

Bruxelles, den 17. maj 2023  
(OR. en)

9313/23

LIMITE

DROIPEN 73  
COPEN 153  
JAI 617  
FREMP 143  
SOC 318  
CODEC 858

---

---

Interinstitutionel sag:  
2022/0426(COD)

---

---

#### NOTE

|        |                                                                                                                                                                                             |
|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| fra:   | formandskabet                                                                                                                                                                               |
| til:   | De Faste Repræsentanternes Komité/Rådet                                                                                                                                                     |
| Vedr.: | Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor<br>– Generel indstilling |

#### I. INDLEDNING

1. I december 2022 forelagde Kommissionen et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor<sup>1</sup>.
2. Forslaget var ledsaget af en konsekvensanalyse og en meddelelse<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> 16322/22.

<sup>2</sup> 16322/22 ADD 1, 16322/22 ADD 2, 16322/22 ADD 3, 16322/22 ADD 4, 16322/22 ADD 5.

3. Kommissionen noterede sig i den forbindelse, at det er nødvendigt at ændre direktiv 2011/36/EU for at håndtere nye tendenser på området menneskehandel samt de mangler, som Kommissionen har påpeget, og for yderligere at intensivere indsatsen mod denne forbrydelse.

## II. ARBEJDSGRUPPENS ARBEJDE

4. Efter forelæggelsen af forslaget indledte Gruppen vedrørende Retligt Samarbejde i Straffesager (COPEN-Gruppen) gennemgangen heraf under det svenske formandskab for Rådet. Gennemgangen gik forholdsvis hurtigt og førte til bred enighed om nogle tilpasninger af teksten til forslaget.
5. Efter RIA-rådernes møde den 17. maj 2023 konkluderede formandskabet, at en tekst, der er identisk med teksten i bilaget til denne note, kan forelægges for Coreper med henblik på at forberede Rådets generelle indstilling.

## III. KONKLUSION

6. På baggrund af ovenstående

opfordres De Faste Repræsentanternes Komité til

- at bekræfte enigheden om teksten til forslaget til direktiv, jf. bilaget<sup>3</sup> til denne note, og
- at henstille til Rådet, at det når frem til en generel indstilling til denne tekst

opfordres Rådet til

- at nå frem til en generel indstilling til teksten, jf. bilaget til denne note, som vil danne grundlag for forhandlingerne med Europa-Parlamentet inden for rammerne af den almindelige lovgivningsprocedure (artikel 294 i TEUF).

---

<sup>3</sup> Ændringer i forhold til det oprindelige forslag er angivet med **fed skrift** eller [...].

Forslag til

**EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV**

**om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1,

under henvisning til forslag fra Europa-Kommissionen,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

[*under henvisning til udtalelse fra Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg*<sup>1</sup>,

*under henvisning til udtalelse fra Regionsudvalget*<sup>2</sup>],

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

---

<sup>1</sup> EUT C [...] af [...], s. [...].

<sup>2</sup> EUT C [...] af [...], s. [...].

ud fra følgende betragtninger:

- (1) Menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, der ofte begås inden for rammerne af organiseret kriminalitet; det udgør en grov overtrædelse af de grundlæggende rettigheder og er udtrykkeligt forbudt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel er en prioritet for Unionen og medlemsstaterne.
- (2) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU<sup>3</sup> udgør Unionens vigtigste retsakt til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre for denne forbrydelse. I direktivet fastsættes der en omfattende ramme for bekæmpelse af menneskehandel, idet der fastsættes minimumsregler for definitionen af, hvad der udgør strafbare handlinger, og sanktioner. Direktivet indeholder også fælles bestemmelser for at styrke forebyggelsen og beskyttelsen af ofre, idet der tages hensyn til kønsperspektivet.

---

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA ([EUT L 101](#) af 15.4.2011, s. 1[...]).

