

Bryssel den 22 december 2022
(OR. en)

**Interinstitutionellt ärende:
2022/0426 (COD)**

**16322/22
ADD 3**

**DROIPEN 172
COPEN 466
JAI 1742
FREMP 283
SOC 703
CODEC 2110**

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	19 december 2022
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	SWD(2022) 426 final
Ärende:	ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN Följedokument till 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

För delegationerna bifogas dokument – SWD(2022) 426 final.

Bilaga: SWD(2022) 426 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR
SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGSRAPPORTEN

Följedokument till

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**

{COM(2022) 732 final} - {SEC(2022) 445 final} - {SWD(2022) 425 final} -
{SWD(2022) 427 final} - {SWD(2022) 428 final}

Sammanfattning
Konsekvensbedömning av ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer
A. Behov av åtgärder
Varför? Vilket problem behöver åtgärdas?
Människohandel är en kärnverksamhet för den grova och organiserade brottsligheten i EU och verkar förbli ett hot under överskådlig framtid. Även om direktivet mot människohandel (direktiv 2011/36/EU) bidrog till att skapa en gemensam EU-grund för förebyggandet och bekämpandet av människohandel och skyddet av dess offer kvarstår ett antal problem, framför allt följande: • Människohandeln fortsätter att växa inom EU trots insatserna för att förebygga och upptäcka detta brott och identifiera offren i ett tidigt skede. Dessutom återspeglar insamlingen av uppgifter och övervakningen av trender inte hela omfattningen av människohandeln i EU. • Antalet utredningar, åtal och fällande domar är lågt, vilket leder till straffrihet för människohandlare. Direktivet tar inte upp vissa stora problem som har uppkommit och blivit större sedan det antogs, inbegripet nya former av utnyttjande och användning av teknik i brottsfrämjande syfte. Tolkningen av människohandelsbrott och utnyttjande kan skilja sig åt mellan medlemsstaterna, vilket gör det svårare att samarbeta över gränser och att bevisa brott. Dessutom ställs juridiska personer inte till svars för människohandel i tillräckligt utsträckning, vilket bidrar till straffrihetskulturen. • Brottsoffer får inte alltid adekvat hjälp, stöd och skydd som är anpassat till deras specifika behov. Principerna om att brottsoffer inte ska åtalas eller bestraffas för sin inblandning i brottslig verksamhet, brottsoffers rätt till ersättning och skydd av brottsoffer tillämpas inte konsekvent i medlemsstaterna. Befintliga nationella och transnationella vidareslussningsmekanismer är inte helt effektiva, vilket kan hindra tidig identifiering av offer och vidareslussning av dem till hjälp, stöd och skydd. • Efterfrågan på människohandel fortsätter att vara hög i EU, vilket kan bero på att kriminaliseringen av användningen av tjänster som utförs av offer för människohandel inte är konsekvent i alla medlemsstater och att strategier för att minska efterfrågan inte genomförs i någon större utsträckning.
Vad förväntas initiativet leda till?
Detta initiativ syftar till att stärka EU:s rättsliga ram mot människohandel. För att uppnå detta allmänna mål fastställs fyra särskilda mål: • Säkerställa adekvat förebyggande och upptäckt samt förbättrad övervakning av människohandel på EU-nivå genom att stärka kapaciteten hos alla intressenter som sannolikt kommer i kontakt med (potentiella) offer att känna igen tecknen på brottet samt öka kunskapen om företeelsen och dess trender. • Stärka de straffrättsliga åtgärderna mot brottet, även i ett gränsöverskridande sammanhang, för att förbättra de brottsbekämpande och rättsliga myndigheternas kapacitet att bekämpa brottet och anpassa sig till människohandlarnas nya arbetssätt och affärsmodell samt ta itu med nya hot. • Säkerställa att offer för människohandel får adekvat hjälp, stöd och skydd i medlemsstaterna, särskilt genom att förbättra mekanismerna för tidig identifiering och vidareslussning, även i ett gränsöverskridande sammanhang. • Minska efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel och som främjar människohandel för alla former av utnyttjande, från att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot användningen av tjänster som utförs av offer för människohandel till att utöka den medvetandehöjande verksamheten och utbildningen.
Vad är mervärdet med åtgärder på EU-nivå?
Människohandel är ett gränsöverskridande brott som påverkar alla medlemsstater. Det har både en gränsöverskridande dimension inom EU och en intern dimension som innefattar passage av EU:s yttre gränser. EU-omfattande samarbete är avgörande för att ta itu med den gränsöverskridande dimensionen när det gäller att förebygga och bekämpa brottet, samt för att säkerställa att offren identifieras och får adekvat hjälp, stöd och skydd. Den ökade relevansen av brottets onlinedimension motiverar ytterligare nya åtgärder på EU-nivå, eftersom det ger människohandlare fler möjligheter att rekrytera, kontrollera, transportera och utnyttja offren samt att flytta vinster och nå ut till användare överallt inom och utanför EU utan att passera några gränser. Det finns en allmän insikt hos nationella myndigheter och berörda parter om att kampen mot människohandel kräver åtgärder på EU-nivå.
B. Lösningar

Vilka alternativ, både lagstiftning och andra åtgärder, har övervägts? Finns det ett rekommenderat alternativ? Varför?

