



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 22 april 2021
(OR. en)

8090/21

COSI 66
ENFOPOL 146
CRIMORG 32
CYBER 106
ENFOCUSTOM 56
IXIM 72
CORDROGUE 18
CT 52
FRONT 150
CATS 30
COPEN 189
DROIPEN 77
JAIEX 47
EMPL 162
JAI 423

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	19 april 2021
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2021) 171 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025

För delegationerna bifogas dokument – COM(2021) 171 final.

Bilaga: COM(2021) 171 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 14.4.2021
COM(2021) 171 final

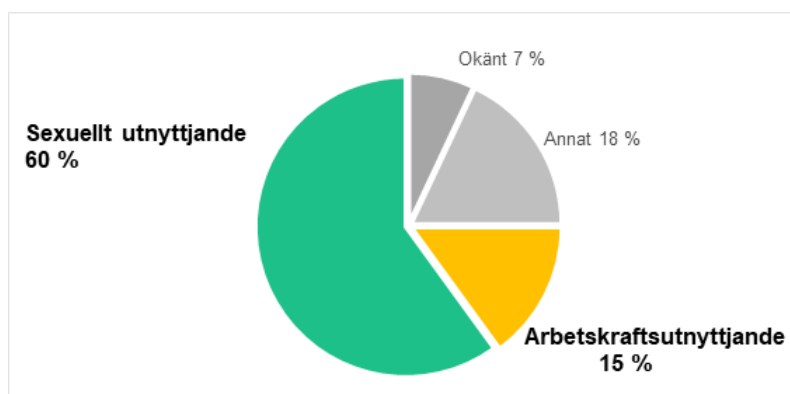
**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

**om EU:s strategi mot människohandel
2021–2025**

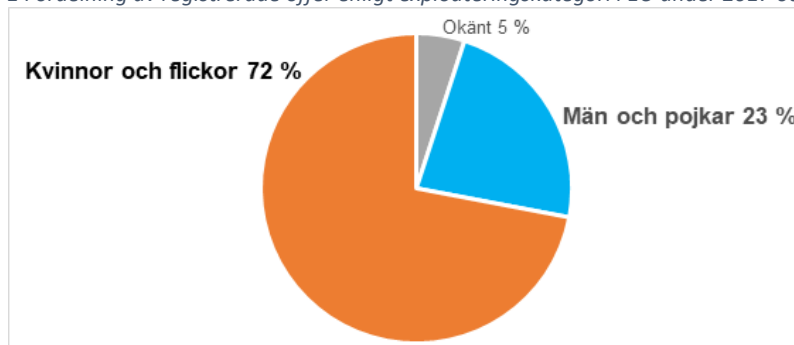
1. Inledning

Människohandel förstör livet för människor genom att beröva dem deras värdighet, frihet och grundläggande rättigheter¹. Ofta rör det sig om ett våldsbrott som begås av nätverk för organiserad brottslighet. Detta borde inte få förekomma i dagens samhälle.

Människohandel är dock ett globalt fenomen. Det sker i varje land och i varje region. Det fortsätter även att ske i Europeiska unionen. Enligt de senaste tillgängliga uppgifterna fanns över 14 000 registrerade offer² inom EU mellan 2017 och 2018³. Den faktiska siffran är dock sannolikt betydligt högre eftersom många offer aldrig upptäcks⁴. Nästan hälften av dem som faller offer för människohandel inom EU är EU-medborgare, och ett betydande antal av dessa utsätts för människohandel inom den egna medlemsstaten. Merparten av offren i EU är kvinnor och flickor som utsätts för människohandel för sexuellt utnyttjande. Nästan vart fjärde offer för människohandel i EU är ett barn⁵. De flesta människohandlare i EU är EU-medborgare, och närmare tre fjärdedelar av förövarna är män. Denna brottslighet skapar stora vinster för de kriminella och medför enorma mänskliga, sociala och ekonomiska kostnader. I EU beräknas den ekonomiska kostnaden uppgå till 2,7 miljarder euro under ett enda år⁶.



Figur 1 Fördelning av registrerade offer enligt exploateringskategori i EU under 2017 och 2018



Figur 2 Fördelning av registrerade offer enligt kön i EU under 2017 och 2018

¹ Se artikel 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 5.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

² 63,7 % av de identifierade offren och 36,3 % av de förmodade offren.

³ Alla uppgifter om offer för EU-27 i dokumentet avser åren 2017 och 2018. Källa: *Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU* (2020); COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

⁴ COM(2020) 661 final, 20.10.2020 och SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

⁵ I artikel 2.6 i direktiv 2011/36/EU definieras barn som varje person som är under 18 år.

⁶ *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU* (2020), se: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/study_on_the_economic_social_and_human_costs_of_trafficking_in_human_beings_within_the_eu.pdf

Att bekämpa människohandel har länge varit en prioritering för EU⁷. Under årens lopp har framsteg gjorts i många avseenden. Samarbete mellan viktiga aktörer, inbegripet på politisk nivå, samt mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter – både inom länder och över gränserna – har lett till åtal och fällande domar. Det har även resulterat i bättre identifiering av samt hjälp och stöd till offren. Medvetandehöjande kampanjer, utbildningsprogram och utbildningsinitiativ har genomförts för att minska riskerna för att människor utsätts för människohandel. Studier och rapporter har ökat kunskapen om förekomsten och har därigenom bidragit till att lämpliga åtgärdsstrategier har kunnat utarbetas⁸.

Trots de framsteg som har gjorts utgör människohandel fortfarande ett allvarligt hot i EU och utsätter tusentals personer för fara varje år, framför allt kvinnor och barn. Människohandlarna utnyttjar sociala orättvisor och människors ekonomiska och sociala utsatthet. Dessa har dessutom förvärrats av covid-19-pandemin, vilket gör det lättare för förövarna att finna offer. Pandemin har även gjort det svårare för offren att få tillgång till rättslig prövning, hjälp och stöd och hindrat straffrättsliga åtgärder mot brottet. Människohandlarna har dessutom övergått till en ny affärsmodell där de rekryterar och utnyttjar offer på nätet⁹, vilket gör det svårare för de brottsbekämpande myndigheterna och rättsväsendet att agera.

I denna strategi fastställs viktiga prioriteringar med målet att bekämpa människohandel på ett mer effektivt sätt. Här föreslås konkreta åtgärder, vilka kommer att utvecklas med full respekt för de grundläggande rättigheterna, för att identifiera och stoppa människohandel i ett tidigt skede, rikta in sig på brottslingar genom att göra människohandel till ett brott med stora risker och små vinster, i stället för ett brott med låga risker och stora vinster, och skydda offren och hjälpa dem att återuppbygga sina liv.

Människohandel är en särskilt allvarlig form av organiserad brottslighet, och därför har strategin en nära koppling till EU-strategin för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025. De holistiska prioriteringarna och centrala åtgärderna i strategin mot organiserad brottslighet är visserligen tillämpliga på människohandel, men den här strategin är inriktad på särdragen hos brottet människohandel.

2. En heltäckande strategi för att bekämpa människohandel – förebyggande åtgärder, skydd av offer samt åtal och fällande domar mot människohandlare

Människohandel är en **komplex brottslig företeelse**. Människohandlarna utnyttjar människors utsatta situation för ekonomisk vinning. På efterfrågesidan drar företag, arbetsgivare, användare och konsumenter fördel av utnyttjandet av offren genom tjänster, arbete och produkter. Offren i hela människohandelskedjan lider stor skada på kort och lång sikt. Därför behöver de omgående hjälp, stöd och skydd samt utsikter till återintegrering för ett bättre liv.

På grund av människohandelns komplexa natur krävs en **heltäckande strategi**. Det behövs övergripande initiativ på det rättsliga, politiska och operativa området för att bekämpa människohandel på ett konsekvent och omfattande sätt – från förebyggande åtgärder till

⁷ Se EU:s strategi för utrotande av människohandel 2012–2016 (COM(2012) 286 final, 19.6.2012) och rapporten om uppföljningen av EU:s strategi för utrotande av människohandel och ytterligare konkreta åtgärder (COM(2017) 728 final, 4.12.2017).

⁸ Med Eurostats hjälp sker en regelbunden EU-omfattande insamling av uppgifter om offer och deras särdrag samt om förövarna, inbegripet om åtal och fällande domar. Alla EU-publikationer finns på: <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/publications>

⁹ Se t.ex. Icat, *COVID-19 pandemic and its impact for victims and survivors of trafficking in persons*; UNODC, *Impact of the Covid-19 Pandemic on Trafficking in Persons* -

fällande domar mot brottslingar. Särskild tonvikt måste läggas på att skydda offren i alla skeden, särskilt offer som är kvinnor och barn, liksom på människohandel för sexuellt utnyttjande.



