



Bruxelles, den 19.12.2022
SWD(2022) 426 final

ARBEJDSDOKUMENT FRA KOMMISSIONENS TJENESTEGRENE

RESUMÉ AF RAPPORTEN OM KONSEKVENSANALYSEN

Ledsagedokument til

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**

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

Resumé

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

A. Behov for handling

Hvorfor? Hvad er problemstillingen?

Menneskehandel udgør en kerneaktivitet inden for grov og organiseret kriminalitet i EU og vil fortsat udgøre en trussel i en overskuelig fremtid. Direktivet om bekæmpelse af menneskehandel (direktiv 2011/36/EU) bidrog til at skabe et fælles EU-grundlag for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, men der er fortsat en række problemer, navnlig følgende:

- **Menneskehandlen flourer stadig i EU** på trods af bestræbelserne på at forebygge og afsløre denne forbrydelse og identificere ofre herfor på et tidligt tidspunkt. Desuden afspejler indsamlingen af oplysninger og overvågningen af tendenser ikke det fulde omfang af menneskehandlen i EU.
- **Antallet af efterforskninger, retsforfølgelser og domfældelser er lavt, hvilket fører til straffrihed for menneskehandlerne** I direktivet tages der ikke fat på visse større problemer, som er opstået og vokset siden dets vedtagelse, herunder nye former for udnyttelse og anvendelse af teknologi til at fremme denne forbrydelse. Fortolkningen af, hvad der udgør strafbare handlinger vedrørende menneskehandel og udnyttelse, kan variere fra medlemsstat til medlemsstat, hvilket giver udfordringer for det grænseoverskridende samarbejde og med hensyn til at bevise denne forbrydelse. Derudover holdes juridiske personer ikke i tilstrækkelig grad ansvarlige for menneskehandel, hvilket bidrager til straffrihedskulturen.
- **Ofre modtager ikke altid en bistand, støtte og beskyttelse, som i tilstrækkelig grad er tilpasset deres specifikke behov.** Principperne om ikke at retsforfølge og straffe ofre for deres deltagelse i kriminelle aktiviteter, ofres ret til erstatning og foranstaltninger til beskyttelse af ofre gennemføres ikke konsekvent i medlemsstaterne. De eksisterende nationale og tværnationale henvisningsmekanismer er ikke fuldt ud effektive, hvilket kan stå i vejen for en tidlig identifikation af ofre og henvisning af dem til bistand, støtte og beskyttelse.
- **Den efterspørgsel, der fremmer menneskehandel, er fortsat høj i EU**, hvilket kan skyldes, at brugen af tjenester leveret af ofre ikke konsekvent gøres strafbar i medlemsstaterne, og at der i vid udstrækning ikke anvendes tilgange til begrænsning af efterspørgslen.

Hvilke resultater forventes der af initiativet?

Dette initiativ har til formål at **styrke EU's retlige ramme til bekæmpelse af menneskehandel**. For at nå dette generelle mål opstilles der i initiativet fire specifikke mål:

- **At sikre en passende forebyggelse, opdagelse og forbedring af overvågningen af menneskehandel i EU** ved at styrke kapaciteten hos alle interessenter, som måtte komme i kontakt med (potentielle) ofre, til at genkende tegnene på forbrydelsen samt øge kendskabet til fænomenet og dets tendenser.
- **At styrke den strafferetlige reaktion på forbrydelsen, herunder i en grænseoverskridende sammenhæng**, for derved at forbedre de retshåndhævende og retslige myndigheders kapacitet til at bekæmpe denne forbrydelse og tilpasse sig menneskehandlernes nye fremgangsmåde og forretningsmodel samt tage fat på nye trusler.
- **At sikre, at ofre for menneskehandel modtager passende bistand, støtte og beskyttelse på tværs af medlemsstaterne**, navnlig ved i højere grad at sikre tidlig identifikation og forbedre henvisningsmekanismerne, herunder i grænseoverskridende sammenhæng.
- **At begrænse efterspørgslen efter tjenester, der leveres ved udnyttelse af ofre for menneskehandel, hvilket fremmer menneskehandel med henblik på alle former for udnyttelse**, lige fra at styrke den strafferetlige reaktion på brugen af tjenester, der leveres af personer, der udnyttes, til informationskampagner og forsknings- og uddannelsesprogrammer.

