



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.12.2022
COM(2022) 732 final

2022/0426 (COD)

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV

**om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av
människohandel och om skydd av dess offer**

{SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} - {SWD(2022) 426 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

MOTIVERING

1. BAKGRUND TILL FÖRSLAGET

• Motiv och syfte med förslaget

I förslaget fastställs ett antal åtgärder för att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer inom den rättsliga ram som finns i unionen, nämligen direktiv 2011/36/EU¹ (*direktivet mot människohandel*). Direktivet mot människohandel utgör en övergripande EU-ram för att förebygga och bekämpa människohandel genom att fastställa minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel, och genom att införa bestämmelser för att stärka åtgärderna för att förebygga detta brott och förbättra skyddet av dess offer, med beaktande av genusperspektivet². Direktivet innehåller gemensamma EU-regler om i) kriminalisering, utredning och lagföring av människohandel, inbegripet fastställande av brottsrekvisit och påföljder, ii) hjälp, stöd och skydd åt offer för människohandel, och iii) förebyggande av människohandel³.

Antagandet av direktivet mot människohandel i april 2011 var centralt för stärkandet av EU:s insatser för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer. Det var ett avgörande steg mot harmonisering av de relevanta reglerna i medlemsstaterna. Ett antal utmaningar har dock uppstått eller fått ökad betydelse sedan 2011. Dessa behandlas genom denna riktade översyn av direktivet.

Kommissionen kommer att fortsätta att prioritera ett korrekt och komplett införlivande och ett fullständigt genomförande av direktivet. Efter antagandet av rapporten om införlivandet⁴ fortsatte kommissionen sitt samarbete med medlemsstaterna och åtog sig att använda sina befogenheter enligt fördragen för att säkerställa ett fullständigt införlivande och genomförande av dess bestämmelser. Kommissionen antog EU:s strategi mot människohandel 2021–2025⁵, som innebar ett multidisciplinärt och övergripande angreppssätt och innehöll detaljerade åtgärder för att förbättra genomförandet av de relevanta bestämmelserna i direktiv 2011/36/EU. Det är en robust strategi för att bekämpa människohandel som omfattar alltifrån förebyggande arbete och skydd av offren till åtgärder för att lagföra och döma människohandlare

Formerna för utnyttjande har förändrats sedan 2011. Sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering har genomgående varit det främsta syftet med människohandel. Människohandel för sexuell exploatering har hela tiden varit den vanligaste formen av

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF ([EUT L 101](#), 15.4.2011, s. 1).

² Europeiska kommissionen, *Kombinerad färdplan för utvärdering/Inledande konsekvensbedömning*. Ref. Ares(2021)4984017 – 05/08/2021. Finns på [följande länk](#).

³ Undersökning: Q 38, två nationella behöriga myndigheter (FR, LU), två nationella rapportörer (EL, RO), två brottsbekämpande myndigheter (EL, IE), fyra övriga (BG, två från ES, MT), två organisationer i det civila samhället (BE, MT).

⁴ Europeiska kommissionen, *Rapport som bedömer i vilken utsträckning medlemsstaterna vidtagit nödvändiga åtgärder för att uppfylla kraven i direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer i enlighet med artikel 23.1*, [COM\(2016\) 722 final](#).

⁵ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025, [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

utnyttjande i EU och står för över hälften av alla offer, i första hand kvinnor och flickor⁶. Människohandel för arbetskraftsexploatering har varit den näst vanligaste formen av människohandel i EU, och antalet offer har ökat snabbt och nästan fördubblats under de senaste fem åren⁷. Efterhand har dock människohandel för andra ändamål blivit allt vanligare, både former av utnyttjande som redan ingår i direktivet mot människohandel (tiggeri, utnyttjande av brottslig verksamhet och avlägsnande av organ) och former som inte uttryckligen nämns i direktivet (däribland tvångsäktenskap och illegal adoption). Över 10 % av alla offer utnyttjas för andra ändamål. Syftet med förslaget är att utvidga den icke uttömmande förteckningen över former av utnyttjande som uttryckligen nämns i direktivet till att omfatta tvångsäktenskap och illegal adoption, för att se till att de nationella rättssystemen omfattar det ökande antalet människohandelssyften.

De metoder som används av människohandlare, som ofta verkar inom ramen för organiserad brottslighet, har också förändrats, vilket har lett till en ökad risk för människohandel. Tekniska framsteg gör det möjligt för människohandlare att rekrytera, annonsera ut och utnyttja offer på distans och att ge exploaterande material stor spridning på nätet. Samma tekniska hjälpmedel gör det svårare att upptäcka brottet, identifiera gärningsmännen och spåra de pengar som använts för att begå brottet och de vinster som det genererar. Syftet med förslaget är att ta itu med de utmaningar som den ökande digitaliseringen av människohandeln innebär och att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot brott som begås med hjälp av tekniska hjälpmedel. Berörda parter, däribland EU-byråer, brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, internationella organisationer och organisationer i det civila samhället, har särskilt under de senaste åren uttryckt oro över det ökande antal människohandelsbrott som begås eller främjas genom användning av informations- och kommunikationsteknik.

Det frivilliga system med påföljder för juridiska personer som för närvarande är i kraft, liksom i vilken utsträckning det har införlivats och tillämpas i medlemsstaterna, uppfyller inte i tillräcklig utsträckning målen med direktivet mot människohandel. Utan att göra avkall på effektiva, proportionella och avskräckande påföljder syftar förslaget till att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås till förmån för juridiska personer genom att ersätta det frivilliga påföljdssystemet med två olika obligatoriska system som är tillämpliga vid standardbrott och grova brott.

Direktivet mot människohandel antogs 2011 och föregick alltså EU:s rättsliga ram för frysning och förverkande. Kommissionen föreslår därför att hänvisningen till spårning, frysning, förvaltning och förverkande av vinning uppdateras genom en uttrycklig hänvisning till EU:s regler i dessa frågor.

Det finns fortfarande stort utrymme för förbättringar när det gäller medlemsstaternas metoder för tidig identifiering och vidarelussning, både på nationell och gränsöverskridande nivå. I synnerhet har inte alla medlemsstater en nationell vidarelussningsmekanism, och mekanismernas struktur och funktion varierar avsevärt mellan medlemsstaterna. Förslaget syftar till att säkerställa att alla medlemsstater genom lagar och andra författningar inrättar en nationell vidarelussningsmekanism, i syfte att effektivisera de berörda nationella institutionernas funktion och ytterligare harmonisera deras strukturer och praxis när det gäller

⁶ 51 % av alla offer i EU under 2019–2020 utsattes för människohandel för sexuell exploatering. De allra flesta är av kvinnligt kön (88 %), varav 73 % kvinnor och 27 % flickor. Europeiska kommissionen, *Rapport om framsteg i kampen mot människohandel* (fjärde rapporten), [hänvisning ska läggas till när rapporten antagits].

⁷ 28 % av alla offer i EU under 2019–2020 utsattes för människohandel för arbetskraftsexploatering, vilket är en betydande ökning jämfört med 2017–2018 (15 %). Se ovan.

vidareslussning av offer till lämpliga hjälp- och stödsystem. Detta kommer också att utgöra det första steget mot inrättandet av en europeisk vidareslussningsmekanism.