- (3) I EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025<sup>4</sup> fastsættes der en politisk reaktion med anvendelse af en tværfaglig og omfattende tilgang fra forebyggelse over beskyttelse af ofre til retsforfølgelse og domfældelse af menneskehandlere. Strategien indeholder en række foranstaltninger, der skal gennemføres med omfattende inddragelse af civilsamfundsorganisationer. For at håndtere nye tendenser på området menneskehandel samt de mangler, som Kommissionen har påpeget, og for yderligere at intensivere indsatsen mod denne forbrydelse er det ikke desto mindre nødvendigt at ændre direktiv 2011/36/EU. [...] De konstaterede mangler i den strafferetlige reaktion, som kræver en tilpasning af den retlige ramme, vedrører strafbare handlinger i forbindelse med menneskehandel begået på vegne af juridiske personer, dataindsamlingssystemet og de nationale systemer til tidlig identifikation af samt ydelse af bistand og støtte til ofre for menneskehandel.

---

<sup>4</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel 2021-2025 ([COM\(2021\) 171 final](#) af 14.4.2021).

- (4) For at gøre en indsats mod den konstante stigning i antallet og relevansen af strafbare handlinger vedrørende menneskehandel, som begås med henblik på andre formål end seksuel udnyttelse eller udnyttelse som arbejdskraft, er det nødvendigt at medtage tvangsægteskaber og ulovlig adoption i de former for udnyttelse, der udtrykkeligt er anført i [...] direktiv **2011/36/EU**, og at sikre, at medlemsstaterne inden for rammerne af deres nationale retssystemer bekæmper flest mulige former for udnyttelse, for så vidt som disse udgør de grundlæggende elementer i menneskehandel. **Tvangsægteskaber og ulovlig adoption kan allerede være omfattet af strafbare handlinger vedrørende menneskehandel som defineret i direktivet, for så vidt som alle de kriterier, der udgør de nævnte strafbare handlinger, er opfyldt. I betragtning af grovheden af denne praksis bør udnyttelse af tvangsægteskaber og ulovlig adoption dog udtrykkeligt medtages som former for udnyttelse i direktiv 2011/36/EU. Reglerne i dette direktiv berører ikke definitionerne af ægteskab, adoption, tvangsægteskab og ulovlig adoption eller strafbare handlinger i forbindelse hermed, når disse er fastsat i national eller international ret.**

- (5) Et stigende antal strafbare handlinger i forbindelse med menneskehandel begås eller fremmes ved hjælp af informations- eller kommunikationsteknologi. Menneskehandlere bruger ofte internettet og de sociale medier til blandt andet at reklamere eller at rekruttere eller udnytte ofre, udøve kontrol og organisere transport. Internettet og de sociale medier bruges også til at distribuere materiale om udnyttelse af mennesker. Informationsteknologi hindrer desuden rettidig afsløring af forbrydelsen og identifikation af ofre og gerningsmænd. **Den eksisterende retlige ramme i direktiv 2011/36/EU omfatter allerede, inden for rammerne af definitionen af menneskehandel, forbrydelser begået ved brug af informations- og kommunikationsteknologi, f.eks. i forbindelse med rekruttering og udnyttelse af ofre, tilrettelæggelse af deres transport og indkvartering, reklame for ofre online og kontakt til potentielle kunder, kontrol af ofre og kommunikation mellem gerningsmændene, herunder alle relaterede finansielle transaktioner. For at håndtere menneskehandlernes fremgangsmåde er de retshåndhævende myndigheder nødt til at forbedre deres digitale kapacitet og ekspertise for at holde trit med den teknologiske udvikling. Desuden opfordres medlemsstaterne, navnlig for at modvirke efterspørgslen, til at overveje forebyggende foranstaltninger, som tager fat på spørgsmålet om misbrug af onlinetjenester til menneskehandel. [...]**

- (6) For at styrke den strafferetlige reaktion på strafbare handlinger vedrørende menneskehandel, som begås på vegne af juridiske personer, og for at forhindre disse strafbare handlinger **bør** [...] sanktionsordningen over for juridiske personer **præciseres** [...].
- (7) [...] <sup>5</sup>[...] **Direktiv [2014/42/EU] fastsætter minimumsregler for indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold og finder anvendelse på de strafbare handlinger, der er omfattet af direktiv 2011/36/EU. Bestemmelserne i direktiv 2011/36/EU om indefrysning og konfiskation er derfor forældede og bør ophæves.**

---

<sup>5</sup> [...]