Hvad er merværdien ved at handle på EU-plan?

Menneskehandel er en grænseoverskridende forbrydelse, som berører alle medlemsstaterne. Det har både en grænseoverskridende dimension internt i EU og en intern dimension, der omfatter passage af EU's ydre grænser. Et samarbejde på EU-plan er afgørende for at tackle den grænseoverskridende dimension, når det drejer sig om at forebygge og bekæmpe denne forbrydelse, samt sikre, at ofre identificeres og modtager passende bistand, støtte og beskyttelse. Den stigende relevans af forbrydelsens onlinedimension berettiger desuden en ny indsats på EU-plan, da onlinedimensionen giver menneskehandlere yderligere muligheder for at rekruttere, kontrollere, transportere og udnytte ofre samt flytte overskud og nå ud til brugere overalt i og uden for EU uden at krydse grænser. De nationale myndigheder og interessenter erkender i vid udstrækning, at bekæmpelsen af menneskehandel kræver en indsats på EU-plan.

B. Løsninger

Hvilke lovgivningsmæssige og ikkelovgivningsmæssige løsninger er overvejet? Foretrækkes en bestemt løsning frem for andre? Hvorfor?

Løsningsmodel 1 fokuserer på ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger.

Løsningsmodel 2 indeholder kun lovgivningsmæssige foranstaltninger, hvilket vil medføre ændringer af direktivet. I forbindelse med de lovgivningsmæssige foranstaltninger under **løsningsmodel 2** blev flere delløsninger vurderet.

Løsningsmodel 3 er en blanding af de ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger i løsningsmodel 1 og nogle af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, der forslås i løsningsmodel 2.

Løsningsmodel 3 er den foretrukne løsning. Den svarer til de horisontale og specifikke målsætninger, der er kortlagt:

- **Horisontal målsætning 1: At sikre passende beskyttelse, opdagelse og forbedring af overvågningen af menneskehandel på EU-plan:**
 - At oprette et viden- og ekspertisecenter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, som bl.a. støtter udviklingen af retningslinjer for indsamling af oplysninger om menneskehandel i EU og fremme af informationskampagner mod menneskehandel (*ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger*).
 - I direktivet at indføre en forpligtelse for medlemsstaterne til hvert år at indsamle og indberette oplysninger om menneskehandel til Kommissionen, herunder ved at specificere indikatorerne for en sådan indsamling af oplysninger (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
- **Specifikt mål nr. 2: At styrke den strafferetlige reaktion på forbrydelsen, herunder i en grænseoverskridende sammenhæng:**
 - At sikre, at der i direktivet tages hensyn til onlinedimensionen i forbindelse med hvert af forbrydelsens aspekter (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At øge samarbejdet mellem Kommissionen og internetvirksomheder inden for rammerne af EU's internetforum (*ikkelovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At medtage tvangsægteskab og ulovlig adoption på listen over former for udnyttelse (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At sikre, at juridiske personer ved domfældelse kan pålægges nogle af de sanktioner, som på nuværende tidspunkt er fakultative for medlemsstaterne at gennemføre, for standardovertrædelser vedrørende menneskehandel og andre sanktioner, når den strafbare handling begås med en skærpende omstændighed (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At oprette en fokusgruppe af specialiserede anklagere til bekæmpelse af menneskehandel (*ikkelovgivningsmæssig foranstaltning*).
- **Specifikt mål nr. 3: At sikre, at ofre for menneskehandel modtager passende bistand, støtte og beskyttelse på tværs af medlemsstaterne:**
 - At kræve, at medlemsstaterne opretter formelle nationale henvisningsmekanismer og nationale kontaktpunkter for henvisning af ofre (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At udarbejde retningslinjer for minimumskrav og standarder for nationale henvisningsmekanismer og oprette en europæisk henvisningsmekanisme inden for rammerne af viden- og ekspertisecentret (*ikkelovgivningsmæssig foranstaltning*).
- **Specifikt mål nr. 4: At begrænse efterspørgslen efter tjenester, der leveres ved udnyttelse af ofre, hvilket fremmer menneskehandel med henblik på alle former for udnyttelse:**
 - At kræve, at medlemsstaterne gør bevidst brug af tjenester, der leveres af ofre for menneskehandel, i forbindelse med alle former for udnyttelse strafbar (*lovgivningsmæssig foranstaltning*).
 - At tilrettelægge en oplysningskampagne i hele EU med henblik på at modvirke den efterspørgsel, der fremmer menneskehandel, inden for rammerne af viden- og ekspertisecentret (*ikkelovgivningsmæssig foranstaltning*).

