



Direktiv om ändring i människohandelsdirektivet

Justitiedepartementet

2023-02-10

Dokumentbeteckning

COM(2022) 732

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

Sammanfattning

Europaparlamentets och rådets direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer (människohandelsdirektivet) innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Det innehåller också bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer.

Kommissionen föreslår nu att människohandelsdirektivet ska ändras i syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer.

I direktivet om ändring föreslås utökade krav på den straffrättsliga lagstiftningen, bl.a. att exploateringsformerna tvångsäktenskap och illegal adoption ska läggas till i bestämmelsen om människohandelsbrott och att användandet av tjänster som är ett resultat av utnyttjande genom människohandel ska kriminaliseras.

Det innehåller också förslag på andra åtgärder, t.ex. att medlemsstaterna ska inrätta formella nationella vidareutslussningsmekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer och ge hjälp och stöd till dem.

Regeringen välkomnar förslaget. I arbetet med att bekämpa människohandel är internationell samverkan en förutsättning för framgång och det europeiska samarbetet av central betydelse. Det är dock viktigt att bestämmelserna i

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s direktiv om förebyggande och bekämpande av människohandel (2011/36/EU) antogs i april 2011. Direktivet innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området. Det innehåller också bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer. Människohandelsdirektivet är genomfört i svensk rätt.

I syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer presenterade kommissionen den 19 december 2022 ett förslag till direktiv om ändring av människohandelsdirektivet.

1.2 Förslagets innehåll

I *artikel 2* i människohandelsdirektivet regleras vad som ska utgöra människohandelsbrott. Enligt artikeln ska kriminaliseringen omfatta vissa uppsåtliga gärningar som begås i utnyttjandesyfte. Enligt *artikel 2.3* ska utnyttjande omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaverilikhande förhållanden, trälldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ. I ändringsdirektivet föreslås att artikel 2.3 ska kompletteras med exploateringsformerna tvångsåktenskap och illegal adoption.

Det föreslås även att det ska införas en ny *artikel 2 a* enligt vilken medlemsstaterna ska vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de gärningar och otillbörliga medel som anges i artikel 2 ska inbegripa gärningar som begås medelst informations- och kommunikationsteknik.

Artikel 6 i människohandelsdirektivet innehåller bestämmelser om påföljder för juridiska personer. Det föreslås att artikeln ska ändras genom att ett antal påföljder för juridiska personer som enligt den nuvarande bestämmelsen är frivilliga för medlemsstaterna att införa ska vara obligatoriska att införa. Det handlar bl.a. om frångående av rätt till offentliga förmåner, nedstängning av verksamhetsställen och beslut om upplösning av verksamheten.

Nuvarande *artikel 7* om beslag och förverkande föreslås få en ny lydelse. Den nya artikeln hänvisar till det föreslagna direktivet om återvinning av tillgångar och förverkande (COM [2022] 245). Enligt artikeln ska medlemsstaterna ge behöriga myndigheter möjlighet att spåra, frysa, förvalta och förverka egendom i enlighet med det direktivet.

Artikel 11 i människohandelsdirektivet innehåller bestämmelser om hjälp och stöd till offer för människohandel. Enligt *artikel 11.4* ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta lämpliga mekanismer som syftar till att i ett tidigt skede identifiera brottsoffer samt ge hjälp och stöd till dessa, i samarbete med relevanta stödorganisationer. I ändringsdirektivet föreslås att artikel 11.4 ska ändras genom att medlemsstaterna ska formalisera inrättandet av nationella vidareslussningsmekanismer, genom lagar eller andra författningar, samt utse en nationell kontaktpunkt för vidareslussning av brottsoffer.

Artikel 18 i människohandelsdirektivet innehåller bestämmelser om förebyggande åtgärder. I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan ska medlemsstaterna enligt *artikel 18.4* överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande genom människohandel, i de fall användandet av tjänsterna sker med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. I ändringsdirektivet föreslås att artikel 18.4 ska strykas och att det i stället ska införas en ny *artikel 18 a* enligt vilken det vara obligatoriskt för medlemsstaterna att införa en sådan kriminalisering.

Det föreslås därutöver att det ska införas en ny *artikel 19 a* om datainsamling och statistik. Enligt artikeln ska medlemsstaterna samla in och till kommissionen lämna in de statistiska uppgifter som listas i artikeln.

Förslaget innehåller slutligen bestämmelser om bl.a. kommissionens rapportering, medlemsstaternas införlivande och ikraftträdande. Medlemsstaterna ska genomföra direktivet inom ett år från dess ikraftträdande.

1.3 Gällande svenska regler och förslagetets effekt på dessa

Även om en närmare analys av ändringsdirektivet är nödvändig bedöms preliminärt att svensk lagstiftning motsvarar de krav som direktivet ställer i vissa delar, medan andra delar skulle kräva åtgärder för genomförandet.