Den information som framkommit i nyligen genomförda studier och samråd med berörda parter visar att den efterfrågan som ligger till grund för människohandel inte har minskat trots den stora mängden relevanta utbildningsåtgärder och medvetandehöjande åtgärder och införlivandet av artikel 18.4 i direktivet mot människohandel i ett antal medlemsstater. Trots alla insatser från flera berörda parter kvarstår efterfrågan på sexuella tjänster, billig arbetskraft och billiga produkter. Detta underblåser i sin tur människohandel för sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering. Förslaget syftar till att skapa ytterligare harmonisering mellan medlemsstaterna i syfte att minska efterfrågan. I förslaget erkänns också att straffrätten endast är en del av strategin för att minska efterfrågan, som även fortsättningsvis bör åtföljas av utbildningsåtgärder och medvetandehöjande åtgärder, i linje med direktivet mot människohandel.

Människohandel är ett komplext brott. För att hantera det på lämpligt sätt är det viktigt att utgå från enhetliga och tillförlitliga uppgifter. I likhet med andra brottsområden uppskattas en betydande del av alla fall av människohandel inte rapporteras. Detta är en av de faktorer som gör det svårare att få en fullständig överblick över omfattningen av människohandeln inom EU. Dessutom finns det stora luckor i insamlingen av uppgifter om rapporterade fall, och den statistik som kommissionen samlar in offentliggörs med avsevärd fördröjning efter rapporteringsperioden. Syftet med förslaget är att kräva att medlemsstaterna varje år samlar in uppgifter om människohandel och rapporterar dessa till kommissionen, och ytterligare harmoniserar uppgiftsinsamlingen, för att förbättra insamlingens kvalitet och påskynda offentliggörandet av uppgiftsrapporter.

- **Förenlighet med befintliga bestämmelser inom området**

Direktivet mot människohandel antogs den 15 april 2011. Det har inte ändrats eller reviderats sedan dess. I strategin för säkerhetsunionen⁸ från juli 2020 erkänns utmaningarna med att identifiera, lagföra och bestraffa människohandel, och man tillkännagav en ny omfattande strategi för att bekämpa detta brott. I EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 betonades att kommissionen kommer att fortsätta att prioritera ett komplett införlivande och ett fullständigt genomförande av direktivet mot människohandel. En utvärdering av direktivets genomförande efterlystes och, vid behov och mot bakgrund av denna utvärdering, en revidering av direktivet.

De lagstiftningsåtgärder som ingår i förslaget och de andra åtgärder som kommer att åtfölja det är helt i linje med strategins prioriteringar: att minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel, att upplösa den kriminella modellen för att stoppa utnyttjandet av offer, att skydda och stödja offren, framför allt kvinnor och barn, samt stärka deras egenmakt och att hantera brottets internationella dimension. De föreslagna ändringarna rör utvalda frågor. De syftar till att effektivisera ramen för förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer, och har utarbetats för att komplettera denna på ett samstämmigt sätt.

I förslaget fastställs regler som bygger på medlemsstaternas erfarenheter av att införliva och genomföra direktivet mot människohandel. Det beskriver de förändringar som skett sedan 2011 och de senaste trenderna på området för bekämpning av människohandel, med beaktande av förslag till förbättringar som lämnats av ett stort antal berörda parter. Förslaget utgör därmed en ram som bör göra det möjligt att uppdatera medlemsstaternas nationella

⁸ COM(2020) 605 final.

rättsordningar så att de är bättre rustade att hantera dagens utmaningar.

I förslaget sammanfattas de resultat som kommissionen lagt fram genom sin vartannat år återkommande rapport om framstegen i kampen mot människohandel, i enlighet med artiklarna 19 och 20 i direktivet mot människohandel. Det underbyggs av mötena i EU-nätverket av nationella rapportörer och motsvarande mekanismer i frågor som rör människohandel och EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel, möten med EU-byråerna, utvärderingen⁹ och konsekvensbedömningen¹⁰ av direktivet mot människohandel samt ett stort antal konferenser, möten och utbyten med relevanta intressenter. De föreslagna ändringarna tar också hänsyn till relevanta befintliga studier och rapporter som offentliggjorts av regionala och internationella organisationer.

Förslaget är ett uttryck för kommissionens beslutsamhet att noga övervaka att direktivet mot människohandel införlivas på ett korrekt och fullständigt sätt och att den nationella lagstiftning som införlivar det är effektiv. Kommissionen kommer att använda den information som medlemsstaterna lämnar efter införlivandet. När det gäller de nya reglerna om medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel kommer kommissionen att övervaka införlivandet och effekterna av nationell lagstiftning. Inom [*fem år efter tidsfristen för införlivande*] kommer kommissionen att överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa de nya reglerna och effekterna av dessa åtgärder.

Förslaget är helt i linje med tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000, som EU och alla dess medlemsstater är parter i.

- **Förenlighet med unionens politik inom andra områden**

Utvärderingen av direktivet mot människohandel visade att det rättsliga instrumentet är förenligt med relevanta EU-rättsakter. De föreslagna ändringarna är också i linje med unionens politiska mål, särskilt när det gäller

- den ram som reglerar normerna för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem, särskilt direktiv 2012/29/EU¹¹,
- ramen för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt, särskilt direktiv 2009/52/EG¹²,
- den ram som reglerar utfärdandet av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring

⁹ SWD (2022) 427.

¹⁰ SWD (2022) 425.

¹¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF ([EUT L 315](#), 14.11.2012, s. 57).

¹² Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/52/EG av den 18 juni 2009 om minimistandarder för sanktioner och åtgärder mot arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt ([EUT L 168](#), 30.6.2009, s. 24).

och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna, särskilt rådets direktiv 2004/81/EG¹³,

- den straffrättsliga ramen för bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi, särskilt direktiv 2011/93/EU¹⁴, samt den ram för bekämpande av sexuella övergrepp mot barn som anges i förordning (EU) XXXX/YYYY [*förslag till förordning om fastställande av regler för att förebygga och bekämpa sexuella övergrepp mot barn*]¹⁵,
- ramen för återvinning och förverkande av tillgångar, särskilt Europaparlamentets och rådets direktiv EU/XX/YY¹⁶ [*förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar*].

2. RÄTTSLIG GRUND, SUBSIDIARITETSPRINCIPEN OCH PROPORTIONALITETSPRINCIPEN

• Rättslig grund

Förslaget innebär en ändring av direktivet mot människohandel. Det grundar sig därför på artiklarna 82.2 och 83.1 i EUF-fördraget, som är rättslig grund för den ändrade rättsakten.

• Subsidiaritetsprincipen

I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna enligt artikel 5 i EU-fördraget kan förslagets mål inte i tillräckligt hög grad uppnås av medlemsstaterna, och kan därför bättre uppnås på unionsnivå. I enlighet med artikel 83.1 i EUF-fördraget och de befintliga reglerna i direktivet mot människohandel har medlemsstaterna rätt att anta eller behålla strängare åtgärder än de som fastställs i unionsrätten.

Den befintliga rättsliga ramen för förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer inrättades på unionsnivå, först genom rådets rambeslut 2002/629/RIF¹⁷ och därefter genom direktivet mot människohandel. En förbättring av den nuvarande ramen kan inte uppnås genom att medlemsstaterna agerar självständigt. En grundlig subsidiaritetsprövning gjordes i samband med konsekvensbedömningen av förslaget. Den gränsöverskridande dimensionen av människohandel gäller offrens nationalitet och de brottsliga nätverkens tillvägagångssätt. Den uppgiftsinsamling som genomfördes i samband med utvärderingen visar att 43 % av offren i EU var medborgare i ett land utanför EU, som ofta utsätts för människohandel av tredjelandsmedborgare. Den gränsöverskridande dimensionen återspeglas också i det ökande antalet åtgärder och insattdagar som stöds av Europol och en ökning med över 50 % sedan 2015 i antalet fall av människohandel som registrerats hos Eurojust. Olika delar av ett människohandelsbrott kan äga rum i olika medlemsstater och/eller länder utanför EU. För att förbättra insatserna mot brottslig verksamhet kräver den gränsöverskridande brottsbekämpningen och det rättsliga samarbetet harmonisering av relevant nationell lagstiftning och systematiskt utbyte av god praxis.