Lagstiftning är ett av de kraftfullaste verktygen vi har, eftersom det ger möjlighet att definiera brottet, fastställa påföljder och gemensamma mål för att lagföra brottslingar samt skydda offren. **EU:s direktiv mot människohandel**¹⁰ har utgjort ryggraden i EU:s insatser mot människohandel. Kommissionen har övervakat och stött införlivandet och genomförandet av direktivet i de medlemsstater som det är bindande för¹¹. I sin rapport om införlivandet¹² från 2016 konstaterade kommissionen att medlemsstaterna har gjort stora ansträngningar för att införliva direktivet, men att det fortfarande finns utrymme för förbättring när det gäller förebyggande åtgärder samt åtgärder för skydd, hjälp och stöd till offren, inbegripet offer som är barn. Kommissionen begärde ytterligare information från medlemsstaterna 2019 på grundval av resultaten av sin rapport från 2016¹³. Samtidigt har kommissionen gett stöd till medlemsstaterna för att de ska kunna genomföra direktivet på ett ändamålsenligt sätt. I detta sammanhang utvecklade kommissionen kunskapsbasen¹⁴, gav

¹⁰ 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.

¹¹ EU:s direktiv mot människohandel är inte bindande för Danmark.

¹² COM(2016) 722 final, 2.12.2016.

¹³ Se följande dokument om genomförandet: COM(2020) 661 final, 20.10.2020 och SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

¹⁴ Genom regelbundna bidrag till kommissionens lägesrapporter som antas vartannat år och studier, t.ex. *Study on reviewing Member States' national and transnational referral mechanism* (2020), *Study on the economic, social and human costs of trafficking in human beings within the EU* (2020) och *Study on the gender dimension of Trafficking in human beings* (2016).

vägledning¹⁵ och finansierade särskilda insatser, däribland för gränsöverskridande samarbete¹⁶. Kommissionens arbete med EU-nätverket av nationella rapportörer och liknande mekanismer samt med EU:s plattform för det civila samhället mot människohandel¹⁷ har också bidragit till direktivets genomförande. Kommissionen kommer att fortsätta att prioritera ett korrekt och komplett införlivande och ett fullständigt genomförande av direktivet, för att säkerställa dels att människohandlarna inte ska kunna utnyttja det faktum att olika strategier används på olika håll i Europa, dels att offren får lämpligt skydd inom EU oavsett var de befinner sig. Kommissionen kommer även att fortsätta att stödja medlemsstaterna i deras genomförande av direktivet och kommer att använda sina fördragsenliga befogenheter, inbegripet för överträdelseförfaranden när så är lämpligt.

Övervakningen av genomförandet av direktivet i medlemsstaterna, som bland annat görs i form av lägesrapporter från kommissionen vartannat år¹⁸ och olika rapporter från intressenter¹⁹, visar att det tio år gamla instrumentet kanske inte längre är ändamålsenligt. Efterfrågan på offer att utnyttja har inte minskat trots förebyggande initiativ. Straffriheten för förövare i EU kvarstår, och antalet åtal och fällande domar mot människohandlare är fortfarande lågt²⁰. Det är inte heller säkert att de minimiregler rörande offer som har införts i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till offrens faktiska behov. Man behöver därför utvärdera genomförandet av direktivet och, mot bakgrund av denna utvärdering, vid behov föreslå en revidering av direktivet för att göra det ändamålsenligt²¹.

På **politisk och operativ nivå** är det oerhört viktigt att säkerställa gränsöverskridande, regionalt och internationellt samarbete, bland annat genom att utveckla och dela kunskaper och information, såväl som genom att se till att de olika informationssystemen är driftskompatibla. Detta gör de brottsbekämpande och rättsliga myndigheterna bättre rustade att hindra brottslingarna och stödja offren. Samtidigt som de kriminella nätverken rör sig över gränserna – genom ursprungs-, transit- och destinationsländer – är det medlemsstaterna som har behörighet att utreda och lagföra brott inom sin jurisdiktion. Gränsöverskridande fall av människohandel är svåra att utreda eftersom de kräver resurser, samordning och god kommunikation mellan berörda myndigheter²². De brottsbekämpande myndigheterna behöver också kapacitet, verktyg och ett strukturerat samarbete för att ta itu med människohandlarnas digitala arbetssätt. EU-organ, såsom Europol och Eurojust, har underlättat ett nära samarbete och samordning mellan nationella myndigheter för framgångsrika operativa åtgärder för att ställa brottslingar inför rätta och för att identifiera och skydda offer.

När offren skickas tillbaka eller frivilligt återvänder till sina ursprungsländer från det land där de utnyttjades krävs tidigt samarbete mellan de berörda aktörerna för att vidta riktade hjälp-, stöd- och integrationsåtgärder, både på avrese- och ankomstorten. Sådana processer för att ge

¹⁵ T.ex. en vägledning för att förbättra skyddet av barn med särskild tonvikt på barn som fallit offer för människohandel (2019), riktlinjer för identifiering av offer (2013) och en handbok om förmyndarskap för barn som inte tas om hand av sina föräldrar (2014).

¹⁶ Se regelbundna inbjudningar om att lämna förslag avseende polissamarbete inom ramen för Fonden för inre säkerhet, Asyl-, migrations- och integrationsfonden och studien om en övergripande policyöversyn av projekt mot människohandel som finansierades av kommissionen (2016).

¹⁷ <https://ec.europa.eu/anti-trafficking/intensifying-coordinated-response/intensifying-coordinated-response>

¹⁸ COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

¹⁹ Bl.a. Europaparlamentets resolution av den 10 februari 2021 om genomförandet av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (2020/2029(INI)).

²⁰ 6 163 åtal och 2 426 fällande domar i EU-27 under 2017–2018.

²¹ Europaparlamentets resolution av den 10 februari 2021 om genomförandet av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (2020/2029(INI)).

²² Eurojusts rapport om människohandel, *Best practice and issues in judicial cooperation* (2021).

offren tillgång till sina rättigheter i gränsöverskridande fall kan underlättas genom transnationella vidareslussningsmekanismer, dvs. plattformar för gränsöverskridande samarbete mellan relevanta offentliga myndigheter och det civila samhället som följer upp identifieringen av offer och ger dem hjälp och skydd²³.

För att bättre beakta dessa gränsöverskridande och transnationella utmaningar kommer kommissionen att finansiera och samordna en **uppsättning åtgärder** för att ytterligare **förbättra det politiska och operativa arbetet** för att bekämpa människohandel²⁴. Åtgärderna kommer att syfta till att förbättra utbytet av bästa praxis, inbegripet om gränsöverskridande samarbete mellan brottsbekämpande myndigheter och rättsliga organ, att underlätta rådgivningstjänster från yrkesverksamma för att stärka samarbetet och samordningen mellan flera olika organ på nationell och transnationell nivå, att hjälpa till att förbättra stödet till offer och vidareslussningen av dem i och utanför Europa samt att främja ökad medvetenhet, forskning och dataanalys genom att stödja samarbete mellan berörda nationella organ, till exempel datainstitut och dataobservatorier. Denna uppsättning åtgärder kommer i praktiken att fungera som ett kunskaps- och expertisnav för medlemsstater och andra berörda parter.

Lämplig **finansiering** har gjort det lättare för nationella myndigheter att göra gemensamma utredningar och att lagföra brott. Det har även ökat kapaciteten vid brottsbekämpande och andra myndigheter och skapat breda allianser mellan berörda parter för en multidisciplinär brottsbekämpningsstrategi där flera olika myndigheter samverkar. Det har även möjliggjort brottsofferstöd och integration av offer i Europa och i partnerländer²⁵.

Prioriteringarna i denna strategi kommer att backas upp med lämplig finansiering för att få **påtagliga effekter** och ge **lämpliga svar på olika former av utnyttjande**. Utöver åtgärder som förvaltas direkt av kommissionen, kommer kommissionen att råda medlemsstaterna att prioritera sina åtgärder mot människohandel i nationella program inom ramen för asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inre säkerhet och instrumentet för gränsförvaltning och visering i linje med prioriteringarna i denna strategi och med hänsyn till nationella förhållanden och behov. Finansiering till säkerhetsrelaterad forskning inom Horisont Europa kommer också att bidra till strategins prioriteringar. Instrumentet för tekniskt stöd skulle kunna användas för att främja medlemsstaternas genomförande av strategin.

För att ta itu med situationen i både ursprungsländer och transitländer till Europa och andra delar av världen kommer tematisk och geografisk EU-finansiering att mobiliseras i linje med prioriteringarna i denna strategi, med särskild tonvikt på i) könsaspekten, ii) givarsamordning, iii) lokal delaktighet, iv) stöd till organisationer i det civila samhället samt lokala aktörer och aktivister samt v) insatser för att ta itu med migrerande barns särskilda skyddsbehov²⁶.

²³För exempel, se *Study on reviewing the functioning of Member States' National and Transnational Referral Mechanisms* (2020) och projektet TACT (Transnational Action against Child Trafficking) som utvecklats av Internationella organisationen för migration (IOM). För Östersjöområdets transnationella vidareslussningsmekanism, se: <https://bsr-trm.com/>

²⁴ Dessa åtgärder kommer att finansieras genom Fonden för inre säkerhet.

²⁵ *Study on the comprehensive policy review of anti-trafficking projects funded by the European Commission* (2016).

²⁶ Se hänvisningen till migrerande barns särskilda sårbarhet för människosmugglare i kommissionens meddelande *Att skydda migrerande barn*, (COM(2017) 211 final, 12.4.2017).

