bilag 3 - Svagheder ved webstedsdatabasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel

Kommissionens og EU-Udenrigstjenestens svar

AKRONYMER OG FORKORTELSER

	Indsatsorienteret dokument
ASEAN	Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien
ASEM	Asien-Europa-mødet
DCI	Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde
Direktivet	Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (EUT L 101 af 15.4.2011, s. 1)
EIDHR	Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder
EUROPOL	Den Europæiske Politienhed
EU-Udenrigstjenesten	Tjenesten for EU's Optræden Udadtil
FRONTEX	Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-Medlemsstaternes Ydre Grænser
GD DEVCO	Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling
GD NEAR	Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger
ILO	Den Internationale Arbejdsorganisation
Palermoprotokollen	Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplering af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet
UNODC	FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse

GLOSSAR

Ekstern dimension: EU's interne politikker kan have væsentlige virkninger, som rækker ud over EU's grænser, ligesom eksterne begivenheder også kan påvirke EU's interne dynamik. De interne politikkers eksterne dimension henviser normalt til situationer, hvor eksterne aspekter af interne EU-politikker har en voksende udenrigs- og sikkerhedspolitisk dimension. Eksterne aspekter af retlige og indre anliggender på globalt plan bidrager til at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU. Eksempelvis kan en svag retsstat i et tredjeland give menneskehandlere, der er aktive i Europa, mulighed for at hvidvaske udbytte fra kriminelle handlinger og gøre det vanskeligere at efterforske deres forbrydelser. At fremme retsstaten i et tredjeland kan derfor have en positiv indvirkning i hele Europa.

Logframe: En logframe (også kaldet en logframe matrix) er et projektforvaltningsredskab, som anvendes for at sikre, at et projekts overordnede og specifikke mål fastsættes og dets aktiviteter defineres på en systematisk og logisk måde. En logframe viser årsagssammenhængen mellem målene på de forskellige niveauer, opstiller indikatorer til at kontrollere, om disse mål er blevet opfyldt, og identificerer de tilgrundliggende antagelser.

Mainstreaming: En term, der anvendes om det at integrere visse principper/hensyn i de forskellige EU-politikker under alle faser af program- og projektcyklussen. På menneskerettighedsområdet henviser begrebet til en proces, hvor det er menneskerettighederne, der er afgørende for udformningen af politikker, programmer, projekter og andre interventioner.

Programmering: En vigtig beslutningsprocedure, som EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen anvender til at definere strategier og fastsætte prioriteter og bevillinger.

Referenceundersøgelse: En referenceundersøgelse giver detaljerede oplysninger om en bestemt situation, inden et projekt indledes. Den er et værdifuldt redskab til at sammenligne situationen før og efter et projekt gennemføres og til at vurdere andre faktorer, der kan påvirke de ændringer, der blev observeret i løbet af gennemførelsesperioden.

RESUMÉ

I. Menneskehandel er en yderst indbringende forbrydelse, en grov krænkelse af menneskerettighederne og en global sikkerhedstrussel. Selv om det fortsat er medlemsstaternes ansvar at bekæmpe menneskehandel, er EU også fast besluttet på at udrydde den og har vedtaget flere foranstaltninger for at støtte medlemsstaterne i den henseende.

II. Menneskehandel er et globalt problem, som kan ramme alle lande, men EU er særlig sårbar, idet Unionen er en attraktiv destination for ofre fra en lang række lande. Asien er verdens mest befolkede region og en vigtig oprindelsesregion for ofre for transregional menneskehandel. Menneskehandel skal ses i sammenhæng med fattigdom, adgang til uddannelse og sundhedsydelser, kønsdiskrimination eller uretfærdigheder mod mindretal. Det er almindeligt anerkendt, at fattigdom, kønsdiskrimination og konflikter er blandt de vigtigste grundlæggende årsager til menneskehandel.

III. Lissabontraktatens ikrafttræden styrkede Kommissionens rolle med hensyn til koordinering og styring af EU's indsats. Der blev vedtaget et direktiv i 2011, og kort efter blev der fremlagt en strategi vedrørende menneskehandel (EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016). Strategien suppleres af en række andre politiske dokumenter, der tilsammen fastsætter EU's tilgang til bekæmpelse af menneskehandel. Der er endnu ikke fremlagt en strategi for bekæmpelse af menneskehandel for perioden efter 2016.

IV. I denne beretning ser vi på effektiviteten af EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien. Revisorerne undersøgte, om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel var dækkende i forhold til disse regioner, og om EU's projekter vedrørende menneskehandel i Syd- og Sydøstasien i løbet af perioden 2009-2015 havde bidraget effektivt til at bekæmpe menneskehandel.

V. Udryddelse af menneskehandel er nødvendigvis en langsigtet proces, som kræver, at der tages fat på en række underliggende årsager (f.eks. ulighed mellem kønnene, fattigdom, mindretalsrettigheder, uddannelse og sundhed), og at der sættes en stopper for de kriminelle netværks aktiviteter. Menneskehandel er i sagens natur en form for kriminalitet,

som foregår i det skjulte, og der foreligger sjældent tilstrækkelige og sammenlignelige statistiske data herom. Under hensyntagen til den komplekse sammenhæng og de mange brede prioriteter og begrænsede ressourcer, konstaterede vi, at EU var delvist effektiv med hensyn til at støtte bekæmpelsen af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien.

VI. EU's politikramme på området indeholder en omfattende strategi for bekæmpelse af menneskehandel, men visse aspekter er endnu ikke færdigudviklede eller relevante for Syd- og Sydøstasien. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anvender enten direkte eller indirekte en række forskellige redskaber til at bekæmpe menneskehandel: menneskerettighedsdialoger er særligt nyttige. Andre redskaber omfatter bilaterale dialoger og støtte til regionale fora (dvs. ASEAN og ASEM i Asien). Hidtil er der ikke skabt nogen nye partnerskaber specifikt med henblik på bekæmpelse af menneskehandel mellem EU og lande i Syd- og Sydøstasien.

VII. De fleste af de undersøgte projekter i Syd- og Sydøstasien gav på trods af specifikke svagheder positive resultater for så vidt angår bekæmpelsen af menneskehandel, selv om bæredygtighed var en kilde til bekymring. Bekæmpelsen af menneskehandel er siden 2009 blevet bedre overalt i regionerne, selv om der er betydelige forskelle mellem landene, og det er vanskeligt at knytte den generelle udvikling sammen med de resultater, der er opnået med specifikke EU-aktioner. Rammerne for projektudvælgelse fremmede ikke en samlet tilgang, og projektudformningen havde svagheder, navnlig med hensyn til formuleringen af mål og indikatorer. Gennemførelsen blev desuden vanskeliggjort af lokale begrænsninger og forsinkelser.

VIII. På grundlag af revisionen anbefaler vi, at Kommissionen i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten:

- udvikler den strategiske ramme yderligere ved at gøre den mere relevant for Syd- og Sydøstasien
 - optimerer projekternes virkning ved at integrere dem i en omfattende ramme.
-

INDLEDNING

Baggrundsoplysninger: menneskehandel

1. Menneskehandel er en alvorlig forbrydelse og en grov krænkelse af menneskerettighederne. Ofrene udnyttes i deres hjemland eller i udlandet til fordel for menneskehandlere. Der er ingen lande, der er ikke rammes af dette fænomen, enten som oprindelsesland, transitland eller bestemmelsesland for ofre. Menneskehandel er blevet en global sikkerhedstrussel, som det fremgår af vurderinger foretaget af EU, FN og USA¹.
 2. Der er bred enighed om, at menneskehandel skal udryddes. 170 lande² har ratificeret protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, som supplerer De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, som blev vedtaget i 2000 (Palermoprotokollen). Palermoprotokollen var det første retligt bindende internationale instrument med en fælles definition af menneskehandel.
 3. Menneskehandel omfatter rekruttering, transport, overførelse, ydelse af husly til eller modtagelse af personer ved brug af magt, svig eller tvang med henblik på udnyttelse³.
- Menneskehandel har en stærk kønsdimension (dvs. at de fleste ofre er kvinder og piger). Der

¹ EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA) fra 2013 pegede på menneskehandel som en af hovedtruslerne mod EU. Menneskehandel er et af de spørgsmål, som indgår i den europæiske dagsorden om sikkerhed fra 2015. FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) fastslår, at menneskehandel er et globalt problem og en af verdens mest skammelige forbrydelser, og at den underliggende trussel, som menneskehandel udgør, er grunden til, at spørgsmålet i stigende grad anerkendes som et globalt sikkerhedsspørgsmål (UNODC An Introduction to Human Trafficking Vulnerability, Impact and Action, Background Paper). Menneskehandel er en af de forbrydelser, der af det amerikanske nationale sikkerhedsråd nævnes som en trussel mod den nationale og internationale sikkerhed.

² Status pr. januar 2017.

³ Protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerende af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet. "Rekruttering, transport, overførelse, ydelse af husly til eller modtagelse af en person ved trusler eller ved brug af magt eller andre former for tvang, ved bortførelse, ved bedrag, ved svig, ved misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar position eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har kontrol over en anden person, med henblik på udnyttelse."

bør tages hensyn til dette, når der udformes støtteforanstaltninger. Tvangsarbejde og seksuel udnyttelse er de mest udbredte former for udnyttelse på verdensplan. Andre former for udnyttelse af mennesker er børnearbejde, fjernelse af organer og tvangsægteskab.

4. Menneskehandel er som andre forbrydelser en ulovlig aktivitet, som er vanskelig at konstatere og måle. Når grænser passeres, forekommer der ofte menneskehandel fra mindre udviklede lande til mere udviklede lande. De fleste ofre handles inden for deres hjemland (42 %) eller region (36 %), og ofre og menneskehandlere kommer ofte fra samme sted, taler det samme sprog eller har den samme etniske baggrund. Menneskehandel kan ikke ses isoleret fra fattigdom, adgang til uddannelse og sundhedsydelser, kønsdiskrimination eller uretfærdigheder mod mindretal. Det er almindeligt anerkendt, at fattigdom, kønsdiskrimination og konflikter er blandt de vigtigste grundlæggende årsager til problemet.

5. Den økonomiske globalisering har gjort det lettere at drive menneskehandel. Den nemme adgang til billig arbejdskraft og billige produkter mangedobler menneskehandlernes muligheder for at tjene på udnyttelsen af sårbare ofre. Globaliseringen har øget sandsynligheden for, at forbrugere af varer og tjenesteydelser indirekte forbindes med menneskehandel, f.eks. med det barn, der tvinges til at sy fodbolde, migranten, der tvinges til at arbejde som fisker under slavelignende forhold, og med den teenager, der løber væk hjemmefra, og ender som offer for sexhandel i nærheden af et turistområde.

6. Disse faktorer forklarer, hvorfor medier i hele verden er opmærksomme på problemet med menneskehandel. Pulitzerprisen i kategorien "public service journalism" blev i 2016 tildelt en gruppe journalister, som foretog en international undersøgelse af fiskeindustrien i Sydøstasien. Undersøgelsen medførte, at mere end 2000 slaver blev befriet. De fisk og skaldyr, de fangede, kunne spores til supermarkeder og leverandører af dyrefoder i udviklede lande.

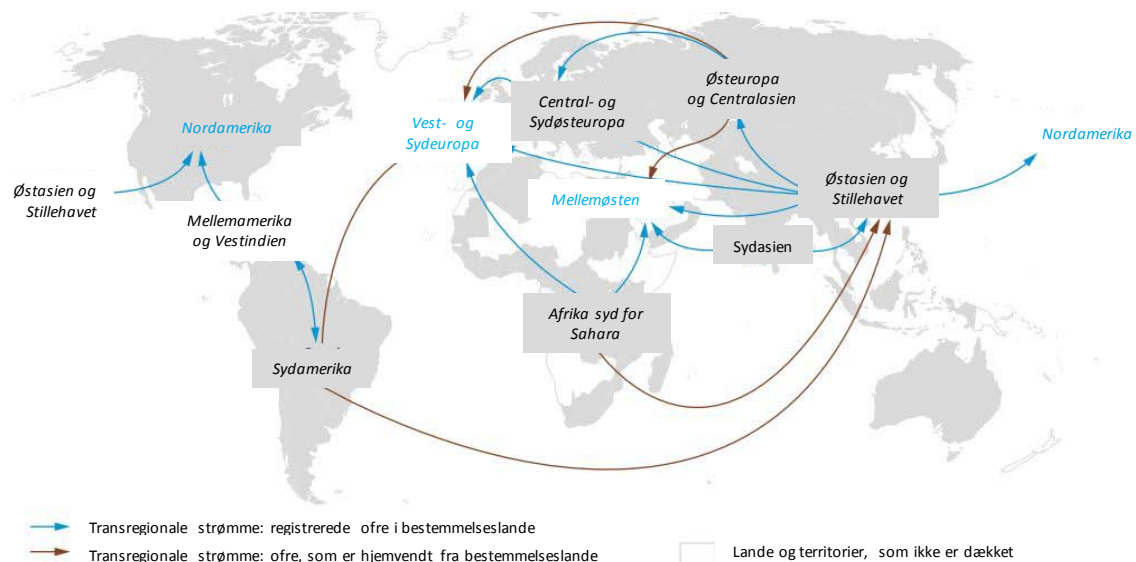
7. Menneskehandel er en højst indbringende forbrydelse. Den Europæiske Politienhed (Europol) skønner, at det årlige overskud fra menneskehandel overstiger 29 milliarder euro⁴. Manglen på pålidelige statistikker gør det vanskeligt at vurdere omfanget af

⁴ THB Financial Business Model, Assessing the Current State of Knowledge, Europol, juli 2015.

menneskehandel, men det skønnes, at 46 millioner mennesker er fanget i en form for moderne slaveri⁵.

Kort 1 - Menneskehandel -Transregionale strømme

■ Primære bestemmelsessteder for transregionale strømme og deres primære oprindelse 2012-2014



Kilde: UNODC, "Global Report on Trafficking in Persons 2016".

8. Det anslås, at Asien, som er den mest befolkede region i verden, tegner sig for to tredjedele af de personer, som lever i moderne slaveri. Asien er også en vigtig oprindelsesregion for ofre for transregional menneskehandel⁶. Mediedækningen af tilfælde af menneskehandel har skabt øget opmærksomhed på nationale regerings, internationale organisationers, civilsamfundets og donorerers bekæmpelse af menneskehandel i regionen.

9. Bekæmpelse af menneskehandel er en langsigtet opgave. Det kræver holdningsændringer, anvendelse af retsstatsprincippet og et stærkt civilsamfund. Bæredygtighed er altid en udfordring i forbindelse med menneskerettighedsprojekter, da

⁵ Overslag fra det globale slaveriindeks for 2016. Selv om udtrykket "moderne slaveri" anvendes bredt, er der, som det konstateres i UNODOC's globale rapport om menneskehandel, ingen anerkendt definition eller fælles standard.

⁶ I de fleste andre dele af verden handles ofrene inden for samme region. Jf. den globale rapport om menneskehandel (2014), UNODC, 2014.

det ofte kræver vedvarende støtte fra donorer og opbygning af et nationalt engagement at bevare de opnåede resultater. Desuden er menneskehandelsstrømme og -praksisser dynamiske og kan tilpasses retshåndhævelsesinitiativer. Som det også er almindeligt for andre menneskerettighedsspørgsmål, vil det kun på langt sigt være muligt at vurdere, om de gennemførte aktioner har bidraget til at udrydde menneskehandelen.

EU's rolle og aktører i bekæmpelsen af menneskehandel uden for EU's grænser

10. I 2009 blev der indført en EU-strategiramme for bekæmpelse af menneskehandel i tredjelande, da Rådet vedtog det indsatsorienterede dokument om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel⁷. Dokumentet opfordrede til en koordineret indsats fra EU's og medlemsstaternes side med henblik på at forhindre og bekæmpe menneskehandel i partnerskab med tredjelande, regioner og organisationer på internationalt plan. Denne tilgang blev bekræftet med det bredere flerårige program inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed for 2012-2014 ("Stockholmprogrammet")⁸.

11. Lissabontraktaten udvidede EU's metode til også at gælde områder, der tidligere hørte under søjlen politisamarbejde og retligt samarbejde⁹, hvilket var en ændring, som gav Kommissionen en større rolle i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel. Direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor¹⁰ (direktivet) gentager opfordringen til, at der udarbejdes en samlet EU-strategi, der kombinerer den interne og den eksterne dimension. Direktivet opfordrer medlemsstaterne

⁷ Dok. 11450/5/09 REV 5.

⁸ Stockholmprogrammet opfordrede til "opbygning og styrkelse af partnerskaber med tredjelande, der skal forbedre koordineringen og samarbejdet inden for Unionen og med mekanismerne i EU's eksterne dimension". Stockholmprogrammet blev udarbejdet af det svenske formandskab for Rådet for Den Europæiske Union og drøftet på et uformelt møde i juli 2009. Det Europæiske Råd vedtog programmet i december 2009 efter indenrigs- og justitsministrenes beslutningstagning.

⁹ Ifølge EU's metode håndteres spørgsmål på politi- og retsområdet gennem traditionelle EU-instrumenter (forordninger, direktiver og beslutninger), og Europa-Parlamentets rolle er blevet styrket (tidligere skulle Parlamentet kun høres). Politisamarbejde og retligt samarbejde var tidligere baseret på samarbejde på mellemstatsligt plan snarere end på EU-plan. Artikel 82-86 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹⁰ Dette direktiv var EU's første strafferetlige foranstaltning vedtaget under Lissabontraktaten.

til at medvirke til det arbejde, der udføres af EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel, for at bidrage til "en koordineret og konsolideret EU-strategi".

12. Kommissionen vedtog i 2012 EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 (strategien vedrørende menneskehandel). Strategien fastlagde den overordnede politikramme og identificerede fem prioriteter, som EU bør koncentrere sig om: beskyttelse af ofre, forebyggelse af udnyttelse af sårbare personer, retsforfølgelse af menneskehandlere, styrkelse af koordinering og samarbejde og vidensdeling. Strategien vedrørende menneskehandel omfattede 40 aktioner, som EU-institutionerne og medlemsstaterne skal gennemføre. Der er endnu ikke blevet forelagt en strategi for bekæmpelse af menneskehandel for perioden efter 2016 (pr. april 2017).

13. Der findes ikke noget EU-finansieringsinstrument, der specifikt er rettet mod menneskehandel. Derfor ydes midlerne gennem en spredt vifte af instrumenter fra sikkerhedsbaserede programmer til rene udviklingsinstrumenter. Retsgrundlaget er forskelligt for hvert enkelt instrument. Nogle instrumenter har bekæmpelse af menneskehandel som et specifikt mål, mens andre henviser til bredere emner såsom bekæmpelse af organiseret kriminalitet, anvendelse af retsstatsprincippet eller ulovlig migration.

14. Dette betyder generelt, at det er vanskeligt at levere dækkende data om den samlede finansiering, som EU bevilger til imødegåelse af menneskehandel.¹¹ I en rapport fra Kommissionen fra 2016 om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel¹², konstateres det, at Generaldirektoratet for Internationalt Samarbejde og Udvikling (GD DEVCO) finansierede 53 projekter mellem 2011 og 2013 til omkring 37 millioner euro. Rapporten indeholder ikke oplysninger om projekter, der forvaltes af Generaldirektoratet for Naboskabspolitik og Udvidelsesforhandlinger, eller oplysninger om, hvorvidt de midler, som

¹¹ Undersøgelsen fra 2016 vedrørende den generelle politikgennemgang af projekter til bekæmpelse af menneskehandel, som finansieres af Kommissionen, præciserer, at Kommissionen i perioden 2004-2005 finansierede 321 projekter til bekæmpelse af menneskehandel til et samlet beløb på 158 millioner euro. Undersøgelsen har imidlertid en ansvarsfraskrivelse, som tyder på, at der er risiko for, at disse tal undervurderer EU-støttens fulde omfang.