¹³ Rådets direktiv 2004/81/EG av den 29 april 2004 om uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som har fallit offer för människohandel eller som har fått hjälp till olaglig invandring och vilka samarbetar med de behöriga myndigheterna ([EUT L 261](#), 6.8.2004, s. 19).

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/93/EU av den 13 december 2011 om bekämpande av sexuella övergrepp mot barn, sexuell exploatering av barn och barnpornografi samt om ersättande av rådets rambeslut 2004/68/RIF ([EUT L 335](#), 17.12.2011, s. 1).

¹⁵ COM (2022) 209.

¹⁶ COM (2022) 245.

¹⁷ Rådets rambeslut av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel, 2002/629/RIF ([EGT L 203](#), 1.8.2002, s. 1).

Följaktligen bygger samarbetet över gränserna i allt högre grad på gemensamma EU-regler på olika brottsområden, som bör fortsätta att omfatta människohandel.

Den ökade relevansen av brottets onlinedimension motiverar också EU-åtgärder. Internet, sociala medier och onlineplattformar ger människohandlare möjlighet att i skyddet av en dataskärm rekrytera, kontrollera, transportera och utnyttja offer samt att flytta vinster och nå ut till användare överallt utan att korsa några gränser. Åtgärder på unionsnivå gör det möjligt för medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter att på ett effektivare sätt utreda och lagföra brott som underlättas av teknik genom att utbyta information och bästa praxis, bland annat om insamling av digitala bevis och om finansiella utredningar.

- **Proportionalitetsprincipen**

De föreslagna ändringarna är begränsade till vad som är nödvändigt för att stärka EU:s ram för förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av dess offer. De går inte utöver vad som är nödvändigt för att nå dessa mål. Förslaget bygger på redan gällande regler som överensstämmer med proportionalitetsprincipen. En detaljerad beskrivning av alternativa åtgärder som kunde ha vidtagits för att uppnå målen i förslaget finns i den åtföljande konsekvensbedömningen.

För att ta itu med former av utnyttjande som för närvarande inte uttryckligen nämns i direktivet mot människohandel föreslås att tvångsaktenskap och illegal adoption uttryckligen läggs till. Det föreslagna tillägget av dessa former av utnyttjande, som redan nämns i skälen i direktivet, anses vara ett rimligt svar på ökningen av andelen fall av människohandel för andra ändamål än sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering.

Brottets onlinedimension omfattas redan implicit av de nuvarande bestämmelserna i direktivet mot människohandel, som inte skiljer mellan brott som begås online eller offline. Det föreslås att man uttryckligen nämner att de uppsåtliga gärningarna, medlen för och syftet med människohandelsbrott bör omfatta gärningar som begås genom användning av informations- och kommunikationsteknik. Syftet med denna ändring är att stärka det straffrättsliga svaret på en av de allvarligaste förändringarna i detta brottsområdes hotbild sedan direktivet antogs. Påföljdsnivån kommer att förbli densamma som för standardbrotten, även om medlemsstaterna inte hindras från att anta ett strängare system.

När det gäller påföljder för juridiska personer föreslås att det införs ett obligatoriskt påföljdssystem för standardbrott med frångående av rätt till offentliga förmåner, stöd eller bidrag samt tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet. Dessa påföljder hör till det frivilliga systemet i det nuvarande direktivet mot människohandel. Ett ytterligare obligatoriskt påföljdssystem infördes för brott som försvåras av omständigheterna i artikel 4.2, vilket inbegriper tillfälligt eller permanent näringsförbud, Rättslig övervakning. och rättsligt beslut om upplösning av verksamheten. Dessa påföljder ingick också i det frivilliga systemet med påföljder för juridiska personer i det nuvarande direktivet mot människohandel. Dessa åtgärder gör det möjligt att stärka de rättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås av juridiska personer, samtidigt som man antar en proportionerlig strategi för påföljder, som bygger på ett obligatoriskt införlivande av alla åtgärder men som innebär att grova brott beläggs med strängare påföljder än vad som föreskrivs för standardbrott.

Det formella inrättandet av en nationell vidareslussningsmekanism genom nationella lagar och andra författningar anses vara en minimiåtgärd för att förbättra vidareslussningen av identifierade offer, eftersom det bygger på den redan befintliga skyldigheten enligt artikel

11.4 i direktivet mot människohandel, enligt vilken medlemsstaterna ska inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. Formaliseringen av vidarelussningsmekanismerna syftar till att förbättra tidig identifiering och snabb vidarelussning till hjälp- och stödtjänster. För att effektivisera denna åtgärd måste medlemsstaterna utse nationella kontaktpunkter med ansvar för att identifiera behöriga myndigheter och samordna vidarelussningen av brottsoffer på nationell nivå och EU-nivå.

Den ändring som straffbelägger användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett människohandelsbrott (dvs. medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel), är en proportionerlig lagstiftningsåtgärd som syftar till att förebygga och bekämpa människohandel på ett mer effektivt sätt genom att motverka efterfrågan, i linje med målen i direktivet mot människohandel. Det står medlemsstaterna fritt att anta strängare strategier för användning av tjänster som utförs av offer för människohandel, eftersom åtgärder för att minska efterfrågan inte är begränsade till straffrättsliga åtgärder utan inbegriper icke-lagstiftningsåtgärder i linje med direktivet mot människohandel, dvs. utbildning, informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram.

Kravet på årlig uppgiftsinsamling är en minimiåtgärd som syftar till att förbättra insamlingen av information och statistik på nationell nivå och unionsnivå. Detta mått skulle förkorta rapporteringsperioderna från två år till ett år och säkerställa en uppdaterad övervakning som inte hindras av den tid som går mellan slutet av rapporteringsperioden för uppgiftsinsamlingen och offentliggörandet av rapporten (för närvarande två år). De minimikategorier av uppgifter som ska samlas in som ingår i ändringen motsvarar dem som kommissionen för närvarande samlar in på tvåårsbasis.

- **Val av instrument**

Förslaget gäller en ändring av direktivet mot människohandel och har därför formen av ett direktiv.

Inga alternativa rättsliga eller operativa medel kan användas för att uppnå förslagens mål, som är att förbättra den befintliga ramen för att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda offren för detta brott.

3. RESULTAT AV EFTERHANDSUTVÄRDERINGAR, SAMRÅD MED BERÖRDA PARTER OCH KONSEKVENSBEDÖMNINGAR

- **Efterhandsutvärderingar/kontroller av ändamålsenligheten med befintlig lagstiftning**

Kommissionen genomförde en utvärdering av direktivet mot människohandel, som var en av nyckelåtgärderna i EU:s strategi mot människohandel 2021–2025¹⁸. Utvärderingen baserades på Eurostats uppgiftsinsamling för perioden 2013–2020, en rapport om införlivandet av direktivet mot människohandel på nationell nivå och genomförandet i medlemsstaterna, ett öppet offentligt samråd, utbyten med EU-byråer, medlemsstaterna och andra intressenter samt rapporter och dokument som offentliggjorts eller lämnats in av internationella och regionala

¹⁸ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025, [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

organisationer.

I utvärderingen konstaterades att direktivet mot människohandel har varit effektivt när det gäller att förebygga och bekämpa människohandel och förbättra skyddet av offren för detta brott. Direktivet konstaterades också vara effektivt när det gäller de fördelar det medförde jämfört med kostnaderna för antagande, införlivande och genomförande. Det ansågs vara förenligt med all relevant EU-verksamhet och internationell verksamhet. I utvärderingen betonades mervärdet på EU-nivå i att förbättra det gränsöverskridande samarbetet, även med EU-byråerna. Direktivets mål är fortfarande relevanta. Ett antal utmaningar och förändringar måste dock uppmärksammas ytterligare.