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Ge ytterligare stöd till medlemsstaterna vid genomförandet av direktivet mot människohandel, bland annat genom särskild finansiering, i synnerhet till de könsspecifika och barnrelaterade aspekterna.
- Prioritera säkerställandet av att direktivet mot människohandel genomförs på ett effektivt sätt genom att utnyttja sina fördragsenliga befogenheter, inbegripet för överträdelseförfaranden när så är lämpligt.
- Påbörja en studie för att utvärdera direktivet mot människohandel och mot bakgrund av utvärderingens resultat överväga en översyn av direktivet.
- Säkerställa lämplig finansiering för att bekämpa människohandel i och utanför EU.

3. Att minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel

Organiserade kriminella grupper verkar utifrån den grundläggande ekonomiska principen att **en stor efterfrågan driver på** deras verksamhet. Efterfrågan ligger till grund för alla former av utnyttjande av utsatta personer som utnyttjas av människohandlare i synnerhet i högrisksektorer och högriskmiljöer²⁷. Det genererar i sin tur stora intäkter för organiserade kriminella grupper och för dem som drar fördel av och får vinning av utnyttjandet av offrens kroppar, tjänster och arbetskraft. Uppskattningsvis uppgick den globala årliga vinsten från människohandel till totalt 29,4 miljarder euro år 2015²⁸. Vinningen av brott i EU när det gäller människohandel för sexuellt utnyttjande, som är det vanligaste syftet med människohandel, uppskattas uppgå till omkring 14 miljarder euro under ett enda år²⁹. Beloppet innefattar inte människohandel för arbetskraftsutnyttjande och andra former av utnyttjande. Det är därför avgörande att efterfrågan minskas på ett effektivt sätt för att beröva människohandlarna deras ekonomiska vinning och således säkerställa att brottet inte lönar sig.

Att minska efterfrågan som en förebyggande åtgärd tas upp i direktivet mot människohandel, där medlemsstaterna uppmanas överväga att **straffbelägga medveten användning av tjänster som utförs av offer för människohandel**. Det slutliga beslutet vilar dock hos medlemsstaterna. Det har resulterat i ett varierat rättsligt landskap runt om i EU med varierande konsekvenser för arbetsgivare och användare som anställer offer för människohandel eller utnyttjar deras kroppar, arbetskraft och tjänster. Det ökande antalet offer³⁰ visar att situationen har förvärrats och kräver ett starkare och harmoniserat svar för att

²⁷ När det gäller sexuellt utnyttjande är högriskmiljöerna prostitution, eskorttjänster, massagesalonger, barer och nattklubbar. När det gäller människohandel för arbetskraftsutnyttjande kan sådana miljöer vara jordbrukssektorn, byggbranschen, hotell- och restaurangbranschen, städsektorn, hushållstjänstesektorn, skogsbrukssektorn, textil- och klädsektorn samt livsmedelstillverkningsbranschen. För mer information, se COM(2020) 661 final, 20.10.2020 och SWD(2020) 226 final, 20.10.2020; Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter, *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (2015) och den fjärde årsrapporten från Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling, Europol 2020.

²⁸ Europol (2015), *The trafficking in human beings financial business model*, på: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/trafficking-in-human-beings-financial-business-model>

²⁹ Studien *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*, mars 2021, DR0221244ENN, <https://data.europa.eu/doi/10.2837/64101>

³⁰ I EU-27: 13 461 under 2015 och 2016 samt 14 145 under 2017 och 2018.

minska den olagliga efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel. Det bör noggrant analyseras om medveten användning av offrens tjänster och produkter bör straffbeläggas, med tanke på brottets allvar och omfattning runt om i EU och de olika rättsliga landskapen, som hindrar insatser för att minska efterfrågan. Kommissionen kommer därför, som en del av utvärderingen av direktivet mot människohandel, att bedöma om det är möjligt att fastställa minimibestämmelser inom EU för att straffbelägga användning av tjänster som utförs av offer för människohandel.

Medvetandehöjande kampanjer om riskerna med människohandel är viktiga för att **upptäcka och förebygga** brottet. De bidrar till att allmänheten, arbetsgivare och de som använder offrets tjänster blir medvetna om människohandel. Kampanjerna genomförs bäst i samarbete med berörda organisationer i det civila samhället. Kommissionen kommer därför att anordna en informationskampanj, tillsammans med medlemsstaterna och det civila samhället, med inriktning mot högrisksektorer och högriskmiljöer, inbegripet för sexuellt utnyttjande.

15 % av alla människohandelsoffer i EU utsätts för arbetskraftsutnyttjande, och antalet upptäckta offer ökar. För att få ner dessa siffror bör de straffrättsliga åtgärderna mot **människohandel för arbetskraftsutnyttjande** stärkas. Nationella myndigheter bör i detta avseende uppmuntras att intensifiera samarbetet med **arbetsmiljöinspektörer och/eller arbetsmarknadens parter** och EU-organ, framför allt Europol och **Europeiska arbetsmyndigheten** inom dess ansvarsområde, så att samlade och gemensamma inspektioner kan genomföras i högrisksektorer för att identifiera offer och dem som utnyttjar dem. Ett utökat samarbete mellan medlemsstaternas berörda myndigheter och andra aktörer genom **det europeiska forumet mot odeklarerat arbete**³¹, som snart kommer att bli en del av Europeiska arbetsmyndigheten, kommer att utöka kunskaperna och främja överförbar praxis, inbegripet för att identifiera personer som har utsatts för människohandel för arbetskraftsutnyttjande. Genom att främja utvecklingen av **offentlig-privata initiativ** med företag i högrisksektorer och högriskmiljöer, även med deltagande av regionala och lokala aktörer, kommer insatser för att upptäcka fler människohandelsoffer och öka rapporteringen av brottet till myndigheterna att stödjas.

Arbetsgivare kan också bidra till att minska efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel. Möjligheten att få arbete i EU utan den rättsliga ställning som krävs är en av drivkrafterna bakom smuggling och människohandel till EU³². I direktivet om sanktioner mot arbetsgivare³³ förbjuds anlitande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i EU, inbegripet offer för människohandel. Där fastställs minimistandarder för sanktioner och andra åtgärder som ska tillämpas i medlemsstaterna mot arbetsgivare som inte följer direktivet. Kommissionen kommer i år att bedöma hur man kan öka effektiviteten i direktivet om sanktioner mot arbetsgivare och utvärdera behovet av ytterligare åtgärder.

Företag i vissa sektorer – till exempel hotell- och restaurangbranschen, textilsektorn, fiske, jordbruk och byggbranschen – kan utnyttja personer som befinner sig i en utsatt situation som arbetskraft. De har därför en viktig roll att spela och bör vidta åtgärder mot kränkningar av de

³¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=sv>

³² För definitioner och information om förhållandet mellan människohandel och smuggling, se rapporten *Smuggling and trafficking: rights and intersections*, https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/smuggling_and_trafficking_rights_and_intersections_1.pdf

³³ 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.

mänskliga rättigheterna. Det innefattar att minska efterfrågan genom att säkerställa att mål mot människohandel tas med i deras policyer, vilket kan uppnås genom en **ansvarsfull förvaltning av de globala produktleveranskedjorna och tillbörlig aktsamhet i fråga om mänskliga rättigheter**. Kommissionens kommande lagstiftningsinitiativ om hållbar bolagsstyrning, där en skyldighet för företagen att iaktta tillbörlig aktsamhet föreslås, är ett av de viktigaste EU-initiativen för att främja respekten för de mänskliga rättigheterna. Offentliga institutioner har också en roll att spela när det gäller att säkerställa att de offentliga upphandlingarna uppmuntrar öppenhet och tillbörlig aktsamhet i leveranskedjorna. I kommissionens kommande vägledning för socialt ansvarsfull offentlig upphandling kommer det att visas hur dessa mål kan uppnås. Rådet har i detta avseende uppmanat medlemsstaterna att effektivt genomföra **FN:s vägledande principer för företag och mänskliga rättigheter** och **FN:s mål för hållbar utveckling** för att utrota barnarbete, tvångsarbete och människohandel i globala leveranskedjor³⁴.