¹² COM(2016) 267 final og COM(2016) 159 final.

forvaltes af Generaldirektoratet for Migration og Indre Anliggender, kom tredjelande til gode.

15. Hovedkontoret for forvaltning af udviklingsbistand for så vidt angår Syd- og Sydøstasien er GD DEVCO. De vigtigste af de instrumenter, som GD DEVCO anvender til at støtte projekter til bekæmpelse af menneskehandel, er instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR).

REVISIONENS OMFANG OG REVISIONSMETODEN

16. EU's reaktion på menneskehandel kan antage mange former, f.eks. finansiel bistand, politikdialog og multilaterale aktioner¹³. EU har derfor mulighed for at trække på hele spektret af redskaber, instrumenter og ressourcer for at gøre sin optræden udadtil i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel mere sammenhængende, mere effektiv og mere strategisk. Dette beskrives som EU's samlede tilgang, som også omfatter EU-institutionernes og medlemsstaternes fælles ansvar¹⁴.

17. Vi besluttede at koncentrere os om regionerne i Syd- og Sydøstasien på grund af menneskehandelens gennemgribende karakter i disse regioner og de prioriteter, som Rådet har givet udtryk for. Ifølge det globale slaveriindeks fra 2016 er der næsten 46 millioner ofre for menneskehandel på verdensplan, heraf næsten to tredjedele i/fra Asien. Syd- og Sydøstasien¹⁵ omfatter tilsammen et relativt stort antal lande, som af Rådet er blevet udpeget som prioriteter for så vidt angår menneskehandel.

¹³ Multilaterale aktioner kan gennemføres ved at støtte arbejdet i internationale organisationer såsom De Forenede Nationer (FN) eller Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien (ASEAN), som er af multilateral karakter, eller ved at opfordre forskellige lande til at arbejde hen imod et fælles mål.

¹⁴ For nærmere oplysninger om EU's samlede tilgang se Join (2013) 30 final.

¹⁵ Regionen Sydøstasien omfatter Afghanistan, Bangladesh, Bhutan, Indien, Maldiverne, Nepal, Pakistan og Sri Lanka. Regionen Sydøstasien omfatter Brunei, Cambodja, Østtimor, Indonesien, Laos, Malaysia, Myanmar, Filippinerne, Singapore, Thailand og Vietnam.

18. Revisorerne undersøgte, om EU-støtten til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien har været effektiv. Med henblik på denne vurdering søgte revisorerne at få følgende delspørgsmål besvaret:

- a) Havde EU en samlet strategi for bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien?
- b) Bidrog EU-projekterne effektivt til at bekæmpe menneskehandel i Syd- og Sydøstasien?

19. Vi fandt frem til og undersøgte alle de menneskehandelsrelaterede projekter, der var blevet gennemført i Syd- og Sydøstasien i perioden 2009-2015 (jf. **bilag I**) med en samlet finansiering på 31 millioner euro. 2009 var året, hvor EU vedtog sin første strategiske ramme for bekæmpelse af menneskehandel i tredjelande (det indsatsorienterede dokument, jf. punkt 10). Kommissionen gav os en liste over projekter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien (22 projekter til i alt 13 millioner euro), som vi supplerede med projekter i Syd- og Sydøstasien med en klar forbindelse til menneskehandel (13 yderligere projekter til i alt 18 millioner euro). De 35 projekter dækkede ti af de 19 lande i disse regioner¹⁶.

20. Vores revision bestod i en skrivebordsgennemgang af dokumenter fra Kommissionen og Tjenesten for EU's Optræden Udadtil (EU-Udenrigstjenesten), samtaler med medarbejdere i Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten samt et revisionsbesøg i Thailand, som er det primære centrum for FN's aktiviteter i Asien og Stillehavsområdet. Formålet med besøget var at indsamle yderligere oplysninger og interviewe medarbejdere i EU-delegationen, repræsentanter fra de nationale myndigheder, støttemodtagere, andre bidragsydere og civilsamfundsorganisationer. Besøget gav også mulighed for at møde repræsentanter for de relevante FN-agenturers regionale hovedkvarterer.

¹⁶ Bangladesh, Cambodja, Indien, Indonesien, Myanmar, Nepal, Pakistan, Filippinerne, Thailand og Vietnam.

BEMÆRKNINGER

Politikrammen for EU's bekæmpelse af menneskehandel giver i vidt omfang en samlet tilgang til imødegåelse af menneskehandel, selv om visse aspekter endnu ikke er færdigudviklede

Politikrammen for EU's bekæmpelse af menneskehandel er fastlagt i en række indbyrdes forbundne dokumenter

21. I dette afsnit undersøger vi, hvorvidt EU har baseret sin strategi på relevante og pålidelige data om menneskehandel, har fastsat mål samt klare og relevante prioriteter, der dækker strafferetlige og menneskeretlige aspekter, og har behandlet menneskehandel som en prioritet i sine nationale menneskerettighedsstrategier.

Strategien vedrørende menneskehandel er et dokument på højt niveau, som indeholder begrænset vejledning om den eksterne dimension af bekæmpelsen af menneskehandel

22. Der manglede tilstrækkelige og sammenlignelige statistiske data til at udarbejde strategien vedrørende menneskehandel. Foruden de grundlæggende vanskeligheder med at indhente oplysninger om kriminelle handlinger¹⁷ er der ingen udveksling af efterretninger om menneskehandel med landene i Syd- og Sydøstasien.

23. Strategien vedrørende menneskehandel indeholder 40 aktioner fordelt på fem prioriteter (beskyttelse af ofre, forebyggelse, retsforfølgelse af menneskehandlere, styrkelse af koordinering og samarbejde samt vidensdeling). Kun en af de 40 aktioner behandler den eksterne dimension af bekæmpelsen af menneskehandel. Pr. april 2017 havde Kommissionen ikke offentliggjort en samlet evaluering af de resultater, der er opnået med

¹⁷ Eurostat udarbejder statistikker over ofre for menneskehandel og menneskehandlere i Europa og visse tredjelande, men ingen i Syd- og Sydøstasien. Eurostats metodologiske noter fremhæver vanskelighederne med at få sammenlignelige og pålidelige data (jf. Trafficking in human beings - Eurostat 2015). Disse vanskeligheder er almindelige i forbindelse med internationale kriminalitetsstatistikker, og UNODC giver tre vigtige grunde til dette: forskellige definitioner på specifikke typer forbrydelser i forskellige lande, forskellige niveauer for indberetning og traditioner for politiarbejde samt forskellig social, økonomisk og politisk kontekst (*kilde*: UNODC's websted - afsnittet om udarbejdelse og sammenligning af internationale kriminalitetsstatistikker).

strategien til bekæmpelse af menneskehandel, eller fremlagt en politisk ramme for bekæmpelse af menneskehandel efter 2016¹⁸.

24. Strategien vedrørende menneskehandel indeholdt ikke specifikke målsætninger og mål, hvilket ville have været nyttigt i forbindelse med udarbejdelsen af målrettede aktioner på stedet og evaluering af de opnåede resultater. Strategien fastslog også, at der bør udarbejdes "en liste over prioriterede tredjelande og regioner, som der skal indgås partnerskaber med i fremtiden. Man kunne overveje at oprette samarbejds mekanismer i EU-delegationer vedrørende menneskehandel i prioriterede tredjelande og regioner i 2013 for at styrke samarbejdet, etablere partnerskaber og øge koordineringen og sammenhængen".

25. Rådet nåede i december 2012 til enighed om en sådan liste over prioriterede regioner og lande på grundlag af et forslag fra Kommissionen¹⁹. I betragtning af den begrænsede finansiering, fandt vi ikke den geografiske prioritering tilstrækkelig specifik som retningsgivende for indsatsen, idet de fleste udviklingslande enten indgik individuelt eller som del af en geografisk region. Der blev desuden heller ikke fulgt op på resultaterne af denne tilgang. Den omfattede heller ingen regelmæssig opdatering eller bekræftelse af, om de geografiske prioriteter stadig var relevante. For så vidt angår Syd- og Sydøstasien

¹⁸ Kommissionen offentliggjorde i 2016 den "første rapport fra Kommissionen om menneskehandel siden vedtagelsen af menneskehandelsdirektivet" (COM(2016) 267 final) i overensstemmelse med artikel 20 i direktivet om menneskehandel. Rapporten anerkender "vanskelighederne ved at måle resultaterne og virkningen af foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel" samt medlemsstaternes begrænsede udarbejdelse af relevante indikatorer. Rapporten omhandler derfor "de primære foranstaltninger, medlemsstaterne har iværksat på tre vigtige tematiske områder, der er fastsat i menneskehandelsdirektivet og EU-strategien". Kommissionen havde tidligere offentliggjort en midtvejsrapport om gennemførelsen af strategien for bekæmpelse af menneskehandel. Denne rapport indeholdt oplysninger om forskellige foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne havde iværksat, men den gav ikke en evaluering af de resultater, der hidtil var opnået via strategien for bekæmpelse af menneskehandel, og den blev ikke anvendt til at overvinde manglerne i strategien for bekæmpelse af menneskehandel, f.eks. de manglende mål.

¹⁹ Rådets konklusioner 13661/3/12. Listen er baseret på de foreliggende statistikker om menneskehandel fra forskellige kilder (såsom Eurostat, Europol, Frontex og FN-agenturer) og på de geografiske og operationelle prioriterer, som blev fastsat i den samlede strategi for migration og mobilitet (SSMM).

omfatter de geografiske prioriteter Vietnam, Silkevejsregionen²⁰ (især Indien) og landene i Sydøstasien (navnlig Thailand, Laos, Cambodja og Filippinerne).

Strategien vedrørende menneskehandel suppleres af andre politikdokumenter

26. Menneskehandel er et komplekst fænomen, som kan behandles fra forskellige vinkler. For så vidt angår menneskerettighedsperspektivet er de relevante dokumenter, der supplerer EU's tilgang til menneskehandel, den europæiske dagsorden for migration, den europæiske dagsorden om sikkerhed, EU-handlingsplanen mod smugling af migranter 2015-2016, handlingsplanen for menneskerettigheder og demokrati 2015-2019, den nye ramme for EU's aktiviteter vedrørende ligestilling mellem kønnene og styrkelse af kvinders rolle i EU's eksterne forbindelser i perioden 2016-2020 samt EU's strategiske indsats for ligestilling mellem kønnene 2016-2019.

27. EU er engageret i at fremme menneskerettigheder på alle områder af sin optræden udadtil uden undtagelse²¹. EU's foretrukne mekanisme i forbindelse med samarbejde med bilaterale partnere er at udvikle skræddersyede tilgange, som afspejles i lokale landestrategier for menneskerettigheder²². Disse strategier udformes med henblik på at blive integreret af EU og medlemsstaterne, danner grundlag for menneskerettighedsdialogen og følges op af EU's delegationer og hovedkvarterer i årlige statusrapporter og revisioner.

28. EU har udarbejdet menneskerettighedsstrategier for alle de lande, som er dækket af revisionen. Medlemsstaterne har bidraget aktivt til disse strategier, fra udarbejdelse og til godkendelse. Repræsentanter fra medlemsstaterne har deltaget i Rådets gruppe vedrørende

²⁰ Den historiske silkevej var et ældgammelt netværk af handelsruter, som forbandt øst og vest og strakte sig fra den koreanske halvø og Japan til Middelhavet. Det er ikke altid klart, hvilke lande der indgår under denne term, idet der var mange forskellige veje eller silkeveje. Kommissionen og medlemsstaterne deltog i lanceringen af "Et silkevejspartnerskab med henblik på migration". Projektet "Silkevejspartnerskabet", som støtter initiativet, omfatter Afghanistan, Bangladesh, Iran, Irak og Pakistan.

²¹ Jf. artikel 21 i traktaten om Den Europæiske Union.

²² Som afspejlet i EU's strategiske ramme for menneskerettigheder og demokrati og EU's handlingsplan vedrørende menneskerettigheder og demokrati 11855/12.

Asien og Oceanien (COASI) og i Menneskerettighedsgruppen (COHOM), som er de arbejdsgrupper, der beskæftiger sig med Asien eller med menneskerettigheder generelt²³. Begge arbejdsgruppers deltagelse sikrede regional og tematisk sammenhæng.

29. Spørgsmål vedrørende menneskehandel indarbejdes generelt i menneskerettighedsstrategier på den måde, som EU-Udenrigstjenesten finder mest passende og acceptabel for EU og samarbejdslandet, hvilket sikrer en effektiv balance mellem menneskehandel og andre prioriterede spørgsmål. De menneskerettighedsstrategier, som vi gennemgik, tog tilstrækkeligt hensyn til relevante spørgsmål vedrørende menneskehandel i de afsnit, der omhandlede kvinder, børn og mindretalsrettigheder.

30. For så vidt angår bekæmpelse af menneskehandel som en forbrydelse, blev dette aspekt hovedsagelig behandlet i EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet fra 2013, som identificerede menneskehandel som en central trussel mod EU (en vurdering, som blev bekræftet i 2017)²⁴. Dette medførte, at Rådet godkendte en særlig flerårig strategiplan vedrørende menneskehandel samt årlige operationelle handlingsplaner. Disse dokumenter har fokus på menneskehandelens kriminelle aspekt, som ikke er dækket af strategien vedrørende menneskehandel. De har fokus på retshåndhævelsesaspektet i bekæmpelsen af menneskehandel i Europa og omfatter derfor en begrænset række foranstaltninger i tredjelande. Ingen af disse foranstaltninger vedrører lande i Syd- og Sydøstasien.

²³ COHOM behandler alle menneskerettighedsrelaterede aspekter af EU's forbindelser udadtil og samler direktørerne på menneskerettighedsområdet og delegerede fra medlemsstaterne, EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen. COASI er ansvarlig for EU's forbindelser med Asien og Oceanien. Afholdelse af fælles møder sikrer, at der tages hensyn til alle synspunkter, før dokumenterne når frem til Den Udenrigs- og Sikkerhedspolitiske Komité. Kommissionen var repræsenteret på de fælles møder mellem COHOM og COASI.

²⁴ 2017 Serious and organised Crime Threat Assessment, Europol, 2017.

EU's politikramme støttes af en række redskaber: Menneskerettighedsdialogen er særlig nyttig, men andre redskaber vil i større udstrækning kunne anvendes til at bekæmpe menneskehandel i Syd- og Sydøstasien

31. I denne del undersøger vi, om anvendelsen af forskellige redskaber (herunder planlægning, koordinering og menneskerettighedsdialog) gjorde det nemmere at iværksætte en samlet indsats mod menneskehandel. Vi vurderer også, om der var indgået partnerskaber med tredjelande, regioner og internationale organisationer i Syd- og Sydøstasien.

EU ydede finansiel bistand til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien, men overordnede principper og retningslinjer indgik ikke i programmeringen, og potentialet blev ikke udnyttet fuldt ud

32. Der findes ikke noget EU-finansieringsinstrument, der specifikt er rettet mod menneskehandel. Dette betyder, at de eksisterende instrumenter skal anvendes på en koordineret måde til at finansiere aktiviteter på dette område. De reviderede projekter blev finansieret via instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR), som kan anvendes til at finansiere aktiviteter i tilknytning til menneskerettighedsdimensionen af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien. Kommissionen gennemgår på nuværende tidspunkt disse eksterne finansieringsinstrumenter (midtvejsevalueringerne af instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde og EIDHR), og gennemgangen forventes afsluttet i midten af 2017.

33. Kommissionen, EU-Udenrigstjenesten og medlemsstaterne deltager i fastsættelsen af bistandsstrategier og prioriteter og tilrådgivelsesstillelse af finansielle instrumenter i løbet af programmeringsprocessen. Alle de reviderede lande medtog mindst et strategidokument vedtaget efter strategien for bekæmpelse af menneskehandel.

Programmeringsdokumenterne for de ti lande, som revisionen dækkede, havde ingen referencer til strategien vedrørende menneskehandel eller Rådets geografiske prioriteter.

34. Endvidere er der ingen samlede oplysninger om den finansielle EU-støtte, der er ydet til bekæmpelse af menneskehandel i perioden 2009-2015²⁵. Kommissionen har oprettet en database over projekter vedrørende menneskehandel (databasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel). Vi konstaterede imidlertid, at databasen ikke var en udtømmende kilde til information om finansiering. Den kan derfor ikke støtte relevante beslutningstagere og fagfolk effektivt, når der skal fastsættes prioriteter og styringsforanstaltninger. Dette skyldes manglen på klare kriterier, som definerer, hvornår der er tale om en aktion, der er relevant i forbindelse med menneskehandel (se *bilag III*)²⁶. Det betyder, at vi ikke kan vurdere, hvorvidt fordelingen af midler mellem regioner er i overensstemmelse med Rådets prioriteter.

35. Størstedelen af EU's finansielle støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien sker gennem tilskud (jf. punkt 46). I 2014 pålagde Kommissionen formelt EU-delegationerne at øge tilskuddenes minimumsstørrelse i forbindelse med nationale indkaldelser af forslag med henblik på at reducere antallet af kontrakter²⁷. Kommissionen forventer, at det vil sikre bedre forvaltning og udformning af projekterne, hvis der arbejdes med større og mere professionelle NGO'er. Denne afgørelse tager dog ikke fuldt ud højde for, at antallet af NGO'er, der er aktive i bekæmpelsen af menneskehandel, varierer fra land til land, og at det i nogle lande kan være vanskeligt at danne grupper med den nødvendige erfaring.

²⁵ Rapporten om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2016), indeholder ikke konsoliderede oplysninger, og de fremlagte oplysninger henviser til forskellige tidsperioder eller er ikke tilstrækkeligt detaljerede.

²⁶ Kommissionen offentliggjorde i 2016 en undersøgelse om den generelle politikgennemgang af projekter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, som var baseret på denne database. Forfatterne indsatte en ansvarsfraskrivelse om, at undersøgelsen, selv om EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel havde gjort alt for at oplyse kontrahenten om alle de projekter, som blev finansieret af samtlige tjenester i hele den undersøgte periode, ikke kunne betragtes som en fuldstændig udtømmende oversigt over alle de projekter, Kommissionen finansierer vedrørende menneskehandel, og at Kommissionen ikke garanterer for nøjagtigheden af oplysningerne i denne undersøgelse.

²⁷ I 2008 var minimumstilskuddet til det EIHDR-finansierede projekt vedrørende menneskehandel på 50 000 euro. I 2015 udgjorde det i overensstemmelse med retningslinjerne 250 000 euro.

Menneskerettighedsdialogen har vist sig at være et nyttigt redskab til bekæmpelse af menneskehandel

36. Udviklingsbistandsinstrumenter kan behandle menneskehandel ud fra et menneskerettighedsperspektiv. Et af EU's vigtigste redskaber til fremme af menneskerettigheder er regelmæssig dialog med partnerlandene. Disse dialoger er diplomatiske redskaber, som letter drøftelsen af følsomme menneskerettighedsspørgsmål. Menneskerettighedsdialogens effektivitet ligger i dens kapacitet til at levere input til andre politikområder, såsom udviklingssamarbejde og handel samt politiske dialoger på højere plan.