I utvärderingen konstaterades att flera förändringar som skett sedan direktivet antogs har haft betydande effekter på människohandeln. Tekniska framsteg och spridningen av sociala medier har skapat nya möjligheter för människohandlare att rekrytera offer på nätet, utöva kontroll över dem på distans och nå ut till en bred grupp användare genom omfattande delning av exploaterande material. Den ekonomiska nedgången till följd av covid-19-pandemin och energikrisen kan öka efterfrågan på billig arbetskraft och sexuella tjänster, vilket underblåser arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering. Krig, särskilt Rysslands angrepp mot Ukraina, ökar möjligheterna för människohandlare att utnyttja den sårbara situationen för människor, särskilt kvinnor och barn som flyr från sitt land.

På grund av den nya utvecklingen identifierades i utvärderingen områden av den rättsliga ramen som kan förbättras. Det handlar bland annat om att vidta åtgärder mot former av utnyttjande som inte uttryckligen nämns i direktivet mot människohandel, hantera brottets onlinedimension, stärka de straffrättsliga åtgärderna mot brott som begås av juridiska personer samt förbättra åtgärderna för att minska efterfrågan, den tidiga identifieringen av offer och uppgiftsinsamlingen.

- **Samråd med berörda parter**

Den kombinerade färdplanen för utvärdering och den inledande konsekvensbedömningen för initiativet offentliggjordes av GD Migration och inrikes frågor på kommissionens webbplats *Kom med synpunkter*¹⁹ mellan den 5 augusti 2021 och den 16 september 2021. Kommissionen mottog 36 svar.

Kommissionen har strävat efter att säkerställa ett brett deltagande från berörda parter i initiativets hela politiska cykel genom en rad riktade samråd (bilaterala kontakter, möten med berörda parter, skriftliga samråd). Samråd hölls med medlemsstaterna och företrädare för deras offentliga myndigheter, bland annat inom ramen för EU-nätverket av nationella rapportörer och motsvarande mekanismer i frågor som rör människohandel, företrädare för Europaparlamentet, EU-byråerna, särskilt Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol), Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust), Europeiska unionens byrå för utbildning av tjänstemän inom brottsbekämpning (Cepol), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Europeiska unionens asylbyrå (EUAA), Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE) och Europeiska arbetsmyndigheten (ELA), företrädare för relevanta regionala och internationella organisationer som är verksamma på området för bekämpning av människohandel, företrädare för organisationer i det civila samhället som är verksamma på området för bekämpning av människohandel, inbegripet inom ramen för EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel.

¹⁹ [Översyn av EU-reglerna mot människohandel \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-articles/2021/08/19).

Kommissionen genomförde också ett offentligt samråd för att samla in information, bevis och synpunkter på frågor som rör genomförandet och utvärderingen av direktivet mot människohandel. Uppgifterna samlades in genom ett frågeformulär om utvärderingen av direktivet mot människohandel och en eventuell översyn av detta. 124 svar mottogs, utöver 75 enskilda bidrag.

- **Insamling och användning av sakkunnigutlåtanden**

Förslaget bygger på uppgifter som samlats in som en del av utvärderingen och konsekvensbedömningen, inklusive samråd med medlemsstaternas behöriga myndigheter och experter på människohandel. Samråden omfattade nationella rapportörer och motsvarande mekanismer, brottsbekämpande och rättsliga myndigheter, nationella myndigheter med ansvar för sociala tjänster, EU-byråer, internationella organisationer, organisationer i det civila samhället, arbetsgivarorganisationer och experter, även från den akademiska världen.

Förslaget tar hänsyn till relevanta diskussioner och resultaten av undersökningar som genomförts av regionala och internationella organisationer samt icke-statliga organisationer som är verksamma på området för bekämpning av människohandel, som hänvisas till i motiveringen²⁰.

- **Konsekvensbedömning**

Den konsekvensbedömning som åtföljer förslaget bygger på resultaten av kommissionens utvärdering. Den beaktade följande alternativ:

- Ett paket med andra åtgärder än lagstiftning, som skulle ge ytterligare stöd till medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet mot människohandel och bidra till att stärka EU:s rättsliga och politiska ram mot människohandel. Mot bakgrund av EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 skulle det omfatta inrättande av ett kunskaps- och expertisnav, åtgärder som syftar till att stärka samarbetet med teknikföretag, inbegripet sociala medieplattformar, inrättande av en fokusgrupp bestående av åklagare som är specialiserade på människohandel och anordnande en EU-omfattande kampanj för att öka medvetenheten.
- Ett paket med lagstiftningsändringar som skulle modernisera direktivet mot människohandel så att det i större utsträckning tar hänsyn till utmaningar som har fått ökad betydelse sedan det antogs. Det skulle inbegripa att hantera brottets onlinedimension, inkludera nya former av utnyttjande i definitionen, stärka systemet med påföljder för juridiska personer och den rättsliga ramen för kriminalisering av användningen av tjänster som utförs av offer för människohandel, inrätta formella nationella vidareslussningsmekanismer genom lagar och andra författningar och utse nationella kontaktpunkter för vidareslussning, ålägga medlemsstaterna att införa ett brott som avser användning av tjänster som utförs av offer för människohandel och kräva att medlemsstaterna varje år samlar in och rapporterar uppgifter om indikatorer för människohandel.
- Ett paket som kombinerar de lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder som beskrivs ovan.

I konsekvensbedömningen konstaterades att det tredje alternativet, en kombination av

²⁰ Kommissionen beställde också en studie till stöd för utvärderingen av direktivet om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer samt en konsekvensbedömning av ett lagstiftningsförslag på området. Studien genomfördes av externa konsulter mellan den 27 oktober 2021 och den 21 juli 2022.

lagstiftningsåtgärder och andra åtgärder, skulle vara effektivare för att förbättra den nuvarande ramen än endast en typ av åtgärder.

För att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandel, även i ett gränsöverskridande sammanhang, har tre lagstiftningsåtgärder identifierats: i) uttryckligen nämna onlinedimensionen i direktivet, ii) uttryckligen hänvisa till tvångsäktenskap och illegal adoption i förteckningen över former av utnyttjande, iii) införa två obligatoriska påföljdssystem för juridiska personer, ett för att bestraffa standardbrott och ett för att bestraffa grova brott. Andra åtgärder identifierades också: i) främja samarbete mellan kommissionen och internetföretag inom ramen för EU:s internetforum, och ii) inrätta en fokusgrupp mot människohandel bestående av specialiserade åklagare.

När det gäller att säkerställa att offer för människohandel får adekvat hjälp, stöd och skydd handlar den identifierade lagstiftningsåtgärden om att kräva att medlemsstaterna formaliserar inrättandet av nationella vidarelussningsmekanismer och skapar nationella kontaktpunkter för vidarelussning av offer till lämpliga hjälp-, stöd- och skyddstjänster. Detta åtföljs av en icke-lagstiftningsåtgärd, nämligen utarbetandet av riktlinjer om minimikrav för nationella vidarelussningsmekanismer.

För att minska den efterfrågan på tjänster som ligger till grund för alla former av utnyttjande är den identifierade lagstiftningsåtgärden att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett människohandelsbrott. I linje med en omfattande strategi för att minska efterfrågan kommer detta att kompletteras med en icke-lagstiftningsåtgärd, nämligen en EU-omfattande informationskampanj som syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel.