Kommissionen kommer, som en del av **EU:s nya handelspolitik**³⁵, att främja hållbara och ansvarsfulla värdekedjor utifrån obligatorisk tillbörlig aktsamhet, inbegripet ändamålsenliga åtgärder och kontrollmekanismer för att säkerställa att tvångsarbete inte förekommer i värdekedjorna för företag i EU. EU kommer också att arbeta för en intensifiering av insatserna för att säkerställa att leveranskedjorna för företag i EU är fria från barnarbete. Kommissionen kommer att ge vägledning för att öka medvetenheten bland företagen i EU när det gäller att vidta lämpliga riskbaserade åtgärder, i linje med internationella riktlinjer och principer för tillbörlig aktsamhet.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Bedöma möjligheten att ändra bestämmelserna i direktivet mot människohandel om att straffbelägga användning av tjänster som utförs av offer för människohandel.
- Bedöma hur direktivet om sanktioner mot arbetsgivare kan stärkas, inbegripet när det gäller skydd av offer för människohandel.
- Lägga fram ett förslag till lagstiftning om hållbar bolagsstyrning för att främja långsiktigt hållbart och ansvarsfullt agerande från företagens sida.
- Ge vägledning om tillbörlig aktsamhet vad gäller tvångsarbete, i enlighet med internationella riktlinjer och principer för tillbörlig aktsamhet.
- Anordna en förebyggande kampanj, som genomförs tillsammans med medlemsstaterna och organisationer i det civila samhället, med inriktning mot högrisksektorer och högriskmiljöer.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

- Fortsätta att inrikta sina straffrättsliga åtgärder och förebyggande initiativ på alla former

³⁴ Se SWD(2017) 147 final, 24.4.2017; kommissionens riktlinjer för icke-finansiell rapportering avsedda att öka transparensen inom företag när det gäller sociala och miljörelaterade frågor (C/2017/4234; EUT C 215, 5.7.2017, s. 1); Förslag till Europaparlamentets resolution om hållbar bolagsstyrning (2020/2137(INI)); Rådets slutsatser om mänskliga rättigheter och anständigt arbete i globala leveranskedjor, 13512/20, 1.12.2020.

³⁵ Meddelande från kommissionen, *Översyn av handelspolitiken – En öppen, hållbar och bestämd handelspolitik*, COM(2021) 66 final, 18.2.2021.

av utnyttjande, inbegripet människohandel för sexuellt utnyttjande.

- Till fullo utnyttja stödet från berörda EU-organ (t.ex. Europol, Eurojust, Cefpol och Frontex) samt stärka kapacitetsuppbyggnaden hos sina operativa aktörer, inbegripet för att identifiera potentiella offer för människohandel.
- Förbättra kapaciteten för arbetsmiljöinspektioner och/eller arbetsmarknadens parter och främja samarbete mellan många olika organ för att identifiera personer som utsätts för människohandel för arbetskraftsutnyttjande och ställa förövarna inför rätta.
- Samarbeta med EU-organ, särskilt Europol, och med Europeiska arbetsmyndigheten, inom dess ansvarsområde, för att bekämpa arbetskraftsutnyttjande.
- Vidareutveckla offentlig-privata initiativ med företag i högrisksektorer och högriskmiljöer.
- Främja initiativ för tillbörlig aktsamhet i de globala produktleveranskedjorna.

4. Att upplösa den kriminella modellen för att stoppa utnyttjandet av offer

Organiserade kriminella grupper som bedriver människohandel är välstrukturerade och professionella kriminella nätverk som även verkar internationellt. De utför specialiserade arbetsuppgifter och kan bland annat syssla med rekrytering, transport, tillhandahållande av kunder och övervakning av offer eller ordna med boende och mat för dessa. Våld, hot, manipulering och bedrägeri används för att rekrytera och utnyttja offren. Dessa grupper är ofta inblandade i smuggling av migranter, penningtvätt, korruption, dokumentbedrägeri, droger och andra allvarliga brott som stöder deras huvudsakliga verksamhet³⁶. Mikronätverk är främst aktiva inom sexuellt utnyttjande, där hallickverksamhet bedrivs i små grupper om upp till fem personer eller av en enda person.

I och med kommissionens datainsamling har människohandelsdata funnits på EU-nivå sedan 2008. De politiska åtgärderna kommer att bli bättre underbyggda och mer målinriktade genom en ytterligare förbättrad **dataregistrering och datarapportering** i alla EU-medlemsstater om människohandlare och offer samt om deras nationalitet, kön, ålder och former av utnyttjande. Datarapporteringen skulle kunna främjas och förbättras genom ytterligare samarbete mellan nationella datainstitut. Det skulle kunna innefatta andra typer av information, till exempel om kriminell verksamhet kopplad till människohandel och om smugglingsvägar.

4.1 Ändamålsenliga operativa verktyg mot den kriminella affärsmodellen

Organiserade kriminella grupper som är specialiserade på människohandel utnyttjar i allt högre grad **lagliga verksamheter** (t.ex. hotell, nattklubbar och massagesalonger) i sin verksamhet, till exempel genom att rekrytera arbetstagare, ingå avtalsförhållanden med dem i ursprungslandet och flytta dem till det land där utnyttjandet kommer att ske³⁷. För att störa den kriminella affärsmodellen uppmuntras medlemsstaterna att utnyttja de verktyg och strategier som anges i EU-strategin för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 med avseende på prioriteringen att undanröja vinster som uppkommer genom organiserad

³⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020, den årliga verksamhetsrapporten från Europeiska centrumet för bekämpning av människosmuggling (Europol, 2019), FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC), *Global Report on Trafficking in Persons 2020*, (2021) och studien *Mapping the risk of serious and organised crime infiltrating legitimate businesses*.

³⁷ Studien *Mapping the risk of serious and organised crime infiltration in legitimate businesses*.

brottslighet och förebygga infiltration i den lagliga ekonomin och i samhället. Detta innefattar en systematisk användning av finansiella utredningar som en del av de brottsbekämpande myndigheternas utredningar samt framtagande och genomförande av en kraftfull ram för att identifiera, beslagta och förverka vinning av brott³⁸. Återvunna tillgångar kan dessutom användas för att kompensera offren samt för brottsofferstöd och brottsbekämpande åtgärder mot människohandel över gränserna, vilket redan uppmuntras genom direktivet mot människohandel.

Medlemsstaternas operativa åtgärder, som stöds av EU:s organ, ger påtagliga resultat³⁹ inom ramen för Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact)⁴⁰. Europol främjar medlemsstaternas underrättelsestyrda och finansiella utredningar samt stöder ett ändamålsenligt operativt samarbete över gränserna, bland annat genom gemensamma utredningsgrupper och gemensamma insattdagar.

4.2 Att motverka straffriheten genom att öka kapaciteten för kraftfulla straffrättsliga åtgärder

Människohandel är fortfarande ett brott med låga risker och höga vinster på grund av det låga antalet åtal och fällande domar mot människohandlare⁴¹. För att bryta människohandelskedjan krävs **kraftfulla straffrättsliga åtgärder** för att få till stånd effektiva utredningar, åtal och fällande domar. Härvid bör bland annat brottets könsspecifika karaktär beaktas. Det innebär att det måste byggas upp sakkunskap och att specialiserade experter och avdelningar eller enheter måste få i uppdrag att arbeta med människohandel vid behöriga myndigheter på nationell och lokal nivå.

Brottslig verksamhet utvecklas i snabb takt. Därför måste brottsbekämpande myndigheter och rättsväsendet hålla jämna steg genom att ha färdigheter, förmåga och kunskap i fråga om tillgängliga verktyg, tjänster och tekniker. I EU-strategin för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 fastställs mål, åtgärder och aktörer för att förbättra tillgången till färdigheter, kunskap och operativ expertis. De **kapacitetsuppbyggande insatserna** bör i detta avseende stärkas, i syfte att upplösa den kriminella modellen för människohandel för utnyttjande.

Systematisk **utbildning av brottsbekämpande myndigheter och rättstillämpare** i särskilda aspekter av brottet samt simuleringsbaserade praktiska övningar med medverkan av flera olika berörda parter för att testa förfarandena för hantering av människohandelsärenden kommer att leda till en större yrkeskunnighet och samordning vid hanteringen av sådana ärenden och kommer att säkerställa en lämplig uppföljning. Man vill gärna se att sådan utbildningsverksamhet inriktas på särdragen i människohandel för olika former av utnyttjande (sexuellt utnyttjande, tvångsarbete, påtvingad brottslighet, påtvingat tiggeri och människohandel med barn), de komplexa sambanden mellan människohandel och annan

³⁸ Se rådets slutsatser om förstärkta finansiella utredningar för att bekämpa grov och organiserad brottslighet, 8927/20, 17.6.2020.

³⁹ Under 2019 resulterade t.ex. sådana åtgärder i 825 gripanden, 8 824 misstänkta och 1 307 potentiella offer, däribland 69 identifierade barn, 94 identifierade eller upplösta organiserade kriminella grupper och 1,5 miljoner euro i tillgångar som frystes på bankkonton, i företag och på internetdomäner. Se: <https://www.consilium.europa.eu/media/44281/information-note-empact.pdf>; <https://newsroom.consilium.europa.eu/videos/127612-empact-2019-results-20200602> och <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7623-2020-INIT/en/pdf>

Sedan 2010 har människohandel varit ett prioriterat brott i EU inom ramen för EU:s policycykel avseende grov och organiserad brottslighet.

⁴¹ I EU fanns 6 163 åtal och 2 426 fällande domar med koppling till människohandelsbrott under 2017–2018. COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

brottslig verksamhet, metoder för att upptäcka brottet och brottets ekonomiska aspekter, den roll som internet och sociala medier har och hur de används samt ökade kunskaper när det gäller att hantera utredningar och få dem att leda till åtal (bevisinsamling, förhör av offer, brottsofferskydd och transnationellt samarbete). Utöver specialutbildning för brottsbekämpande myndigheter som arbetar med människohandelsärenden behövs även utbildning för andra tjänstemän inom brottsbekämpning som arbetar inom andra områden samt utbildning för rättsväsendet, detta för att öka upptäckten och rapporteringen samt förbättra handläggningen av människohandelsärenden.