- (8) For at øge den nationale kapacitet til at identificere ofre på et tidligt tidspunkt og henviser dem til passende beskyttelses-, bistands- og støttetjenester er det nødvendigt ved love og administrative bestemmelser at oprette **en eller flere [...] henvisnings[...]mekanismer** i medlemsstaterne. At oprette formelle [...] henvisningsmekanismer og udpege [...] kontaktpunkter for **grænseoverskridende** henvisning af ofre udgør vigtige foranstaltninger til at styrke det grænseoverskridende samarbejde. **En henvisningsmekanisme bør være en gennemsigtig, tilgængelig og harmoniseret ramme, der letter tidlig opdagelse og identifikation af samt støtte og bistand til ofre for menneskehandel og henvisningen af dem til de ansvarlige nationale organisationer og organer. En sådan ramme bør identificere de deltagende kompetente myndigheder, civilsamfundsorganisationer og andre interessenter og fastlægge deres respektive ansvarsområder, herunder procedurerne og kommunikationslinjerne. Disse mekanismer kan tage form af et sæt fastlagte procedurer, retningslinjer, rammeprotokoller eller samarbejdsordninger. Der bør være en henvisningsmekanisme for alle ofre og for alle former for strafbare handlinger vedrørende menneskehandel under hensyntagen til ofrenes individuelle sårbarhed. Kontaktpunkterne bør fungere som kontaktpunkter for grænseoverskridende henvisning af ofre. De kan være baseret på eksisterende mekanismer eller forvaltningsstrukturer og vil ikke skulle erstatte nationale klagemekanismer eller hotlines. Medlemsstaterne opfordres til at have en enkelt national mekanisme og et enkelt kontaktpunkt, når tilrettelæggelsen af den offentlige forvaltning tillader det.**

- (9) For yderligere at styrke og harmonisere den strafferetlige indsats for at mindske efterspørgslen på tværs af medlemsstaterne er det vigtigt at gøre brug af tjenester strafbar, **når brugeren ved, at den person, der leverer tjenesterne[...], er offer for en strafbar handling vedrørende menneskehandel.** At gøre dette strafbart udgør en del af en samlet tilgang til at mindske efterspørgslen, som har til formål at mindske den høje efterspørgsel, som fremmer[...] alle former for udnyttelse. **Kriminaliseringen bør kun være rettet mod brugen af tjenester, der leveres som led i den udnyttelse, der er omfattet af den strafbare handling vedrørende menneskehandel. Der bør derfor ikke være tale om en strafbar handling i forbindelse med kunder, der køber produkter, der er fremstillet under udnyttende arbejdsforhold, da de ikke er brugere af en tjeneste.**

- (10) Indsamlingen af præcise og sammenhængende oplysninger og rettidig offentliggørelse af de indsamlede oplysninger og statistikker er af grundlæggende betydning for at sikre fuldt kendskab til omfanget af menneskehandel inden for Unionen. Indførelse af et krav om, at medlemsstaterne hvert år skal indsamle og indberette statistiske oplysninger om menneskehandel til Kommissionen på en harmoniseret måde forventes at udgøre et relevant skridt til at forbedre den generelle forståelse af fænomenet og til at sikre vedtagelsen af databaserede politikker og strategier. [...] **Medlemsstaterne opfordres til at opretholde detaljeringsgraden af den årlige dataindsamling, der blev indført i 2022, på grundlag af de retningslinjer, der er aftalt mellem medlemsstaterne og Eurostat, som har udarbejdet de statistikker, der anvendes til rapporten i henhold til artikel 20 i direktiv 2011/36/EU samt til den årlige globale rapport om menneskehandel fra FN's Kontor for Narkotikakontrol og Kriminalitetsbekæmpelse.**
- (11) Målet med dette direktiv, nemlig at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre for denne forbrydelse, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan derfor på grund af foranstaltningens omfang og virkninger bedre nås på EU-plan; Unionen kan derfor træffe foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går dette direktiv ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