När det gäller det övergripande målet att säkerställa adekvat förebyggande och upptäckt samt förbättra övervakningen av människohandel i EU kräver den identifierade lagstiftningsåtgärden att uppgifter om människohandel samlas in årligen. Detta åtföljs av två icke-lagstiftningsåtgärder: i) utarbeta riktlinjer för insamling av uppgifter om människohandel i EU, och ii) inrätta ett kunskaps- och expertisnav för bekämpning av människohandel.

Det rekommenderade alternativ som presenteras ovan syftar till att förbättra medlemsstaternas kapacitet att bekämpa människohandel mer effektivt, särskilt i förhållande till de hot och trender som har dykt upp eller förändrats sedan direktivet mot människohandel antogs. De gemensamma och harmoniserade regler som ingår i denna ändring förväntas stärka det gränsöverskridande samarbetet i samband med utredning och lagföring, samt i insatser för att hjälpa och stödja offer för människohandel. De andra åtgärder som åtföljer lagändringarna syftar till att ytterligare stödja medlemsstaterna i genomförandet av direktivet och EU:s strategi mot människohandel 2021–2025.

- **Lagstiftningens ändamålsenlighet och förenkling**

I enlighet med kommissionens program för lagstiftningens ändamålsenlighet och resultat (*Refit-programmet*) bör alla initiativ som syftar till att revidera befintlig EU-lagstiftning sträva efter att förenkla och uppnå fastställda politiska mål på ett effektivare sätt (dvs. genom att minska onödiga regleringskostnader och den administrativa bördan för medlemsstaterna). I konsekvensbedömningen drogs slutsatsen att åtgärderna i det föreslagna direktivet skulle ha en begränsad börda, som skulle uppvägas av de föreslagna åtgärdernas positiva effekter.

De föreslagna riktade ändringarna av direktivet syftar till att förbättra medlemsstaternas

förmåga att bekämpa människohandel mer effektivt, särskilt när det gäller hot och trender som har dykt upp eller förändrats sedan direktivet antogs. Initiativet kommer att ytterligare harmonisera det rättsliga landskapet när det gäller människohandel i medlemsstaterna. De nya reglerna förväntas stärka det gränsöverskridande samarbetet i samband med utredning och lagföring, samt i insatser för att hjälpa och stödja offren.

- **Grundläggande rättigheter**

Enligt artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan om de grundläggande rättigheterna. I artikel 5 i stadgan förbjuds uttryckligen slaveri, tvångsarbete och människohandel.

De föreslagna åtgärderna omfattar rättsliga bestämmelser för att på lämpligt sätt bemöta riskerna i samband med detta brott och för att stödja och skydda offren. Det uttryckliga inkluderandet av ytterligare former av utnyttjande, bestämmelserna om brottets internationella dimension, påföljdssystemet för juridiska personer och kriminaliseringen av medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel syftar till att bekämpa människohandel på ett effektivare sätt. Dessa bestämmelser, och formaliseringen av nationella vidarelussningsmekanismer, ska utvidga skyddet till offer för människohandel. Skyddet av offer påverkar andra grundläggande rättigheter, såsom skyddet av människans värdighet, människans rätt till integritet, förbudet mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling samt rätten till frihet och säkerhet.

Lagstiftningsåtgärderna analyserades och bedömdes positivt även mot bakgrund av barnets rättigheter, förbudet mot barnarbete, rättigheterna för personer med funktionsnedsättning, asylrätten, skyddet mot avlägsnande, utvisning eller utlämning, principen om icke-diskriminering och jämställdheten mellan kvinnor och män.

De bestämmelser som inför nya brott eller påföljder, eller ändrar definitionen av brottet, analyserades grundligt mot bakgrund av rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, oskuldspresumtionen och rätten till försvar, principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff samt rätten att inte bli dömd eller straffad två gånger för samma brott.

4. BUDGETKONSEKVENSER

Förslaget har inga budgetkonsekvenser för unionens budget.

5. ÖVRIGA INSLAG

- **Genomförandeplaner samt åtgärder för övervakning, utvärdering och rapportering**

I enlighet med artikel 2 i förslaget ska medlemsstaterna sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa det senast *[två år efter direktivets ikraftträdande]* och underrätta kommissionen om texten till dessa bestämmelser.

Kommissionen kommer att övervaka och utvärdera effekterna av förslaget genom mekanismer som redan tillämpas i enlighet med det nuvarande direktivet. Uppgifterna för nationella rapportörer och motsvarande mekanismer skulle förbli desamma enligt artikel 19 i direktivet: mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område, samt utarbetande av rapporter till EU-samordnaren för kampen

mot människohandel inom ramen för den rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel. Detta skulle inbegripa övervakning och utvärdering av effekterna av detta initiativ.

Kommissionen kommer att fortsätta att hålla möten i nätverket av nationella rapportörer och i EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel vartannat år samt möten med EU-byråer verksamma i kampen mot människohandel. Dessa utbyten kommer också att bidra till övervakningen och utvärderingen.

Genom förslaget införs nya ”brott som avser användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för människohandel”. Enligt förslaget till artikel 23.3 ska kommissionen överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa de nya reglerna och effekterna av dessa åtgärder.

- **Förklarande dokument**

För att säkerställa ett korrekt genomförande av detta direktiv skulle det krävas ett förklarande dokument, t.ex. i form av jämförelsetabeller, i enlighet med domstolens dom i mål C-543/17. Den lagstiftning som införlivar direktivet mot människohandel är sällan begränsad till en enda rättsakt, eftersom bestämmelserna ofta införlivas i olika nationella instrument. Därför måste medlemsstaterna lämna ett förklarande dokument till kommissionen med texten till de bestämmelser som antagits för att införliva detta direktiv samt hur dessa bestämmelser samverkar med de bestämmelser som antagits för att införliva direktiv 2011/36/EU och med bestämmelser som omfattas av annan relevant unionspolitik, i enlighet med avsnitt 1 i denna motivering.

- **Ingående redogörelse för de specifika bestämmelserna i förslaget**

Ändringarna av direktivet mot människohandel är inriktade på följande:

- a) Inkludera tvångsäktenskap som en särskild form av våld mot kvinnor och flickor och illegal adoption i förteckningen över former av utnyttjande som åtminstone ska omfattas

För närvarande innehåller artikel 2.3 en icke uttömmande förteckning över former av utnyttjande, som omfattar utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaverilikhande förhållanden, trældom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ.

De insamlade uppgifterna visar att människohandelsbrott som begås för andra ändamål än sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering har ökat stadigt sedan direktivet antogs, och att 11 % av alla offer i EU 2020 utnyttjades för andra ändamål. Även om förteckningen i artikel 2.3 inte är uttömmande eftersom den innehåller de former av utnyttjande som ”åtminstone” ska omfattas, och trots att det i skäl 11 klargörs att definitionen omfattar andra gärningar, som illegal adoption eller tvångsäktenskap, har medlemsstaterna tenderat att begränsa införlivandet av denna bestämmelse genom att endast nämna de former av utnyttjande som uttryckligen ingår i artikel 2.3.

Med beaktande av de uppgifter som samlats in om annan människohandel än sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering föreslår kommissionen att tvångsäktenskap och illegal adoption uttryckligen ska ingå i den icke uttömmande förteckningen över former av

utnyttjande i artikel 2.3. Detta kommer att göra medlemsstaternas rättssystem samt deras brottsbekämpande och rättsliga myndigheter bättre rustade att effektivt bekämpa människohandel för dessa två former av utnyttjande.

b) Uttryckligen hänvisa till onlinedimensionen inom direktivet

De aspekter av människohandel som definieras i direktivet omfattar de uppsåtliga gärningarna och medlen i artikel 2.1 samt formerna av utnyttjande i artikel 2.3. I de nuvarande bestämmelserna nämns inte om sådana gärningar måste begås online eller offline för att kriminaliseras och bestraffas.