37. Politisk dialog kan fremmes med konkret støtte gennem følgende tekniske bistandsinstrumenter: instrumentet for teknisk bistand og informationsudveksling og Policy Dialogue Support Facility.

38. EU fører menneskerettighedsdialoger med over 40 lande, herunder de ti lande i Syd- og Sydøstasien, som er omfattet af denne revision. Dialogerne etableres i overensstemmelse med EU's retningslinjer for dialoger om menneskerettigheder, som giver EU-delegationerne en vigtig rolle i forberedelses-, gennemførelses-, og kommunikationsfasen. Der er regelmæssigt blevet afholdt menneskerettighedsdialoger med de ti lande, som var omfattet af revisionen, hvilket har givet EU mulighed for at rejse relevante spørgsmål vedrørende menneskehandel. Den interne rapportering om de drøftelser, der foregår under menneskerettighedsdialogen, anvendes af EU-Udenrigstjenesten som en reference for EIDHR's programmering.

39. Forud for hver dialog fastlægger EU-Udenrigstjenestens tjenestegrene med ansvar for den pågældende region og menneskerettigheder EU's holdning. Dette kræver ofte, at emnerne prioriteres. For alle ti landes vedkommende var der mindst én dialog, som havde mindst ét aspekt relateret til menneskehandel. Vi konstaterede, at deltagelsen af EU-Udenrigstjenestens tjenestegrene med ansvar for menneskerettigheder i hovedkvartererne fremmede sammenhængen mellem multilaterale menneskehandelsinitiativer og EU's strategiske menneskerettighedsmål for landene i Syd- og Sydøstasien.

EU har støttet regionale initiativer på højeste plan, men har endnu ikke indgået særlige partnerskaber til bekæmpelse af menneskehandel med nogen af landene i Syd- og Sydøstasien

40. En central EU-partner i regionen er Sammenslutningen af Sydøstasiatiske Nationer (ASEAN), som Rådet betragter som "den største bidragsyder til stabilitet i Asien og Stillehavsregionen"²⁸. I den forbindelse har EU tidligere støttet udviklingen af en ASEAN-menneskerettighedsmekanisme og etableringen af ASEAN's mellemstatslige menneskerettighedskommission. En juridisk bindende ASEAN-konvention om bekæmpelse af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, blev vedtaget på det 27. ASEAN-topmøde, som blev afholdt i 2015²⁹. Konventionen trådte i kraft i marts 2017, efter at de seks nødvendige lande havde ratificeret den³⁰.

41. Bali-processen er et initiativ til behandling af specifikke spørgsmål i relation til menneskesmugling, menneskehandel og irregulær migration i regionen. Den ledes af Indonesien og Australien og har mere end 48 medlemmer, herunder De Forenede Nationers højkommissær for flygtninge, Den Internationale Organisation for Migration (IOM) og UNODC. Kommissionen og 12 EU-medlemsstater deltager som observatører. Selv om Bali-processen hovedsagelig har beskæftiget sig med migrationsspørgsmål (den råder over en liste med migrationseksperter, men har ingen liste med eksperter i menneskehandel), er der blevet etableret en arbejdsgruppe vedrørende handel med personer, som mødtes for første gang i marts 2015.

42. Manglen på en stærk gruppe af eksperter inden for bekæmpelse af menneskehandel har gjort det vanskeligere at fremme vidensdeling. Kommissionen udarbejdede en liste over

²⁸ Rådets konklusioner om forbindelserne mellem EU og ASEAN af 22. juni 2015.

²⁹ Konventionen var en regional reaktion på den voksende bekymring over menneskehandlen, navnlig i relation til de tusindvis af rohingya-flygtninge og migranter fra Bangladesh, der blev efterladt i overfyldte både langt fra kysten, og opdagelsen af massegrave ved grænsen mellem Malaysia og Thailand, som formodes hovedsagelig at rumme rohingya-ofre for menneskehandlere.

³⁰ Cambodja, Myanmar, Filippinerne, Singapore, Thailand og Vietnam. Filippinerne ratificerede som det sjette land konventionen den 6. februar 2017, hvilket udløste dens ikrafttræden.

kontaktpunkter vedrørende menneskehandel³¹, men listen var ikke fuldstændig (Indonesien, Myanmar, Pakistan og Thailand var ikke med) Disse kontaktpunkter modtog blot en grunduddannelse og informationspakker. EU-delegationerne anvendte de eksisterende kontaktpunkters strukturer. Selv om dette gav mening set ud fra et effektivitetssynspunkt, betød det, at der blev udviklet mindre specialiseret ekspertise.

43. Alle landene i Syd- og Sydøstasien er parter i Palermoprotokollen (jf. punkt 2) med undtagelse af Bangladesh, Bhutan, Laos og Nepal³². Strategien vedrørende menneskehandel opfordrer til anvendelse af partnerskaber til bekæmpelse af menneskehandel uden for EU's grænser. EU har langvarige forbindelser med foraene ASEAN og Asien-Europa-mødet (ASEM) foruden bilaterale dialoger. EU anvender disse fora som strukturer til bekæmpelse af menneskehandel. Hidtil er der ikke etableret nye partnerskaber specifikt med henblik på bekæmpelse af menneskehandel mellem EU og noget land i Syd- og Sydøstasien.

På trods af de identificerede svagheder gav de fleste projekter vedrørende menneskehandel positive resultater, selv om bæredygtighed var et problem

Rammen for projektudvælgelse fremmede ikke en samlet tilgang, og projektudformningen havde svagheder, navnlig for så vidt angår formuleringen af mål og indikatorer

44. I denne del undersøger vi, om projekterne var i overensstemmelse med prioriteterne og aktionerne i EU's politiske strategi, om projekterne havde passende mål og indikatorer³³, og om svaghederne i projekternes udformning blev afhjulpet rettidigt af Kommissionen.

Projekterne var i overensstemmelse med den overordnede strategi vedrørende menneskehandel, men blev behandlet som engangsøvelser

45. Vi konstaterede, at alle de 35 menneskehandelsrelaterede projekter, vi undersøgte, var i overensstemmelse med strategien vedrørende menneskehandel (vedtaget i 2012), den

³¹ Udarbejdet i 2014, men ajourføres ikke regelmæssigt.

³² Pr. februar 2017.

³³ Til denne analyse anvendte vi de almindeligt anerkendte SMART/RACER-standarder. SMART-målene er "specifikke, målbare, opnåelige, relevante og tidsbestemte". RACER-indikatorerne er "relevante, accepterede, troværdige, enkle og robuste".

relevante EU-landestrategi og den landebaserede menneskerettighedsstrategi og programmeringsdokumenterne for de specifikke støtteinstrumenter. Projekterne var først og fremmest rettet mod menneskerettighedsaspekter og lagde konsekvent vægt på kvinders og børns rettigheder og velfærd.

46. Projekterne blev primært udvalgt via indkaldelser af forslag (32 ud af 35 projekter). Forslagene blev bedømt og sammenlignet med andre forslag, som var indsendt under samme indkaldelse af forslag. Sammenligningsmekanismen sigtede mod at udvælge det bedste projektforslag i hver enkelt indkaldelse, men tog ikke hensyn til mulige synergier og samspil med andre projekter eller redskaber.

47. Projekterne blev udvalgt gennem indkaldelser, og hver udvælgelse blev dermed en engangsøvelse, hvor Kommissionen havde begrænsede muligheder (hvad angår tid og vejledning)³⁴ for at sikre, at projekterne i dens portefølje behandlede alle de fem prioriteter, som er fastsat i strategien vedrørende menneskehandel (jf. punkt 22). Vi konstaterede, at ingen af projekterne i stikprøven havde hovedfokus på retsforfølgning eller vidensdeling, men at størstedelen var rettet mod forebyggelse og/eller beskyttelse (31 projekter i alt). Kun ét projekt³⁵ behandlede menneskehandelens kriminelle element og omfattede aktiviteter med henblik på at sætte det retshåndhævende personale i stand til at bekæmpe menneskehandelsrelaterede forbrydelser ved at afsløre og optrevle kriminelle netværk.

Mange projekter havde svage mål og/eller indikatorer

48. Mange projekter (23) havde problemer med definitionen af mål og/eller indikatorer³⁶. Målene var ofte ikke tilstrækkeligt specifikke eller målbare (henholdsvis 14 og 8 projekter).

³⁴ Når først en indkaldelse er iværksat, har Kommissionen ingen beføjelse til at gribe ind for at opfordre ansøgere til at indgive forslag, der behandler et særligt spørgsmål, er rettet mod visse typer af modtagere eller forfølger bestemte mål. Kommissionen kan påvirke potentielle ansøgere, og gør det også, når den udarbejder rammerne for de enkelte forslagsindkaldelser, men vejledningen må ikke være alt for specifik, idet den ellers vil forstyrre mekanismens konkurrencemæssige karakter.

³⁵ Regional3 EU-ASEAN Migration and Border Management II i samarbejde med Interpol.

³⁶ De 23 projekter var fordelt på følgende måde: Der var 11 projekter med svagheder for så vidt angår mål og indikatorer, seks projekter som kun havde svagheder for så vidt angår indikatorer, og seks projekter, som kun havde svagheder for så vidt angår mål.

Indikatorerne var særligt svage for så vidt angår robusthed, troværdighed og brugervenlighed og var undertiden kvantificeret på en uhensigtsmæssig måde.

Tekstboks 1 - Svage definitioner af mål og indikatorer

Eksempler på svage mål

Projektet Filippinerne¹ behandlede spørgsmål vedrørende vold i hjemmet og menneskehandel i fattige bysamfund. Projektet fastsatte følgende overordnede mål: at bidrage til et forvaltningsmiljø baseret på menneskerettigheder, at opfylde de lokale forvaltningsenheders forpligtelser og at øge kvinders kapacitet til at kræve anerkendelse af deres rettigheder. Dette mål er hverken tilstrækkeligt målbart eller specifikt³⁷.

Eksempler på svage indikatorer

Bangladesh⁵-projektet havde til formål at fremme rettigheder og grundlæggende friheder for teplantagearbejdere i bundne situationer. Projektet havde indikatorer, som f.eks.: Forskellige foranstaltninger bringer tearbejderne i direkte kontakt med medlemmer af parlamentet; tearbejdernes stemme bliver stærkere; de endelige modtagere får mulighed for at vælge kandidater på et informeret grundlag, når de stemmer til nationale valg. De ovennævnte indikatorer opfylder ikke RACER-kriterierne, idet de ikke er troværdige, enkle eller robuste nok.

Eksempler på indikatorer, som ikke var hensigtsmæssige

En af Indien¹-projektets indikatorer var lavere gennemsnitsomkostninger for arbejdstageren i forbindelse med emigration. På tidspunktet for forslaget kunne omkostningerne forbundet med emigration dog kun anslås skønsmæssigt på grundlag af en undersøgelse fra 2008 foretaget af et andet agentur og af anekdotiske data. Den aktivitet, der skulle have dannet grundlag for beregningen (undersøgelsen vedrørende migrantfamilier), blev udsat og i sidste ende ikke foretaget, fordi projektet var udformet på en sådan måde, at der ikke var tilstrækkelig tid og ressourcer til at gennemføre undersøgelsen.

49. 21 projekter planlagde referenceundersøgelser, men resultaterne af undersøgelserne var blandede med hensyn til effektivitet og merværdi. I to tilfælde var

³⁷ De specifikke mål var kortlægning af de faktorer, der begrænser den effektive gennemførelse af to love, samt opbygning af interessenteres kapaciteter til at imødegå disse faktorer og var heller ikke tilstrækkeligt målbare eller specifikke.

referenceundersøgelserne ikke nyttige for det interne kontrolsystem eller for forbedring af projektets logframe, fordi de blev udført for sent, ikke var detaljerede nok eller ikke var i fuldstændig overensstemmelse med projektindikatorerne³⁸. For fire projekters vedkommende (Bangladesh1, Bangladesh3, Nepal2 og Nepal3), lå referenceundersøgelserne klar ved projektets begyndelse og fungerede som et nyttigt udgangspunkt for overvågning og evaluering af projektræsultaterne.

Visse svagheder i projekternes udformning blev ikke korrigeret af Kommissionen i rette tid, navnlig inden undertegnelsen af tilskudsftalen

50. Risici og indhøstede erfaringer var afspejlet i udformningen af de fleste projekter, men kun syv projekter vurderede sandsynlige risikoscenarier (dvs. sandsynligheden for, at risikoen indtræffer, og konsekvenserne, hvis den materialiserer sig)³⁹. For flere projekters vedkommende konstaterede bedømmerne⁴⁰ svagheder i projektets logframe i forslagsfasen, men de blev ikke fuldt ud taget i betragtning, da projektet blev gennemført.

- a) For så vidt angår Indonesien1 gjorde en af bedømmerne af det samlede forslag opmærksom på de svage indikatorer, men dette var ikke afspejlet i evalueringsrapporten, og indikatorerne blev ikke ændret
- b) For så vidt angår projektet Filippinerne2 bemærkede bedømmerne, at fastsættelsen af specifikke mål var svag (der var blot tale om en masse aktiviteter, som stort set svarede til de forventede resultater). Der blev imidlertid ikke gjort noget ved dette, før tilskudsftalen blev underskrevet

³⁸ Den undersøgelse, som blev udarbejdet i forbindelse med Cambodja1, var ikke tilstrækkeligt detaljeret. For så vidt angår Indien2 var referencedataene ikke helt i overensstemmelse med projektindikatorerne, og de forelå for sent til at være nyttige for projektet.

³⁹ Projekter, hvor sandsynligheden for risici i en vis grad var blevet vurderet: Bangladesh1, Bangladesh2, Cambodja1, Cambodja4, Nepal1, Thailand1 og Thailand3.

⁴⁰ Bedømmerne er medlemmer af det bedømmelsesudvalg, der har ansvaret for at vurdere forslagene. De udnævnes personligt af Kommissionen. De bedømmere, der havde vurderet projekterne i stikprøven, var ansat i Kommissionen.

- c) I forbindelse med Nepal³ konstaterede bedømmeren, at der ikke var udført en referenceundersøgelse eller fastlagt benchmark, og at projektets logframe burde ændres med passende kvantitative indikatorer. I dette tilfælde blev referenceundersøgelsen gennemført som en projektaktivitet og logframen revideret i forbindelse med den anden foreløbige rapport, men visse indikatorer kunne dog fortsat ikke kvantificeres og var subjektive⁴¹.

51. I et tilfælde (projektet Bangladesh⁵) tog EU-delegationen spørgsmålet om den svage logframe op under projektets gennemførelse og bad støttemodtageren om at korrigere den. Ændringerne blev dog først foretaget seks måneder før projektets afslutning i 2016, og delegationens indgriben fandt sted for sent (projektets varighed var tre år).

52. De fleste projekters forventede resultater var rimeligt realistiske i udformningsfasen⁴². Der var dog undtagelser:

- a) Under drøftelsen med Kommissionen om en forlængelse af projektet Bangladesh¹ blev det klart, at projektets udformning var for ambitiøs, navnlig med hensyn til anvendelsen af en database. Da projektet blev gennemført i afsidesliggende områder, udgjorde manglende adgang til elektricitet og internetforbindelse vigtige hindringer for en vellykket gennemførelse af projektaktiviteterne, hvilket man havde undervurderet i projektudformningsfasen
- b) Adskillige annullerede aktiviteter under projektet Indien¹ var overambitiøse i udformningsfasen: Formålet med projektet var at gennemgå juridiske ændringer, som allerede gentagne gange var blevet udsat (siden 2004), og som ikke blev vedtaget under gennemførelsen af projektet (2011-2014).

⁴¹ Procentdel af mænd/familiemedlemmer, der har et harmonisk forhold til migrantkvinder på bestemmelsesstedet (i De Forenede Arabiske Emirater, Kuwait og Saudi-Arabien); stigning i antallet af NGO-partnere (stigningen præciseres ikke); antal partner-NGO'er, der iværksætter et større antal målrettede aktioner langs mobilitetsforløbet (antallet præciseres ikke); procentdel af udviste personer fra de distrikter, projektet omfatter, der er blevet rehabiliteret (procentdelen præciseres ikke).

⁴² Samlet set konstaterede vi, at ni projekter omfattede resultater, der synes at være for optimistiske i udformningsfasen. Bangladesh¹, Bangladesh⁶, Bangladesh⁸, Cambodja³, Indien¹, Indien², Regional¹, Thailand⁴ og Thailand⁶.

Projektgennemførelsen blev vanskeliggjort af lokale begrænsninger og forsinkelser

53. I denne del undersøger vi blandt andet, om Kommissionen overvågede projekterne tilstrækkeligt og reagerede på uventede ændringer i rette tid og om projekterne blev gennemført i overensstemmelse med planen (tid, budget og aktiviteter).

Kommissionen overvågede projekterne tilstrækkeligt, men begrænset nationalt ejerskab, partnernes ændringer i rækkefølgen af aktiviteter samt forsinkelser påvirkede gennemførelsen

54. Vi konstaterede, at projekterne blev overvåget tilstrækkeligt af Kommissionen, som besøgte 26 projekter på stedet og foretog "resultatorienteret overvågning"⁴³ af fire projekter. Generelt traf Kommissionen rettidige korrigerende foranstaltninger for at støtte en gnidningsfri gennemførelse af projekterne⁴⁴. For 14 projekters vedkommende konstaterede vi imidlertid, at den igangværende bæredygtighedsvurdering var for svag (jf. punkt 66), på trods af at dette, i det i mindste i visse tilfælde, allerede stod klart i udformningsfasen.

55. 27 af de 35 projekter var afsluttet i juli 2016. Gennemførelsesperioden for 10 projekter⁴⁵ blev imidlertid forlænget med mellem tre og 12 måneder. Halvdelen af forlængelserne skyldtes eksterne faktorer såsom myndighedernes sene godkendelse, politiske uroligheder og sikkerhedsspørgsmål. Den anden halvdel skyldtes interne projektbegrænsninger i relation til partnernes kapacitet.

⁴³ Resultatorienteret overvågning giver et hurtigt overblik over gennemførelsen af en intervention på et givet tidspunkt. Den tjener ikke blot som støtteredskab for projektforvaltningen ved at informere interessenterne om resultaterne af en specifik intervention, men bidrager også med erfaring til senere programmering, udformning og gennemførelse af interventioner.

⁴⁴ Undtagen i fire tilfælde, hvor det tog for lang tid at behandle en anmodning om et tillæg, partnerens særlige forhold gjorde det nødvendigt at vente på offentliggørelsen af en "resultatovervågning" for at afhjælpe kendte problemer, Kommissionen behandlede en ændring af partner en måned efter kontraktens indgåelse som en formalitet og ikke reagerede på, at der i flere måneder ikke var nogen projektleder.

⁴⁵ Projekterne Nepal3, Bangladesh1, Bangladesh2, Thailand2, Vietnam1, Indien2, Indien3, Filippinerne2, Pakistan1 og Regional2.

56. For otte projekters vedkommende blev den logiske rækkefølge af aktiviteterne ændret. Disse ændringer påvirkede gennemførelsen af relaterede aktiviteter og betød, at det ikke var muligt at udnytte potentialet for synergi fuldt ud. Vi konstaterede, at referenceundersøgelser og vurderinger ikke forelå, når der var brug for dem, at uddannelsesaktiviteterne fandt sted for sent, og at prioriteringen af relaterede aktiviteter ikke var ideel.