För att hänsyn ska tas till **offrens perspektiv och behov** bör utbildningen hållas med medverkan av flera olika berörda parter, bland annat brottsbekämpande myndigheter, rättsliga myndigheter, det civila samhället, socialarbetare, barnskyddsarbetare, utbildningsanordnare och hälso- och sjukvårdspersonal. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att förbättra polisens, arbetsmiljöinspektörers, gränskontrolltjänstemäns, åklagares och domares förmåga att samarbeta med offren under straffrättsliga förfaranden, att upptäcka tecken på att en person har fallit offer för människohandel och att hänvisa offren till stödtjänster, i linje med gällande förfaranden. Ärenden där barn har utsatts för människohandel kräver utbildade tjänstemän som är medvetna om den särskilda sårbarheten hos sådana barn och som har god utbildning i de rättigheter och de skyddsbehov som barnen har under straffrättsliga förfaranden.

Utbildning av rättstillämpare om instrument för straffrättsligt samarbete kommer att bidra till att intensifiera samarbetet mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter samt andra relevanta aktörer, såsom arbetsmiljöinspektörer och arbetsmarknadens parter.

Kommissionen kommer att finansiera och samordna kapacitetsuppbyggnadsåtgärderna för brottsbekämpning i gränsöverskridande och transnationellt samarbete, exempelvis simuleringsövningar. Kommissionen kommer dessutom att, tillsammans med Eurojust, underlätta inrättandet av en fokusgrupp mot människohandel vilken består av specialiserade åklagare, i syfte att utöka det rättsliga samarbetet. Dessa åtgärder kommer att ge möjligheter till ytterligare samarbete inom brottsbekämpning och på det rättsliga området och kommer även att leda till att vägledning tas fram för detta arbete.

4.3 Att ta itu med människohandlarnas digitala affärsmodell

Organiserade kriminella grupper **anpassar snabbt sitt arbetssätt och sin affärsmodell** till förändrade mönster i efterfrågan. Under covid-19-pandemin har människohandlarna i allt högre grad börjat använda internet för alla steg i människohandeln. De utnyttjar den digitala världen för att rekrytera och utnyttja offer, ordna med transporter och boende för dessa, göra reklam för offer på nätet och nå ut till potentiella kunder, kontrollera offren, kommunicera med andra förövare och dölja vinning av brott⁴². Med teknikens hjälp har det blivit lättare för brottslingarna att handla med människor för olika former av utnyttjande, framför allt sexuell utnyttjande men även arbetskraftsutnyttjande, avlägsnande av organ, olaglig adoption av barn och tvångsäktenskap. Barn löper särskilt stor risk att bli offer för människohandlare på nätet. Brottslingarna har lyckats utnyttja de senaste möjligheter som den digitala tidsåldern erbjuder och därför är det en stor utmaning för de brottsbekämpande myndigheterna att hålla jämna

⁴² Europol, *The challenges of countering human trafficking in the digital era* (2020). Se även COM(2020) 661 final, 20.10.2020 och SWD(2020) 226 final samt Europaparlamentets resolution av den 10 februari 2021 om genomförandet av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (2020/2029(INI)).

steg med dem, däribland att upptäcka tecken på utnyttjande i den växande mängden reklam på nätet och att skaffa fram avgörande digital bevisning⁴³.

De utmaningar som den **digitala tidsåldern innebär för brottsbekämpande myndigheter och rättsliga organ** i kampen mot människohandel bör hanteras i linje med den övergripande prioriteringen i EU-strategin för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 när det gäller moderna brottsbekämpande åtgärder som svar på den tekniska utvecklingen. Europol kan bidra till en ökad upptäckt av internetinnehåll som används av människohandlare. Offrens situation i straffrättsliga förfaranden kan underlättas genom att man utnyttjar tekniken på bästa sätt och förlitar sig på digital bevisning. Till exempel skulle man i mindre utsträckning behöva förlita sig på offrens vittnesmål om annan bevisning kunde samlas in, och offren skulle då kunna undvika traumat att behöva möta sina människohandlare i domstolen.

Utöver de befintliga skyldigheter att avlägsna olagligt innehåll som plattformarna åläggs genom e-handelsdirektivet, som även stärks av förslaget om akten om digitala tjänster⁴⁴, kommer kommissionen att föra en **dialog med berörda internet- och teknikföretag** för att minska användningen av onlineplattformar för rekrytering och utnyttjande av offer. Kommissionen kommer även att delta i eventuella liknande dialoger mellan medlemsstaterna som genomförs på nationell nivå. Internetleverantörer och relaterade företag är en del av lösningen när det gäller att stödja insatserna mot människohandel genom identifiering och avlägsnande av innehåll online som är kopplat till utnyttjande av och övergrepp mot offer för människohandel⁴⁵. Därför uppmuntras samarbete med den privata sektorn, så att innovation och expertis kan utnyttjas för att utveckla teknikbaserade lösningar för att förebygga och bekämpa människohandel. Förebyggande och medvetandehöjande verksamhet om bland annat säker användning av internet och sociala medier skulle också kunna bidra till att minska risken för att barn utsätts för människohandel.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Förbättra registreringen och insamlingen av uppgifter om människohandel för att säkerställa tillförlitlig och jämförbar information för skräddarsydda politiska åtgärder.
- Underlätta inrättandet av en fokusgrupp mot människohandel bestående av specialiserade åklagare.
- Utöka samordningen mellan brottsbekämpande myndigheter i gränsöverskridande och internationella ärenden samt främja samordnade insatser där flera olika berörda parter deltar, inbegripet genom finansiering av simuleringsövningar.
- Stärka det brottsbekämpande och rättsliga samarbetet mellan medlemsstaterna genom konkreta operativa projekt inom ramen för Fonden för inre säkerhet.
- Föra en dialog med den privata sektorn och de digitala branscherna och främja utbyte av bästa praxis med stöd från EU-organ.

Medlemsstaterna uppmanas att göra följande:

⁴³ Rapport från Europol, *European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment* (EU SOCTA), 12.4.2021.

⁴⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package>

⁴⁵ COM(2020) 661 final, 20.10.2020.

- Förbättra sin nationella registrering och insamling av uppgifter om människohandel.
- Till fullo utnyttja befintliga instrument för operativt samarbete, till exempel gemensamma utredningsgrupper, med stöd från Europol, och fortsätta det operativa samarbetet inom ramen för Empact.
- Systematiskt utbyta uppgifter om utredningar av människohandel med stöd från Europol.
- Förbättra de brottsbekämpande myndigheternas digitala förmåga och expertis för att hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen.

5. Att skydda och stödja offren, framför allt kvinnor och barn, samt stärka deras egenmakt

Människohandel utgör en allvarlig kränkning av de grundläggande rättigheterna som orsakar stort lidande och bestående men för offren. Utöver de omfattande åtgärder som ingår i EU:s strategi för brottsoffers rättigheter (2020–2025)⁴⁶ och EU:s omfattande strategi för barnets rättigheter⁴⁷ föreslås i denna strategi åtgärder för att förbättra situationen för personer som har fallit offer för människohandel. **Människohandel för sexuellt utnyttjande**⁴⁸ – som är den vanligaste formen av utnyttjande – utgör en form av könsrelaterat våld, som har sin grund i bristande jämställdhet. Det finns flera faktorer som gör att kvinnor och flickor är mer utsatta för människohandel, däribland bristande jämställdhet, fattigdom, social utestängning, etnicitet och diskriminering⁴⁹. Uppgifterna på EU-nivå belyser brottets jämställdhetsaspekt. Nästan tre fjärdedelar (72 %) av alla offer i EU och 92 % av dem som utsätts för människohandel för sexuellt utnyttjande är **kvinnor och flickor**. Nästan en fjärdedel av alla offer för människohandel är **barn**. Majoriteten av de barn som är offer är EU-medborgare och utsätts för människohandel för sexuellt utnyttjande⁵⁰. Migrerande barn, och i synnerhet ensamkommande barn, löper också särskilt stor risk att falla offer för människohandel⁵¹. I den föreslagna åtgärden tas hänsyn till dessa mönster och situationen för andra utsatta grupper samt de intersektionella förhållandena mellan dem. Situationen för bland annat hbtqi-personer, personer med funktionsnedsättning⁵² och personer från etniska minoriteter, till exempel personer i marginaliserade romska befolkningsgrupper, beaktas. Unga kvinnor och barn från romska befolkningsgrupper är löper särskilt stor risk för utnyttjande och människohandel⁵³, på grund av flera socioekonomiska faktorer såsom flerdimensionell

⁴⁶ Meddelande från kommissionen, *EU-strategi för brottsoffers rättigheter (2020-2025)*, COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

⁴⁷ Meddelande från kommissionen, *EU:s strategi för barnets rättigheter*, COM(2021) 142 final, 24.3.2021.