Alla berörda parter, inklusive brottsbekämpande myndigheter, internationella organisationer och det civila samhällets organisationer, är djupt oroade över det ökande antalet brott som begås eller främjas genom användning av informations- och kommunikationsteknik. Tekniken erbjuder en plattform för att begå uppsåtliga gärningar (rekrytering, organisation, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över offer), åtminstone några av medlen (tvång, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation eller givande eller mottagande av betalning eller förmån för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person) eller några av formerna av utnyttjande (särskilt sexuell exploatering).

I detta avseende föreslår kommissionen att en ny artikel 2a läggs till, där det uttryckligen anges att de uppsåtliga gärningar och medel som avses i artikel 2.1, samt utnyttjande enligt definitionen i artikel 2.3, ska omfatta gärningar som begås genom användning av informations- och kommunikationsteknik. Detta kommer att säkerställa att brottets onlinedimension beaktas för varje del av människohandelsbrott.

c) Införa ett obligatoriskt påföljdssystem för juridiska personer där åtskillnad görs mellan standardbrott och för grova brott

I artikel 6 föreskrivs för närvarande att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar för människohandelsbrott kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande påföljder, som ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter. I artikel 6 tilläggs att sådana påföljder kan omfatta fem åtgärder som är frivilliga för medlemsstaterna att införliva: a) frantagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd, b) tillfälligt eller permanent näringsförbud, c) rättslig övervakning, d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten, e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Bedömningen av införlivandet av denna artikel visar att även om alla medlemsstater har infört bötesstraff eller administrativa avgifter (i enlighet med bestämmelsens obligatoriska del) har endast en minoritet av medlemsstaterna införlivat alla frivilliga åtgärder, de flesta medlemsstater införlivat endast några, och flera medlemsstater inte införlivat en enda. Kommissionen anser att det är ytterst viktigt att stärka åtgärderna mot juridiska personer i vars intresse människohandelsbrott begås. Att anta ett obligatoriskt system stärker den straffrättsliga aspekten av insatserna. Samtidigt är det nödvändigt att använda ett proportionellt tillvägagångssätt, i linje med nuvarande artikel 6.

Kommissionen föreslår därför att artikel 6 ändras genom att fastställa att i stället för förteckningen över frivilliga påföljder ska de effektiva, proportionella och avskräckande påföljderna om det är lämpligt innefatta frantagande av rätt till offentliga förmåner, stöd eller bidrag, samt tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå

brottet. Detta är den ordning som gäller när juridiska personer har ställts till ansvar för ett standardbrott som avser människohandel. Genom att lägga till bidrag kompletteras och utökas den nuvarande frivilliga förteckningen över påföljder i syfte att förhindra att juridiska personer som dömts för människohandelsbrott får sådana former av offentligt stöd.

Punkt 2 ska läggas till för fall där juridiska personer ställs till ansvar för ett brott som försvåras av någon av de omständigheter som anges i artikel 4.2. I sådana fall ska påföljderna för juridiska personer om det är lämpligt omfatta tillfälligt eller permanent näringsförbud, rättslig övervakning samt rättsligt beslut om upplösning av verksamheten.

Med detta tillvägagångssätt avser kommissionen att göra påföljderna för juridiska personer obligatoriska, i syfte att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot juridiska personer som är inblandade i människohandelsbrott. Den tillämpar samma åtgärder som är frivilliga i den nuvarande artikel 7. Detta tillvägagångssätt garanterar proportionalitet, eftersom det föreskriver två stränga påföljder för standardbrott och tre strängare påföljder för grova brott. Tillägget av ”om det är lämpligt” före de två påföljdssystemen säkerställer respekten för proportionalitetsprincipen och medlemsstaternas rättsliga myndigheters handlingsfrihet.

d) Hänvisning till den rättsliga ramen för frysning och förverkande

Enligt den nuvarande texten i artikel 7 måste medlemsstaterna säkerställa att deras behöriga myndigheter har rätt att beslagta och förverka hjälpmedel till och vinning av de brott som avses i artiklarna 2 och 3. Direktivet mot människohandel, och därmed denna artikel, antogs före EU:s rättsliga ram för frysning och förverkande.

Kommissionen föreslår därför en uttrycklig hänvisning till EU:s regler om spårning, frysning, förvaltning och förverkande, särskilt till Europaparlamentets och rådets direktiv EU/XX/YY [*förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar*]²¹. I enlighet med den föreslagna artikeln kommer medlemsstaterna, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv EU/XX/YY [*förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar*]²², att vara skyldiga att se till att deras behöriga myndigheter har rätt att spåra, frysa, förvalta och förverka vinning som härrör från brott och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå eller bidra till att de brott som avses i direktivet, i dess ändrade lydelse, begås. Detta kommer att göra det möjligt att uppdatera direktivets bestämmelse om frysning och förverkande så att den återspeglar de senaste förändringarna i EU-lagstiftningen i dessa frågor.

e) Formellt inrättande av nationella vidarelussningsmekanismer och nationella kontaktpunkter för vidarelussning av offer

Enligt artikel 11.4 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. Dessa kallas också för vidarelussningsmekanismer.

År 2020 rapporterade kommissionen att nästan alla medlemsstater hade inrättat sådana formella eller informella mekanismer²³. Dessa ser mycket olika ut på nationell nivå. Skillnaderna i struktur och praxis kan hindra eller bromsa vidarelussningen av offer till

²¹ COM (2022) 245.

²² COM (2022) 245.

²³ *Study on review the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms*, 16.10.2020. Finns på [följande länk](#).

lämpliga hjälp-, stöd- och skyddstjänster, särskilt i gränsöverskridande sammanhang, när offer identifieras i ett annat land än det där de utnyttjades eller när de utnyttjas i mer än ett land. Kommissionen föreslår att medlemsstaterna formaliserar inrättandet av sina nationella vidarelussningsmekanismer genom lagar och andra författningar och att de utser nationella kontaktpunkter för vidarelussning av offer. För att göra detta inkluderas detta krav genom en ändring av artikel 11.4.

Förslaget förväntas effektivisera de nationella vidarelussningsmekanismerna och därmed förbättra vidarelussningen av offer i gränsöverskridande ärenden. Detta kommer att kompletteras med riktlinjer om minimikrav för nationella vidarelussningsmekanismer, vilket kommer att bidra till att ytterligare harmonisera deras struktur och praxis. Ändringen av artikel 11.4 är också det första steget mot inrättandet av en europeisk vidarelussningsmekanism, i linje med EU:s strategi mot människohandel 2021–2025.

- f) Införa nya brott som avser användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för människohandel

Enligt artikel 18.4 ska medlemsstaterna för närvarande överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett människohandelsbrott. Detta är en frivillig bestämmelse som medlemsstaterna inte var skyldiga att införliva.

Även om detta gav medlemsstaterna flexibilitet sträcker sig införlivandet av denna bestämmelse från obefintligt införlivande till ett införlivande begränsat till vissa former av utnyttjande, och från fullständigt införlivande till antagande av strängare åtgärder. Sådan icke-harmonisering kan påverka det gränsöverskridande samarbetet mellan medlemsstater med olika strategier. Dessutom ansågs det i konsekvensbedömningen att åtgärder som syftar till att minska efterfrågan kan utgöra ett steg framåt i det straffrättsliga bemötandet. Inriktningen på efterfrågan förväntas minska antalet fall och offer genom att angripa de områden som utgör grogrund för alla former av utnyttjande. Utvärderingen av direktivet har visat att 19 medlemsstater antingen har antagit lagstiftning som straffbelägger medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel för alla former av utnyttjande²⁴ eller lagstiftning som direkt eller indirekt straffbelägger medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel för sexuell exploatering²⁵.