Tekstboks 2 - Eksempler på indvirkningen af ændringer i rækkefølgen af aktiviteter

Ændring i rækkefølgen

Projekt Cambodja2: Aktiviteternes oprindelige rækkefølge var: 1.1 Presse gennemgang, observation, analyse af pressedækningen af handel med børn samt overvågning, 1.2 bevidstgørelse og uddannelse af journalister i spørgsmål om menneskehandel og børns rettigheder og 1.3 fremme af netværkssamarbejde mellem specialiserede journalister på nationalt plan. Det påvirkede udførelsen af de relaterede aktiviteter, at projektet ændrede denne rækkefølge, idet presseanalysen skulle afdække journalisternes uddannelsesbehov, og uddannelsen skulle have været efterfulgt af netværkssamarbejde. I stedet startede projektet med netværksaktiviteterne, inden presse gennemgangen og uddannelsen fandt sted.

Betydelige forsinkelser i en enkelt aktivitet

Projekt India2: Sårbarhedskort (f.eks. de steder, hvor sårbare mennesker var mest udsatte for risiko for menneskehandel) forelå i marts 2011, men var endnu ikke blevet godkendt af det relevante ministerium i februar 2013. Dette satte alle aktiviteter i bero, herunder også referenceundersøgelserne, som skulle bruges som input til projekt gennemførelsen. I sidste ende forelå den reviderede referenceundersøgelse på så sent et tidspunkt, at den ikke længere var nyttig.

57. I ti af de tilfælde⁴⁶, vi undersøgte, var vigtige aktiviteter ikke blevet gennemført som planlagt. Dette skyldtes manglende engagement, enten fra regeringens (fem tilfælde) eller gennemførelsespartnerens side (fire tilfælde) eller fra begges side (et tilfælde), jf. **tekstboks 3**.

⁴⁶ De ti projekter er Filippinerne2, Bangladesh1, Bangladesh2, Indonesien1, Indien2, Cambodja3, Nepal2, Myanmar1, Indien1 og Bangladesh4. Syv projekter er stadig under gennemførelse. Analysen vedrører kun aktiviteter, der er afsluttet.

Tekstboks 3 - Eksempel på manglende ejerskab/engagement*Fra regeringens side*

Projekt Bangladesh1: Regeringen aktiverede ikke softwaret til registrering af børn før projektets afslutning. Embedsmændene kunne derfor ikke uddannes, mens projektet var operationelt.

Projekt Indonesien1: Projektet sigtede mod at støtte gennemførelsen af en national plan for bekæmpelse af menneskehandel. Der blev ikke som forventet afholdt møder med højtstående statslige embedsmænd som følge af manglende politisk engagement, og der måtte i stedet afholdes møder med lokale embedsmænd.

Fra gennemførelsespartnerens side

Projekt Myanmar1: Det forventede uddannelsesmateriale om migration og beskyttelse af børn blev ikke udarbejdet under projektet, og der blev ikke systematisk uddelt materiale under workshopperne for børnebeskyttelsesgrupper. Desuden blev der ikke regelmæssigt tilrettelagt rekreative aktiviteter for børn, eftersom de enkelte lokalsamfunds børnebeskyttelsesgruppe arbejdede selvstændigt på at fremme og skabe opmærksomhed om børns rettigheder. Nogle grupper var ikke tilstrækkeligt aktive (f.eks. tre tilfælde på et år sammenlignet med 20 i en anden landsby). Partneren skulle have behandlet begge spørgsmål (tilgængeligt materiale og engagementsniveau) i god tid.

Fra begge sider

Projekt Indien1: To vigtige aktiviteter blev annulleret. For det første blev en analyse af den foreslåede indiske migrationspolitik set ud fra et menneskerettighedsperspektiv og ændringer til den eksisterende lovgivning vedrørende menneskehandel forsinket og derefter annulleret, idet regeringen ikke godkendte en ny migrationspolitik, og loven om menneskehandel blev ikke ændret. I betragtning af de mange tidligere mislykkede forsøg på at ændre lovgivningen var risikoen for en sådan forsinkelse forudseelig. For det andet blev den aktivitet, der indebar, at flyselskaber og banker skulle opfordres til at vise samfundsansvar ved at formidle oplysninger og levere ydelser til migranter, ikke gennemført, fordi der manglede midler og logistisk kapacitet. Dette kunne have været forudset i projektudformningsfasen

Budgetgennemførelsen blev hæmmet af de lokale partners begrænsede kapacitet

58. Vi fandt syv tilfælde, hvor der var tale om en væsentlig underudnyttelse, og fem andre, hvor fristerne måtte forlænges, for at budgettet kunne udnyttes⁴⁷. Tilskudskontrakterne fastsætter det maksimale EU-bidrag, og underudnyttelse er ikke nødvendigvis negativt, især ikke hvis alle de forventede resultater er nået. Når budgettet for et udvalgt forslag er blevet sat væsentligt for højt, og dette ikke korrigeres, inden kontrakten oprettes, kan Kommissionen ikke fuldt ud anvende indkaldelsen af forslag (og de disponible midler) til støtte for andre projekter. I nogle tilfælde konstaterede vi, at partnernes oprindelige forslag var urealistisk (for ambitiøst/overvurderet) i forhold til deres kapacitet. F.eks.:

- a) For ét projekts vedkommende (Regional1) blev blot 65 % af det oprindelige beløb brugt. Den ledende gennemførelsespartner var enig i, at mange budgetposter oprindeligt var sat for højt (især vedrørende udstyr og kampagneudgifter)⁴⁸
- b) Midler svarende til næsten halvdelen af Indien3-projektets kontraktværdi var ikke blevet anvendt ved projektets oprindelige slutdato, delvist fordi aktiviteter i forbindelse med langsigtet støtte til ofre var dækket af statslig finansiering, som potentielt er mere attraktiv (mere langsigtet og bedre målrettet)
- c) For så vidt angår projektet Regional2 var det nødvendigt med to fristforlængelser (fra 36 til 48 måneder) for at udnytte 90 % af det planlagte EU-bidrag⁴⁹.

⁴⁷ Projekter med væsentlig underudnyttelse: Thailand2, Bangladesh1, Indien2, Indien3, Filippinerne2, Regional1 og Regional2. Projekter, der fik fristforlængelser: Indien1, Nepal3, Pakistan1, Bangladesh2 og Vietnam3.

⁴⁸ Den bevilgede EU-støtte var på 1,7 millioner euro, hvilket var langt over minimumstilskuddet på 500 000 euro. De planlagte resultater blev i vidt omfang nået.

⁴⁹ Den bevilgede EU-støtte var på 470 902 euro, hvilket var langt over minimumstilskuddet på 300 000 euro. De planlagte resultater blev i vidt omfang nået.

Projekterne frembragte visse positive resultater for så vidt angår bekæmpelsen af menneskehandel, selv om der var problemer med bæredygtigheden

59. I denne del undersøger vi om: de planlagte resultater blev leveret/leveres rettidigt og inden for budgettet, om projekterne har leveret et positivt bidrag til udryddelse af menneskehandel, og om projektsresultaterne er bæredygtige.

Projekterne frembragte visse positive resultater med hensyn til menneskehandel, men det er vanskeligt at knytte dem sammen med den generelle forbedring af bekæmpelsen af menneskehandel i regionen

60. Siden 2009 er bekæmpelsen af menneskehandel i de regioner, der er omfattet af revisionen, blevet bedre overalt, selv om der er store forskelle mellem landene, og kun to lande opfylder de bedste standarder. Ifølge data fra USA's rapport om menneskehandel (jf. **tabel 1**) er de lande, der har forbedret deres indsats, Bangladesh, Cambodja, Indien, Filippinerne og Pakistan. Fire lande fremviser ingen ændringer (Indonesien, Nepal, Malaysia og Vietnam), og kun i ét land (Thailand) forværredes situationen i den periode, som revisionen dækkede.

Tabel 1 - Stikprøvelandenes indsats for at bekæmpe menneskehandel baseret på USA's rapport om menneskehandel

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cambodja	2WL	2	2	2	2WL	2WL	2WL	2
Indonesien	2	2	2	2	2	2	2	2
Nepal	2	2	2	2	2	2	2	2
Myanmar	3	3	3	2WL	2WL	2WL	2WL	3
Thailand	2	2WL	2WL	2WL	2WL	3	3	2WL
Vietnam	2	2WL	2WL	2	2	2	2	2
Indien	2WL	2WL	2	2	2	2	2	2
Filippinerne	2WL	2WL	2	2	2	2	2	1
Pakistan	2WL	2	2	2	2	1	1	1
Bangladesh	2WL	2WL	2WL	2	2	2	2	2

Bemærk: Den amerikanske rapport "Trafficking in Persons" (US TIP report) placerer landene i fire kategorier. Gruppe 1 (lever fuldt ud op til standarderne), gruppe 2 (lever ikke fuldt ud op til standarderne, men gør en væsentlig indsats), gruppe 2-observationslisten (samme som gruppe 2,

men virkningerne forværres på grund af antallet af ofre, fremlægger ikke dokumentation for øget indsats, eller opfylder ikke sine forpligtelser) og gruppe 3 (lever ikke op til standarderne).

Kilde: U.S. Department of State 'Trafficking in Persons Report', 2016.

61. Vi konstaterede, at vi for alle de undersøgte projekter kunne identificere en del positive resultater med hensyn til menneskehandel, som bidrager til bekæmpelse af menneskehandel. Vi konstaterede ligeledes, at EU-støtten, især den målrettede finansiering fra EIDHR, har bidraget til at styrke lokalsamfundsaserede NGO'er, som bekæmper menneskehandel. Men resultaterne kan ikke knyttes sammen med de generelle fremskridt, der er sket i bekæmpelsen af menneskehandel i de pågældende regioner. Det er endvidere vanskeligt at bestemme indvirkningen af menneskerettighedsaserede initiativer, idet de støtter langsigtede ændringer, som i kraft af deres karakter ofte er vanskelige at måle.

62. Projektet Indonesien¹ er et godt eksempel på, hvordan EU-støtte kan bidrage til en ændring i holdninger og lokalt engagement på lang sigt. Projektet havde til formål at konsolidere en spirende koalition af lokale NGO'er, der er aktive inden for bekæmpelsen af menneskehandel, ved at opbygge koalitionens kapacitet samt forbedre dens internationale synlighed og rækkevidde. Som et resultat af dette kunne koitionen levere relevante input om udfordringer i forbindelse med menneskehandel inden for rammerne af den FN-ledede periodiske gennemgang af menneskerettighedssituationen i Indonesien⁵⁰.

63. Cambodja² og Cambodja³ var ligeledes projekter, som blev gennemført af en koalition af nationale NGO'er. De to projekter har bidraget til at øge koalitionens synlighed, kapacitet og rækkevidde med det resultat, at koitionen og dens medlemmer har forbedret deres projektledelsesfærdigheder og fortsat har kunnet modtage donorstøtte til nogle af deres aktiviteter.

64. Som beskrevet ovenfor (jf. punkt 47), gav udvælgelse af projekter gennem indkaldelser af forslag Kommissionen begrænset mulighed for at integrere projekterne i en samlet strategi. Vi identificerede ikke desto mindre et projekt, hvor det var lykkedes at forbinde støtten med andre EU-politikredskaber (jf. **tekstboks 4**). Andre donorer er også med til at

⁵⁰ Den universelle regelmæssige gennemgang er en unik proces, som omfatter en periodisk gennemgang af menneskerettighedssituationen i alle FN's 193 medlemsstater.

bekæmpe menneskehandel ved at anlægge en samlet tilgang, som omfatter forskellige former for støtte⁵¹.

Tekstboks 4 - Projekt Thailand³ - vellykket samarbejde mellem tjenestegrene og effektiv anvendelse af tilgængelige instrumenter til forfølgelse af mål vedrørende menneskehandel - eksemplet med et thailandsk fiskeriprojekt

EU's UUU-forordning⁵² (ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri) har til formål at sikre, at ingen ulovligt fangede fiskevarer ender på EU-markedet. Kommissionen indledte en uformel dialog med Thailand i 2011 vedrørende dets overholdelse af bestemmelserne i denne forordning.

I 2015 afslørede en række artikler forbindelserne mellem visse thailandske fiskerivirksomheder og menneskehandel. Medierne havde afdækket den store rolle, som myndigheder, fiskere og menneskehandlere havde spillet i forbindelse med, at tusinder var blevet gjort til slaver.

Kommissionen var af den opfattelse, at den uformelle dialog med de thailandske myndigheder ikke sikrede tilfredsstillende fremskridt. Derfor gav Kommissionen Thailand en formel advarsel (et såkaldt gult kort) for ikke at træffe tilstrækkelige foranstaltninger i den internationale bekæmpelse af illegalt fiskeri. Der var identificeret mangler i Thailands lovgivning vedrørende bæredygtigt fiskeri samt dårlig overvågning, kontrol og sporbarhed af fangster. Ud over disse spørgsmål havde medierne anklaget den thailandske flåde for alvorlige krænkelse af arbejdstager- og menneskerettigheder (jf. punkt 6).

Selv om udstedelsen af en formel advarsel ikke var tænkt som et redskab til bekæmpelse af menneskehandel, bidrog den til at støtte bekæmpelsen af menneskehandel i Thailand. Afgørelsen blev fulgt op af en formel dialogprocedure med de thailandske myndigheder med henblik på at nå til enighed om de nødvendige korrigerende foranstaltninger. Manglende gennemførelse af disse foranstaltninger kunne resultere i et EU-forbud mod import af fisk fra Thailand, hvilket yderligere tilskyndede de thailandske myndigheder til at handle straks.

⁵¹ Programmet mellem Australien og Asien til bekæmpelse af menneskehandel (2013-2018) med en finansiering på 50 millioner australske dollars yder støtte til ASEAN og regionale og nationale organer og afhjælper manglen på konkrete bevisdata. US Aid har for nylig indledt et regionalt projekt vedrørende menneskehandel, som er udformet til at sikre, at samspejlet mellem interventionerne maksimerer den forventede virkning.

⁵² Rådets forordning (EF) nr. 1005/2008 af 29. september 2008 om en EF-ordning, der skal forebygge, afværge og standse ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri, om ændring af forordning (EØF) nr. 2847/93, (EF) nr. 1936/2001 og (EF) nr. 601/2004 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1093/94 og (EF) nr. 1447/1999.

Kommissionens afgørelse satte skub i længe ventede reformer, f.eks. af arbejdsforhold. Generaldirektoratet for Maritime Anliggender og Fiskeri og GD DEVO gjorde andre tjenestegrene i Kommissionen (ansvarlige for handel og arbejdstagerrettigheder) opmærksomme på muligheden for at udforme en intervention til at støtte de thailandske myndigheder i at nå deres mål om at reducere tvangsarbejde, børnearbejde og andre uacceptable former for arbejde og om gradvist at afskaffe udnyttelsen af arbejdstagere i det thailandske fiskeri og i sektoren for forarbejdning af fisk og skaldyr. Det projekt, som udsprang heraf, er en del af en større indsats, som omfatter en dialog mellem EU og Thailand om fiskeri- og arbejdsmarkedsspørgsmål.

Projektet gennemføres af Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO), som indgik en kontrakt i december 2015. Aktiviteterne startede i februar 2016 og skal efter planerne vare i 42 måneder. Der er forventninger om, at projektet vil hjælpe de thailandske myndigheder med at udarbejde køreplaner for ratificeringen af centrale ILO-konventioner, hvilket er en positiv afsmittende effekt, som rækker videre end fiskerisektoren. De foranstaltninger, der er truffet for at beskytte personer, der arbejder i fiskerisektoren, formidles nu til andre sektorer i økonomien med henblik på at standardisere arbejdstagernes rettigheder i landet. Tilsvarende indhenter andre donorer oplysninger om projektet for at vurdere muligheden for at kopiere det i andre lande i Syd- og Sydøstasien (f.eks. Bangladesh, som også har en betydelig fiskerisektor).

Projekresultaternes bæredygtighed var ikke sikret systematisk

65. Vi var i stand til at vurdere 25 projekters udsigter til bæredygtighed⁵³. De resterende ti projekter var enten under gennemførelse, eller den endelige rapport var endnu ikke godkendt eller var ikke tilstrækkeligt detaljeret. Vi konstaterede, at det kunne påvises, at 11 projekter var bæredygtige. For de resterende 14 projekters vedkommende vil utilstrækkelige yderlige bidrag fra donorer (otte projekter) og utilstrækkeligt engagement fra partnernes eller regeringens side (seks projekter) sandsynligvis påvirke bæredygtigheden.

Tekstboks 5 - Eksempler på bæredygtighedsproblemer

Utilstrækkelige yderligere bidrag fra donorer

Den ledende partner i forbindelse med projektet Nepal¹ arbejder ikke længere i tre distrikter og har ændret sine territoriale og tematiske prioriteter. Selv om en partner fortsat gennemfører

⁵³ Jf. bilag II.

mikrokreditaktiviteter med støtte fra en anden doner, er aktiviteter, der har en mere direkte forbindelse til menneskehandel, ikke blevet videreført.

Den direkte finansielle bæredygtighed af dele af aktiviteterne i forbindelse med projektet Indien¹ blev sikret via en anden donor, men det var ikke muligt at fortsætte alle aktiviteter.

Partnernes engagement og regeringens ejerskab var utilstrækkeligt

Gennemførelsespartnerne traf ikke bæredygtighedsforanstaltninger med politiet for at sikre, at projektet Indien² kan støtte Panchayats i at opretholde overvågningsudvalg og aktionscentre, og vil ikke være i stand til at støtte deres aktioner finansielt efter programmets afslutning.

Projektet Bangladesh³ vil kun blive bæredygtigt, hvis den nationale regering ændrer sin nuværende holdning til rohingya-flygtninge (dvs. ingen anerkendelse, ingen adgang til arbejde og ingen adgang til uddannelse på sekundærtrinet). EU-delegationen traf imidlertid ingen yderligere foranstaltninger. Den manglende opfølgning resulterede i, at menneskehandelsrelaterede projektaktiviteter blev annullerede/forsinkede.

66. For så vidt angår de 14 projekter, hvor bæredygtigheden var usikker, konstaterede vi, at der i udformningsfasen kunne have været gjort mere for at imødegå de underliggende faktorer, som påvirker bæredygtigheden. Det gælder især, at projekterne ikke havde nogen exitstrategi for overdragelsen af praksis og leverede outputs, som anbefalet i Kommissionens retningslinjer for styring af projektforsløb⁵⁴, og udefra kommende faktorer/trusler blev ikke afhjulpet i tilstrækkeligt omfang og var derfor fortsat til stede i gennemførelsesfasen. Kommissionens igangværende bæredygtighedsvurdering blev ligeledes hæmmet af utilstrækkelig dokumentation om virkningerne af ændringer foretaget i løbet af gennemførelsen.

67. Vi fandt et godt eksempel på et bæredygtigt projekt, som viser fordelene ved at behandle bæredygtighedsspørgsmål på et tidligt tidspunkt i udformningsfasen (jf. **tekstboks 6**).

⁵⁴ Ifølge Kommissionens retningslinjer bør der være en plan for udfasningen af enhver form for ekstern bistand og overdragelse af alle former for forvaltningsansvar. Europa-Kommissionen, Aid Delivery Methods: Volume 1 Project Cycle Management Guidelines, 2004, s. 45.