Hvem støtter hvilken løsning?

Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning af 10. februar 2021 Kommissionen til at **vurdere gennemførelsen af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel og fremsætte forslag til revision heraf**. Kommissionen gennemførte omfattende høringer af interessenter, herunder en offentlig høring og møder i EU-netværket af nationale rapportører og tilsvarende mekanismer og EU's civilsamfundsplatform mod menneskehandel. Kommissionen baserede sig også på de høringer, som en ekstern kontrahent gennemførte af en bred vifte af interessenter, herunder nationale myndigheder i medlemsstaterne, EU-agenturerne, civilsamfundsorganisationer samt repræsentanter for den private sektor og internationale organisationer. Flertallet af de hørte interessenter støttede de forskellige foranstaltninger, der foreslås som en del af den foretrukne løsning. Europa-Parlamentet opfordrede i sin beslutning Kommissionen til at **ændre direktivet med henblik på at sikre, at alle medlemsstater gør bevidst brug af tjenester, der leveres af ofre for menneskehandel, strafbar**. Interessenterne er mere splittede med hensyn til denne lovgivningsmæssige ændring, selv om næsten to tredjedele af respondenterne i den offentlige høring støttede

den. Derudover støttede de fleste af de interessenter, der blev hørt som led i casestudier og målrettede samtaler om politiske løsningsmodeller, dette. Denne deløsning anses for at være den, der giver størst mulighed for at nå til enighed om alle de mulige deløsninger vedrørende kriminalisering af brugen af tjenester.

C. Den foretrukne løsnings virkninger

Hvilke fordele er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers fordelene ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel har til formål at **forbedre medlemsstaternes kapacitet til effektivt at bekæmpe denne forbrydelse, navnlig i forbindelse med de trusler og tendenser, der er opstået eller har udviklet sig de senere år.** Nye fælles og harmoniserede regler, der finder anvendelse på medlemsstaterne, forventes at **styrke det grænseoverskridende samarbejde med hensyn til efterforskning og retsforfølgelse samt bistand og støtte til ofre.** De ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger vil hjælpe medlemsstaterne med at tilpasse deres lovgivning og yderligere implementere direktivet i overensstemmelse med **EU's strategi for bekæmpelse af menneskehandel (2021-2025).**

Hvilke omkostninger er der ved den foretrukne løsning (hvis en bestemt løsning foretrækkes – ellers omkostningerne ved de vigtigste af de mulige løsninger)?

Den foretrukne løsningsmodel pålægger medlemsstaterne en begrænset byrde, der opvejes af den positive indvirkning på forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel og beskyttelsen af ofre. Den foretrukne løsning består hovedsagelig i at **forbedre de eksisterende bestemmelser frem for at skabe nye forpligtelser.** Forpligtelsen til at gøre bevidst brug af tjenester, der leveres af ofre for menneskehandel, strafbar vil hovedsagelig skabe en lovgivningsmæssig byrde for de medlemsstater, som endnu ikke har gennemført denne foranstaltning eller andre foranstaltninger, der går videre. Flertallet af medlemsstaterne har allerede indført tilsvarende lovgivning om i det mindste seksuel udnyttelse. Kravet om at oprette nationale henvisningsmekanismer vil også medføre en vis lovgivningsmæssig og administrativ byrde for medlemsstaterne. Det er imidlertid ikke en helt ny forpligtelse, eftersom medlemsstaterne i henhold til det nuværende direktiv allerede har skullet indføre mekanismer med henblik på tidlig identifikation af og bistand og støtte til ofre, og alle medlemsstaterne undtagen én allerede har indført en formel eller uformel henvisningsmekanisme. De foranstaltninger, der er nødvendige for at formalisere procedurerne for identifikation og henvisning af ofre, forventes derfor at være begrænsede.