Kommissionen föreslår att göra det obligatoriskt för medlemsstaterna att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett människohandelsbrott. Detta uppnås genom att stryka artikel 18.4 och lägga till en ny artikel 18a med samma text som i den nuvarande artikel 18.4, men utan möjligheten för medlemsstaterna att ”överväga” kriminalisering.

Denna lagändring förväntas leda till ytterligare harmonisering av de straffrättsliga åtgärderna för att minska efterfrågan, bland annat genom att medlemsstaterna åläggs att tillämpa de nya reglerna på alla former av utnyttjande, och kommer att ha en positiv inverkan på samarbetet i gränsöverskridande ärenden.

Enligt punkt 2 ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att

²⁴ BG; HR; HU; LT MT PT RO SI. Dessutom omfattar Greklands lagstiftning sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering.

²⁵ DE, EE, FI, FR, IE, LV, LU, NL, SE, EL, CY.

brott som rör medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel är belagda med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder och sanktioner.

g) Införa ett rapporteringskrav för den nya artikel 18a

Genom den föreslagna artikel 23.3 införs ett krav på kommissionen att överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa de nya reglerna om medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel och om effekterna av dessa åtgärder. Rapporten ska lämnas in [senast fem år efter tidsfristen för införlivande]. Detta kommer att säkerställa en lämplig bedömning och rapportering om de åtgärder som kommissionen föreslår efter en lämplig tidsperiod som gör det möjligt att analysera införlivandet och effekterna av de nya reglerna.

h) Krav på årlig uppgiftsinsamling och rapportering om indikatorer på området människohandel

I artikel 19 föreskrivs för närvarande att nationella rapportörer och motsvarande mekanismer ska utföra uppgifter som omfattar insamlande av statistik och rapportering inom ramen för den rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel. Uppgifter samlas in på EU-nivå vartannat år i enlighet med artiklarna 19 och 20.

Utvärderingen av direktivet visade dock att det fortfarande finns betydande luckor i uppgiftsinsamlingen, särskilt när det gäller straffrättsliga indikatorer och brott som avser användning av tjänster som utförs av offer för människohandel, och att relevant statistik ofta offentliggörs långt efter rapporteringsperiodens slut (vanligtvis omkring två år).

Kommissionen föreslår därför att det införs ett krav på att medlemsstaterna ska samla in och rapportera uppgifter om människohandel till kommissionen varje år genom en ny artikel 19a, där indikatorerna för sådan uppgiftsinsamling anges. I punkt 1 fastställs medlemsstaternas skyldighet att samla in uppgifter för att övervaka effektiviteten i sina system för att bekämpa människohandel. I punkt 2 anges den minimiuppsättning indikatorer som ska ingå (antal registrerade offer, antal personer som misstänks, åtalas och döms för de brott som avses i artikel 2 och i den föreslagna artikel 18a samt uppdelningsnivå.

I punkt 3 fastställs att medlemsstaterna senast den 1 juli varje år ska översända de statistiska uppgifter som avses i punkt 2 för föregående år till kommissionen i ett standardformat som tillhandahålls av kommissionen. För att påskynda tillgången till statistik bör artikel 19a bli tillämplig samma dag som ändringsdirektivet träder i kraft.

Denna åtgärd förväntas förbättra uppgifternas fullständighet, samstämmighet och jämförbarhet mellan olika referensperioder och medlemsstater. Den kommer också att förbättra uppgiftsinsamlingen på EU-nivå. Detta kommer att bidra till att öka förståelsen för den fulla omfattningen av människohandeln inom EU. Minskningen av hur ofta uppgifter samlas in, från två år till ett år, kommer också att säkerställa att offentligt tillgängliga uppgifter är mer aktuella och närmare referensperioden vid tidpunkten för offentliggörandet.

Förslag till

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV**om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer**

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT
 DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

[med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande²⁶,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande²⁷,]

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, och

av följande skäl:

- (1) Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Att förebygga och bekämpa människohandel är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.
- (2) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU²⁸ är unionens viktigaste rättsakt för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda offren för detta brott. Direktivet utgör en övergripande ram för insatser mot människohandel genom att fastställa minimiregler för brottsrekvisit och påföljder. Det innehåller också gemensamma bestämmelser för att stärka det förebyggande arbetet och skyddet för offren som tar hänsyn till genusperspektivet.
- (3) I EU:s strategi mot människohandel 2021–2025²⁹ fastställs ett multidisciplinärt och övergripande angreppssätt som omfattar alltifrån förebyggande arbete och skydd av offren, till åtgärder för att lagföra och döma människohandlare. Den omfattar en rad åtgärder i vars genomförande det civila samhällets organisationer bör ha en framträdande roll. För att hantera framväxande trender när det gäller människohandel och åtgärda brister som konstaterats av kommissionen, samt för att intensifiera

²⁶ EUT C , , s .

²⁷ EUT C , , s .

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF ([EUT L 101](#), 15.4.2011, s. 1).

²⁹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025, [COM\(2021\) 171 final](#), 14.4.2021.

insatserna mot denna typ av brottslighet, är det dock nödvändigt att ändra direktiv 2011/36/EU. De konstaterade hot och trender som kräver att nya regler antas rör i synnerhet människohandlarnas metoder, till exempel att de begår eller främjar människohandelsbrott genom användning av informations- och kommunikationsteknik. De konstaterade brister i de straffrättsliga åtgärderna som kräver en ändring av den rättsliga ramen har att göra med människohandelsbrott som begås i juridiska personers intresse, systemet för uppgiftsinsamling och de nationella system som syftar till tidig identifiering av, samt hjälp och stöd till, offren för människohandel.

- (4) För att få bukt med det faktum att människohandelsbrott som begås för andra ändamål än sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering stadigt ökar i fråga om antal och relevans är det nödvändigt att inkludera tvångsåktenskap och illegal adoption bland de former av utnyttjande som uttryckligen anges i direktivet och säkerställa att medlemsstaterna i sina nationella rättssystem vidtar åtgärder mot så många former av utnyttjande som möjligt, i den mån dessa uppfyller brottsrekvisiten för människohandel.
- (5) Allt fler människohandelsbrott begås eller främjas genom användning av informations- eller kommunikationsteknik. Människohandlare använder internet och sociala medier för bland annat rekrytering, annonsering eller utnyttjande av offer, samt för att utöva kontroll och organisera transporter. Internet och sociala medier används också för att sprida exploaterande material. Informationsteknik gör det dessutom svårare att snabbt upptäcka brotten och identifiera offer och gärningsmän. Det är därför viktigt att uttryckligen inkludera brottets onlinedimension i den rättsliga ramen.
- (6) För att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås till förmån för juridiska personer och avskräcka från dessa brott är det nödvändigt att skärpa påföljderna för juridiska personer genom proportionerliga och obligatoriska åtgärder. Det frivilliga påföljdssystem som fastställs i direktiv 2011/36/EU ersätts därför med ett obligatoriskt påföljdssystem som är tillämpligt när en juridisk person ställs till ansvar i enlighet med artikel 5.1 och 5.2.
- (7) För att bekämpa människohandel bör befintliga instrument om frysning och förverkande av vinning av och hjälpmedel till brott, till exempel Europaparlamentets och rådets direktiv EU/XX/YY [*förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar*]³⁰, utnyttjas fullt ut. Användning av egendom som frusits och förverkats som hjälpmedel till och vinning av de brott som avses i direktiv 2011/36/EU för att hjälpa och skydda brottsoffer, bland annat genom ersättning till brottsoffer och brottsbekämpande åtgärder mot människohandel över gränserna inom unionen, bör uppmuntras.
- (8) För att stärka den nationella förmågan att på ett tidigt stadium identifiera brottsoffer och slussa dem vidare till lämpliga skydds-, hjälp- och stödtjänster är det nödvändigt att genom lagar och andra författningar fastställa nationella vidarelussningsmekanismer i medlemsstaterna. Inrättandet av formella nationella vidarelussningsmekanismer och utseendet av nationella kontaktpunkter för vidarelussning av offer är åtgärder som är av grundläggande betydelse för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet.
- (9) För att ytterligare stärka och harmonisera de straffrättsliga åtgärderna för att minska efterfrågan i medlemsstaterna är det viktigt att straffbelägga användning av tjänster

³⁰ COM (2022) 245.

som är ett resultat av utnyttjande om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett människohandelsbrott. Straffbeläggandet av detta ingår i en heltäckande strategi för efterfrågeminskning som syftar till att motverka den starka efterfrågan som utgör en grogrund för alla former av utnyttjande.