Den svenska straffbestämmelsen om människohandel finns i 4 kap. 1 a § brottsbalken. I paragrafen föreskrivs straffansvar för människohandel bestående i att med användande av otillbörliga medel – eller om offret inte fyllt 18 år även utan otillbörliga medel – genomföra vissa handelsåtgärder med annan person i syfte att denne ska exploateras för särskilt angivna ändamål. De särskilt angivna ändamålen är att brottsoffret ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte. För att stärka det straffrättsliga skyddet mot exploatering av personer i arbete och tiggeri infördes 2018 bestämmelsen om människoexploatering i 4 kap. 1 b § brottsbalken. Omständigheter kring ett utnyttjande av ett offer för människohandel kan också aktualisera en tillämpning av en rad andra bestämmelser i brottsbalken.

Bestämmelsen om människohandel är teknikneutral och bedöms motsvara kravet på att straffansvaret ska inbegripa gärningar som begås medelst informations- och kommunikationsteknik. Den torde vidare kunna tillämpas vid gärningar som syftar till de föreslagna nya exploateringsformerna tvångsåktenskap och illegal adoption, även om ett tillägg av tydlighetskäl kan behöva övervägas. Kravet på att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande genom människohandel är uppfyllt genom sexualbrottslagstiftningen i den del det gäller utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering men skulle i övrigt kräva nykriminalisering.

När det gäller de övriga straffrättsliga förslagen torde bestämmelsen om förverkande ligga i linje med svensk rätt, medan den bestämmelse som kräver att vissa påföljder för juridiska personer ska kunna användas skulle förutsätta lagstiftningsåtgärder. Även de föreslagna kraven på brottsstatistiken skulle förutsätta nya åtgärder.

Sverige bedöms uppfylla kravet på nationella vidareslussningsmekanismer. Jämställdhetsmyndigheten har i uppdrag att på nationell nivå samordna arbetet mot människohandel, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer och bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling. Myndighetens arbete mot människohandel handlar bl.a. om att stödja relevanta aktörer för att nå ökad upptäckt och för att skydd och stöd ska erbjudas till utsatta.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen bedömer att förslaget inte får budgetära konsekvenser.

Det är inte möjligt att i nuläget närmare bedöma eventuella budgetära konsekvenser. Eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader ska finansieras genom omprioriteringar av medel inom beslutade ramar i den fleråriga budgetramen (MFF). Finansiering av eventuella merkostnader ska ske i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Kommissionens konsekvensanalys (SWD [2022] 425 final) byggde på slutsatser från en utvärdering av det nuvarande människohandelsdirektivet. I konsekvensanalysen övervägdes tre olika policyalternativ. Det första alternativet bestod av åtgärder som inte var lagstiftning, som skulle ge ytterligare stöd till medlemsstaterna i att genomföra det nuvarande människohandelsdirektivet och bidra till att stärka det rättsliga och policyinriktade ramverket mot människohandel. Det andra alternativet bestod av lagstiftningsåtgärder som skulle modernisera det nuvarande människohandelsdirektivet i syfte att bättre bemöta förändringar som har skett sedan direktivet antogs. Det alternativ som förordades var det tredje alternativet som bestod av en kombination av såväl andra åtgärder än

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Arbetet med att bekämpa människohandel är en viktig fråga för regeringen. I detta arbete är internationell samverkan en förutsättning för framgång och det europeiska samarbetet av central betydelse. Regeringen är positiv till och välkomnar initiativ till ett fortsatt arbete inom EU för att ytterligare förstärka arbetet med att motverka och bekämpa människohandel. Det är dock viktigt att bestämmelserna får en ändamålsenlig utformning och att bl.a. regleringen om påföljder för juridiska personer inte avviker för mycket från liknande reglering i andra straffrättsliga instrument.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Europaparlamentets ståndpunkt är inte känd.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Liksom det nuvarande direktivet grundas det reviderade direktivet på artikel 82.2 och 83.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Ett förslag som grundar sig på dessa artiklar ska antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet enligt artikel 294 i EUF-fördraget, vilket innebär att rådet beslutar med kvalificerad majoritet och att Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att förslaget är förenligt med subsidiaritets- respektive proportionalitetsprincipen.

När det gäller subsidiaritet anför kommissionen i huvudsak följande. Den befintliga regleringen om förebyggande och bekämpande av människohandel och om skydd av dess offer är på unionsnivå. En förbättring av regleringen kan inte uppnås genom att medlemsstaterna agerar självständigt utan uppnås bäst genom ytterligare lagstiftningsåtgärder på unionsnivå. Människohandeln är gränsöverskridande både i fråga om brottsoffrens nationalitet och tillvägagångssättet hos de kriminella nätverk som begår brotten. Därutöver motiveras åtgärder på EU-nivå av internets ökade betydelse för brottligheten i fråga.

När det gäller proportionalitet anför kommissionen i huvudsak följande. De föreslagna ändringarna är begränsade till vad som är nödvändigt för att stärka den befintliga lagstiftningen. Förslagen, som bygger på befintlig reglering, går inte heller utöver vad som är nödvändigt för det syftet.

Regeringen delar kommissionens bedömning.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förhandlingar inleddes den 18–19 januari 2023 i rådsarbetsgruppen för straffrättsligt samarbete. Förslaget kommer att fortsätta att förhandlas under Sveriges EU-ordförandeskap den 1 januari till och med den 30 juni 2023.

4.2 Fackuttryck/termer

-