Tekstboks 6 - Shubha Yatra: fremme og beskyttelse af nepalesiske migrantkvinders rettigheder (Nepal3)

God praksis

Formålet med projektet er at fremme og beskytte de nepalesiske migrantkvinders rettigheder ved at tilrettelægge bevidstgørelsesinitiativer og fremme vidensdeling. Exitstrategien var blevet drøftet indgående med de centrale interessenter i udformningsfasen og blev løbende vurderet under gennemførelsen. Projektet omfattede navnlig aktiviteter, som skulle tiltrække yderligere donorstøtte for at sikre, at de opnåede resultater var bæredygtige efter projektets afslutning.

De resultater, der er opnået gennem bevidstgørende aktiviteter, har været bæredygtige. I Rupandehi-distriktet gennemførte en partner et program om sikker migration med støtte fra Den Internationale Arbejdsorganisation (ILO). På samme måde har migrantkvindernes servicecenter (et forbund af kvindelige migrantarbejdere, som blev oprettet under Shubha Yatra-projektet) tilrettelagt regelmæssige koordineringsmøder på distriktsplan med fokus på at forsvare migrantkvinders rettigheder.

Dertil kommer, at informationscentre i distriktsadministrationernes kontorer (Hetauda og Bhairahawa) stadig er i drift og samarbejder med mere end 22 lokale NGO'er, som arbejder for kvinders rettigheder. Informationsskrankerne i den internationale lufthavn og ved de internationale grænser fungerer også fortsat med støtte fra forskellige private donorer og fonde. Begge partnere leder aktivt disse initiativer.

For så vidt angår vidensdeling har den centrale partner, en international NGO, udbredt projektets model for fremme af sikker migration og gennemfører på nuværende tidspunkt projekter i Rupandehi og Makwanpur. Disse projekter bygger på det arbejde, som blev udført under et EU-finansieret projekt for at styrke kvindernes position og indflydelse ved hjælp af uddannelse og begrænse børneægteskaber.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

68. Revisionsretten undersøgte effektiviteten af EU's støtte til bekæmpelse af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien. Udryddelse af menneskehandel er nødvendigvis en langsigtet proces, som kræver, at der tages fat på en række underliggende årsager (f.eks. ulighed mellem kønnene, manglende mindretalsrettigheder, uddannelse og sundhed), og at

der sættes en stopper for de kriminelle netværks aktiviteter. Menneskehandel er en form for kriminalitet, som foregår i det skjulte, og som der sjældent foreligger tilstrækkelige og sammenlignelige statistiske data om. I betragtning af den komplekse sammenhæng og de mange brede prioriteter og begrænsede ressourcer, konstaterede vi, at EU var delvist effektiv med hensyn til at støtte bekæmpelsen af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien.

69. EU's politikramme vedrørende menneskehandel indeholder i vidt omfang en samlet strategi for bekæmpelse af menneskehandel, selv om visse aspekter endnu ikke er færdigudviklede. Strategien vedrørende menneskehandel (2012-2016) var et dokument på højt niveau, som gav begrænset vejledning med hensyn til den eksterne dimension af bekæmpelsen af menneskehandel. Kommissionen havde pr. april 2017 endnu ikke offentliggjort en samlet evaluering af de resultater, der er opnået under strategien for bekæmpelse af menneskehandel og har ikke fremlagt en politikramme for bekæmpelse af menneskehandel efter 2016.

70. Strategien for bekæmpelse af menneskehandel suppleres af andre politiske retningslinjer, som tilsammen behandler de vigtigste aspekter af menneskehandel. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anvender enten direkte eller indirekte en række redskaber i bekæmpelsen af menneskehandel: Menneskerettighedsdialog er især nyttig. Andre redskaber omfatter bilaterale dialoger og støtte til regionale fora (dvs. ASEAN og ASEM i Asien (jf. punkt 22-43). Hidtil er der ikke skabt nye partnerskaber til bekæmpelse af menneskehandel mellem EU og nogen af landene i Syd- og Sydøstasien.

Anbefaling 1 - Yderligere udvikling af den strategiske ramme vedrørende menneskehandel ved at gøre den mere relevant for Syd- og Sydøstasien

Kommissionen bør i samarbejde med EU-Udenrigstjenesten og under hensyntagen til midtvejsrevisionens konsekvenser for de eksterne finansieringsinstrumenter udvikle den strategiske ramme vedrørende menneskehandel yderligere, navnlig ved at:

- foreslå Rådet en ajourført liste over prioriteter baseret på de hidtil opnåede resultater, udbredelsen af menneskehandel i de enkelte lande/regioner og tematiske politikprioriteringer

- sikre, at beslutningstagere og fagfolk har adgang til tilstrækkelige og sammenlignelige oplysninger om støttede aktiviteter til bekæmpelse af menneskehandel
- udarbejde klare målsætninger og mål for bekæmpelsen af menneskehandel og derved gøre det lettere at udforme relevante, sammenhængende og omfattende aktioner i de prioriterede lande/regioner. Målsætningerne bør omsættes til mere detaljerede operationelle retningslinjer, som er tilstrækkeligt klare til at styre aktiviteterne på stedet, f.eks. ved at anvende relevante landespecifikke rammer, landestrategier, programmering og de eksisterende ledelsesberetninger
- identificere og efterfølgende evaluere og rapportere om, hvilke målsætninger som bedst kan forfølges via projekter, ved anvendelse af et andet redskab (f.eks. menneskerettighedsdialog, instrumenter til teknisk bistand, særlige partnerskaber vedrørende menneskehandel m.v.) eller ved at kombinere flere forskellige redskaber.

Måldato: midten af 2018

71. På trods af specifikke svagheder gav de undersøgte projekter i Syd- og Sydøstasien visse positive resultater for så vidt angår bekæmpelsen af menneskehandel. Virkningen af disse resultater kunne dog have været større, hvis der var blevet vedtaget en samlet strategi, som gjorde det muligt at sikre større interaktion og synergi mellem projekter og andre redskaber med relevans for menneskehandel. Omkring to tredjedele af projekterne i stikprøven havde svagheder for så vidt angår formuleringen af målsætninger og/eller indikatorer, og visse svagheder i udformningen blev ikke afhjulpet i god tid, navnlig inden tilskudsaftalen blev underskrevet (jf. punkt 45-52).

72. Kommissionen overvågede projekterne tilstrækkeligt, men gennemførelsen blev påvirket af begrænset nationalt ejerskab og svagheder i partnerens gennemførelse af aktiviteterne og manglende kapacitet. Der er sket en generel forbedring af bekæmpelsen af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien, men det er vanskeligt at knytte den sammen med specifikke EU-aktioner (både med hensyn til de tildelte beløb og de opnåede resultater). Selv om det var for tidligt at vurdere samtlige projektresultaters bæredygtighed, bemærkede vi, at bæredygtigheden ikke systematisk var sikret (14 ud af 25 projekter) (jf. punkt 54-67).

Anbefaling 2 - Optimering af projekternes virkning ved at integrere dem i en omfattende ramme

Kommissionen bør under udarbejdelsen af indkaldelser af forslag og udvælgelses- og tildelingsproceduren sigte mod at støtte de projekter, som har størst sandsynlighed for at bidrage til at opfylde målsætningerne for bekæmpelse af menneskehandel i den relevante prioriterede region/det relevante prioriterede land ved at:

- indarbejde udvælgeskriterier, som støtter en samlet strategi i regionen/landet, sikrer passende dækning af alle definerede prioriteter og gør det muligt at opnå interaktion og synergi mellem projekter og andre redskaber
- vurdere, hvilken tilskudstype og -størrelse som passer bedst til civilsamfundets styrke og kapacitet i landet
- sikre, at de udvalgte projekters udformning omfatter SMART-mål og RACER-indikatorer, og at de forventede resultater er realistiske for så vidt angår tid, budget og partnernes kapacitet
- lægge større vægt på de forventede projektresultaters bæredygtighed fra et tidligt stadie og gennem hele projektets livscyklus, f.eks. ved at medtage udvikling af exitstrategier, som overvejer alternative finansieringskilder og tilskynder til nationalt ejerskab efter projektets afslutning.

Måldato: begyndelsen af 2018

Vedtaget af Afdeling III, der ledes af Karel Pinxten, medlem af Revisionsretten, i Luxembourg på mødet den 2. maj 2017.

På Revisionsrettens vegne

Klaus-Heiner Lehne

Formand

Bilag I**Projektoversigt**

Land	Den ansvarlige delegation	Kontraktens CRIS-reference	Reference i teksten	Projektbeskrivelse/-titel	Samlet planlagt beløb (euro)	EU-midler (euro)
Cambodja	Cambodja	EIDHR/2011/272-402	Cambodja1	Sikker migration og mindre menneskehandel (SMART)	333 261	244 855
Cambodja	Cambodja	EIDHR/2009/218-621	Cambodja2	Styrkelse af kapaciteten til ud fra et menneskerettighedsperspektiv at bekæmpe handel med mennesker, især børn, i ni provinser og Phnom Penh-kommunen i Cambodja	285 580	188 483
Cambodja	Cambodja	EIDHR/2011/272-403	Cambodja3	Styrkelse af lokalsamfundet med henblik på at forebygge handel med mennesker, især kvinder og børn, og hjælpe ofrene for menneskehandel med at få adgang til klage og domstolsprøvelse.	555 330	299 878
Cambodja	Cambodja	EIDHR/2015/369-068	Cambodja4	MIGRA ACTION- være talerør for, overvåge og formidle oplysninger i forbindelse med bekæmpelse af menneskehandel og usikker migration i Cambodja	500 000	475 000
Indonesien	Indonesien	EIDHR/2010/253-189	Indonesien1	Styrkelse af fortalrarbejde og unges deltagelse: En aktion til støtte for gennemførelsen af den nationale handlingsplan for udryddelse af forbrydelser i forbindelse med menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn 2009-2014	106 564	99 004
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-139	Nepal1	Selvstændiggørelse - lokalsamfundsaktion til beskyttelse og fremme af kvinders og børns rettigheder	126 080	100 864

Land	Den ansvarlige delegation	Kontraktens CRIS-reference	Reference i teksten	Projektbeskrivelse/-titel	Samlet planlagt beløb (euro)	EU-midler (euro)
Nepal	Nepal	EIDHR/2009/158-158	Nepal2	Initiativ med henblik på at tilføre kapacitet til lokale institutioner til bekæmpelse af menneskehandel (ICLIGHT)	49 000	49 000
Nepal	Nepal	DCI-MIGR/2010/228-798	Nepal3	Shubha Yatra: fremme og beskyttelse af nepalesiske migrantkvinders rettigheder	700 000	560 000
Myanmar	Thailand	DCI-HUM/2009/155-012	Myanmar1	Beskyttelse af sårbare børn i Myanmar mod menneskehandel og andre former for overlast	663 293	596 963
Thailand	Thailand	DCI-HUM/2009/154-928	Thailand1	Beskyttelse af migrantbørn mod menneskehandel og udnyttelse i Mekong-underregionen	649 969	584 972
Thailand	Thailand	DCI-MIGR/2008/153-312	Thailand2	Going back - Moving on: økonomisk og social selvstændiggørelse af migranter, herunder ofre for menneskehandel, der sendes tilbage fra EU-lande	2 199 813	1 758 813
Thailand	Thailand	DCI-HUM/2015/371-801	Thailand3	Bekæmpelse af uacceptable former for arbejde i den thailandske fiske- og skaldyrsindustri	4 200 000	3 700 000
Vietnam	Vietnam	EIDHR/ 2010 /248-231	Vietnam1	Afstandtagen fra vold (Stand Up)	205 649	195 366
Vietnam	Vietnam	EIDHR/2010/248-732	Vietnam2	Vesta II	279 902	251 912
Indien	GD DEVCO's hovedsæde/decentraliseret til EU-delegationen til Indien i 2011.	DCI-MIGR/2010/224-427	Indien1	Forbedre beskyttelsen af indiske migrantarbejdere i Oman gennem evidensbaseret kapacitetsopbygning med regeringen og civilsamfundet	700 410	560 328
Indien	Indien	EIDHR/2010/232-393	Indien2	At støtte den indiske regerings bestræbelser på at standse handel med kvinder og børn gennem lokalsamfundsforanstaltninger i Panchayat i partnerskab med den nationale kvindekommision	300 000	240 000

Land	Den ansvarlige delegation	Kontraktens CRIS-reference	Reference i teksten	Projektbeskrivelse/-titel	Samlet planlagt beløb (euro)	EU-midler (euro)
Indien	Indien	EIDHR/2012/278-640	Indien3	Styrkelse af retshåndhævelsen og mobilisering af lokalsamfundsaktioner til bekæmpelse af handel med kvinder og børn	345 518	293 690
Filippinerne	Filippinerne	EIDHR/2009/220-287	Filippinerne1	Kvindevoldens private og offentlige ansigt: bekæmpelse af vold i hjemmet og af menneskehandel i fattige byområder og "Red Light Districts" i Angeles City og Olongapo City	175 151	140 121
Filippinerne	Filippinerne	EIDHR/2010/246-141	Filippinerne2	At arbejde hen imod bedre gennemførelse af international og lokal lovgivning om bekæmpelse af handel med børn og andre former for misbrug af børn i udvalgte områder i Filippinerne	207 557	172 364
Pakistan	Pakistan	EIDHR/2011/277-432	Pakistan1	HRG "Meri Awaz Suno" (lyt til min stemme)	493 949	443 295
Indien - Nepal - Bangladesh	Indien	DCI-MIGR/2009/153-330	Regional1	SANYUKT, "Connected"- regionalt projekt om sagsforvaltning og bekæmpelse af menneskehandel i og fra Sydasien	2 199 704	1 759 763
Indien - Nepal	Indien	DCI-HUM/2008/155-098	Regional2	Beskyttelse og kvalitet af pleje - foranstaltning til bekæmpelse af menneskehandel, ledet af Terre des hommes Child Relief med Sanlaap India	592 120	470 902
				Subtotal (menneskehandel - kerneindsatsen)	15 868 850	13 185 573
Cambodja	Cambodja	DCI-MIGR/2013/282-889	Cambodja5	MIGRA-SAFE: sikker arbejdskraftmigration for sårbare cambodjanske migrantarbejdere til Thailand	714 300	571 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Bangladesh1	Rural Urban Child Migration Project	1 349 994	998 996

Land	Den ansvarlige delegation	Kontraktens CRIS-reference	Reference i teksten	Projektbeskrivelse/-titel	Samlet planlagt beløb (euro)	EU-midler (euro)
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2011/223-092	Bangladesh2	Bede børnebeskyttelse og rehabilitering af børn, der har været udsat for seksuelt misbrug og udnyttelse i Bangladesh	1 403 971	1 094 915
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2013/314-090	Bangladesh3	Beskyttelse, grundlæggende tjenesteydelser og bæredygtige løsninger for flygtninge i Bangladesh	3 770 680	1 500 000
Bangladesh	Bangladesh	DCI-HUM/2013/323-276	Bangladesh4	Lokalsamfundsaktioner til beskyttelse af børn mod vold	1 854 538	1 483 445
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2013/297-201	Bangladesh5	Kortlægning af og kapacitetsopbygning hos teplantagearbejdere og mindre kendte etniske samfund i Bangladesh	299 999	239 999
Bangladesh	Bangladesh	DCI-ASIE/2014/337-018	Bangladesh6	Beskyttelse, grundlæggende tjenesteydelser og bæredygtige løsninger for flygtninge i Bangladesh, fase IV	10 442 840	6 000 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2015/367-497	Bangladesh7	Bekæmpelse af kommerciel seksuel udnyttelse af børn i Bangladesh	839 003	750 000
Bangladesh	Bangladesh	EIDHR/2010/254-352	Bangladesh8	Fremme af menneskerettighederne med henblik på at forebygge vold og diskrimination mod kvinder og piger	300 000	285 000
Thailand	Thailand	DCI-NSAPVD/2011/280-905	Thailand4	Styrkelse af kvinders netværk med henblik på forbedring af beskyttelsen af kvinders rettigheder og adgang til reproduktive sundhedsydelser	529 593	476 633
Thailand	Thailand	DCI-ASIE/2010/254-483	Thailand5	Beskyttelsesbistand til Myanmar-flygtninge i Thailand	1 204 213	963 370
Thailand	Thailand	DCI-NSAPVD/2011/270-442	Thailand6	At arbejde hen imod bedre integration af Burmesiske migranter og større anerkendelse af deres rettigheder i Thailand	665 775	499 331

Land	Den ansvarlige delegation	Kontraktens CRIS-reference	Reference i teksten	Projektbeskrivelse/-titel	Samlet planlagt beløb (euro)	EU-midler (euro)
Regionalt	Indonesien	DCI-ASIE/2015/360-522	Regional3	EU-ASEAN Migration and Border Management II	3 200 000	3 200 000
				Subtotal (menneskehandel - supplerende midler)	26 574 906	18 062 690
				Samlet beløb	42 443 755	31 248 263

Bilag II**Projekternes mål og individuelle vurderinger**

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektræsultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennem-førelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Cambodja	Cambodja	Projektets formål er at fremme sikker migration for at reducere forekomsten af menneskehandel (på nationalt og internationalt plan) i Cambodja og at styrke kapaciteten hos civilsamfundets organisationer og lokale myndigheder (kommune, distrikt, provins) for at forebygge usikker migration og menneskehandel og sætte risikogrupper i stand til at træffe informerede beslutninger.						
Cambodja	Cambodja2	Projektet søger at fremme integrationen af børns rettigheder i regeringsmyndighedernes arbejde for at bekæmpe menneskehandel samt i NGO'ernes og lokalsamfundenes praksis ved at fremme ændringer i samfundets syn på børn.						
Cambodja	Cambodja3	Aktionen behandler den ekstreme sårbarhed hos børn på flugt ved at forhindre, at de udnyttes, og sætter børneofre i stand til at komme sig og komme videre med deres liv. Den tilstræber ikke blot at gøre forældre og samfund opmærksomme på risici og sårbarhed, men at skabe muligheder og give børnene mulighed for personlig udvikling.						
Cambodja	Cambodja4	Projektet har til formål at give civilsamfundsorganisationer, lokale myndigheder, migranter og deres familier større viden, så de kan se, når der er tale om udnyttelse, og give dem bedre formidlings- og kommunikationsfærdigheder for at øge bevidstheden på lokalt, nationalt og internationalt plan. Et bedre forberedt og udstyret civilsamfund vil øge mulighederne for at sætte fokus på den faktiske situation på stedet og understrege manglen på forbindelser og informationsudveksling mellem de lokale og de nationale myndigheder.						
Indonesien	Indonesien1	Denne aktion sigter mod at styrke civilsamfundsorganisationernes fortaleraktiviteter i forbindelse med spørgsmål om menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn gennem unge menneskers deltagelse.						
Nepal	Nepal1	Projektets formål har været at styrke de mest sårbare grupper i tre distrikter i det midtvestlige Nepal ved at give dem adgang til menneskerettigheder og beskyttelse mod vold.						

