

**Bryssel den 12 juni 2025
(OR. en)**

9897/25

**ENFOPOL 191
CRIMORG 99
DROIPEN 63
COPEN 167
COSI 110
FREMP 154
SOC 376
EMPL 246
CYBER 159
RELEX 711
MIGR 199
JAIEX 55
JAI 773**

LÄGESRAPPORT

från:	Rådets generalsekretariat
av den:	12 juni 2025
till:	Delegationerna

Föreg. dok. nr:	8724/25
Ärende:	Rådets slutsatser om bekämpande av människohandel, med särskild hänsyn till situationen i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina och skyddet av minderåriga – Rådets slutsatser av den 12 juni 2025.

För delegationerna bifogas rådets slutsatser om bekämpande av människohandel, med särskild hänsyn till situationen i samband med Rysslands anfallskrig mot Ukraina och skyddet av minderåriga, som godkändes av rådet (rättsliga och inrikes frågor) vid dess 4102:a möte den 12 juni 2025.

Rådets slutsatser
om bekämpande av människohandel, med särskild hänsyn till situationen i samband med
Rysslands anfallskrig mot Ukraina och skyddet av minderåriga

Inledning

- a) Människohandel är fortfarande ett av de allvarligaste hoten mot säkerheten och de mänskliga rättigheterna i Europeiska unionen och utgör en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna.
- b) EU:s direktiv mot människohandel¹ är EU:s huvudsakliga rättsliga instrument för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer. Direktivet ändrades 2024 för att stärka kampen mot denna typ av brottslighet (*det reviderade EU-direktivet mot människohandel*)². De nya reglerna omfattar uttryckligen nya former av utnyttjande, inbegripet sådana som äger rum på nätet. De säkerställer också tidig upptäckt av brottsoffer och garanterar en högre nivå av hjälp och stöd till brottsoffer i enlighet med artikel 11 i det reviderade EU-direktivet mot människohandel.
- c) EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 (*EU-strategin*)³ lades fram av kommissionen i april 2021. Det är en heltäckande strategi för att förebygga brott, skydda och stärka offren och ställa människohandlarna inför rätta. Strategin är nära kopplad till EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet⁴, eftersom människohandel kan begås av organiserade kriminella grupper.

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (EUT L 101, 15.4.2011, <http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj>).

² Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (EUT L, 2024/1712, 24.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1712/oj>).

³ Dok. 8090/21.

⁴ Meddelande från kommissionen om EU:s strategi för att bekämpa organiserad brottslighet 2021–2025 (COM(2021) 170 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021DC0170>).

- d) Sedan 2022 har Rysslands anfallskrig mot Ukraina och andra väpnade konflikter i EU:s grannregioner ökat risken för människohandel bland personer som söker internationellt skydd och fördrivna personer, däribland kvinnor och barn. Den gemensamma planen mot människohandel⁵ och aktiveringen av direktivet om tillfälligt skydd⁶ har kraftigt minskat sårbarheten för dem som flyr undan Rysslands invasion av Ukraina. Tillämpningen av direktivet om tillfälligt skydd har förlängts till mars 2026⁷.
- e) Europeiska sektorsövergripande plattformen mot brottshot (Empact) är ett viktigt europeiskt samarbetsverktyg för att bekämpa människohandel, vilket är en av EU:s prioriteringar mot brottslighet under den pågående Empactcykeln (2022–2025)⁸. Syftet med Empacts operativa åtgärdsplan i detta sammanhang är att störa kriminella nätverk som är inblandade i människohandel, oavsett form av exploatering, med särskild inriktning på sådana som exploaterar minderåriga⁹.
- f) När det gäller internationellt samarbete är tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet¹⁰ från 2000 och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel¹¹ från 2005 avgörande steg för att stärka det internationella samarbetet i kampen mot människohandel.

⁵ Europeiska kommissionen, *A Common Anti-Trafficking Plan to address the risks of trafficking in human beings and support potential victims among those fleeing the war in Ukraine*, 11.5.2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-05/Anti-Trafficking%20Plan_en.pdf.

⁶ Rådets genomförandebeslut (EU) 2022/382 av den 4 mars 2022 om fastställande av att det föreligger massiv tillströmning av fördrivna personer från Ukraina i den mening som avses i artikel 5 i direktiv 2001/55/EG, med följden att tillfälligt skydd införs (EUT L 71, 4.3.2022, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj).

⁷ Rådets genomförandebeslut (EU) 2024/1836 av den 25 juni 2024 om förlängning av det tillfälliga skydd som infördes genom genomförandebeslut (EU) 2022/382 (EUT L, 2024/1836, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj).

⁸ Dok. 7101/23.

⁹ Dok. 7101/23.

¹⁰ FN:s generalförsamlings resolutioner 55/25 och 55/255 om antagande av Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess protokoll, 15.11.2000.

¹¹ Europarådets fördragsserie nr 197, 16.5.2005, <https://rm.coe.int/168008371d>.