- (12) I dette direktiv overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder respekten for og beskyttelsen af den menneskelige værdighed, forbuddet mod slaveri, tvangsarbejde og menneskehandel, retten til respekt for menneskets integritet, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, retten til frihed og sikkerhed, beskyttelse af personoplysninger, ytrings- og informationsfriheden, erhvervsfrihed og ret til at arbejde, ligestilling mellem kvinder og mænd, børns rettigheder, handicappede personers rettigheder og forbuddet mod børnearbejde, adgang til effektive retsmidler og ret til en upartisk domstol samt legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf. Dette direktiv tilsigter især at sikre, at disse rettigheder og principper respekteres fuldt ud, og skal gennemføres i overensstemmelse hermed.
- (13) [...] I medfør af artikel 3 og artikel 4a, stk. 1, i protokol nr. 21 om Det Forenede Kongeriges og Irlands stilling for så vidt angår området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, har Irland ved skrivelse af **20. april 2023**<sup>6</sup> meddelt, at det ønsker at deltage i vedtagelsen og anvendelsen af dette direktiv.

---

<sup>6</sup> 8928/23.

- (14) I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af dette direktiv, som derfor ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.
- (15) I henhold til den fælles politiske erklæring af 28. september 2011 fra medlemsstaterne og Kommissionen om forklarende dokumenter<sup>7</sup> har medlemsstaterne forpligtet sig til i tilfælde, hvor det er berettiget, at lade meddelelsen af gennemførelsesforanstaltninger ledsage af et eller flere dokumenter, der forklarer forholdet mellem et direktivs bestanddele og de tilsvarende dele i de nationale gennemførelsesinstrumenter. I forbindelse med dette direktiv finder lovgiveren, at fremsendelse af sådanne dokumenter er berettiget.
- (16) Direktiv 2011/36/EU bør derfor ændres i overensstemmelse hermed –

VEDTAGET DETTE DIREKTIV:

#### *Artikel 1*

#### *Ændringer af direktiv 2011/36/EU*

I direktiv 2011/36/EU foretages følgende ændringer:

- 1) Artikel 2, stk. 3, **har følgende ordlyd:** [...]

"Udnyttelse skal mindst omfatte udnyttelse af andres prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, **udnyttelse af tvangsægteskaber eller ulovlig adoption**, tvangsarbejde eller tvangstjenester, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer."

- 2) [...]

---

<sup>7</sup> EUT C 369 af 17.12.2011, s. 14.

[...]

3) Artikel 6 [...] affattes således:

*"Artikel 6*

*Sanktioner over for juridiske personer*

1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at juridiske personer, der kendes ansvarlige i henhold til artikel 5, stk. 1 eller 2, kan **straffes med**[...] strafferetlige og andre **sanktioner eller foranstaltninger, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelsens grovhed og har en afskrækkende virkning.** [...]

[...]

2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at **sanktioner eller foranstaltninger over for** [...] juridiske personer [...], der er ansvarlige i henhold til artikel 5, stk. 1 eller 2, for **de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2 og 3, [...] omfatter strafferetlige og andre bøder og kan omfatte andre sanktioner eller foranstaltninger såsom:** [...]

a) **udelukkelse fra offentlige ydelser eller tilskud**

b) **lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå lovovertrædelsen**

[...] **c)** [...] forbud mod at udøve **forretnings**[...]aktiviteter

[...] **d)** anbringelse under retsligt tilsyn

[...] **e)** tvangsopløsning.

3. [...]"

**3a) Artikel 7 i direktiv 2011/36/EU udgår.**

[...]

4) Artikel 11, stk. 4, affattes således:

"4. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til ved love og administrative bestemmelser at oprette **en eller flere** [...] henvisningsmekanismer med henblik på tidlig identifikation af og ydelse af bistand og støtte til ofre i samarbejde med de relevante støtteorganisationer og at udpege [...] **en eller flere** kontaktpunkter for **grænseoverskridende** henvisning af ofre."