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektsresultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennem-førelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Nepal	Nepal2	At bidrage til at fremme sårbare befolkningsgruppers rettigheder ved at bekæmpe handel med kvinder og piger i Nepals vestligste region.						
Nepal	Nepal3	Projektet sigter mod at fremme sikker migration og beskytte kvindelige migrantarbejders rettigheder via mobilisering og styrkelse af civilsamfundets reaktion.						
Myanmar	Myanmar1	Det overordnede mål er at indføre et effektivt nationalt system til beskyttelse af børn i Myanmar til gavn for seks millioner sårbare børn.						
Thailand	Thailand1	Det specifikke mål er at udvikle systemer til beskyttelse af børn på lokalt og kommunalt plan, som forhindrer menneskehandel og andre former for misbrug, forsømmelse, vold og udnyttelse samt beskytter sårbare børn i tre kommuner og bidrager til udvikling af et effektivt system til beskyttelse af børn på nationalt plan.						
Thailand	Thailand2	Projektet tager sigte mod at bidrage til at reducere arbejdsmæssig og seksuel udnyttelse af migranter, herunder ofre for menneskehandel, gennem støtte til en human tilbagesendelses- og reintegrationsproces, hvor der lægges vægt på at styrke deres rolle økonomisk og socialt. Ved projektets afslutning vil tjenesteydernes kapacitet til at tilbagesende og reintegrere migranter, som har været udsat for arbejdsmæssig og seksuel udnyttelse, herunder ofre for menneskehandel, være blevet bedre i Thailand, Filippinerne og i EU og nabolandene takket være styrket koordinering og henvisning mellem de centrale agenturer og interessenter.						
Thailand	Thailand3	Projektet tager sigte mod at reducere tvangsarbejde, børnearbejde og andre uacceptable former for arbejde og gradvist afskaffe udnyttelse af arbejdstagere, især migrantarbejdere, i fiskeri- og skaldyrsektoren og derved sikre bedre overholdelse af de grundlæggende rettigheder på arbejdet.						
Vietnam	Vietnam1	Projektet har til formål at bidrage til de nationale bestræbelser på at reducere vold mod kvinder ved at sikre bedre beskyttelse og støtte til kvinder, der har været udsat for vold.						

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektsresultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennemførelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Vietnam	Vietnam2	Projektet sigter mod at fremme og styrke respekten for menneskerettighederne og de grundlæggende rettigheder for kvinder, der lever i fattige og fjerntliggende områder i Vietnam, især de der tilhører sårbare grupper såsom nationale mindretal, kvinder uden uddannelse og hjemvendte ofre for menneskehandel.						
Indien	Indien1	Projektet sigter mod at bidrage til at beskytte rettighederne for de indiske migrantarbejdere, som migrerer til/i Golfstaterne, ved at opbygge kapacitet hos 20 ikke-statslige aktører og 50 embedsmænd fra relevante ministerier (indenrigsministeriets departement for immigration, ministeriet for oversøiske anliggender, ministeriet for beskæftigelse, ministeriet for kvinders og børns udvikling, samt velfærdsministeriet) i Indien og Golfstaterne med henblik på at fremme migrantarbejders rettigheder.						
Indien	Indien2	Projektets overordnede mål er at sikre, at den indiske regerings indsats med henblik på at etablere institutionaliserede forebyggelsesmekanismer for at standse menneskehandel i de distrikter, hvor den har sin kilde, senest i 2015 støttes og styrkes gennem lokalsamfundsaktioner.						
Indien	Indien3	Bekæmpelse af handel med kvinder og børn gennem kapacitetsopbygning, uddannelse og bevidstgørelse af de retshåndhævende myndigheder, støtte til og beskyttelse af ofre, retsforfølgning og opløsning af kriminelle netværk, som er involveret i handel med kvinder og børn, ved at skabe netværk og partnerskaber blandt agenturerne i oprindelses-, transit- og bestemmelsesområderne.						
Filippinerne	Filippinerne1	Bidrage til et forvaltningsmiljø, hvor fremme af menneskerettighederne er i centrum, navnlig opfyldelsen af de lokale regeringsenheders forpligtelse til at beskytte sårbare befolkningsgrupper mod menneskehandel og vold og fremme deres rettigheder og at øge kvinders kapacitet til at kræve anerkendelse af deres rettigheder.						
Filippinerne	Filippinerne2	Projektets formål er at bidrage til at gennemføre den valgfri protokol vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografi, loven om bekæmpelse af menneskehandel fra 2003 (lov 9208) og andre relevante love i Filippinerne.						
Pakistan	Pakistan1	Dette projekt har tre hovedmål: 1) at afbøde konsekvenserne af seksuelt misbrug af børn, kommerciel seksuel udnyttelse af børn og intern handel med børn 2) at udvikle lokal kapacitet til at reagere på børnemisbrug og 3) at udvikle fredelige demokratiske processer baseret på dialog, solidaritet og retfærdighed for at fremme beskyttelse af børn.						

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektsresultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennem-førelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Indien - Nepal - Bangladesh	Regional1	Forebyggelse af usikker migration og handel med børn og unge fra Indien (West Bengal og Andhra Pradesh) og Bangladesh (distrikter og landsbyer med stor migration), rehabilitering af ofre, som er handlet fra Indien (West Bengal og Andhra Pradesh), Nepal og Bangladesh.						
Indien - Nepal	Regional2	Vellykket integration i samfundet af børn, der har overlevet menneskehandel. Specifikt mål: at sikre bedre beskyttelse, plejekvalitet og integration af handlede børn i Indien og Nepal.						
Cambodja	Cambodja5	Projektets overordnede mål er at fremme sikker migration for at beskytte de cambodjanske migranternes rettigheder (herunder kvinder og børn) og mindske deres sårbarhed over for arbejdsmæssig udnyttelse og menneskehandel.						
Bangladesh	Bangladesh1	Projektet sigter mod at styrke de lokale myndigheders tjenesteydelser i samarbejde med ikkestatslige aktører for at reducere usikker migration af børn fra land til by og forbedre situationen for migrantbørn.						
Bangladesh	Bangladesh2	Projektet sigter mod at reducere tilfælde af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn i de områder, hvor projektet gennemføres, og rehabiliter og reintegrere disse børn i samfundet.						
Bangladesh	Bangladesh3	Det overordnede mål og formål med dette projekt er at sikre, at flygtninges rettigheder respekteres og styrkes og forbereder dem på fremtidige bæredygtige løsninger. Det specifikke mål er at styrke flygtninge og hjælpe dem til at blive tilstrækkeligt selvhjulpne, så de kan leve et konstruktivt liv i et sikkert og trygt miljø.						
Bangladesh	Bangladesh4	Aktionen sigter mod at styrke statslige og ikkestatslige aktørers kapacitet til at udrydde alle former for vold mod børn. Dette skal opnås gennem en styrkelse af lokalbefolkningernes aktioner til beskyttelse af børn og gennem juridisk bistand og omfattende rehabilitering til reintegration af børn, der er ofre for vold.						

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektsresultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennemførelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Bangladesh	Bangladesh5	Projektet sigter mod at fremme rettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder for teplantagearbejdere i "bundne situationer" og for mindre kendte etniske grupper og præsentationen af dem i den bredere sociokulturelle og politisk-økonomiske sammenhæng i Bangladesh gennem interventionsanalyse (kortlægning), kapacitetsopbygning samt bevidstgørelse og fortaleraktiviteter.						
Bangladesh	Bangladesh6	Projektet har til formål at fremme et miljø i Bangladesh, hvor rohingyaflugtninge nyder passende international beskyttelse, og hvor forsøget på at finde en bæredygtig løsning fortsættes.						
Bangladesh	Bangladesh7	Det overordnede mål med aktionen til bekæmpelse af kommerciel seksuel udnyttelse af børn i Bangladesh er at bidrage til at afskaffe kommerciel seksuel udnyttelse af børn. Aktionens specifikke mål er at beskytte og fremme rettigheder for overlevende børn, og børn, der risikerer at blive udsat for kommerciel seksuel udnyttelse, ved at fremme gennemførelsen af ILO's konvention 182 (ILO-C182) og den anden valgfrie protokol til FN's konvention om barnets rettigheder i Bangladesh.						
Bangladesh	Bangladesh8	Det overordnede mål er at forebygge alle former for vold og forskelsbehandling af sårbare grupper, navnlig kvinder og piger, ved at fremme menneskerettighederne i specifikke områder i Bangladesh.						
Thailand	Thailand4	Projektets overordnede mål er at sikre, at kvinder i 12 nordøstlige provinser i Thailand, som er sårbare over for vold i hjemmet eller seksuel vold og menneskehandel, eller som har svært ved at få adgang til sundhedstjenester, navnlig reproduktive sundhedstjenester, har fået bedre adgang til juridisk beskyttelse og sundhedstjenester, når projektet slutter om fire år.						
Thailand	Thailand5	Formålet med projektet er at give flygtninge, der lever i lejre, og asylansøgere fra Myanmar mere beskyttede omgivelser i Thailand.						
Thailand	Thailand6	Aktionen sigter mod at forbedre kapaciteten hos 205 ikkestatslige aktører, som arbejder i områder, der er tæt befolket med burmesiske migranter, og samtidig at støtte migranternes rettigheder og muliggøre lovgivningsmæssige ændringer (på lokalt og nationalt plan og i provinserne) via platforme for dialog mellem lokale myndigheder, det thailandske civilsamfund og burmesiske lokalsamfund.						

			Udformningens egnethed		Overvågning og gennemførelse		Resultater og projektresultaternes bæredygtighed	
Land	Reference i teksten	Projektets målsætning	SMART-mål / RACER-indikatorer	Andre udformningsaspekter (f.eks. referencescenarie, erfaringer, budget)	Overvågning	Gennemførelse og andre spørgsmål	Resultater	Bæredygtighedshensyn
Regionalt	Regional3	Målet med programmet er at støtte ASEAN i dennes integrationsproces via gennemførelse af den overordnede plan for ASEAN-konnektivitet, navnlig mellemfolkeligt set, og ved at styrke de retshåndhævende myndigheders netværker og samarbejde på de vigtigste transitknudepunkter ved hjælp af en undersøgelse om lempelse af visumkravene i ASEAN for ASEAN statsborgere og ikke-ASEAN statsborgere.						

Bemærk: Ved vurderingen af disse projekter tog vi hensyn til iboende udfordringer i forbindelse med menneskerettighedsprojekter. F.eks. kræver bæredygtighed ofte vedvarende støtte fra donorer og opbygning af nationalt ejerskab for at opretholde de opnåede resultater.

Bemærk: Der var 10 projekter, hvor vi ikke vurderede resultaternes bæredygtighed - enten fordi projekterne var under gennemførelse (syv), eller fordi den endelige rapport ikke var blevet godkendt på tidspunktet for vores undersøgelse (et) eller ikke var tilstrækkeligt detaljeret (to). Blandt disse projekter konstaterede vi betydelige problemer i projektet Bangladesh6, hvor den nationale regering ikke samarbejdede i tilstrækkelig grad, og i Cambodja4, hvor modellen med aflønnede lokale ambassadører var særlig svag.

Farveforklaring:



Standarderne er overholdt fuldt ud på alle væsentlige punkter

Nogle standarder er ikke overholdt.

Afviger væsentligt fra standarderne

Bilag III**Svagheder ved webstedsdatabasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel**

1. Kommissionens fælles RELEX-informationssystem (CRIS) registrerer ikke, om et projekt er relevant i forhold til menneskehandel. Projekter vedrørende menneskehandel registreres i princippet i en særlig database vedrørende menneskehandel, som er tilgængelig via webstedet vedrørende bekæmpelse af menneskehandel. Vi har analyseret webstedsdatabasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og konstateret, at der ikke er nogen konsekvens i, hvornår projekter klassificeres som projekter vedrørende menneskehandel.
 2. I september 2016 offentliggjorde Kommissionen dokumentet "Study on Comprehensive Policy Review of EC-funded anti-trafficking projects". Forfatteren til denne rapport fremsatte et forbehold, som også antyder, at databasen ikke kan betragtes som tilstrækkelig solid eller pålidelig, og hvori det hedder, at undersøgelsen, selv om EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel havde gjort alt for at oplyse kontrahenten om alle de projekter, som samtlige tjenestegrene finansierede i hele den undersøgte periode, ikke kan betragtes som en fuldstændig udtømmende oversigt over alle projekter finansieret af Kommissionen på området menneskehandel.
 3. Den manglende konsekvens blandt projekterne i databasen fremgår også af analysen af stikprøven. Kommissionen betragtede Cambodja5 som et projekt vedrørende menneskehandel, men ikke Cambodja4, som af én af bedømmerne blev anset for at være en fortsættelse af dette projekt.
-

Eksempler på projekter, som er registreret/ikke registreret i databasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel	
Projekter, som er registreret i webstedsdatabasen vedrørende menneskehandel	Tilsvarende projekter, som ikke er registreret
<u>Fremme af virksomheders samfundsansvar på området menneskehandel</u> <u>HOME/2011/ISEC/AG/THB/4000001962)</u> Hovedformålet med projektet er at forbedre forebyggelsen af menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft ved at omsætte og gennemføre FN's vejledende principper om erhvervslivet og menneskerettigheder på området menneskehandel. Tre sektorer vil være omfattet: landbrug, byggeri og turisme (websted vedrørende bekæmpelse af menneskehandel).	<u>Partnerskaber med henblik på bekæmpelse af børnearbejde i Bangladesh ved at få virksomhederne til at tage samfundsansvar(CRIS 266430)</u> Projektet har til formål at give børnearbejdere i den formelle og uformelle private sektor i Bangladesh et bedre liv og et bedre eksistensgrundlag. Børnearbejde anses for at være den mest almindelige krænkelse af børns rettigheder i Bangladesh, hvor ca. 7,4 millioner børn regelmæssigt arbejder i farlige miljøer. Det generelle problem, som aktionen har til formål at afhjælpe, er virksomhedernes utilstrækkelige kendskab til og udøvelse af samfundsansvar og overholdelse af sociale standarder i den private sektor, hvilket fører til farligt børnearbejde. (Beskrivelse af aktionen 1.6.2)
<u>Forebyggelse af handel med sårbare unge og kvinder i Kosovo (EIDHR/2008/168-436)</u> Projektets formål var at styrke forebyggelsen af menneskehandel gennem kapacitetsopbygning hos de lokale NGO'er, som er aktive i programmer til bekæmpelse af menneskehandel i Kosovo. Projektet sigtede desuden mod at skabe bevidsthed om menneskehandel hos de mest sårbare grupper - såsom elever i grundskolen, ofre for kønsbaseret vold, og piger, som har afbrudt deres skolegang - i Kosovos landområder. Det sigtede ligeledes mod at fremme erhvervsuddannelse for unge kvinder med henblik på	<u>Forbedring af beskyttelsen af børn og rehabilitering af børn, der har været udsat for seksuelt misbrug og udnyttelse i Bangladesh (CRIS 223-092)</u> Projektet har til formål at reducere tilfælde af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn i de områder, hvor projektet gennemføres, og at rehabilitere og reintegrere disse børn.

at mindske deres sårbarhed over for menneskehandel og samtidig blive i stand til at leve et uafhængigt liv (websted vedrørende bekæmpelse af menneskehandel).	
---	--

Kilde: Revisionsrettens analyse webstedsdatabasen vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og CRIS.

KOMMISSIONENS OG EU-UDENRIGSTJENESTENS SVAR PÅ DEN EUROPÆISKE REVISIONSRETS SÆRBERETNING

"EU'S STØTTE TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL I SYD- OG SYDØSTASIEN"

SAMMENFATNING

I. Bekæmpelse af menneskehandel er en integreret del af EU's globale udenrigs- og sikkerhedspolitiske forpligtelse, ifølge hvilken EU engagerer sig i at bekæmpe en lang række krænkelse af menneskerettighederne og imødegå sikkerhedsudfordringer. Menneskehandel er et forholdsvis nyt område i forbindelse med EU's optræden udadtil, idet det har optrådt siden 2009. I hele den indledende periode har engagementet udmøntet sig på politisk niveau, højtstående embedsmandsniveau og teknisk niveau globalt og i Syd- og Sydøstasien.

Som Kommissionen har anført over for Europa-Parlamentet: "Vi er ved at gøre status over erfaringerne med og resultaterne af den nuværende strategi, og i den forbindelse undersøger vi tendenser og problemer samt vurderer og drøfter med interessenterne, hvilke tiltag der er behov for i fremtiden på alle de forskellige politikområder. Vores formål er at imødegå de udfordringer, der opstår som følge af et sociopolitisk miljø i forandring. Vi ønsker samtidig at bevare en samordnet, sammenhængende og konsistent tilgang samt at fortsætte indsatsen for at bekæmpe denne ekstremt skadelige, men yderst indbringende type forbrydelse. Bekæmpelse af menneskehandel er afgørende for, at EU fortsat kan levere resultater: Det skylder vi ofrene og vores samfund".

II. Revisionsretten omtaler EU som en "attraktiv destination" for ofrene. EU kan ganske vist betragtes som en "attraktiv" destination, men det skal understreges, at EU også er et sted, hvor efterspørgslen opstår. Som understreget af Europol og i EU-trusselsvurderingen af grov og organiseret kriminalitet (SOCTA 2013), er drivkræfterne bag menneskehandel den konstante efterspørgsel efter ydelser, som er forbundet med seksuel udnyttelse eller udnyttelse til tvangsarbejde, samt de vedvarende socioøkonomiske uligheder mellem udviklede lande og udviklingslande (Kommissionens arbejdsdokument, som hører til rapporten om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel (2016), SWD(2016) 159 endelig).

III. For så vidt angår bemærkningen om, at "[der endnu ikke er] fremlagt en strategi for bekæmpelse af menneskehandel for perioden efter 2016", bemærker Kommissionen, at der i øjeblikket arbejdes på at udvikle en politikramme for perioden efter 2016, som afspejlet i den europæiske dagsorden for henholdsvis migration og sikkerhed.

VI. EU-Udenrigstjenesten understreger, at vejen til dedikerede partnerskaber mod menneskehandel går via en stadig mere konstruktiv dialog med landene og regionale fora som ASEAN og ASEM om bredere emner som menneskerettigheder og/eller samarbejdsbistand, og i den forbindelse drøftes problemer med menneskehandel i øjeblikket. Det er en proces, der kræver tid, ressourcer og et stærkt samarbejde med modparterne i regionen.

Det er værd at gentage, at fordi menneskehandel er et tværgående fænomen, er det logisk at benytte en bredere tilgang og anvende bredere politikker og instrumenter, f.eks. at løseproblemer vedrørende menneskerettigheder, bekæmpe fattigdom, støtte retsstaten, forvalte grænserne, bekæmpe organiseret kriminalitet og forvalte migration, som Revisionsretten bemærker i rapporten. Arbejdet inden for disse områder tager fat på en lang række underliggende og medvirkende årsager til menneskehandel, så det er afgørende at kunne imødegå dem.

VII. Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens positive vurdering, og selv om Kommissionen er enig i, at det er svært at forbinde specifikke projekter med den samlede forbedring med hensyn til menneskehandel, står det klart, at en kombination af politisk dialog, pres og supplerende

foranstaltninger med vigtige lokale aktører har skabt en fremdrift, der har ført til ændringer i adskillige lande.

Hvad angår de svagheder, der specifikt nævnes, understreger Kommissionen følgende:

- Projekter er pr. definition tidsbegrænsede, og projekternes bæredygtighed er vigtig for Kommissionen.
- Tilskudsprojekterne udformes af den ansøgende NGO, som har ansvar for og gennemfører aktionen. Eventuelle ændringer skal aftales med NGO'en og må ikke ændre vilkårene for bevilling af tilskuddet. Vurderingen af svagheder i udformningen er en kvalitativ vurdering, som afhænger af programlederens eller tilsynsmedarbejdernes individuelle vurdering. Ændringer udspringer ofte af eksterne observatørmissioner eller evalueringer, der tilskynder tilskudsmodtageren til at justere projektets udformning.

Endelig blev mange projekter gennemført under vanskelige politiske og lokale forhold, og projektledelsen skal tilpasses lokale begrænsninger. Det vil uvægerligt forsinke gennemførelsen.