- g) Vid bekämpande av människohandel, med stöd av EU:s samordnare för arbetet mot människohandel, bör alla befintliga relevanta instrument utnyttjas fullt ut, bland annat EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 och rådets tidigare slutsatser¹². Det krävs ytterligare insatser och åtgärder på EU-nivå och nationell nivå för att bekämpa denna brottslighet på ett effektivt sätt.

Allmänna överväganden

1. Att förebygga och bekämpa människohandel, samt att hjälpa och stödja alla offer för människohandel, är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.
2. Människohandel, inbegripet sexuell exploatering av barn online och offline, har en djupgående inverkan på samhället och ekonomin i EU-medlemsstater.
3. Det har skett en betydande ökning av antalet offer för människohandel i Europeiska unionen. Mellan 2021 och 2022 ökade antalet registrerade offer för människohandel i EU med 20,5 % jämfört med perioden 2019–2020¹³. Att fler offer upptäcks är sannolikt också ett resultat av de intensifierade insatser som görs av relevanta nationella organ och byråer, särskilt brottsbekämpande myndigheter och organisationer i det civila samhället, för att upptäcka och identifiera offer i ett tidigt skede.
4. Barn är en av de mest utsatta grupper som organiserade kriminella grupper inblandade i människohandel riktar in sig på. Sådana kriminella grupper utnyttjar ofta barn genom att rekrytera dem och senare använda dem för att begå brott eller tvinga dem till tvångsäktenskap eller sexuell exploatering. År 2021–2022 var 81 % av de offer som var barn EU-medborgare (2 401 barn). Offer som var barn utgjorde nästan en femtedel av alla registrerade offer i EU (19 %)¹⁴. Digitaliseringen har lett till en oroväckande ökning av fallen av sexuell exploatering av minderåriga som leder till människohandel¹⁵.

¹² Till exempel dok. 11838/6/12 och 10024/22.

¹³ Dok. 5728/25.

¹⁴ Se fotnot 13.

¹⁵ Se fotnot 13.

5. I EU ökade den upptäckta arbetskraftsexploateringen med 51 % under 2021–2022 jämfört med 2019–2020, medan andelarna sexuell exploatering och arbetskraftsexploatering under 2022 var lika stora (41 %). Offrens nationalitet och profil beror i hög grad på i vilka sektorer exploateringen sker. Rekryteringen sker ofta online med vilseledande platsannonser och falska löften om tillstånd. Fördelningen när det gäller offrens ursprung håller på att förändras: antalet tredjelandsmedborgare ökar (54 % av de registrerade offren)¹⁶. Detta understryker fenomenets gränsöverskridande och internationella karaktär och hur viktigt det är att säkerställa lämpliga verktyg för att skydda offren på grundval av ett tillvägagångssätt som inbegriper hela rutten.
6. Migranter från länder utanför EU, bland annat från Latinamerika och länder i Afrika och Asien, löper särskilt stor risk att falla offer för människohandel. De befinner sig ofta i utsatta situationer när de söker arbete i EU och blir därför mer utsatta för tvångsarbete, arbetskraftsexploatering och sexuell exploatering.
7. Väpnade konflikter har lett till att antalet personer som söker internationellt skydd inom EU ökat. Samtidigt har Rysslands anfallskrig mot Ukraina i hög grad bidragit till denna ökning genom att antalet personer som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktivet om tillfälligt skydd har ökat. Personer som söker internationellt skydd och som åtnjuter tillfälligt skydd enligt direktivet om tillfälligt skydd, däribland kvinnor och barn, löper olika risker för exploatering på grund av ekonomiska svårigheter och begränsad integration.
8. Tredjelandsmedborgare som söker internationellt skydd kan ha fallit offer för centrala internationella brott (t.ex. krigsförbrytelser) innan de exploateras eller utsätts för människohandel i områden där det råder väpnade konflikter. Detta skapar ytterligare en utmaning för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter i fråga om att identifiera och åtala förövare av flera typer av brott.
9. Vissa EU-länder har infört ytterligare stödprogram, men det finns ett akut behov av ytterligare åtgärder kopplade till exempelvis grundläggande tjänster som bostäder, utbildning och hälso- och sjukvård.

¹⁶ Se fotnot 13.

10. Den digitala miljön (bland annat sociala medier, snabbmeddelandetjänster och jobbportaler) har blivit ett av de viktigaste verktygen för att rekrytera, exploatera och kontrollera offer för människohandel eller involvera dem som medhjälpare i andra typer av brottslighet. Detta är särskilt farligt för minderåriga och människor i utsatta situationer.
11. Kriminella använder i allt högre grad krypterade kommunikationskanaler och kryptovalutor, vilket gör det svårare för brottsbekämpande och rättsliga myndigheter att identifiera förövare, säkra relevanta bevis och upplösa kriminella nätverk.
12. Som svar på detta växande hot håller man på att utveckla analysverktyg, bland annat verktyg som bygger på artificiell intelligens, för att stödja internetövervakning och upptäckt av brottslig verksamhet.
13. Gemensamma och samordnade åtgärder samt harmonisering av definitioner och förfaranden är avgörande för att man ska kunna bekämpa gränsöverskridande människohandel på ett effektivt sätt.