5) I artikel 18 udgår stk. 4.

6) Følgende indsættes som artikel 18a:

*"Artikel 18a*

*Lovovertrædelser vedrørende [...] bevidst brug af tjenester, der leveres af personer, der er ofre for [...] menneskehandel*

1. [...] Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at [...] **sikre, at den forsætlige brug af ydelser, der leveres af et offer for en af lovovertrædelserne [...] i artikel 2 [...], udgør en strafbar handling, hvis offeret udnyttes til at levere sådanne ydelser, og brugeren af ydelserne har viden om, at den person, der leverer ydelserne, er offer for en af lovovertrædelserne i artikel 2.**
2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den i stk. 1 nævnte strafbare handling kan straffes med straffe, der er effektive, står i et rimeligt forhold til den strafbare handling og har afskrækkende virkning [...].
3. **Artikel 5 og 6, artikel 9, stk. 1, og artikel 10, stk. 1 og 2, finder anvendelse på den i stk. 1 nævnte strafbare handling."**
- 7) Følgende indsættes som artikel 19a:

*"Artikel 19a*

*Indsamling af oplysninger og statistik*

1. Medlemsstaterne **sikrer, at der findes et system til registrering, fremstilling og fremlæggelse af anonymiserede [...] statistiske oplysninger** for at overvåge effektiviteten af deres systemer til bekæmpelse af de lovovertrædelser, der er omhandlet i dette direktiv.

2. De statistiske oplysninger, der er omhandlet i stk. 1, skal [...] **mindst** [...] **omfatte de tilgængelige oplysninger på centralt plan om** [...]:
- a) antallet af **identificerede og formodede** [...] ofre for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, **i det omfang det er muligt, i overensstemmelse med national ret og praksis**[...]
  - b) antallet af mistænkte for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, opdelt, **i det omfang det er muligt**, efter køn, aldersgruppe (barn/voksen), nationalitet og udnyttelsesform
  - c) antallet af personer, der retsforfølges for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, opdelt, **i det omfang det er muligt**, efter køn, aldersgruppe (barn/voksen), nationalitet, udnyttelsesform og arten af den endelige afgørelse om at retsforfølge
  - d) antallet af afgørelser om retsforfølgelse (sigtelse for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, sigtelse for andre strafbare handlinger, afgørelse om ikke at rejse sigtelse, andet)
  - e) antallet af personer, der dømmes for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2, opdelt, **i det omfang det er muligt**, efter køn, aldersgruppe (barn/voksen) og nationalitet
  - f) antallet af retsafgørelser (frifindelse, domfældelser, andet) for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 2[...]
  - g) antallet af mistænkte og personer, der retsforfølges og dømmes for de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 18a, opdelt, **i det omfang det er muligt**, efter køn og aldersgruppe (barn/voksen).
3. Medlemsstaterne sender senest den **31. december** [...]hvert år Kommissionen de statistiske oplysninger, der er omhandlet i stk. 2, for det foregående år."

8) I artikel 23 tilføjes følgende som stk. 3:

"3. Senest den [*fem år efter gennemførelsesfristen*] forelægger Kommissionen en rapport for Europa-Parlamentet og Rådet, der skal indeholde en vurdering af, i hvor høj grad medlemsstaterne har truffet de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme artikel 18a, samt af virkningerne af disse foranstaltninger."

## *Artikel 2*

1. Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest **to** [...] år efter dets ikrafttrædelse. De meddeler straks Kommissionen disse love og bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.

2. Medlemsstaterne meddeler Kommissionen teksten til de vigtigste nationale retsforskrifter, som de udsteder på det område, der er omfattet af dette direktiv.

3. [...]

### *Artikel 3*

Dette direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

### *Artikel 4*

Dette direktiv er rettet til medlemsstaterne i overensstemmelse med traktaterne.

Udfærdiget i Bruxelles, den [...].

*På Europa-Parlamentets vegne*  
*Formand*

*På Rådets vegne*  
*Formand*

---