INDLEDNING

3. Kommissionen understreger yderligere, som anført i EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016, at "sårbarhed over for menneskehandel og forskellige former for udnyttelse er kønsafhængig. Mens kvinder og piger typisk handles med henblik på udnyttelse i sexindustrien, som hushjælp eller i plejesektoren, har mænd og drenge en tendens til at blive ofre for tvangsarbejde, navnlig inden for landbrug, byggeri, minedrift og skovbrug samt i fiskerflåder. Endvidere kan der være forskel på de kort- og langsigtede konsekvenser hos handlede kvinder og mænd afhængigt af personens køn og af, hvilken form for menneskehandel der er tale om".

7. Hvad angår Revisionsrettens bemærkning om, at "46 millioner mennesker er fanget i en form for moderne slaveri", understreger Kommissionen, at skøn og statistik bør fortolkes forsigtigt, idet der tages højde for den seneste UNODC Global Report on Trafficking in Human Beings (2016).

Tallet 46 millioner mennesker i moderne slaveri er kun et skøn over både menneskehandel og andre fænomener. Det er ikke udtryk for den faktiske udbredelse af menneskehandel eller antallet af ofre for menneskehandel, som er kommet i kontakt med myndighederne. Desuden er der, som Revisionsretten anfører i fodnote 5, hverken nogen retlig kvalifikation for eller definition af begrebet moderne slaveri.

12. Kommissionen arbejder på at udvikle en politikramme for perioden efter 2016, som det kommer til udtryk i den europæiske dagsorden for henholdsvis migration og sikkerhed.

BEMÆRKNINGER

22. Kommissionen fremhæver, at vedtagelsen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2012-2016 var slutresultatet af en procedure, som omfattede målrettede høringer ifølge de gældende procedurekrav. EU's strategi var resultatet af høringer af en lang række interessenter (medlemsstater, NGO'er, internationale organisationer, EU-agenturer). Data om menneskehandel, herunder de foreliggende statistikker, situationsrapporter, juridiske og økonomiske analyser, f.eks. SOCTA og data og rapporter fra EU-agenturer, blev indsamlet inden for denne ramme.

Det er vigtigt at understrege, at alle interessenter hilste EU-strategien velkommen, herunder i form af Rådets konklusioner om den nye EU-strategi 2012-2016: på vej mod udryddelse af menneskehandel, 3195. samling, Retlige og Indre Anliggender, Luxembourg, den 25. oktober 2012.

23. Fælles svar til punkt 23 og 24.

Kommissionen har i stort omfang rapporteret om de aktioner, der blev gennemført som led i EU-strategien, og som blev nøje overvåget med rapporter og undersøgelser efter behov. Kommissionen

understreger, at der findes en midtvejsrapport om gennemførelsen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel, COM (2014) 635 final. Selv om den ikke var et retligt krav til Kommissionen, bidrog den til at gøre status over fremdriften i gennemførelsen af EU-strategien.

Navnlig indeholder midtvejsrapporten et afsnit om de skridt, der er taget siden 2012 i henhold til det indsatsorienterede dokument (AOP) fra 2009 om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel. Rapporten omfatter ikke kun arbejde, der er udført i samarbejde mellem EU-institutioner, -agenturer og -organer, medlemsstater, civilsamfundsorganisationer og den private sektor. Den omfatter også aktioner inden for EU og i samarbejde med lande uden for EU, som er oprindelses-, transit- og bestemmelseslande. Desuden omfatter rapporten et bilag om det vigtige arbejde, som syv EU-agenturer inden for retlige og indre anliggender (EASO, Frontex, Europol, EIGE, FRA, CEPOL, Eurojust) har udført i indsatsen mod menneskehandel, på grundlag af den fælles udtalelse, der blev undertegnet af direktørerne for disse agenturer på EU's dag for bekæmpelse af menneskehandel den 18. oktober 2011.

Endvidere indeholder Kommissionens første rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel [COM(2016) 267 final] og Kommissionens tilhørende arbejdsdokument [SWD(2016) 159 final], en lang række oplysninger om de leverede aktioner og resultater også som led i EU-strategien vedrørende bekæmpelse af menneskehandel.

Al dokumentation i EU-strategien blev offentliggjort, hvor det var relevant, på Kommissionens websted for bekæmpelse af menneskehandel (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>). Det drejer sig bl.a. om den omfattende politikgennemgang af projekter finansieret af Europa-Kommissionen til bekæmpelse af menneskehandel, "Comprehensive Policy Review of anti-trafficking projects funded by the European Commission", (2016), samt en række andre relevante undersøgelser, retningslinjer og håndbøger.

25. Med hensyn til bemærkningen om, at den parallelle regionale og bilaterale prioritering ikke var tilstrækkelig nyttig som retningsgivende for indsatsen, vil Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten gerne gøre det klart, at denne omfattende formulering åbnede mulighed for udnytte de tilgængelige dialoger og/eller partnerskaber mest muligt – både bilateralt og multilateralt/regionalt – for at imødegå problemer med menneskehandel med lande i Syd- og Sydøstasien. 2012-prioriteringen var retningsgivende i en bredere betydning, nemlig for den politiske dialog og det politiske engagement på højere niveau i forbindelse med kampen mod menneskehandel.

På den anden side anerkender Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, at der er behov for opfølgning på og gennemgang af prioriteringen. Det kan tages i betragtning ved udarbejdelse af en politikramme for perioden efter 2016.

33. Kommissionen minder om, at programmeringsdokumenternes længde er begrænset, og i forbindelse med valg af fokusområde nævnes menneskerettigheder regelmæssigt sammen med god regeringsførelse/retsstaten i de fleste lande.

34. Kommissionen vedligeholder og udvikler et websted for bekæmpelse af menneskehandel (<https://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), som indeholder en database med projekter vedrørende menneskehandel, som er finansieret af Europa-Kommissionen, samt oplysninger om bl.a. EU's retlige og politiske instrumenter, foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel i medlemsstaterne, støttemuligheder og EU-initiativer. Projektoplysningerne kommer fra de respektive generaldirektorater, der er ansvarlige for forvaltningen af de forskellige støtteinstrumenter. De ansvarlige tjenestegrene vurderer fra sag til sag, om et projekt udgør en aktion, der er relevant for bekæmpelse af menneskehandel.

36. EU-Udenrigstjenesten glæder sig over, at Revisionsretten i denne sammenhæng anerkender vigtigheden af de forskellige menneskerettighedsdialoger mellem EU og lande i Syd- og

Sydøstasien. EU rejser sådanne spørgsmål både i specifikke menneskerettighedsdialoger og i andre politikfora som GSP+-observatørmissioner, blandede udvalg og ad hoc-møder. Dialogerne med de enkelte lande suppleres med tilsvarende regionale dialoger mellem EU og f.eks. ASEAN og ASEM.

38. EU-Udenrigstjenesten er enig i konklusionen og vil gerne gøre det klart, at spørgsmål om menneskerettigheder kan drøftes i forskellige former for dialog med partnere i regionen. Med Thailand drøftes menneskerettighedsspørgsmål nemlig på møder mellem højtstående embedsmænd, indtil partnerskabs- og samarbejdsaftalen er gennemført. Desuden drøftes nogle menneskerettighedsspørgsmål i forbindelse med drøftelserne af ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri og arbejdsspørgsmål, som Kommissionen leder. Se også svaret til punkt 36 ovenfor.

40. EU samarbejder med alle lande om at bekæmpe menneskehandel, som de forskellige projekter viser. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten er stærkt engageret i EU-ASEAN-partnerskabet og er klar til at udvikle dets potentiale yderligere.

Se også svarene til punkt 36, 38, 43 og 70.

41. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten bekræfter, at EU er engageret i Baliprocessen via medlemsstaterne og Europa-Kommissionen som observatører og fortsætter med at vurdere processens potentiale. Den nederlandske udenrigsminister repræsenterede EU's højtstående repræsentant og næstformand for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik på det 6. ministermøde i Baliprocessen den 23. marts 2016.

42. Med hensyn til Revisionsrettens bemærkning om en gruppe af eksperter understreger Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten, at menneskehandel først for relativt nylig er blevet fast etableret som et fokusområde for EU – i 2009 med vedtagelsen af EU's indsatsorienterede dokument om de eksterne aspekter af menneskehandel. I hele den efterfølgende indledende periode er der arbejdet på at opbygge en sådan ekspertise, f.eks. ved uddannelse af medarbejdere fra EU-delegationerne og ved at udsende informationspakker til de berørte tjenestegrene og alle EU-delegationer.

I EU-delegationerne håndteres spørgsmål vedrørende menneskehandel normalt i fællesskab mellem kontaktpunktet for menneskerettigheder og chefen for den politiske afdeling. Kontaktpunkter for menneskerettigheder, der omfatter menneskehandel, kendes derfor til hver en tid.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten har forpligtet sig til at fortsætte med at formidle oplysninger og øge medarbejdernes forståelse af EU's politik vedrørende menneskehandel, som er en integreret del af EU's globale strategiske aktion.

43. Når det skal beslutes, hvordan mandatet for partnerskaber imod menneskehandel skal gennemføres, har den mest hensigtsmæssige metode ofte været at udnytte eksisterende eller bredere politikdialoger mest muligt.

På det seneste er der udpeget EU-forbindelsesofficerer for migration i forhold til bestemte lande (f.eks. Pakistan og Bangladesh) samt en dedikeret Europol-embedsmand i Singapore, som alle bl.a. arbejder med området menneskehandel.

46. Kommissionen følger sine regler og behandler de enkelte forslag ens for at sikre en retfærdig og lige behandling. Synergier og samspil med andre projekter håndteres via koordineringsaktiviteter, som EU-delegationerne står for.

47. I november 2009 vedtog Rådet for Den Europæiske Union det indsatsorienterede dokument (AOP) om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel. Kommissionen påpeger, at langt de fleste projekter i stikprøven fra Syd- og Sydøstasien var udformet, inden EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel (2012-2016) blev vedtaget. Desuden bør der tages højde for, at bekæmpelse af menneskehandel kun var en blandt flere

målsætninger i adskillige projekter. Endelig er det vigtigt at bemærke, at det, ifølge oplysninger fra medarbejdere i felten, er vanskeligere for NGO'er at arbejde med den kriminelle del af menneskehandel, og NGO'erne hellere vil arbejde med forebyggelse og beskyttelse.

48. Indikatorer kan formuleres på forskellige måder, og det er en kvalitativ proces, som projektets forslagsstillere udøver efter bedste evne, når projektet skal udformes. Under indkaldelsen af forslag udvælges tilskud efter en udbudsprocedure, hvorefter de bedste forslag vælges. Mangelen på data om menneskehandel i nogle tilfælde gør det vanskeligere at definere umiddelbart målbare mål og indikatorer. Desuden er det ikke alle NGO'er, som har mulighed for at engagere de mest kvalificerede forslagsskrivere, men de udfører som udgangspunkt alligevel aktiviteterne godt og opnår håndgribelige resultater.

Tekstboks 1

Hvad angår projekt Philippines¹, henviser Revisionsretten til de overordnede mål, som projektet blot skal bidrage til. De konkrete mål for projektet er passende specifikke, og indikatoren for at etablere en referenceundersøgelse af de relevante loves gennemførelsesstatus er målbar.

Vedrørende Bangladesh⁵ bemærker Kommissionen, at selv om de håndgribelige indikatorer som udgangspunkt var svage, indførte EU-delegationen senere ændringer af den pågældende logframe. Indførelsen af passende SMART-mål og RACER-indikatorer satte delegationen i stand til at måle resultaterne bedre, både kvantitativt og kvalitativt, i vurderingen af de endelige beskrivende og finansielle rapporter. Projektet leverede de planlagte resultater og outputs.

Med hensyn til India¹ forelå der et skøn af gennemsnitsomkostningerne ved emigration, da forslaget blev indgivet, som byggede på en tilsvarende undersøgelse, som et andet agentur havde udført i 2008. Der forelå også tilstrækkelige uofficielle oplysninger om den gæld, som migranterne og deres familier oparbejder som følge af de høje migrationsomkostninger, især via skrupelløse rekrutteringsbureauer og mellemmand, til at gøre den foreslåede indikator og de tilsvarende aktiviteter relevante.

Det var ganske vist ikke muligt at udføre den omfattende undersøgelse i sidste ende på grund af ressourcemæssige og logistiske begrænsninger, men der blev alligevel arrangeret interaktions-/feedbackmøder med mindre grupper for at vurdere effekten. Derfor giver en indikator for emigrationsomkostninger mening, og mange lande har politikker om at mindske omkostningerne til bureauer, som er en byrde for fattige migrantarbejdere.

49. Kommissionen er enig i, at referenceundersøgelser ikke altid er væsentlige eller effektive.

50. Kommissionen understreger, at der er begrænsninger forbundet med ændring af projektets logframe. Det er meget vanskeligt at definere indikatorer vedrørende menneskehandel, og ændringer af projektets logframe skal aftales med tilskudsmodtagerne. Ændringer af visse indikatorer kan kræve et yderligere budget, som ikke er tilgængeligt, så det er ikke muligt at indgå sådanne aftaler.

a) For så vidt angår Indonesia¹, bemærker Kommissionen, at mens de individuelle evalueringer drøftes inden for evalueringen, behøver bedømmernes specifikke kommentarer ikke at være fuldt ud indarbejdet i den endelige rapport. Når aftalen indgås, benytter projektlederen de enkelte evalueringsark til at bekræfte projektets svagheder og styrker, som kan behandles inden for de gældende regler (Procedurer og praktisk vejledning – PRAG). Alligevel anerkender Kommissionen vurderingen vedrørende indikatorerne, men bemærker også, at projektet var lille, og det samme var EU-støtten (99 000 EUR), og varigheden var kort (18 måneder).

b) Projektet Philippines² blev valgt efter en udbudsprocedure (indkaldelse af forslag), og forslaget blev gransket på grundlag af både styrkerne og svaghederne i udformningen (herunder mål og

logframe). I afsnit 6.5.10.2 i PRAG hedder det netop: "Den ordregivende myndighed kan beslutte, at der kan indføres andre afklaringer eller mindre rettelser i aktionsbeskrivelsen eller budgettet, for så vidt som de ikke betvivler tilskudsbeslutningen og ikke er i modstrid med lige behandling af ansøgere". I forbindelse med Philippines2 kunne ændringer af dele af dokumentet have medført krænkelse af princippet om lige behandling af ansøgere. Projektet blev valgt, fordi det var bedre end andre projekter i den samme indkaldelse af forslag.

c) Hvad angår projektet Nepal3, anføres det i den endelige evalueringsrapport (side 20), at projektet havde fastsat benchmark for de indikatorer, der er identificeret i projektets logframe. Desuden anføres det, at projektets logframe er velformuleret, og de fleste indikatorer og mål fremgår tydeligt.

51. Projekt Bangladesh5 opnåede de planlagte resultater og outputs, selv om konkrete indikatorer først blev formelt indført sent i projektets logframe. Indførelsen af passende SMART-mål og RACER-indikatorer satte delegationen i stand til at måle resultaterne bedre, både kvantitativt og kvalitativt, i vurderingen af de endelige beskrivende og finansielle rapporter.

52.

a) Vedrørende Bangladesh1 kan to områder i projektets udformning have været for ambitiøse, men der er identificeret afhjælpende foranstaltninger, f.eks. at arbejde tidligt om morgenen, når elektriciteten fungerede, og at bruge databasen offline (uden adgang til internettet, men med adgang til el). Selv om det i begyndelsen medførte forsinkelser, understreger Kommissionen, at ministeriet for kommuner og kooperativer efter projektets afslutning har overtaget databasen. Databasen er inkorporeret på kommunens websted og indgår i uddannelsen til det kommunale reformprogram. Det viser, at projektet klarede sig godt efter tilbageslagene i begyndelsen.

b) Kommissionen er enig i, at projektet India1 var for ambitiøst, da det politiske klima for gennemførelsen kunne være meget indviklet, og lovgivning kunne være en langvarig proces. Risikoen var dog kendt på det tidspunkt, hvor forslaget blev evalueret, og vurderingen var, at det lobbyarbejde og pres, som projektet medførte, ville være værdifuldt og i sidste ende bidrage til bedre politikker. Projektet affødte faktisk en række initiativer på politisk niveau, f.eks. det kursusmodul før afrejse, der blev udviklet under projektet og indarbejdet i delstaten Tamilnads orienteringsprogram før afrejse for ufaglærte migranter under Protector of Emigrants Office. Embedsmænd på indiske ambassader i Golfstaterne blev mere proaktive og lydhøre i forbindelse med beskyttelse af migranter i nød, herunder indgriben over for værtslande i Golfen for at sikre, at strandede indere kan komme sikkert hjem og at et svigagtigt rekrutteringsbureau bliver retsforfulgt.

Den undersøgelse, der var resultatet af dette projekt: "Something is better than nothing: enhancing the protection of Indian migrant workers through bilateral agreements and Memorandum of Understanding (MoUs)", havde en multiplikatoreffekt. Den fik fodfæste blandt medlemmerne af Den Internationale Arbejdsorganisation, og som følge heraf indførte en række regeringer i Sydasiens, via projektpartneren, kurser for deres tekniske medarbejdere i, hvordan man udarbejder aftalememoranda. Undertegnelsen af aftalememorandummet mellem Indien og Saudi-Arabien om hushjælpspersonale kunne også siges at være resultatet af det politiske pres, som projektet understøttede.

54. Mange projekter blev gennemført under vanskelige politiske og lokale forhold, og projektledelsen skal tilpasses de lokale begrænsninger. Det er normalt med forsinkelser på grund af specifikke omstændigheder.

Ud fra et generelt synspunkt vil Kommissionen også gerne tilføje, at projekterne udformes af ansøgerne efter bedste evne i god tid inden gennemførelsen. Bekæmpelse af menneskehandel er et politisk følsomt emne i mange lande, og det er ofte nødvendigt med tilpasninger, hvis situationen ændrer sig i et land. Nogle aktiviteter vedrørende menneskehandel, f.eks. bistand til ofre, er ikke

bæredygtige i sig selv, men i nogle lande er det alligevel vigtigt at støtte sådanne aktiviteter, fordi der ellers ikke findes nogen støtteordninger, så ofrene står helt uden støtte. EU-delegationerne tager bæredygtighed op i al deres kontakt med de partnere, der gennemfører projektet, men ikke alle drøftelser dokumenteres.

55. Projekterne blev forlænget for at sikre, at resultaterne kunne opnås, og for at kompensere for bestemte vanskelige situationer i overensstemmelse med god projektledelsespraksis.

56. Det er almindelig praksis, at projektledelsen ændrer tidspunkterne for aktiviteterne i overensstemmelse med ændringer i den lokale situation og partnernes krav.

Tekstboks 2

Vedrørende Cambodia² kan den lille ændring i rækkefølgen ikke automatisk findes at have en negativ indvirkning på projektets effektivitet. Især anden runde af uddannelse af journalister i det sidste halvår nød godt af, at presse gennemgangen var blevet udført fuldt ud som planlagt.

Vedrørende projektet India² understreger Kommissionen, at de omtalte forsinkelser lå uden for EU's mandat, og at EU ikke var i stand til at gribe ind. EU-delegationens erfaring med regeringsagenturer er, at formelle procedurer ofte medfører lange forsinkelser. På grundlag af denne erfaring begrænsede delegationen de tilskudsberettigede ansøgere i de efterfølgende tematiske indkaldelser af forslag i Indien til udelukkende at omfatte NGO'er og ikke FN og andre internationale organisationer. For de sidstnævnte organisationer kræves der forhåndsgodkendelse fra deres nodalministerier, og denne formalitet bliver sjældent afsluttet i tide.