⁴⁸ Under perioden 2017–2018 hade 60 % av alla registrerade offer utsatts för människohandel för sexuellt utnyttjande.

⁴⁹ Europaparlamentets resolution (2020/2029(INI)).

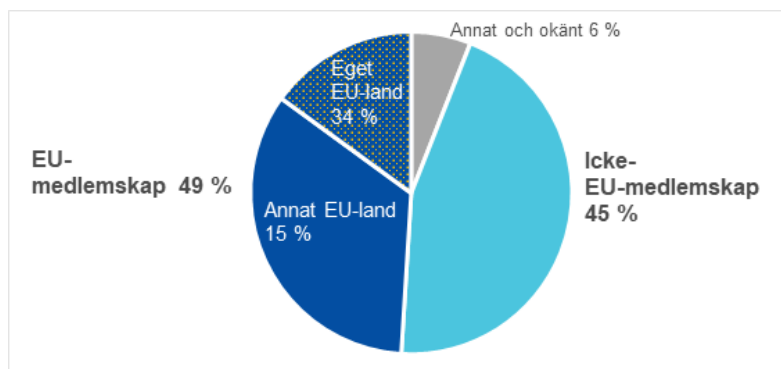
⁵⁰ Under 2017 och 2018: 78 % av de offer som var barn var flickor, 60 % av de offer som var barn utsattes för människohandel för sexuellt utnyttjande och tre fjärdedelar (75 %) av alla offer som var barn i EU var EU-medborgare. Det bör dock noteras att människohandel och utnyttjande av pojkar, inbegripet migrerande barn, särskilt för sexuellt utnyttjande, är en underrapporterad företeelse på EU-nivå.

⁵¹ Se kommissionens meddelande *Att skydda migrerande barn*, COM(2017) 211 final, 12.4.2017.

⁵² När det gäller personer med funktionsnedsättning, som också löper särskilt stor risk för att utsättas för människohandel, våld och övergrepp, kommer åtgärder inom EU:s strategi för rättigheter för personer med funktionsnedsättning 2021–2030 (COM(2021) 101 final, 3.3.2021) att vidtas på områdena säkerhet och skydd.

⁵³ *Child Trafficking among Vulnerable Roma Communities* (2015); https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/22588.pdf

fattigdom, antiziganism, låga utbildningsnivåer, undermåliga bostadsförhållanden, social utestängning och diskriminering⁵⁴.



Figur 3 Fördelning av registrerade offer för människohandel enligt EU-medborgarskap och icke-EU-medborgarskap i EU under 2017 och 2018

Tidig **identifiering av offer** är avgörande för att snabbt kunna hjälpa, stödja och skydda offer för människohandel. Det ger också polis- och åklagarmyndigheter bättre möjligheter att genomföra utredningar mot och straffa människohandlarna. Tjänstemän i första ledet, till exempel gränskontrolltjänstemän, poliser, socialarbetare och inspektörer, har en mycket viktig roll i detta sammanhang. En utmaning är att involvera civilsamhällesorganisationer i att identifiera offer och slussa dem vidare till stödtjänster. Ett annat problem är bristen på utbildning hos dem som arbetar med gränsöverskridande ärenden för brottsofferstöd⁵⁵.

För att förbättra den nuvarande situationen måste den aktiva tidiga identifieringen av offer åtföljas av ett kraftfullt stöd för att tillgodose offrens behov. Det är dock fortfarande svårt att garantera **offren hjälp, stöd och skydd**. Offren stöter ofta på svårigheter när det gäller att få tillgång till sina rättigheter. Det tas inte systematiskt hänsyn till deras specifika behov och situation, som beror på vilken form av utnyttjande som de har utsatts för, deras kön och deras ålder. Det finns flera problem som gör det svårt för offer för människohandel att få ersättning, bland annat de komplexa förfarandena⁵⁶. Offren ska inte heller behöva oroa sig för repressalier och sekundär viktigmisering under straffrättsliga förfaranden när de anmäler brottet⁵⁷. De bör inte straffas för brott som de tvingades begå när de utnyttjades⁵⁸. De bör behandlas som rättsinnehavare, på ett fördomsfritt och opartiskt sätt. Offren har dessutom begränsade möjligheter att **återuppbygga sina liv**, eftersom återintegrerings- och återanpassningsprogrammen fortfarande behöver utvecklas. Det finns också bristande möjligheter till hållbara lösningar, till exempel integrering på arbetsmarknaden⁵⁹.

Kommissionen kommer att **stödja medlemsstaternas ansträngningar** för att förbättra den tidiga identifieringen av offer och vidarelussningen av dessa till hjälp-, stöd- och skyddstjänster, med beaktande av deras särskilda behov och de former av utnyttjande som de har utsatts för. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt barn som är offer och barn som riskerar

⁵⁴ Den 7 oktober 2020 antog kommissionen EU:s strategiska ram för romers jämlikhet, inkludering och deltagande, för att säkerställa verklig jämlikhet och socioekonomisk inkludering samt främja deltagande av Europas största etniska minoritet (COM(2020) 620 final, 7.10.2020). Ramen syftar till att bekämpa fattigdom, antiziganism och diskriminering.

⁵⁵ *Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism* (2020).

⁵⁶ SWD(2020) 226 final, 20.10.2020.

⁵⁷ Se även målen i EU-strategin för brottsoffers rättigheter (2020-2025), COM(2020) 258 final, 24.6.2020.

⁵⁸ Se den nyligen förkunnade domen från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna om strafffrihet för brottsoffer i målet V.C.L. och A.N. mot Förenade kungariket, 16.2.2021.

⁵⁹ *Study on Reviewing the functioning of National and Transnational Referral Mechanism* (2020).

att utsättas för människohandel, genom systematisk rapportering och larm om saknade barn för att möjliggöra tidig identifiering, vidarelussningsförfaranden som är anpassade till offer som är barn, skyndsam utnämning av förmyndare och effektiv kostnadsfri rättshjälp. Kommissionen kommer att främja verksamhet såsom **utbildning som tar hänsyn till kön och baseras på barns rättigheter** för yrkesverksamma som kan komma i kontakt med offer (t.ex. tjänstemän vid brottsbekämpande myndigheter och inom rättsväsendet, arbetsmiljöinspektörer, tjänstemän vid migrations- och asylmyndigheter, gränskontrolltjänstemän, socialarbetare eller hälso- och sjukvårdspersonal), framtagande av **riktlinjer och verktygslådor samt utbyte av bästa praxis** bland rättstillämpare för att förbättra de nationella strukturerna och samarbete för identifiering av samt hjälp och stöd till offer, inbegripet nationella vidarelussningsmekanismer.

I enlighet med direktivet mot människohandel har medlemsstaterna vidtagit åtgärder för att inrätta lämpliga mekanismer för tidig identifiering och stöd och hjälp till offer, så kallade vidarelussningsmekanismer. Kommissionen gjorde en studie om nationella och transnationella mekanismer i medlemsstaterna⁶⁰. I studien identifierades områden där förbättringar skulle kunna göras: upptäckt av potentiella offer, tillhandahållande av lämpligt boende, särskilt för offer som är barn, utökat samarbete mellan alla aktörer, även organisationer i det civila samhället, samt bättre övervakning av effekter och resultat i vidarelussningens alla skeden. Med hänsyn till det befintliga samarbetet på nationell och transnationell nivå kommer kommissionen att stärka åtgärderna för att förbättra stödet till och vidarelussningen av offren i gränsöverskridande ärenden. Målet är att **upprätta en mekanism för europeiskt vidarelussningssamarbete**, med stöd från behöriga EU-organ (t.ex. Europeiska stödkontoret för asylfrågor (Easo), Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter (FRA), Europeiska jämställdhetsinstitutet och Cepol).

Medlemsstaterna får även stöd från de tio EU-organ⁶¹ som undertecknade det gemensamma uttalandet 2018 om ett åtagande att samarbeta mot människohandel. Kommissionen samordnar deras samarbete, i linje med deras respektive mandat, för att ta itu med utmaningar med koppling till offer för människohandel. De kommer att avge en gemensam rapport om sina respektive roller och åtgärder för att göra medlemsstaterna mer medvetna om deras förmåga att hjälpa till med tidig identifiering och skydd av offer samt för att uppmuntra medlemsstaterna att bedriva ett närmare samarbete med dem på detta område.

Kommissionen kommer att uppmuntra **samarbete** mellan behöriga **nationella och lokala myndigheter samt regioner, städer och kommuner** för att ta itu med människohandeln på lokal, regional och transnationell nivå samt utnyttja de finansieringsinstrument som finns tillgängliga i EU. Kommissionen kommer att försöka få till stånd ett närmare samarbete med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén samt deras respektive partner för att bekämpa människohandeln. Partnerskapet för integration, som ingåtts av kommissionen och Regionkommittén⁶², kommer att stödja integreringen av alla migranter, inbegripet offer för människohandel från tredjeländer.

Offer för människohandel bör få **tillgång till lämpligt och säkert boende** som är anpassade till deras särskilda behov och situation, så att de kan rädda sig undan människohandlarna.

⁶⁰ Se ovan.