Alternativ 1 är inriktat på andra åtgärder än lagstiftning.

Alternativ 2 innehåller bara lagstiftningsåtgärder, vilket skulle innebära ändringar av direktivet. För vissa av lagstiftningsåtgärderna enligt **alternativ 2** bedömdes flera underalternativ.

Alternativ 3 är en blandning av de åtgärder som presenteras i alternativ 1 och några av de lagstiftningsåtgärder som föreslås i alternativ 2.

Alternativ 3 är det rekommenderade alternativet. Det motsvarar de övergripande och särskilda mål som fastställes:

- **Övergripande mål 1: Säkerställa adekvat förebyggande och upptäckt samt förbättrad övervakning av människohandel på EU-nivå**
 - Inrätta ett kunskaps- och expertisnav för bekämpning av människohandel som bland annat stöder utarbetandet av riktlinjer för insamling av uppgifter om människohandel i EU och främjande av ökad medvetenhet om människohandel (*annan åtgärd än lagstiftning*).
 - Införa en skyldighet i direktivet för medlemsstaterna att samla in och rapportera uppgifter om människohandel till kommissionen varje år, bland annat genom att specificera indikatorerna för sådan uppgiftsinsamling (*lagstiftningsåtgärd*).
- **Särskilt mål 2: Stärka de straffrättsliga åtgärderna mot brottet, bland annat i ett gränsöverskridande sammanhang**
 - Säkerställa att onlinedimensionen beaktas för varje del av brottet i direktivet (*lagstiftningsåtgärd*).
 - Förbättra samarbetet mellan kommissionen och internetföretag inom EU:s internetforum (*annan åtgärd än lagstiftning*).
 - Ta med tvångsäktenskap och illegal adoption i förteckningen över former av utnyttjande (*lagstiftningsåtgärd*).
 - Se till att juridiska personer kan bli föremål för vissa av påföljderna, som för närvarande är frivilliga för medlemsstaterna att införliva, för standardbrotten som avser människohandel efter fällande dom av domstolen och för andra påföljder när brottet begås under en försvärande omständighet (*lagstiftningsåtgärd*).
 - Inrätta fokusgruppen mot människohandel bestående av specialiserade åklagare (*annan åtgärd än lagstiftning*).
- **Särskilt mål 3: Se till att offer för människohandel får adekvat hjälp, stöd och skydd i medlemsstaterna**
 - Kräva att medlemsstaterna inrättar formella nationella vidareslussningsmekanismer och skapar nationella kontaktpunkter för vidareslussning av offer (*lagstiftningsåtgärd*).
 - Utbeta riktlinjer för minimikrav och miniminormer för nationella vidareslussningsmekanismer och inrätta en europeisk vidareslussningsmekanism inom ramen för kunskaps- och expertisnavet (*annan åtgärd än lagstiftning*).
- **Särskilt mål 4: Minska den efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel som ligger till grund för människohandel för alla former av utnyttjande**
 - Kräva att medlemsstaterna straffbelägger medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel för alla former av utnyttjande (*lagstiftningsåtgärd*).
 - Anordna en EU-omfattande kampanj för att öka medvetenheten, som syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel inom ramen för kunskaps- och expertisnavet (*annan åtgärd än lagstiftning*).

Vem stöder vilka alternativ?

I sin resolution av den 10 februari 2021 uppmanade Europaparlamentet kommissionen att **utvärdera genomförandet av direktivet mot människohandel och lägga fram förslag till översyn av det**. Kommissionen genomförde omfattande samråd med berörda parter, bland annat genom ett offentligt samråd och möten med EU-nätverket av nationella rapportörer och motsvarande mekanismer och EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel. Kommissionen förlitade sig också på samråd som genomfördes av en extern uppdragstagare med ett stort antal berörda parter, däribland nationella myndigheter i medlemsstaterna, EU-byråer, organisationer i det civila samhället samt företrädare för den privata sektorn och internationella organisationer. Majoriteten av de berörda parterna stödde de olika åtgärder som föreslagits som en del av det rekommenderade alternativet. I sin resolution uppmanade Europaparlamentet kommissionen att **ändra direktivet i syfte att se till att alla medlemsstater straffbelägger medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel**. De berörda parterna är mer splittrade när det gäller denna lagändring, även om nästan två tredjedelar av deltagarna i det offentliga samrådet stödde den. Dessutom var de flesta berörda parter som rådfrågades som en del av fallstudier och riktade intervjuer om alternativen positiva. Detta underalternativ anses ha störst möjlighet att nå samförstånd bland alla möjliga underalternativ som rör kriminalisering av användningen av tjänster.