Hvordan påvirker den foretrukne løsning virksomhederne, herunder de små og mellemstore virksomheder og mikrovirksomhederne?

Den foretrukne løsningsmodel pålægger ikke virksomhederne nogen forpligtelser og påvirker dem derfor ikke direkte ud over, at visse ikkelovgivningsmæssige foranstaltninger vil kræve et frivilligt engagement fra deres side. Juridiske personer kan idømmes sanktioner med økonomiske virkninger såsom midlertidig lukning af deres forretningssted, men kun efter en dom for strafbare handlinger vedrørende menneskehandel begået i deres interesse. Denne foranstaltning vil bidrage til at sikre en mere retfærdig økonomi, hvor kriminalitet ikke betaler sig, og de virksomheder, der handler efter reglerne, vil drage nytte af en mindskelse af den illoyale konkurrence fra virksomheder, der bruger tvangsarbejde. Kommissionen vil fremme samarbejdet med teknologi- og internetindustrien, men alle relaterede lovgivningsmæssige forpligtelser i tilknytning til onlineplatformes og tjenesteudbyderes ansvar for at opdage, overvåge og fjerne indhold relateret til menneskehandel vil være omfattet af andre eksisterende eller snart vedtagne retsakter.

Vil den foretrukne løsning få væsentlige virkninger for de nationale budgetter og myndigheder?

Som beskrevet ovenfor vil den foretrukne løsning have en begrænset indvirkning på de nationale forvaltninger, som mest vil skulle tilpasse deres lovgivning til de nye eller reviderede bestemmelser i direktivet, hvis de ikke allerede har gjort det. Nogle af de lovgivningsmæssige foranstaltninger, som er en del af den foretrukne løsning, navnlig dem, der vedrører kriminalisering, forventes også at føre til et øget antal efterforskninger, retsforfølgelser og domfældelser. En større harmonisering af EU-reglerne vil imidlertid bidrage til at forbedre situationen med hensyn til menneskehandel i EU og øge de retshåndhævende og retslige myndigheders kapacitet til at forebygge og bekæmpe menneskehandel, beskytte ofre herfor og mindske den efterspørgsel, der fremmer denne forbrydelse.

Vil den foretrukne løsning få andre væsentlige virkninger?

Den foretrukne løsning vil styrke bekæmpelsen af menneskehandel ved at ødelægge menneskehandlernes kriminelle model og mindske sandsynligheden for, at mennesker bliver udnyttet. Den har derved en positiv indvirkning på samfundet, de grundlæggende rettigheder, retsstaten og sikkerheden i EU.

D. Opfølgning

Hvornår vil foranstaltningen blive taget op til fornyet overvejelse?

Evalueringen af det reviderede direktiv bør i princippet foretages tidligst fem år efter gennemførelsesfristen

for at sikre, at der er gået tilstrækkelig lang tid til at evaluere virkningerne af initiativet, efter at det er blevet gennemført fuldt ud i alle medlemsstaterne. Det reviderede direktiv vil navnlig indeholde en bestemmelse om, at Kommissionen skal vurdere virkningen af de regler, der indebærer en kriminalisering af bevidst brug af tjenester, der leveres af personer, der udnyttes, og forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en rapport fem år efter gennemførelsesfristens udløb. I mellemtiden vil Kommissionen fortsat overvåge og evaluere gennemførelsen af direktivet i forbindelse med den rapportering, som Kommissionen foretager hvert andet år, om de fremskridt, der er gjort med hensyn til bekæmpelse af menneskehandel.