⁶¹ Ordförandena för Easo, Europol, Europeiska unionens byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättvisa (eu-Lisa), Europeiska centrumet för kontroll av narkotika och narkotikamissbruk (EMCDDA), Eurojust, Europeiska jämställdhetsinstitutet (EIGE), Frontex, FRA, Cepol och Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor (Eurofound) undertecknade ett gemensamt uttalande om ett åtagande att samarbeta för att ta itu med människohandel.

⁶² https://ec.europa.eu/home-affairs/news/european-commission-committee-regions-partnership-integration_en

Säkra boenden behövs för barn, kvinnor och män. Boenden för enbart män respektive kvinnor som även ger traumainriktat stöd kan vara ett effektivt sätt att underlätta offrens återhämtning. Kommissionen kommer i detta avseende att möjliggöra **riktad finansiering** till boenden för människohandelsoffer – inbegripet särskilda inrättningar för kvinnor och barn som fallit offer för människohandel – via asyl-, migrations- och integrationsfonden och Fonden för inre säkerhet, i linje med respektive fonds villkor för stödberättigande och syfte.

Sociala, ekonomiska och utbildningsmässiga åtgärder är nödvändiga för att offer ska **återintegreras i samhället**. Kommissionen kommer att underlätta och främja program som stöder offer i deras återhämtning och återintegrering, till exempel hälso- och sjukvårdstjänster, psykologiska tjänster eller rättsliga specialtjänster, och program som ökar tillgången till utbildning och ekonomiska möjligheter. Kommissionen kommer att uppmuntra medlemsstaterna att inrätta samhällsledda program och mentorprogram för offer för människohandel, där de ges möjligheter till utbildning, sysselsättning och egenmakt.

Offer som inte är EU-medborgare upplever ytterligare svårigheter. När uppehållstillstånd utfärdas måste särskild hänsyn tas till den särskilda situation som offer för människohandel befinner sig i. Enligt EU:s nuvarande bestämmelser kan ett uppehållstillstånd villkoras med att offret samarbetar i de straffrättsliga förfarandena⁶³. Dessutom råder en inkonsekvent tillämpning av betänketiden – under vilken stöd till offren garanteras – i medlemsstaterna när det gäller offer som inte är EU-medborgare⁶⁴. Medlemsstaterna bör särskilt uppmärksamma den speciella situationen för offer för människohandel när de överväger att skicka tillbaka tredjelandsmedborgare till det första ankomstlandet⁶⁵. Offer kan bli tillgängliga för människohandlare och löpa risk att utsättas för människohandel på nytt. Konkreta skyddsåtgärder bör dessutom införas för migrerande barn, för att säkerställa att deras rättigheter hela tiden respekteras vid alla förfaranden⁶⁶. I handlingsplanen för integration och inkludering för 2021–2027⁶⁷ ingår åtgärder för offer för människohandel.

I EU:s direktiv mot människohandel fastställs **minimikrav**, inbegripet i fråga om stöd till och skydd av offer. Kommissionen kommer att bedöma hur de problem som identifierats ovan när det gäller direktivet mot människohandel kan hanteras på ett bättre sätt, bland annat genom en stark jämställdhetsdimension⁶⁸ i stödet till och skyddet av offer, strafffrihet för offer i fråga

⁶³ Se artiklarna 6 och 8 i 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. Organisationer i det civila samhället har påtalat skillnaden mellan det antal offer som inte är EU-medborgare och det antal uppehållstillstånd som utfärdas inom ramen för direktivet.

⁶⁴ Enligt 2004 års direktiv om uppehållstillstånd ska tredjelandsmedborgare ges tid att återhämta sig och komma undan inflytandet från förövarna av brotten, så att de kan fatta ett välgrundat beslut om huruvida de vill samarbeta med de behöriga myndigheterna (den s.k. betänketiden).

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat, EUT L 180, 29.6.2013.

⁶⁶ Meddelande från kommissionen, *Att stärka samarbetet kring återvändande och återtagande som en del av en rättvis, effektiv och övergripande migrationspolitik för EU*, COM(2021) 56 final, 10.2.2021.

⁶⁷ Meddelande från kommissionen, *Handlingsplan för integration och inkludering för 2021–2027*, COM(2020) 758 final, 24.11.2020.

⁶⁸ Kommissionen följer upp åtagandena i EU-strategin för jämställdhet 2020–2025, COM(2020) 152 final, 5.3.2020), bland annat genom att föreslå ett lagstiftningsinitiativ om bekämpning av könsrelaterat våld mot kvinnor och våld i hemmet.

om brott som de tvingats begå och med avseende på 2004 års direktiv om uppehållstillstånd för offer för människohandel⁶⁹.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

- Stärka kapacitetssupplemenet och utbytet av bästa praxis för att identifiera offer för människohandel, framför allt bland utsatta grupper, inbegripet genom särskild finansiering för utbildning av polis, socialarbetare, inspektionsenheter och gränskontrolltjänstemän.
- Underlätta program för återintegrering och ökad egenmakt för offer samt utbyte av bästa praxis på detta område.
- Stärka samarbetet för att få till stånd en europeisk vidarebeslutningsmekanism.
- Möjliggöra riktad finansiering till särskilda boenden för offer för människohandel, inbegripet särskilda inrättningar för kvinnor och barn som har utsatts för människohandel via asyl-, migrations- och integrationsfonden samt Fonden för inre säkerhet.
- Säkerställa finansiering i partnerländer utanför EU till icke-statliga organisationer, migrantresurscentrum för stöd till offer, inbegripet psykosocialt stöd, med hänsyn tagen till köns- och barnspecifika behov.
- Utveckla ett nära samarbete med Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén för att mångdubbla effekten av åtgärder mot människohandel tillsammans med sociala och ekonomiska partner samt på lokal och regional nivå.
- Stärka partnerskapen med tredjeländer för att säkerställa att offers rättigheter garanteras under alla steg i återvändandeförfarandet och att de får särskilt och skräddarsytt stöd och skydd efter återvändandet, inbegripet särskilda skyddsåtgärder för barn.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

- Främja utbildning som tar hänsyn till kön och baseras på barns rättigheter för tjänstemän och alla rättstillämpare som sannolikt kan komma i kontakt med offer.
- Främja medvetandehöjande verksamhet riktad till yrkesverksamma i första ledet i högrisksektorer och högriskmiljöer där offer för människohandel utnyttjas.
- Skapa säkra miljöer där offren kan anmäla brott utan rädsla för att ställas till svars för handlingar som de tvingats begå av människohandlarna och utan rädsla för att utsättas för sekundär viktisiering, hot eller repressalier i samband med straffrättsliga förfaranden.
- Förbättra de nationella vidarebeslutningsmekanismerna.
- Ge utbildning till hälso- och sjukvårdspersonal i mångfaldshantering och behoven hos offer för människohandel som är migranter, inom ramen för EU:s hälsoprogram.
- Möjliggöra finansiering till samhällsledda program och mentorprogram för ökad egenmakt.

⁶⁹ Rådets direktiv 2004/81/EG, EUT L 261, 6.8.2004.

6. Den internationella dimensionen

Under 2020 identifierades 534 olika människohandelsflöden globalt, och över 120 länder rapporterade offer från fler än 140 olika ursprungsländer⁷⁰. Människohandel är ett **transnationellt brott**, och hälften av de identifierade offren i EU är tredjelandsmedborgare, huvudsakligen från Afrika, västra Balkan och Asien⁷¹. I låginkomstländer är hälften av alla offer för människohandel barn, och de flesta av dem tvingas till barnarbete⁷². Därför måste EU också intensifiera sitt arbete för att ta itu med ekonomiska problem och hjälpa familjer och samhällen att bättre stå emot negativa sätt att hantera sin situation. Prioriteringarna i denna strategi, däribland att upplösa människohandlarnas kriminella affärsmodell, minska efterfrågan och skydda offer samt ge dem större egenmakt, bör därför tillämpas fullt ut inom ramen för EU:s yttre åtgärder.