Rådet uppmanar medlemsstaterna att göra följande:

14. Utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, främja närmare samordning mellan brottsbekämpande och rättsliga myndigheter samt med organisationer i det civila samhället och privata parter, såsom onlineplattformar och nätoperatörer, för att upptäcka, identifiera och förhindra människohandel i ett tidigt skede, med tonvikt på rekrytering och exploatering online. Identifiera och lokalisera offer som kan ha upplevt eller bevittnat centrala internationella brott (t.ex. krigsförbrytelser), i syfte att ta vara på den information de kan innehå.
15. Främja samarbetet mellan byråer och deras samarbete med yrkesinspektörer, organisationer i det civila samhället och andra myndigheter på nationell nivå för att upptäcka och hjälpa brottsoffer utifrån en strategi som sätter offren i centrum, undvika sekundär viktimisering och aktivt använda administrativa strategier.
16. Främja användningen av de verktyg som görs tillgängliga av såväl EU:s byråer, däribland Europol, Eurojust, Frontex och Cefpol, som andra internationella organisationer, bland annat Interpol, för att bekämpa människohandel.

17. Främja utvecklingen av offentlig-privata partnerskap (även med onlineplattformar och nätoperatörer) för att skapa och genomföra effektiva verktyg för att identifiera, rapportera, förebygga och störa människohandel (online och offline).
18. Fortsätta att stödja samarbetet mellan medlemsstaterna och med EU:s byråer inom ramen för Empact på området människohandel.
19. Fortsätta att noga övervaka gränsområdena och bedriva verksamhet som syftar till att stärka skyddsåtgärderna i mottagningsmiljöer, bland annat förebyggande av människohandel, identifiering av offer och skydd av utsatta personer, vid behov i samarbete med organisationer i det civila samhället och internationella organisationer.
20. Säkerställa att offer för människohandel får lämpligt skydd utifrån en strategi som sätter offren i centrum, bland annat genom att, när så är lämpligt, ge dem tillgång till vittnesskyddsprogram eller andra liknande åtgärder och genom att undvika sekundär viktimisering.

Rådet uppmanar kommissionen att göra följande:

21. I god tid lansera navet för bekämpning av människohandel, som kommer att vara ett stöd för medlemsstaterna i genomförandet av det reviderade EU-direktivet mot människohandel och av EU-strategin, genom att utarbeta riktlinjer, underlätta utbyte av bästa praxis, främja dialog bland yrkesverksamma mot människohandel och stärka samarbetet.
22. Stödja medlemsstaterna i införandet av riktade program för förebyggande och stöd med koppling till människohandel, särskilt handeln med kvinnor och barn, däribland de som flyr från Rysslands anfallskrig mot Ukraina.
23. Stärka det gränsöverskridande samarbetet och partnerskapen med tredjeländer, särskilt ursprungs- och transitländer för människohandel, genom gemensamma initiativ för förebyggande och utredning för att ta itu med och bekämpa gränsöverskridande nätverk för människohandel.
24. Uppmuntra användningen av de finansieringskällor och program som finns tillgängliga i EU för att bekämpa människohandel, med särskild inriktning på Empact och tidig identifiering av offer och vidare slussning av dessa till specialiserade tjänster.

25. Beakta dessa slutsatser vid utarbetandet av EU:s strategi mot människohandel 2026–2029 för att ta itu med nya utmaningar och styra de nya prioriteringarna på ett enhetligt sätt.
26. Med stöd av EU:s samordnare för kampen mot människohandel främja utbyte av information och bästa praxis med de nationella samordnarna för kampen mot människohandel och de nationella rapportörerna, EU-byråerna samt med andra behöriga internationella organisationer.
27. Samarbeta med medlemsstaterna för att stärka den privata sektorns ansvarsskyldighet, bland annat inom EU:s internetforum, när det gäller arbetskraftsexploatering eller andra former av exploatering samt annan verksamhet som eventuellt skulle kunna förvärra fenomenet människohandel.

Rådet uppmanar Europol, Eurojust, Frontex och Cepol att inom ramen för sitt mandat göra följande:

28. Stärka medlemsstaternas sakkunskap, inbegripet utbildning, och främja utbyte av bästa praxis mellan dem för att bättre identifiera människohandelsbrott i cyberrymden, potentiella offer och förövare.
29. Främja en omfattande användning av de verktyg som de tillhandahåller på områdena samarbete inom brottsbekämpning och rättsliga frågor, informationsutbyte, brottsanalys och kapacitetsuppbyggnad.
30. Främja samarbete med den privata sektorn och främja utvecklingen av offentlig-privata partnerskap, inbegripet inom it- och telekomsektorerna, för att dels utveckla verktyg för dataanalys, även AI-baserade, dels skapa mekanismer för tidig upptäckt, identifiering och förebyggande av människohandel samt snabb rapportering av misstänkt verksamhet.