- (10) Insamling av exakta och sammanhängande uppgifter och ett snabbt offentliggörande av insamlade uppgifter och statistik är av grundläggande betydelse för att få fullständiga kunskaper om människohandelns omfattning inom unionen. Införandet av ett krav på att medlemsstaterna varje år ska samla in och rapportera harmoniserad statistik om människohandel till kommissionen förväntas vara ett betydelsefullt steg för att öka de allmänna kunskaperna om denna företeelse och säkerställa att de åtgärder och strategier som antas baseras på ett statistiskt underlag. Eftersom det är viktigt att få tillgång till uppdaterad statistik så snabbt som möjligt bör artikeln om uppgiftsinsamling börja tillämpas snarast, dvs. då detta direktiv träder i kraft.
- (11) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att förhindra och bekämpa människohandel samt skydda dess offer, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går direktivet inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (12) Direktivet respekterar de grundläggande rättigheterna och iakttar de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt respekt för och skydd av människans värdighet, förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel, människans rätt till integritet, förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätt till frihet och säkerhet, skydd av personuppgifter, yttrandefrihet och informationsfrihet, fritt yrkesval och rätt att arbeta, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förbud mot barnarbete, rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång samt principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa full respekt för dessa rättigheter och principer, som ska genomföras i enlighet med detta.
- (13) I enlighet med artiklarna 1, 2 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Irland inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Irland. [Eller] I enlighet med artikel 3 och artikel 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland [genom en skrivelse av den ...] meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (14) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

- (15) I enlighet med den gemensamma politiska förklaringen från medlemsstaterna och kommissionen om förklarande dokument³¹ av den 28 september 2011 har medlemsstaterna åtagit sig att, när det är motiverat, låta anmälan av införlivandeåtgärder åtföljas av ett eller flera dokument som förklarar förhållandet mellan de olika delarna i direktivet och motsvarande delar i de nationella instrumenten för införlivande. Lagstiftaren anser att det är motiverat att sådana dokument översänds avseende detta direktiv.
- (16) Direktiv 2011/36/EU bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av direktiv 2011/36/EU

Direktiv 2011/36/EU ska ändras på följande sätt:

- (1) I artikel 2.3 ska ”eller tvångsäktenskap eller illegal adoption” läggas till i slutet av stycket.
- (2) Följande artikel ska införas som artikel 2a:

”Artikel 2a

Människohandelsbrott

som begås eller främjas genom användning av informations- eller kommunikationsteknik

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de uppsåtliga gärningar och medel som avses i artikel 2.1, samt utnyttjande enligt artikel 2.3, omfattar gärningar som begås genom användning av informations- och kommunikationsteknik.”

- (3) Artiklarna 6 och 7 ska ersättas med följande:

”Artikel 6

Påföljder för juridiska personer

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för bötesstraff eller administrativa avgifter och, om det är lämpligt, följande påföljder:

- a) Fråntagande av rätt till offentliga förmåner, stöd eller bidrag.
- b) Tillfällig eller permanent stängning av de inrättningar som har använts för att begå brottet.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 5.1 eller 5.2 för ett brott som försvåras av någon av de omständigheter som anges i artikel 4.2 om det är lämpligt kan bli föremål för följande påföljder:

- a) Tillfälligt eller permanent näringsförbud.

³¹ EUT C 369, 17.12.2011, s. 14.

- b) Rättslig övervakning.
 - c) Rättsligt beslut om upplösning av verksamheten.
3. Medlemsstaterna ska säkerställa att de påföljder som avses i punkterna 1 och 2 är effektiva, proportionella och avskräckande.”

Artikel 7
Frysning och förverkande

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter har rätt att i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv EU/XX/YY [*förslag till direktiv om återvinning och förverkande av tillgångar*]³² spåra, frysa, förvalta och förverka, vinning som härrör från brott och hjälpmedel som använts eller varit avsedda att användas för att begå eller bidra till att de brott som avses i detta direktiv begås.”

(4) I artikel 11 ska punkt 4 ersättas med följande:

”4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att i enlighet med lagar och andra författningar inrätta nationella vidareslussningsmekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och i samarbete med relevanta stödorganisationer ge hjälp och stöd till dessa, samt för att utse en nationell kontaktpunkt för vidareslussning av offer.”

(5) I artikel 18 ska punkt 4 utgå.

(6) Följande artikel ska införas som artikel 18a:

”Artikel 18a

*Brott som avser användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande
om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer
för människohandel*

1. För att på ett effektivare sätt förebygga och bekämpa människohandel genom att minska efterfrågan ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av sådant utnyttjande som avses i artikel 2 om denna användning sker med kännedom om att personen i fråga är offer för ett brott enligt artikel 2.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt punkt 1 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder och sanktioner.”

(7) Följande artikel ska införas som artikel 19a:

³² COM (2022) 245.

”Artikel 19a

Insamling av uppgifter och statistik

1. Medlemsstaterna ska samla in statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva deras system är när det gäller att bekämpa de brott som avses i detta direktiv.

2. De statistiska uppgifter som avses i punkt 1 ska omfatta åtminstone följande:

- a) Antal registrerade offer för brott som avses i artikel 2, fördelat på registrerande organisation, kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande.
- b) Antal misstänkta för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande.
- c) Antal personer som lagförts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap, form av utnyttjande, typ av slutligt beslut om lagföring.
- d) Antal beslut om lagföring (för brott som avses i artikel 2, för andra brott, beslut att inte lagföra, övriga).
- e) Antal personer som dömts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen) och medborgarskap.
- f) Antal domstolsbeslut (frikännande, fällande domar, övriga) för brott som avses i artikel 2, i första respektive andra instans samt slutliga beslut (eller beslut av överdomstolar).
- g) Antal misstänkta, personer som lagförts och dömts för brott som avses i artikel 18a, fördelat på kön och åldersgrupp (barn/vuxen).

3. Medlemsstaterna ska senast den 1 juli varje år översända de statistiska uppgifter som avses i punkt 2 för året innan till kommissionen.

(8) I artikel 23 ska följande punkt införas som punkt 3:

”3. Kommissionen ska [*senast fem år efter tidsfristen för införlivande*] överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa artikel 18a och effekterna av dessa åtgärder.”

Artikel 2

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast ett år efter ikraftträdandet. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

3. Artikel 1.7, genom vilken artikel 19a införs i direktiv 2011/36/EU, ska börja tillämpas den dag som avses i artikel 3.

Artikel 3

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Bryssel den

På Europaparlamentets vägnar
Ordförande

På rådets vägnar
Ordförande