Offren utsätts även för människohandel i **blandade migrationsflöden** till EU via samtliga vägar. Smuggling av migranter hör ofta ihop med andra former av organiserad brottslighet, till exempel människohandel. Den nuvarande globala och regionala situationen i fråga om migration ökar risken för människohandel, eftersom människohandlare utnyttjar asylförfaranden, bland annat genom att legalisera sin egen och sina offers status⁷³. EU:s åtgärdsplan mot smuggling av migranter, som ingår i åtgärder den nya **migrations- och asylpakten**⁷⁴, kommer att bidra till att störa människohandlarnas verksamhet när de tar offren till Europa i utnyttjandesyfte och bekämpa smugglingsnätverk. En viktig del av pakten är även att inrätta och fördjupa partnerskap med ursprungs-, transit- och destinationsländer. Därför måste **det internationella samarbetet och partnerskapen** utvecklas genom att man på bästa sätt utnyttjar utrikespolitiska instrument, samarbetsverktyg och finansiering⁷⁵ för att utbyta information och kriminalunderrättelser om människohandel, därmed förknippad brottslighet och kriminella nätverk. Ett närmare samarbete mellan medlemsstater och tredjeländer främjas och stöds genom många olika **utrikespolitiska instrument inom EU**, däribland den globala strategin för Europeiska unionens utrikes- och säkerhetspolitik, handlingsplanen för mänskliga rättigheter och demokrati 2020–2024, EU:s handlingsplan för jämställdhet (2021–2025) och det gemensamma meddelandet *Mot en övergripande strategi för Afrika*. När det gäller EU:s utvidgning och grannskapspolitik finns det dessutom ytterligare relevanta instrument, såsom EU:s strategi för västra Balkan, det gemensamma meddelandet *Det östliga partnerskapet efter 2020: Ökad resiliens – ett östligt partnerskap som fungerar för alla* och det gemensamma meddelandet *Förnyat partnerskap med det södra grannskapet – En ny agenda för Medelhavsområdet*. EU:s strategi för yttre säkerhet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken är också oerhört viktig. De civila och militära uppdragen inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken leder insatser för att störa organiserade kriminella nätverk som är inblandade i smuggling av migranter och människohandel⁷⁶. Det är

⁷⁰ UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons 2020* (2021). UNODC använde begreppet ”flöde” som en kombination av ett ursprungsland och ett destinationsland för vilken minst fem offer upptäcktes under den period som undersöktes. När det gäller flöden användes 2018 års uppgifter (eller de senaste uppgifterna) som referens. För de länder där 2018 års uppgifter inte fanns att tillgå användes de senaste uppgifterna från 2019, 2017 eller 2016.

⁷¹ *Data Collection on Trafficking in Human beings in the EU* (2020).

⁷² UNODC, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2020.

⁷³ *European Migrant Smuggling Centre 4th Annual Report*, Europol 2020.

⁷⁴ Meddelande från kommissionen om en ny migrations- och asylpakt, COM(2020) 609 final, 23.9.2020.

⁷⁵ T.ex. genom instrumentet för grannskapspolitik, utvecklingssamarbete och internationellt samarbete.

⁷⁶ T.ex. Europeiska unionens integrerade gränsförvaltningsuppdrag i Libyen (EU BAM Libyen) och Europeiska unionens militära insats i Medelhavsområdet (Eunavfor MED Irini).

ytterst viktigt med ett närmare samarbete med organ för rättsliga och inrikes frågor på detta område, såsom anges i den civila GSFP-pakten⁷⁷.

Dessa instrument är viktigt för att främja ett närmare samarbete mellan EU-medlemsstater och **offrens ursprungs- och transitländer**. EU-delegationernas systematiska engagemang i specifika länder kommer att främjas, och ett nära samarbete med uppdrag och insatser inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna kommer att eftersträvas, när så är relevant och tillämpligt. Europeiska utrikestjänsten kommer att fortsätta att spela en viktig roll i arbetet med att förbättra det strategiska och operativa samarbetet med tredjeländer och internationella organisationer genom att dra full nytta av alla externa verktyg, såsom högnivådialogerna och nätverket för kampen mot terrorism/säkerhetsexperter vid EU:s delegationer. Samarbetet med FN-organ och internationella organisationer, såsom FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå och Internationella organisationen för migration, stärker åtgärder på global nivå, särskilt med ursprungs- och transitländer.

Kommissionen stöder medlemsstater och utomeuropeiska partnerländer i genomförandet av **Förenta nationernas** konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och tilläggsprotokollet mot människosmuggling, som EU och medlemsstaterna är parter i. EU och medlemsstaterna ingår också i den nyinrättade mekanismen för översyn av genomförandet av FN:s tilläggsprotokoll mot människohandel. Kommissionen kommer att eftersträva ett närmare samarbete med relevanta aktörer med avseende på FN:s tilläggsprotokoll, däribland FN:s samordningsgrupp mot människohandel. Kommissionen kommer även att föra ett nära samarbete med **Europarådet** och dess expertgrupp för åtgärder mot människohandel⁷⁸, i linje med de prioriteringar som fastställs i denna strategi.

I de yttre åtgärderna bör hänsyn tas till de relevanta **mål för hållbar utveckling** som är inriktade på människohandel⁷⁹. **EU:s handelspolitik** främjar i detta avseende målen för hållbar utveckling, inbegripet människorätts- och arbetsförhållanden. Kommissionen kommer att överväga huruvida befintliga internationella standarder mot människohandel skulle kunna återspeglas bättre i genomförandet av **handelsavtal** och övervakningen av dessa, särskilt genom en mer beslutsam användning av klausulen om väsentliga delar.

Kommissionen välkomnar det **globala EU-system för sanktioner avseende mänskliga rättigheter**⁸⁰ som nyligen antogs och som innebär att EU kan rikta sig mot enskilda personer, enheter och organ som är ansvariga för, inblandade i eller har anknytning till allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna. Sanktionssystemet ger rådet möjlighet att utfärda reseförbud, frysa tillgångar och förbjuda tillhandahållande av medel eller ekonomiska resurser till personer och enheter som finns upptagna på förteckningen.

Nyckelåtgärder:

Kommissionen kommer att göra följande:

⁷⁷ Den 19 november 2018 antog rådet och medlemsstaterna slutsatser om inrättandet av en civil GSFP-pakt. Se rådets slutsatser: <https://www.consilium.europa.eu/sv/press/press-releases/2018/11/19/civilian-common-security-and-defence-policy-eu-strengthens-its-capacities-to-act/>

⁷⁸ Rådets slutsatser om EU:s prioriteringar för samarbetet med Europarådet 2020–2022, 9238/20, 13.7.2020.

⁷⁹ Mål nr 5.2 för hållbar utveckling (våld mot kvinnor och barn), mål 8.7 (tvångsarbete och människohandel) och mål 16.2 (våld och tortyr mot barn).

⁸⁰ Rådets beslut (Gusp) 2020/1999 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 410I, 7.12.2020, och rådets förordning (EU) 2020/1998 av den 7 december 2020 om restriktiva åtgärder mot allvarliga kränkningar av och brott mot de mänskliga rättigheterna, EUT L 410I, 7.12.2020.

- Anta en handlingsplan mot smuggling av migranter (2021–2025).
- Öka samarbetet med ursprungs- och transitländer för offer utanför EU samt med internationella och regionala partner, inbegripet internationella organisationer.
- Använda sig av särskilda människorätts- och säkerhetsdialoger i sina kontakter med partnerländer.
- Stärka samarbetet med Europarådet och dess expertgrupp för åtgärder mot människohandel.
- Stödja Europeiska utrikestjänstens systematiska engagemang genom EU-delegationer i specifika länder genom kommunikation, åtgärder och informationsutbyte på ett regelbundet och målinriktat sätt.

Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

- Utöka informationsutbyte och kriminalunderrättelser om människohandel och relaterade brott samt kriminella nätverk, samt underlätta gränsöverskridande och internationellt operativt och rättsligt samarbete i länder som påverkas av människohandel, framför allt i västra Balkan, grannskapsländerna, Afrika, Mellanöstern och Sydostasien, inbegripet med stöd från EU-organ såsom Europol och Eurojust.

7. Slutsatser

Människohandel är ett allvarligt och komplext brott som främst drabbar kvinnor och barn. Den genererar enorma intäkter för brottslingar samtidigt som den medför ett oerhört stort lidande för offren och höga kostnader för samhället. Framsteg har gjorts de senaste tio åren för att stärka unionens svar mot människohandel, men alla sårbara personer löper fortfarande en hög risk att utsättas för människohandel. Människohandel påverkar samhället som helhet, rättsstaten och den hållbara utvecklingen i EU:s medlemsstater och i våra partnerländer.

I och med denna strategi fastställer kommissionen ett förnyat åtagande och en solid politisk ram för att skydda sårbara personer från att utsättas för människohandel, stärka offrens egenmakt, ställa förövarna inför rätta och trygga våra samhällen. Kvinnor och barn står i centrum för detta åtagande.

Prioriteringarna och åtgärderna i strategin kommer att genomföras under perioden 2021 till 2025. Kommissionen kommer även att stå redo att reagera omgående på förändringar eller nya tendenser, mot bakgrund av kontinuerlig övervakning och analys av människohandelns utveckling – både i och utanför EU. EU och dess medlemsstater måste tillsammans ligga steget före brottslingar, användare och utnyttjare av offer.

Kommissionen förbinder sig att genomföra denna strategi i tid och på ett ändamålsenligt sätt. Eftersom kampen mot människohandel kräver engagemang från alla aktörer kommer kommissionen att ha ett nära samarbete med samtliga partner, för att ge de planerade åtgärder ett så stort genomslag som möjligt. EU:s samordnare för kampen mot människohandel kommer att hjälpa till att säkerställa samordning och konsekvens mellan EU-institutioner, EU-organ, medlemsstater och internationella aktörer när denna strategi genomförs. Det krävs gemensamma krafter i kampen mot människohandeln för att trygga EU-medborgarnas säkerhet, skydda sårbara människor och ekonomin samt trygga rättsstatsprincipen och de grundläggande rättigheterna.

Kommissionen kommer även att systematiskt övervaka och rapportera om genomförandet av denna strategi, däribland till Europaparlamentet och rådet.