C. Det rekommenderade alternativets konsekvenser
Vad är nyttan med det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges nyttan med de huvudsakliga alternativen)?
Det rekommenderade alternativet syftar till att förbättra medlemsstaternas förmåga att bekämpa brottet på ett effektivt sätt, särskilt när det gäller hot och trender som har dykt upp och förändrats under de senaste åren. De nya gemensamma och harmoniserade reglerna som är tillämpliga på medlemsstaterna förväntas stärka det gränsöverskridande samarbetet med avseende på utredning och åtal samt hjälp och stöd till offren. De andra åtgärderna än lagstiftning kommer att hjälpa medlemsstaterna när de anpassar sin lagstiftning och genomför direktivet ytterligare, i linje med EU:s strategi mot människohandel (2021–2025).
Vad är kostnaderna för det rekommenderade alternativet (om det finns ett sådant alternativ, annars anges kostnaderna för de huvudsakliga alternativen)?
Det rekommenderade alternativet har en begränsad börda för medlemsstaterna, som uppvägs av åtgärdernas positiva inverkan på förebyggande och bekämpning av människohandel samt skyddet av dess offer. Det rekommenderade alternativet består främst i att förbättra befintliga bestämmelser snarare än att skapa nya skyldigheter. Skyldigheten att straffbelägga medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel skulle framför allt skapa en regelbörda för de medlemsstater som ännu inte har införlivat denna åtgärd eller andra åtgärder som går längre. De flesta medlemsstater har redan motsvarande lagstiftning för åtminstone sexuell exploatering. Kravet på att inrätta nationella vidareslussningsmekanismer skulle också medföra en viss rättslig och administrativ börda för medlemsstaterna. Det är dock inte en helt och hållet ny skyldighet, eftersom medlemsstaterna enligt det nuvarande direktivet redan var tvungna att inrätta mekanismer för tidig identifiering, hjälp och stöd till offren och alla utom en medlemsstat redan har inrättat en formell eller informell vidareslussningsmekanism. Därför förväntas de åtgärder som krävs för att formalisera förfarandena för identifiering och vidareslussning av offer vara av mindre betydelse.
Hur påverkas företagen, särskilt små och medelstora företag och mikroföretag?
Det rekommenderade alternativet innebär ingen skyldighet för företagen och påverkar dem därför inte direkt, förutom att vissa icke-lagstiftningsåtgärder skulle kräva deras frivilliga engagemang. Juridiska personer kan bli föremål för påföljder med ekonomiska konsekvenser, såsom tillfällig stängning av deras inrättning, först efter en fällande dom för ett människohandelsbrott som begåtts till deras förmån. Denna åtgärd skulle bidra till att säkerställa en rättvisare ekonomi där brott inte lönar sig, och företag som agerar enligt reglerna skulle gynnas av en minskning av den illojala kompetensen hos företag som använder sig av tvångsarbete. Kommissionen skulle främja samarbete med teknik- och internetindustrin, men relaterade rättsliga skyldigheter som är kopplade till onlineplattformars och tjänsteleverantörers ansvar att upptäcka, övervaka och avlägsna människohandelsrelaterat innehåll skulle omfattas av andra befintliga eller kommande rättsliga instrument.
Påverkas medlemsstaternas budgetar och förvaltningar i betydande grad?
Såsom beskrivs ovan skulle det rekommenderade alternativet ha en begränsad inverkan på de nationella förvaltningarna, som främst skulle behöva anpassa sin lagstiftning till de nya eller reviderade bestämmelserna i direktivet, om de inte redan har gjort det. Vissa av de lagstiftningsåtgärder som ingår i det rekommenderade alternativet, särskilt de som rör kriminalisering, förväntas också leda till ett ökat antal utredningar, åtal och fällande domar. En högre grad av harmonisering av EU:s regler skulle dock bidra till att förbättra människohandelssituationen i EU och öka de brottsbekämpande och rättsliga myndigheternas kapacitet att förebygga och bekämpa människohandel, skydda dess offer och minska den efterfrågan som ligger till grund för brottet.
Uppstår andra betydande konsekvenser?
Det rekommenderade alternativet kommer att stärka kampen mot människohandel genom att störa människohandlarnas kriminella modell och minska sannolikheten för att människor utnyttjas, vilket kommer att ha en positiv inverkan på samhället, de grundläggande rättigheterna, rättsstatsprincipen och säkerheten inom EU.
D. Uppföljning
När kommer åtgärderna att ses över?
Utvärderingen av det reviderade direktivet bör i princip genomföras tidigast fem år efter tidsfristen för införlivande för att säkerställa att tillräckligt lång tid har gått för att utvärdera initiativets effekter efter det att det har införlivats fullt ut i alla medlemsstater. I synnerhet skulle det reviderade direktivet innehålla en bestämmelse som ålägger kommissionen att bedöma effekterna av de regler som straffbelägger medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel genom att överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet fem år efter tidsfristen för införlivande. Under tiden kommer kommissionen att

fortsätta att övervaka och utvärdera genomförandet av direktivet inom ramen för kommissionens rapportering vartannat år om de framsteg som gjorts i kampen mot människohandel.