57. Det er i nogle tilfælde nødvendigt med aktioner imod menneskehandel i betragtning af en manglende forpligtelse fra regeringens side til at gøre noget ved problemet og yde støtte til ofrene. Derfor er det i nogle tilfælde nødvendigt at samarbejde med civilsamfundet for at ændre situationen og fremme nationalt ejerskab.

Som følge heraf skal projektledelsen tilpasse aktiviteterne type og tidsforløb til de ændrede behov alt efter den konkrete situation.

Tekstboks 3

Hvad angår projektet Bangladesh¹, understreger Kommissionen, at uddannelsesaktiviteterne netop var betinget af installation og aktivering af den software, der skulle godkendes af Bangladeshs regering. Trods flere forlængelser af kontrakten kunne softwaren ikke blive installeret og aktiveret, inden projektet var afsluttet. Derfor var det ikke muligt at uddanne embedsmændene i, hvordan man skulle bruge denne software, trods den fælles indsats fra partnerne og EU-delegationen. Kort tid efter, at projektet var afsluttet, blev softwaren for registrering af børn (LINK Migration software) indlemmet i Local Government-softwaren (LGSP-2), som er et andet projekt, der er finansieret af regeringen i Vestbengalen. Den nye regering havde til hensigt at begynde at uddanne de embedsmænd, der står for softwaren.

Vedrørende Indonesia¹ bemærker Kommissionen, at der som led i projektet blev holdt møder med interessenter fra de relevante regeringsagenturer, arrangeret af ministeriet for styrkelse af kvinders position og beskyttelse af børn, som stod i spidsen for gennemførelsen af den nationale handlingsplan. Kommissionen bemærkede også, at justeringen af aktiviteterne ikke hindrede opnåelsen af projektets mål.

Kommissionen vil gerne gøre det klart, at aktiviteterne under projektet Myanmar¹ blev udført med operationelle udfordringer i de tre regioner med etniske minoriteter og udbredt fattigdom samt etnisk konflikt med regeringen i Myanmar. Modstand fra de lokale myndigheder (i Namkham og Hpa An) udgjorde endnu en udfordring. Desuden blev aktiviteterne i det andet år afbrudt af et parlamentsvalg i hele landet og dannelse af en ny regering. Mange aktiviteter, f.eks. de rekreative

aktiviteter, kunne derfor ikke finde sted regelmæssigt. I betragtning af lokalsamfundenes forskellige grader af engagement, samarbejdet med de lokale myndigheder og sikkerhedssituationen havde de 33 børnebeskyttelsesgrupper forskellig kapacitet i forskellige bydistrikter. Trods alt var den samlede gennemførelse tilfredsstillende.

Vedrørende India¹ er der i betragtning af det politiske beslutningsklima altid risiko for, at de forventede politikker/love ikke kommer i stand i løbet af projektperioden. Både gennemførelsesorganisationerne og delegationen er klar over denne risiko, som de bevidst løber i viden om, at projektets indsats sandsynligvis vil have en positiv effekt og i sidste ende bidrage til at påvirke den politiske beslutningsproces i det lange løb, også selv om det ikke sker i den nærmeste fremtid. I løbet af projektets varighed blev der udført en hel del lobbyarbejde og lagt pres på de politiske beslutningstagere – regeringer, parlamentsmedlemmer osv.

58. I alle tilfælde blev projekterne forlænget med henblik på at opnå de planlagte resultater og sikre bedre bæredygtighed. Hvis det på kontraktstadiet konstateres, at budgettet er sat for højt, forhandles der om ændringer.

a) For så vidt angår projektet Regional¹, understreger Kommissionen, at eksterne faktorer påvirkede projektets gennemførelse og absorptionskapacitet og i mindre grad de lokale partners kapacitet:

- i) Den indiske regering indførte nye regler om indiske NGO'ers modtagelse og forvaltning af udenlandsk støtte. Det betød, at NGO'erne skulle omlægge deres strategi og deres struktur for, hvordan de modtager og kanaliserer udenlandsk støtte, i overensstemmelse med de nye regler. Desuden medførte ændringer i partner- og ledelsesstrukturen en lang proces med dialog og drøftelser med EU-delegationen. Ikke alle de foreslåede ændringer kunne godkendes i henhold til EU-reglerne, og hele processen tog lang tid, så gennemførelsen blev forsinket. Det betød, at projektets samlede kapacitet for gennemførelse og udnyttelse af budgettet blev reduceret.
- ii) Som led i projektet blev der anmodet om forlængelse uden ekstra omkostninger for at indhente den ovennævnte forsinkelse, men EU-delegationen afslog anmodningen – fordi nogle af de foreslåede arrangementer ikke var i overensstemmelse med de relevante procedurer. Det påvirkede gennemførelsesniveauet yderligere.

b) Vedrørende India³ var det øgede statslige bidrag en positiv udvikling, der forventes at bidrage til projektets bæredygtighed. Kommissionen understreger, at projektet blev forlænget med et år uden ekstra omkostninger for at give mulighed for at gennemføre aktiviteter, der var blevet forsinket af politiske årsager. Det er også vigtigt at bemærke, at underudnyttelsen af budgettet forekom i projektets begyndelse og blev imødegået, efterhånden som projektet skred frem.

c) Projektet Regional² skulle forlænges første gang af to grunde: det tog lang tid at opnå tilladelser til at arbejde med regeringsstøttede krisecentre, og hjemsendelsen af ofre blev forsinket, da de fleste ofre skulle vidne i retssager, og det var også en langvarig proces.

Den anden forlængelse kom i stand, fordi projektet havde mulighed for at opskalere aktiviteter som følge af efterspørgsel fra andre delstatsregeringer, hvilket ville bidrage til projektets succes og potentiale for reproduktion. Da der var midler til rådighed under projektet, betragtede EU det som en god mulighed for at styrke aktionen yderligere.

60. Kommissionen mener, at den bidrog til den positive udvikling.

61. Mens Kommissionen er enig i, at det er svært at forbinde specifikke projekter med den samlede forbedring med hensyn til menneskehandel, står det klart, at en kombination af politisk dialog, pres og supplerende aktioner med vigtige lokale aktører har skabt en fremdrift, der har ført til ændringer i adskillige lande.

64. EU-delegationerne forsøger løbende at forbinde projekterne med andre udviklingspartners initiativer og regeringens indsats.

Tekstboks 4

Kommissionen understreger vigtigheden af indsatsen for at bekæmpe ulovligt, urapporteret og ureguleret fiskeri (IUU-fiskeri). Kommissionens aktioner i den henseende bygger på gennemførelsen af IUU-forordningen, som bl.a. giver mulighed for at samarbejde med tredjelande om gennemførelsen heraf.

Den 21. april 2015 meddelte Kommissionen Thailand, at landet kunne blive klassificeret som et ikkesamarbejdende land i bekæmpelsen af IUU-fiskeri. Beslutningen var resultatet af en grundig analyse og en række drøftelser med de thailandske myndigheder siden 2011. Det er vigtigt at fremhæve, at beslutningen er truffet på grundlag af Kommissionens konklusioner vedrørende Thailands manglende opfyldelse af sine folkeretlige forpligtelser som en flag-, havne-, kyst- eller afsætningsstat og manglende foranstaltninger til at forebygge, afværge og standse IUU-fiskeri.

Kommissionen understreger, at effektive fiskerikontrolpolitikker og en effektiv politikramme for at bekæmpe ulovlige fiskerimetoder indirekte kan støtte og dermed have en positiv indvirkning på respekten for arbejdsforhold og -standarder samt mindske tvangsarbejde, børnearbejde og andre uacceptable former for arbejde.

65. Kommissionen har gjort sit bedste for at sikre bæredygtighed, men lokale vanskelige situationer og mangelen på alternativ støtte gjorde det umuligt at fortsætte alle aktiviteterne.

Eftersom EU ikke permanent kan yde støtte til hjælp til ofrene eller andre løbende behov, afhænger bæredygtigheden af andre bevillinger fra andre udviklingspartnere eller de enkelte landes regeringer, hvilket er uden for EU's kontrol.

Tekstboks 5

Hvad angår Nepal¹, har EU ingen kontrol over NGO'ernes beslutninger om at ændre omfanget af deres arbejde, som til en vis grad afhænger af muligheden for støttebevillinger. Det bør bemærkes, at en partner i projektet Nepal faktisk kunne fortsætte aktiviteten, takket være støtte fra anden side. Selv om den ledende partner ikke længere arbejder i de tre distrikter, fik den lokale partner bemyndigelse hertil. Det bør ses som en positiv effekt, som ethvert projekt, der gennemføres af en international NGO, sigter mod, nemlig at styrke opbygningen af kapacitet hos en lokal organisation eller støttemodtageren på græsrodsniveau med hensyn til bæredygtighed. Den lokale partner og lokale grupper har fortsat de aktiviteter, der blev indført og iværksat af projektet, på alle mulige måder alt efter mulighederne for støtte.

Med hensyn til Indien² er de fælles panchayat-midler givet til selvhjælpsgrupper for kvinder med henblik på at drive aktionscentre og andre levebrødsaktiviteter, som bør fortsætte efter projektet og bidrage til både institutionel og finansiel bæredygtighed. Der er etableret tilstrækkelige forbindelser mellem politiet og panchayat- og kvindegupperne, som også bør fortsætte efter projektets afslutning.

Hvad angår Bangladesh³, holder EU-delegationen nøje øje med rohingya-flygtningenes situation, men der er dog ikke tale om nogen bæredygtig politisk situation mellem de involverede regeringer, hvilket EU ikke har kontrol over.

66. EU-delegationerne drøfter og overvåger bæredygtigheden som led i deres interaktioner med dem, der gennemfører projektet. Støttemodtagerne er dog fuldt og helt ansvarlige for deres egne handlinger (inklusive bæredygtighed og projektledelse), som de normalt medfinansierer.

KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

68. EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen er enige med Revisionsretten i, at bekæmpelse af menneskehandel er en kompleks og langsigtet proces, hvor der skal tages fat i de underliggende årsager. Fattigdom, som Revisionsretten nævner i sine bemærkninger, bør dog også tages i betragtning som en meget vigtig underliggende årsag. Via den politiske dialog og bistandsinstrumenterne har EU klart hjulpet landene i Syd- og Sydøstasien med at bekæmpe menneskehandel. Det fremgår af den progressive karakter af dialogen med disse lande om emnet og de foranstaltninger, som mange af landene træffer. Det står imidlertid klart, at selv om situationen har forbedret sig, er menneskehandel ikke udryddet, og der er brug for fortsat indsats.

69. Kommissionen fremhæver, at den, selv om den ikke er retligt forpligtet til det, i væsentligt omfang har rapporteret om aktionerne under strategien og nøje overvåget fremskridtene med rapporter og undersøgelser efter behov. I den forbindelse findes der en midtvejsrapport om gennemførelsen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel (COM (2014) 635 final). Selv om den ikke var et retligt krav til Kommissionen, bidrog den til at gøre status over fremdriften i gennemførelsen af strategien.

Navnlig indeholder midtvejsrapporten et afsnit om de skridt, der er taget siden 2012 i henhold til det indsatsorienterede dokument (AOP) fra 2009 om styrkelse af EU's eksterne dimension inden for bekæmpelse af menneskehandel.

Endvidere indeholder Kommissionens første rapport om de fremskridt, der er gjort i bekæmpelsen af menneskehandel [COM(2016) 267 final] og Kommissionens tilhørende arbejdsdokument [SWD(2016) 159 final], en lang række oplysninger om de leverede aktioner og resultater også som led i EU-strategien vedrørende bekæmpelse af menneskehandel.

Kommissionen understreger, at en række vejledende rapporter og dokumentation vedrørende EU's strategi til bekæmpelse af menneskehandel er offentliggjort på Kommissionens websted for bekæmpelse af menneskehandel:

- Kommissionens arbejdsdokument, midtvejsrapport om gennemførelsen af EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel (Bruxelles, 17.10.2014, SWD(2014) 318 final).
- 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 ofre herfor, Bruxelles, 19.5.2016 COM(2016) 267 final, og Kommissionens tilhørende arbejdsdokument (Bruxelles, 19.5.2016 SWD(2016) 159 final).
- Kommissionens rapport 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, COM(2016) 722.
- Kommissionens rapport med en vurdering af, hvilken indvirkning den eksisterende nationale lovgivning, der gør det strafbart at bruge tjenester i forbindelse med udnyttelse af menneskehandel, har haft på forebyggelsen af menneskehandel, jf. artikel 23, stk. 2, i direktiv 2011/36/EU, COM(2016) 719.

Al dokumentation som led i strategien er offentliggjort, hvor det er relevant, på Kommissionens websted for bekæmpelse af menneskehandel (<http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>), herunder den omfattende politikgennemgang af projekter finansieret af Europa-Kommissionen til bekæmpelse af menneskehandel, "Comprehensive Policy Review of EC-funded anti-trafficking projects", (2016), samt en række andre relevante undersøgelser.

70. EU-Udenrigstjenesten understreger, at vejen til dedikerede partnerskaber mod menneskehandel går via en stadig mere konstruktiv dialog med landene og i regionale fora som ASEAN og ASEM

om bredere emner som menneskerettigheder og/eller samarbejdsbistand, og i den forbindelse drøftes spørgsmål om menneskehandel i øjeblikket. Det er en proces, der kræver tid, ressourcer og et stærkt samarbejde med modparterne i regionen.

Det er værd at gentage, at fordi menneskehandel er et tværgående fænomen, er det logisk at benytte en bredere tilgang og anvende bredere politikker og instrumenter, f.eks. at løse problemer vedrørende menneskerettigheder, bekæmpe fattigdom, støtte retsstaten, forvalte grænserne, bekæmpe organiseret kriminalitet og forvalte migration, som Revisionsretten har bemærket i rapporten. Arbejdet inden for disse områder tager fat på en lang række underliggende og medvirkende årsager til menneskehandel, så det er afgørende at kunne imødegå dem.

Anbefaling 1:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer anbefalingen. Navnlig vil anbefalingen om at foreslå Rådet en ajourført liste over (geografiske eller tematiske) prioriteter indgå i arbejdet med at udarbejde en politikramme for perioden efter 2016 og interventioner imod menneskehandel.

Dette strategiske grundlag anvendes ved fastsættelsen af målsætninger og mål for projekterne vedrørende menneskehandel i regionen i forbindelse med udarbejdelsen af den næste finansielle programmeringscyklus i 2019. De tilhørende operationelle retningslinjer vil afspejle de reviderede målsætninger og mål. Desuden kan indsatsen for at udrydde menneskehandel under det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder (EIDHR) indgå som en programprioritet i Syd- og Sydøstasien.

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten tilstræber stærkere fokus på menneskehandel i den løbende dialog med de enkelte lande, f.eks. om menneskerettigheder, men også i andre relevante politikker. Den eksisterende politiske og tekniske rapportering vil blive forbedret i overensstemmelse hermed.

Endelig vil Kommissionen i EU's udenrigspolitik gøre fuld brug af det fælles dokument fra tjenestegrenene om EU's aktiviteter vedrørende ligestilling mellem kønnene og styrkelse af kvinders position, som omfatter menneskehandel med kvinder og børn samt indikatorer og eksempler på positive aktiviteter.

71. Kommissionen minder om, at udarbejdelse af specifikke mål og indikatorer er en vanskelig og subjektiv proces, da mængden af foreliggende data er begrænset, og det er vanskeligt at gribe ind imod ulovlige aktiviteter, der ofte er forbundet med organiseret kriminalitet. I de fleste tilfælde blev der taget hånd om svaghederne, efterhånden som de blev opdaget af den relevante EU-delegation i overensstemmelse med de til enhver tid gældende EU-procedurer. Næsten alle projekterne blev gennemført af NGO'er, og revidering af projektkontrakterne skal aftales med NGO'erne, som måske har andre synspunkter. Det er vigtigt at gentage, at de fleste projekter leverede gode resultater trods svagheder i indikatorerne ind imellem.

Endelig understreger EU-Udenrigstjenesten og Kommissionen, hvad angår synergier mellem projekter og andre redskaber, at EU's politikdialoger vedrørende menneskehandel i høj grad nyder godt af EU's bistandsprojekter vedrørende menneskehandel. Det har været en gensidigt forstærkende proces.

72. Kommissionen glæder sig over Revisionsrettens positive vurdering vedrørende overvågning af projekterne, og selv om Kommissionen er enig i, at det er svært at forbinde specifikke projekter med den samlede forbedring med hensyn til menneskehandel, står det klart, at en kombination af politisk dialog, pres og supplerende aktioner med vigtige lokale aktører har skabt en fremdrift, der har ført til ændringer i adskillige lande.

Med hensyn til det begrænsede nationale ejerskab er det i nogle tilfælde nødvendigt med aktioner imod menneskehandel i betragtning af en manglende forpligtelse fra regeringens side til at gøre noget ved problemet og yde støtte til ofre. Derfor er det i nogle tilfælde nødvendigt at samarbejde med civilsamfundet for at ændre situationen og fremme nationalt ejerskab.

Kommissionen yder den størst mulige indsats for at sikre, at projekterne er bæredygtige. Nogle aktiviteter, f.eks. bistand til ofre, kræver finansiering, som i mange tilfælde ikke ydes i tilstrækkeligt omfang af regeringen, og det er uden for EU's kontrol.

Anbefaling 2:

Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten accepterer anbefalingen for så vidt angår de lande, der er omfattet af revisionen. Kommissionen og EU-Udenrigstjenesten anser alle de foranstaltninger, som Revisionsretten nævner, for at være yderst relevante. Der sættes endnu mere fokus på disse operationelle trin under udarbejdelsen og gennemførelsen af aktioner vedrørende menneskehandel i de potentielle prioritetslande og -regioner i Syd- og Sydøstasien.

Begivenhed	Dato
Revisionsplanens vedtagelse/revisionens start	15.3.2016
Officiel fremsendelse af udkastet til beretning til Kommissionen (eller en anden revideret enhed)	16.3.2017
Vedtagelse af den endelige beretning efter den kontradiktoriske procedure	2.5.2017
Modtagelse af Kommissionens (eller en anden revideret enheds) officielle svar på alle sprog	8. .2017

©Den Europæiske Union, 2017
 Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Tilladelse til at anvende eller gengive **kort 1** skal indhentes direkte hos indehaveren af ophavsretten.

Menneskehandel er blevet identificeret som en central trussel mod EU, som er fast besluttet på at bekæmpe den, både inden for og uden for sine grænser. Revisorerne undersøgte, om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel var dækkende, og om EU's projekter havde bidraget effektivt til at bekæmpe menneskehandel i Syd- og Sydøstasien. Udryddelse af menneskehandel er nødvendigvis en langsigtet proces, som kræver, at der tages fat på en række underliggende årsager, og at der sættes en stopper for de kriminelle netværk. I betragtning af dette konstaterede vi, at EU var delvist effektiv med hensyn til at støtte bekæmpelsen af menneskehandel i Syd- og Sydøstasien. Vi anbefaler en yderligere udvikling af den strategiske ramme vedrørende menneskehandel, og at projekternes virkning optimeres ved at integrere dem i en omfattende ramme.



DEN
EUROPÆISKE
REVISIONSRET



Publikationskontoret

DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tlf. +352 4398-1

Kontakt: eca.europa.eu/da/Pages/ContactForm.aspx
Websted: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors