

Lagrådsremiss

Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 11 juni 2026

Gunnar Strömmer

Elin Bellander
(Justitiedepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I lagrådsremissen föreslås de lagändringar som krävs för att genomföra 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.

Människohandel och människoexploatering är brott som innebär ett hänsynslöst utnyttjande av brottsoffren. Brotten begås ofta inom ramen för organiserad brottslighet och kan innebära stora vinster för gärningspersonerna. Om efterfrågan på exploaterad arbetskraft minskar kan incitamenten för att begå människohandel och människoexploatering minska. Regeringen föreslår därför att ett nytt brott, *olaga tjänsteutnyttjande*, ska införas. Förslaget innebär att det blir straffbart att, för egen eller annans del, nyttja en tjänst som utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Regeringen föreslår att straffet ska vara fängelse i högst fyra år och att försök till olaga tjänsteutnyttjande ska vara straffbart.

Människohandel är i stor utsträckning gränsöverskridande, vilket innebär att det krävs gränsöverskridande insatser för dess offer. Jämställdhetsmyndigheten bör få uppgiften att vara nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer för människohandel inom EU. För att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna fullgöra uppgiften som nationell kontaktpunkt på ett ändamålsenligt sätt föreslår regeringen att det ska införas regler om personuppgiftsbehandling och sekretess.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten	5
2.2	Förslag till lag om ändring i brottsbalken.....	7
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.....	8
2.4	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	10
2.5	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	11
2.6	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.....	13
2.7	Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner	15
3	Ärendet och dess beredning	17
4	Människohandelsdirektivet och ändringsdirektivet	17
4.1	Människohandelsdirektivet	17
4.2	Ändringsdirektivet.....	18
5	Sverige lever till stora delar redan upp till ändringsdirektivets krav	20
6	Ett nytt brott	25
6.1	Straffansvar för den som använder en tjänst som utförs av ett offer för människohandel eller människoexploatering	25
6.2	Straffskala, brottsbeteckning och förhållandet till andra bestämmelser	39
7	Stärkta möjligheter till gränsöverskridande vidarelussning av människohandelsoffer	45
7.1	Jämställdhetsmyndigheten bör vara kontaktpunkt enligt direktivet	45
7.2	Personuppgiftsbehandling	49
7.2.1	En ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten.....	49
7.2.2	Lagens tillämpningsområde och förhållandet till det allmänna dataskyddsregelverket	52
7.2.3	Personuppgiftsansvar.....	53
7.2.4	Ändamålsbestämmelser och finalitetsprincipen.....	54
7.2.5	Tillgången till personuppgifter	56
7.2.6	Känsliga personuppgifter och sök begränsningar.....	57

7.2.7	Längsta tid för behandling av personuppgifter.....	60
7.2.8	Rätten att göra invändningar.....	61
7.3	En ny sekretessbestämmelse.....	62
8	Följdändringar.....	69
9	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	70
10	Konsekvenser.....	71
11	Författningskommentar.....	76
11.1	Förslaget till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten.....	76
11.2	Förslaget till lag om ändring i brottsbalken.....	81
11.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem.....	83
11.4	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	84
11.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling	85
11.6	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna	86
11.7	Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner	87
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)	89
Bilaga 2	Betänkandets lagförslag.....	97
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	103
Bilaga 4	Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU	104
Bilaga 5	Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.....	115

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten,
2. lag om ändring i brottsbalken,
3. lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem,
4. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
5. lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling,
6. lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna,
7. lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Jämställdhetsmyndighetens verksamhet som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Personuppgiftsansvar

5 § Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra uppgiften som anges i 2 §.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter

9 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i förordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2.2 Förslag till lag om ändring i brottsbalken

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 c §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 c §

Den som, i annat fall än vad som avses i 1 a eller 1 b §, för egen eller annans del, nyttjar en tjänst som utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel eller människoexploatering, döms för olaga tjänsteutnyttjande till fängelse i högst fyra år.

Lydelse enligt SFS 2026:950

Föreslagen lydelse

10 §

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnåktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång *och* för försök till äktenskapsresebrott *eller* äktenskapsresebrott mot barn *samt* för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnåktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång, för försök till äktenskapsresebrott, äktenskapsresebrott mot barn *eller olaga tjänsteutnyttjande och* för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:884

Föreslagen lydelse

7 kap.

1 §

En upphandlande myndighet får utsluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K.3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

beslut 2002/629/RIF, i *den ursprungliga* lydelsen. beslut 2002/629/RIF, i lydelsen *enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.*

Om den sökande är en juridisk person, får den sökande uteslutas om en fysisk person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.
 2. För valfrihetssystem som annonserats före ikraftträdandet gäller 7 kap. 1 § i den äldre lydelsen.

2.4 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 l §, och närmast före 40 kap. 7 l § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten

7 l §

Sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten i verksamhet som avses i 2 § lagen (2026:000) om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Lydelse enligt prop. 2025/26:214

Föreslagen lydelse

8 §

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d, 7 g och 7 i §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d, 7 g, 7 i och 7 l §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Jfr 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

2.5 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:880

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §

En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU av den 5 april 2011 om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-
beslut 2002/629/RIF, i *den ur-
sprungliga* lydelsen.

och om ersättande av rådets ram-
beslut 2002/629/RIF, i lydelsen
*enligt Europaparlamentets och
rådets direktiv (EU) 2024/1712.*

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2.6 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

Härigenom föreskrivs att 13 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:881

Föreslagen lydelse

13 kap.

1 §

En upphandlande enhet som är en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i ett kvalificeringssystem eller en upphandling, om enheten genom en kontroll enligt 14 kap. 3 § eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

beslut 2002/629/RIF, i den *ur-* beslut 2002/629/RIF, i lydelsen
sprungliga lydelsen. *enligt Europaparlamentets och*
rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

2.7 Förslag till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

Härigenom föreskrivs att 11 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt SFS 2026:882

Föreslagen lydelse

11 kap.

1 §

En upphandlande myndighet eller en sådan upphandlande enhet som avses i 1 kap. 20 § första stycket 1 ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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 ram-

beslut 2002/629/RIF, i den *ur-* beslut 2002/629/RIF, i lydelsen
sprungliga lydelsen. *enligt Europaparlamentets och*
rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

3 Ärendet och dess beredning

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 (ändringsdirektivet) trädde i kraft den 14 juli 2024. Medlemsstaterna ska ha genomfört ändringsdirektivet senast den 15 juli 2026.

Regeringen beslutade den 6 februari 2025 att ge en särskild utredare i uppdrag att analysera och föreslå vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs i syfte att anpassa svensk rätt till ändringsdirektivet (dir. 2025:8).

Utredningen, som antog namnet Utredningen om genomförande av ändringar av människohandelsdirektivet, överlämnade den 17 december 2025 betänkandet Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och dess lagförslag finns i *bilaga 2*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Justitiedepartementet (Ju2025/02760).

I denna lagrådsremiss behandlas de lagförslag i betänkandet som avser införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande, ändring av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt införandet av en lag om personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten. Övriga lagförslag i betänkandet bereds vidare inom Regeringskansliet. Vidare lämnas lagförslag om följdändringar i lagen (2008:962) om valfrihetssystem, lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner.

4 Människohandelsdirektivet och ändringsdirektivet

4.1 Människohandelsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF (människohandelsdirektivet), antogs den 21 mars 2011. Direktivet innehåller minimiregler när det gäller definitionen av vad som ska utgöra straffbelagd människohandel och påföljder på området, bestämmelser om bl.a. utredning och lagföring av människohandelsbrott samt hjälp och stöd till och skydd för brottsoffer.

Direktivet bedömdes, bl.a. med hänsyn till det redan införda människohandelsbrottet, inte medföra något behov av några lagändringar eller andra åtgärder i svensk rätt (Justitiedepartementet, Analys inför antagande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel samt skydd av offer, diarienummer

Ju2013/275/L5). Sverige har därefter stärkt skyddet mot människohandel och mot exploatering av personer i arbete och tiggeri, bl.a. genom ändringar för att tydliggöra människohandelsbrottet och genom att införa brottet människoexploatering (prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering).

4.2 Ändringsdirektivet

I december 2022 föreslog Europeiska kommissionen att människohandelsdirektivet skulle ändras i syfte att bättre förebygga och bekämpa människohandel och skydda dess offer. Bakgrunden till initiativet var en ökad förekomst av människohandel och att nya exploateringsformer hade växt fram sedan människohandelsdirektivet antogs 2011 (se Europeiska kommissionen, Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2011/36/EU om preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, Explanatory memorandum, COM (2022) 732, 2022/0426 (COD), s. 1 f.). Förslaget resulterade i 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 (ändringsdirektivet) som trädde i kraft den 14 juli 2024 och ska vara genomfört i nationell rätt senast den 15 juli 2026.

I artikel 2 i människohandelsdirektivet regleras vad som ska utgöra människohandelsbrott. Enligt artikeln ska kriminaliseringen omfatta vissa uppsåtliga gärningar som begås i utnyttjandesyfte. Genom ändringsdirektivet kompletteras bestämmelsen med exploateringsformerna utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap och av illegal adoption (artikel 2). Artikel 4 ändras bl.a. på så sätt att det tydliggörs att spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret ska beaktas som en försvårande omständighet i vissa fall.

Genom en ny bestämmelse, artikel 18a, införs en skyldighet för medlemsstaterna 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. Som en följd av detta kompletteras artikel 5 och 6 om juridiska personers ansvar med en hänvisning till det nya brottet. Även artikel 9.1 om utredning och lagföring utan målsägandeangivelse och artikel 10 om behörighet för de brott som omfattas av människohandelsdirektivet kompletteras med en hänvisning till det nya brottet.

Artikel 8 innehåller bestämmelser om att medlemsstaterna ska vidta åtgärder för att säkerställa att nationella myndigheter har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deltagande i brottslig verksamhet. Genom ändringsdirektivet görs ett tillägg om att detta även ska gälla annan olaglig verksamhet, vilket enligt skäl 14 till ändringsdirektivet kan omfatta administrativa överträdelse med anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner.

I artikel 9, som behandlar frågor om utredning och lagföring, slås i ändringsdirektivet fast att medlemsstaterna ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och lagför de aktuella brotten har lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet i de fall brotten begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Medlemsstaterna uppmanas vidare att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter.

Artiklarna 11–14 innehåller bestämmelser om hjälp och stöd till offer för människohandel. Artikel 11.4 ges en ny lydelse genom vilken medlemsstaterna åläggs en skyldighet att formalisera inrättandet av nationella vidareslussningsmekanismer genom lagar eller andra författningar samt utse en nationell kontaktpunkt för vidareslussning av brottsoffer i gränsöverskridande ärenden. Vidareslussningsmekanismerna ska åtminstone inbegripa fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer, anpassat efter exploateringsform, hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast samt inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna. I artikel 11.5 och 11.5a anges att skyddade boenden och annan tillfällig in-kvartering ska tillhandahållas i tillräckliga antal, vara lättillgängliga, underlätta för återhämtning och vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses. Genom ändringsdirektivet införs vidare en ny artikel 11a som berör offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd. Enligt bestämmelsen ska medlemsstaterna säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel samt säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande status.

Artikel 13 om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel kompletteras med en ny punkt 3 som ålägger medlemsstaterna att säkerställa att förfarandena för att anmäla brott enligt direktivet är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer. Artiklarna 14.1 och 14.2 kompletteras med bestämmelser som ålägger medlemsstaterna ytterligare skyldigheter i syfte att hjälpa och stödja barn som fallit offer för människohandel.

Genom ändringar i artikel 18.1 läggs ett ökat fokus på online-dimensionen vid utbildningar, kampanjer och andra åtgärder för att motverka och minska sådan efterfrågan som ligger till grund för utnyttjande relaterat till människohandel. Även artikel 18b om utbildning är ny i ändringsdirektivet, men motsvarar till viss del vad som gällde enligt artikel 18.3 i 2011 års direktiv. Enligt den nya lydelsen ska medlemsstaterna främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel. Av artikel 18b.2 följer att medlemsstaterna – utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen – även ska uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning för domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden.

Genom ändringarna i artikel 19 har den tidigare funktionen som nationell rapportör omvandlats till en nationell samordnare för arbetet mot män-

niskohandel. Medlemsstaterna ska enligt artikel 19.1 inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. I jämförelse med vad som tidigare angavs för de nationella rapportörerna innebär ändringarna i denna del ett ökat fokus på samarbete och samverkan med andra myndigheter och aktörer. Av artikel 19.2 följer att uppgifterna för de nationella samordnarna eller motsvarande mekanismerna ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter. De nationella samordnarna kan också ha i uppgift att upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för människohandel i händelse av större nödsituationer samt att främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel. Enligt artikel 19.3 får medlemsstaterna också inrätta oberoende organ som kan ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel.

Genom ändringsdirektivet införs vidare en ny artikel 19a om insamling av uppgifter och statistik. Enligt artikeln ska medlemsstaterna samla in vissa statistiska uppgifter som listas i artikeln, om de finns tillgängliga på central nivå, och lämna dem vidare till kommissionen. Vidare följer av den nya artikeln 19b att medlemsstaterna senast den 15 juli 2028 ska anta nationella handlingsplaner mot människohandel. Handlingsplanerna kan innehålla mål, prioriteringar och åtgärder för att bekämpa människohandel, förebyggande åtgärder så som utbildning, kampanjer och utbildning för att öka medvetenheten, åtgärder som syftar till att stärka kampen mot människohandel, åtgärder som ska stärka tidig identifiering av samt hjälp och stöd till och skydd av offer för människohandel samt förfaranden för regelbunden övervakning och utvärdering av genomförandet av handlingsplanerna.

Ändringsdirektivet innehåller även bestämmelser om bland annat samordning av unionens strategi mot människohandel och kommissionens rapportering (artiklarna 20 och 23) samt om medlemsstaternas införlivande och ikraftträdande (artikel 2–4 i ändringsdirektivet).

5 Sverige lever till stora delar redan upp till ändringsdirektivets krav

Regeringens bedömning

De flesta åtagandena i ändringsdirektivet uppfylls av gällande rätt. Genomförandet kräver endast ett fåtal lagändringar.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser har ingen invändning mot utredningens bedömning.

Barnombudsmannen anser att Sveriges uppfyllande av artiklarna 11.1, 13 och 14 inte är tillräckligt utrett ur ett barnrättsligt perspektiv.

Asylrättscentrum lyfter att det finns risk för att genomförandet av migrations- och asylpakten gör att Sverige inte uppfyller artikel 11a om offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd. *Asylrättscentrum* anser inte heller att befintligt regelverk eller tillämpning uppfyller direktivets krav. Flera remissinstanser, bl.a. *Brottsofferjouren Sverige* och *Frälsningsarmén*, menar att det finns en problematik med att offer för människohandel tas i förvar och utvisas eller avvisas från landet, vilket de menar bryter mot Sveriges EU-rättsliga åtaganden. Flera remissinstanser, bl.a. *TCO* och *Umeå universitet* menar att det är viktigt att brottsoffer får möjlighet till tillfälliga uppehållstillstånd oavsett om de samarbetar med brottsbekämpande myndigheter eller inte.

Lunds universitet instämmer i utredningens bedömning att det inte krävs några författningsändringar för att uppfylla kravet i ändringsdirektivet på att medlemsstaterna ska ha möjlighet att avstå från att lagföra eller utdöma påföljd för offer för människohandel (artikel 8), men anser att frågan borde regleras i lag. *Myndigheten för delaktighet* pekar på att tillgången till boendeinsatser kan vara begränsad för personer med funktionsnedsättning, trots de formella rättigheter som dessa personer kan ha. *Nyköpings kommun* menar att befintligt socialrättsligt regelverk begränsar möjligheten att ge stöd till offer för människohandel som är tredjelandsmedborgare utan uppehållstillstånd. *Talita* och *Asylrättscentrum* anser att Sverige, om förslaget om kvalificering till försörjningsstöd i betänkandet *Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53)* genomförs, inte kommer att uppfylla sina skyldigheter enligt direktivet.

Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige (Roks) anser att utredningstiden och remisstiden varit för kort. *Borlänge kommun* uttrycker en liknande uppfattning. *Byggherrarna* beklagar att det saknas aktörer från samhällsbyggnadssektorn bland remissinstanserna.

Jämställdhetsmyndigheten anser att regeringen bör överväga att ange i instruktionen för berörda myndigheter att de ska arbeta mot människohandel och människoexploatering. *Plattformen Civila Sverige mot människohandel och Sveriges Stadsmissioner* välkomnar att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppdrag att ha ansvar för Sveriges vidare-slussningsmekanism men är tveksam till att detta anges i myndighetens instruktion utan att det närmare redogörs för vad vidare-slussningsmekanismen är och vad den innebär för myndigheter och den enskilde. Plattformen menar att avsaknad av tydlig ansvarsfördelning riskerar att leda till att skydd, stöd och rättsliga garantier faller mellan olika myndigheters mandat. *Asylrättscentrum* har en liknande uppfattning och anför att det mot bakgrund av den kritik som riktas mot Sverige och beskrivningen av den bristfälliga och inkonsekventa användningen av Manualen vid misstanke om människohandel (Manualen), är tveksamt om utredningens förslag uppfyller det

krav på rättslig formalisering av vidarelussningsmekanismerna som direktivet uppställer. Flera remissinstanser, bl.a. *Frälsningsarmén* och *Institutet för mänskliga rättigheter*, anser att Sverige måste reglera de centrala delarna av Manualen vid misstanke om människohandel i författning för att ge kommuner och andra aktörer bindande skyldigheter för att ändringsdirektivets krav på nationella vidarelussningsmekanismer ska uppfyllas. Frälsningsarmén framhåller att särskilt det operativa arbetet behöver stärkas för att direktivet ska kunna anses uppfyllt. Institutet för mänskliga rättigheter ifrågasätter vidare om Manualen i sig uppfyller funktionen som avses med en nationell vidarelussningsmekanism, bl.a. för att implementeringen av Manualen är inkonsekvent och varierar mellan myndigheter. Myndigheten för delaktighet betonar vikten av att utvecklingen av Manualen, stödmaterialet och de kunskaphöjande insatserna ger berörda aktörer tillräcklig kunskap om den särskilda sårbarhet som personer med funktionsnedsättning kan ha och om vilka behov av anpassningar som kan finnas.

Flera remissinstanser, bl.a. *Borlänge kommun* och Myndigheten för delaktighet, tillstyrker att Socialstyrelsen ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser.

Skälen för regeringens bedömning

Ett direktiv är bindande för medlemsstaterna när det gäller det resultat som ska uppnås, men medlemsstaterna får bestämma de närmare formerna för hur detta ska ske. Genomförandet kräver inte nödvändigtvis att bestämmelserna i direktivet återges i uttryckliga och specifika författningsbestämmelser. Det avgörande är att det i nationell rätt läggs fast en rättslig reglering som garanterar att direktivet tillämpas fullt ut på ett tillräckligt klart och precist sätt. Enskilda ska ha möjlighet att identifiera sina rättigheter enligt direktivet och göra dessa rättigheter gällande. Finns det redan nationella regler som uppfyller direktivets målsättning behövs i normalfallet inga särskilda åtgärder.

Utredningen gör bedömningen att det krävs ett fåtal lagändringar för att uppfylla direktivets krav, eftersom de flesta åtgärderna i direktivet uppfylls av gällande rätt. Några remissinstanser invänder mot den bedömningen och efterfrågar andra ändringar än de som utredningen föreslår. I ett fall delar inte regeringen utredningens uppfattning om vad som är nödvändigt för att uppfylla direktivets åtaganden. Nedan anges vilka överväganden regeringen gör i dessa delar.

Utredningen bedömer att regeringen, för att säkerställa att de krav som ändringsdirektivet ställer vad gäller skyddade boenden är uppfyllda, behöver ge Socialstyrelsen i uppdrag att kartlägga om tillgången till boendeinsatser, inklusive skyddat boende, för målgruppen är ändamålsenlig och undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Regeringen bedömer att de krav som i dag finns på tillgång till boende – inklusive skyddade boenden – är tillräckliga för att uppfylla ändringsdirektivets krav och att ett myndighetsuppdrag inte behövs för att genomföra ändringsdirektivet.

Flera remissinstanser uppger att det finns problem i utformningen och den faktiska tillämpningen av t.ex. det migrationsrättsliga och socialrätts-

liga regelverket. Regeringen anser emellertid att det befintliga regelverket uppfyller ändringsdirektivets krav. Bland annat innehåller regelverket en möjlighet enligt 5 kap. 15 § andra stycket utlänningslagen (2005:716) att bevilja ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för en utlänning som vill ha betänketid för att återhämta sig och för att kunna ta ställning till om han eller hon vill samarbeta med de brottsutredande myndigheterna.

Enligt den nya artikel 11a ska medlemsstaterna säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel. Därtill ska medlemsstaterna säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel. Utredningen bedömer att det befintliga migrationsrättsliga regelverket uppfyller kravet i artikel 11a, men att det behöver följas upp om genomförandet av de tio rättsakter om migration och asyl som EU antog under våren 2024 (migrations- och asylpakten) medför ändringar av de bestämmelser som är relevanta för uppfyllandet. Den 30 april 2026 beslutade regeringen propositionen Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och anpassning av svensk rätt till EU:s migrations- och asylpakt (prop. 2025/26:262). Propositionen innehåller förslag till omfattande ändringar av terminologin och systematiken för det svenska asylförfarandet. Regeringen bedömer dock att dessa förslag inte fråntar offer för människohandel möjligheten att utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status. Regeringen bedömer vidare att det även i fortsättningen kommer att finnas en komplementaritet och samordning mellan Migrationsverket och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel, särskilt Polismyndigheten. Även med de ändringar som föreslås i propositionen bedömer därför regeringen, till skillnad från *Asylrättscentrum*, att Sverige uppfyller kravet i artikel 11a.

Talita menar att Sverige, om förslaget på krav på svenskt medborgarskap för kvalificering för försörjningsstöd enligt 12 kap. 1 § socialtjänstlagen införs så som föreslagits i utredningen Kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd för vissa grupper (SOU 2025:53), inte längre kommer att uppfylla människohandelsdirektivets krav på omhändertagande av brottsoffer för människohandel. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2026 angett att den för närvarande inte har för avsikt att gå vidare med detta förslag (prop. 2025/26:1 Utgiftsområde 10 s. 30).

Nyköpings kommun pekar på att den som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. inte har rätt till sådana insatser enligt 11 kap. 1 § och 12 kap. 1 § socialtjänstlagen som motsvarar förmåner enligt lagen om mottagande av asylsökande m.fl. (10 kap. 2 § socialtjänstlagen) och anför att medlemsstaterna enligt skäl 18 till ändringsdirektivet bör säkerställa att brottsoffer får stöd oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus. Regeringen konstaterar att skälen till ändringsdirektivet inte är bindande för medlemsstaterna och att offer för människohandel typiskt sett har möjlighet att få uppehållstillstånd som bevisperson enligt 5 kap. 15 § första stycket utlänningslagen eller för betänketid enligt andra stycket samma paragraf. Regeringen bedömer därför att det befintliga regelverket uppfyller ändringsdirektivets krav.

Genom ändringsdirektivet får artikel 11.4 en ny lydelse som innebär att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genom lagar och andra författningar inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer samt för att utse en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutredning av brottsoffer. Utredningen bedömer att Manualen kan fylla denna funktion, men att en rättslig förankring av Jämställdhetsmyndighetens ansvar behöver göras och att detta lämpligen görs genom en ändring i myndighetens instruktion. Detta skulle enligt utredningen uppfylla kravet på rättslig formalisering enligt artikel 11.4 i ändringsdirektivet.

Institutet för mänskliga rättigheter ifrågasätter att Manualen i sig uppfyller funktionen som avses med en nationell vidareutredningsmekanism, bland annat med hänvisning till att det i dag inte finns någon skyldighet för kommuner att följa den och eftersom det har konstaterats att användningen och implementeringen av Manualen är inkonsekvent och varierar mellan myndigheter. Manualen är, även om den förvaltas av Jämställdhetsmyndigheten, inte kopplad till någon särskild myndighet som ansvarar för att formellt identifiera människohandelsoffer och hänvisa dem vidare till stöd och hjälp. Enligt utredningens bedömning krävs detta heller inte eftersom vidareutredningsmekanismerna kan bestå av fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbetsarrangemang eller protokoll, vilket stämmer väl överens med Manualens syfte. Regeringen delar denna bedömning.

Manualen tas i dagsläget inte upp i någon lag eller annan författning. Regeringen bedömer att det inte krävs någon lagreglering av Manualens status som vidareutredningsmekanism. Utredningens förslag om att en förankring av Jämställdhetsmyndighetens ansvar för Manualen ska göras genom en ändring i myndighetens instruktion bereds vidare i Regeringskansliet. Det kan i detta sammanhang även noteras att utredningen föreslår att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial och att vidta kunskaphöjande åtgärder för att förbättra genomslaget för Manualen. Även detta förslag bereds vidare inom Regeringskansliet. Att Manualen uppfyller kraven i ändringsdirektivet innebär inte heller att det saknas utrymme för förbättring. Manualen och dess tillämpning behöver löpande utvärderas och uppdateras.

Lunds universitet anser att det finns behov av att reglera möjligheterna att avstå från att utdöma påföljd för ett brottsoffer för människohandel på annat sätt än i dag. I likhet med den bedömning som gjordes vid genomförandet av 2011 års människohandelsdirektiv bedömer regeringen att direktivets krav på möjlighet att avstå från straffrättsliga påföljder uppfylls av befintlig straff- och processrättslig reglering (Ju/2013/275/L5). Därtill bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att de ändringar som gjorts i artikel 8 i människohandelsdirektivet, som rör möjligheten att avstå från administrativa sanktioner, är uppfyllda genom befintlig lagstiftning. Regeringen föreslår därför inte någon ändring av denna reglering.

Som regeringen redovisat ovan kräver de flesta av ändringarna i direktivet inte några lagändringar. Ändringsdirektivet innehåller dock vissa krav som inte fullt ut motsvaras av någon svensk bestämmelse eller åtgärd, och två sådana krav som kräver lagändringar. I likhet med utredningen bedömer regeringen att det krävs en ny straffbestämmelse om användning

av tjänster som tillhandahålls för offer för människohandel för att uppfylla kraven i artikel 18a i ändringsdirektivet. De närmare övervägandena redovisas i avsnitt 6.2 och 6.3 nedan. Vidare bedömer regeringen att det krävs lagändringar för att möjliggöra uppfyllandet av kravet i artikel 11.4 i ändringsdirektivet på att medlemsstaterna ska inrätta en nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer inom EU. Dessa frågor behandlas i avsnitt 7.

Utredningen bedömer att det utöver de lagändringar som anges ovan krävs ändringar i instruktionen för Jämställdhetsmyndigheten, dels för att uppfylla kravet i artikel 11.4 på att inrätta vidareslussningsmekanismer och nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer, dels för att uppfylla kravet i den ändrade artikel 19 på att medlemsstaterna ska inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer. Förslagen bereds vidare i Regeringskansliet.

Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer (Roks) anser att utredningstiden och remisstiden varit alltför kort. *Borlänge kommun* framför liknande synpunkter. *Byggherrarna* beklagar att det saknas aktörer från samhällsbyggnadssektorn bland remissinstanserna. Förslagen rör genomförandet av ett EU-direktiv som ska vara genomfört senast den 15 juli 2026. Det har därför varit nödvändigt med en kortare utredningstid och, till följd av mellankommande helgdagar, något kortare remisstid än normalt. Ett stort antal myndigheter och intresseorganisationer finns bland remissinstanserna, bl.a. *Svenskt näringsliv*. Med beaktande av att det rör sig om ett ändringsdirektiv bedömer regeringen att beredningen av förslagen har varit tillräcklig och att beredningskravet enligt 7 kap. 2 § regeringsformen är uppfyllt. Till skillnad från vad *Barnombudsmannen* anför anser regeringen att utredningen gjort en tillräcklig utredning av genomförandet ur ett barnrättsperspektiv. Som exempel kan nämnas att utredningen utförligt redogjort för relevanta barnrättsliga regelverk på området och gjort särskilda överväganden i förhållande till barn när det exempelvis gäller hjälp och stöd till barn enligt artikel 14.

6 Ett nytt brott

6.1 Straffansvar för den som använder en tjänst som utförs av ett offer för människohandel eller människoexploatering

Regeringens förslag

Det ska införas ett nytt brott, olaga tjänsteutnyttjande. Straffansvaret ska omfatta den som, för egen eller annans del, nyttjar en tjänst som utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel eller människoexploatering.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i huvudsak överens med regeringens. Av utredningens lagförslag framgår inte uttryckligen att det behöver finnas ett samband mellan utförandet av tjänsten och grundbrottet. Utredningen föreslår inte heller att det ska anges att straffansvaret omfattar nyttjande för egen eller annans del. Utredningen föreslår att beställning av de aktuella tjänsterna ska vara kriminaliserat.

Remissinstanserna

Ett stort antal remissinstanser, däribland *Arbetsmiljöverket*, *Brottsförebyggande rådet (Brå)*, *Ekobrottsmyndigheten*, *Hovrätten för Västra Sverige*, *Institutet för mänskliga rättigheter*, *Jämställdhetsmyndigheten*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Länsstyrelsen i Östergötlands län*, *Malmö stad*, *Plattformen Civila Sverige mot människohandel*, *Polismyndigheten*, *Skatteverket*, *Sveriges advokatsamfund*, *Umeå universitet* och *Vänersborgs tingsrätt*, tillstyrker förslaget helt eller i allt väsentligt. *Lunds universitet* avstyrker förslaget i den utformning som utredningen föreslår. *Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer (Roks)* avstyrker förslaget.

Flera remissinstanser, bl.a. *Länsstyrelsen Hallands län* och *Malmö stad* menar att kriminaliseringen kan minska efterfrågan på exploaterade personers arbete. Fackligt center för papperslösa påpekar att utnyttjandet av exploaterad arbetskraft snedvrider konkurrensen och försvårar för seriösa företagare. Skatteverket anser att förslagen i betänkandet har viktiga signalvärden och tydligt visar för samhällets aktörer vikten av att bidra till att förhindra och motverka människohandel. *Länsstyrelsen Kronoberg*, *Länsstyrelsen Norrbotten*, *Tjänstemännens centralorganisation (TCO)* och *Umeå universitet* bedömer att straffbestämmelsen kan få en normerande effekt, även om universitetet bedömer att den inte lär få någon större allmänpreventiv verkan. Flera remissinstanser, bl.a. *Ekobrottsmyndigheten*, *Umeå universitet* och *Åklagarmyndigheten* påpekar att samma bevisvärigheter som förekommer i förhållande till människohandelsbrottet också riskerar att uppstå i förhållande till brottet olaga tjänsteutnyttjande. *Arbetsmiljöverket* menar att detta kan innebära att bestämmelsen inte får önskad effekt. *Roks* befarar att brottet inte kommer att gynna deras målgrupp i praktiken.

Frälsningsarmén pekar på att det finns en svår avgränsningsproblematik mellan köp av vara respektive tjänst, och att det ofta även kan vara klandervärt att köpa varor som producerats av offer som exploaterats. Plattformen *Civila Sverige mot Människohandel* och *Sveriges Stadsmissioner* anser att även köp av varor bör omfattas av bestämmelsen. *Arbetsmiljöverket* menar att det är olyckligt att bärplockning tas upp som exempel på ett köp av vara. *Lunds universitet* anser att begreppet ”tjänst” inte bör användas i den betydelse som utredningen föreslår, eftersom begreppet förekommer med en annan innebörd i straffbestämmelsen om människorov. Universitetet anser vidare att definitionen av tjänst inte är tillräckligt avgränsad i förhållande till vara. *Sveriges kvinnoorganisationer* anser inte att begreppet ”tjänst” bör användas i bestämmelsen, eftersom det insinuerar att prostitution skulle innefatta ett jämlikt köp- och säljförhållande.

Jämställdhetsmyndigheten och *Sveriges kvinnoorganisationer* tillstyrker att bestämmelsen ska omfatta beställning av tjänster. Lunds universitet anser dock att detta förslag riskerar att leda till ett alltför vidsträckt straffansvar, och ställer sig frågande till om detta är det bästa sättet att komma till bukt med de aktuella problemen. Universitetet efterfrågar också en analys av konsekvenserna för systemet med offentlig upphandling.

Jämställdhetsmyndigheten är positiv till att alla former av människohandel och människoexploatering omfattas av lagförslaget. Institutet för mänskliga rättigheter delar utredningens bedömning att samtliga former av människohandel bör omfattas. Hovrätten för Västra Sverige efterfrågar fler exempel på tjänster som kan omfattas, och Lunds universitet efterfrågar en redogörelse av hur det nya brottet ska uppfattas i relation till andra exploateringsformer. Roks noterar att de exempel som tas upp främst rör arbetskraftsexploatering, och är tveksam till att brottet skulle hjälpa personer som utsätts för sexuell exploatering.

Brå anser att det bör tydliggöras vilka rekvisit i människohandelsbestämmelsen och människoexploateringsbestämmelsen som ska omfattas av tjänsteköparens uppsåt samt att det bör övervägas om även grovt koppleri ska kunna utgöra grundbrott till olaga tjänsteutnyttjande.

Lunds universitet anser att orsakssambandet mellan grundbrottet och tillhandahållandet av tjänsten inte tillräckligt tydligt framgår av straffbestämmelsen. *Sundsvalls tingsrätt* anser att det inte framgår av den föreslagna straffbestämmelsen att straffansvaret är begränsat till beställningar och nyttjanden som avser själva människohandeln eller människoexploateringen. Bl.a. Frälsningsarmén anser att det endast bör krävas att det är visat att grundbrottet begåtts.

Lunds universitet efterfrågar en redogörelse av hur straffbestämmelsen påverkar civilrättsliga aspekter av beställning och nyttjande av tjänster. Arbetsmiljöverket menar att det är viktigt att samtycke från målsäganden inte är ansvarsbefriande. *Sveriges kvinnoorganisationer* är positiva till att samtliga uppsåtsformer ska omfattas av bestämmelsen.

Skälen för regeringens förslag

Behovet av en särskild straffbestämmelse

Människohandel och människoexploatering är allvarliga brott som innebär ett stort lidande för den utsatta och kan leda till stor ekonomisk vinning för gärningspersonen. Det är oklart hur många personer som utsätts för människohandel respektive människoexploatering i Sverige varje år. Under perioden 2020 till 2025 togs det årligen upp i genomsnitt drygt 180 polisanmälningar om människohandel. Motsvarande siffra för människoexploatering pendlade mellan cirka 80 och 180 polisanmälningar per år. Under perioden 2020–2025 förekom totalt endast 11 lagföringsbeslut för människohandel respektive 10 lagföringsbeslut för människoexploatering. Många förmodade offer för dessa brott kommer aldrig i kontakt med rättsvårdande myndigheter. Det är därför svårt att göra någon uppskattning av hur många personer som exploateras, och hur användningen av deras tjänster ser ut. Som utredningen konstaterar kan det dock förutsättas att det varje år tillhandahålls ett relativt stort antal tjänster som producerats av exploaterade personer.

Bland de misstänkta fall av arbetskraftsexploatering som identifierades av regionkoordinatorerna mot människohandel under 2024 var de vanligaste branscherna hotell och restaurang, bygg, grön näring och städning. Det rör sig alltså om ett problem som förekommer i flera olika sektorer som huvudsakligen avser tillhandahållande av tjänster. Att minska efterfrågan på tjänster som utförs av offer för människohandel och människoexploatering kan därför minska incitamenten för att begå dessa brott. Som *Fackligt center för papperslösa* pekar på bidrar också användningen av exploaterad arbetskraft till att snedvrیدا konkurrensen på seriösa aktörers bekostnad.

Regeringen har under de senaste åren vidtagit flera insatser för att förbättra arbetet mot människohandel och människoexploatering. Som exempel kan nämnas att regeringen gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att stärka förmågan att bekämpa människohandel och människoexploatering (Ju2025/01324), att regeringen gett ett flertal myndigheter i uppdrag att inrätta regionala center mot arbetslivskriminalitet och om varaktig myndighetssamverkan (A2024/01109) och att regeringen i regleringsbrevet för Jämställdhetsmyndigheten för 2026 angett att myndigheten tillsammans med länsstyrelserna ska inventera behovet av utbildning om människohandel i berörda yrkesgrupper. Regeringen bedömer dock att det finns behov av ytterligare åtgärder på området.

I artikel 2 i människohandelsdirektivet anges direktivets minimikrav för kriminalisering av människohandel. Av en ny artikel – artikel 18a – som införs genom ändringsdirektivet framgår att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2 utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett brott som avses i artikel 2. Den nya artikeln har en motsvarighet i artikel 19 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (människohandelskonventionen), enligt vilken varje konventionspart ska överväga nationell lagstiftning som fastställer att användning av tjänster som är föremål för sådant utnyttjande som avses i artikel 4 a i konventionen (som avser brottet människohandel) med vetskap om att personen är ett offer för människohandel är en brottslig gärning.

Det finns i dag flera straffbestämmelser som i viss mån träffar den kriminalisering som krävs enligt artikel 18a i människohandelsdirektivet och artikel 19 i människohandelskonventionen.

Den som använder tjänster som tillhandahålls av en person som är utnyttjad i sexuell exploatering kan dömas för en rad brott i 6 kap. brottsbalken, t.ex. våldtäkt och oaktsam våldtäkt (1 och 1 a §§), köp av sexuell handling (11 §) och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling (9 §). I praktiken har dock straffbestämmelserna om våldtäkt och oaktsam våldtäkt tillämpats endast i mycket begränsad utsträckning vid köp av sexuella handlingar från personer som utnyttjats i människohandel. Straffbestämmelsen om köp av sexuell handling har till stor del samma skyddsintresse som den kriminalisering som avses i nya artikel 18a i människohandelsdirektivet, i förhållande till människohandel för sexuella ändamål. Brottet köp av sexuell handling kan dock inte i sig anses förmedla den särskilda klandervärdhet som ligger i att personen som utför handlingen är

ett offer för människohandel eller människoexploatering. Detta återspeglas även i att straffskalan för detta brott är fängelse i högst ett år. Den kan inte anses utgöra ett proportionerligt svar på den särskilda kränkning som köp av sexuella handlingar från ett offer för människohandel kan innebära.

Användning av tjänster som tillhandahålls av någon som är utnyttjad i tvångsarbete kan utgöra ocker enligt 9 kap. 5 § brottsbalken. Beroende på omständigheterna kan också ansvar för arbetsmiljöbrott enligt 3 kap. 10 § brottsbalken komma i fråga. Den 1 juni 2026 infördes brottet exploatering av utländsk arbetskraft, som i viss mån kan vara tillämpligt på användning av tjänster som producerats av offer för människohandel i form av tvångsarbete (20 kap. 10 § utlänningslagen [2005:716]). Som utredningen pekar på är straffbestämmelserna om ocker, arbetsmiljöbrott och exploatering av utländsk arbetskraft begränsade på så sätt att de förutsätter att det finns ett direkt avtalsförhållande, alternativt ett anställnings- eller anställningsliknande förhållande, mellan parterna, vilket typiskt sett träffar en gärningsperson som har en arbetsgivarställning eller liknande. Den kriminalisering som avses i ändringsdirektivet tar i stället sikte på användaren av en tjänst, och förutsätter inte att användaren själv behandlat offret för människohandel på något otillbörligt sätt. I stället är syftet med kriminaliseringen att avskräcka tjänsteanvändaren från att konsumera en tjänst som utförs av exploaterad arbetskraft.

Sammantaget delar regeringen utredningens bedömning att befintliga bestämmelser inte ger ett heltäckande skydd mot användning av tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Regeringen bedömer därför att det är nödvändigt att införa en ny, särskild straffbestämmelse som motsvarar den kriminalisering som ändringsdirektivet kräver. Regeringen bedömer, till skillnad från *Umeå universitet*, att en sådan bestämmelse skulle kunna få en allmänpreventiv verkan och bidra till en avhållande effekt på efterfrågan på tjänster som tillhandahålls av offer för människohandel. Regeringen bedömer också att det finns skäl att gå längre än ändringsdirektivets krav i vissa avseenden, bl.a. genom att kriminaliseringen också ska omfatta personer som är utnyttjade i människoexploatering. Regeringen återkommer till detta nedan.

Kriminaliseringen bör omfatta nyttjande av tjänst

Som konstaterats ovan, och som framgår av utredningens kartläggning, förekommer människohandel och människoexploatering inom flera olika områden och kriminaliteten tar sig olika uttryck. För att straffbestämmelsen ska få avsedd effekt behöver den vara väl avgränsad men samtidigt tillräckligt flexibel för att passa skilda sammanhang.

Enligt nya artikel 18a ska kriminaliseringen omfatta användning av de aktuella tjänsterna. I likhet med utredningen bedömer regeringen att uttrycket nyttjande är en mer ändamålsenlig beskrivning av vad som bör vara straffbart.

Med nyttja avses i första hand att använda en tjänst som någon annan utför. För att personen ska anses ha nyttjat tjänsten krävs ett aktivt handlande. Typiskt sett handlar det om att någon anlitar och betalar någon för en tjänst. Det kan även handla om att någon låter sig bjudas på en tjänst. Straffansvaret bör dock inte träffa alla som i och för sig drar nytta av en tjänst som utförs av ett offer för människohandel. Om exempelvis en per-

son i ett hushåll anlitar exploaterad personal för att städa hemmet är det inte givet att även andra personer i hushållet ska anses ha nyttjat tjänsten i straffbestämmelsens mening.

Regeringen anser i likhet med utredningen att det inte bör uteslutas att användning av tjänster som sker i ett företag omfattas av straffansvaret. För att åstadkomma detta föreslår utredningen att straffansvaret utöver nyttjande ska omfatta beställning av tjänster. *Jämställdhetsmyndigheten* och *Sveriges kvinnoorganisationer* är positiva till detta förslag. Som bl.a. *Lunds universitet* pekar på innebär dock förslaget en vidsträckt kriminalisering. Det är inte självklart att just den som beställer en tjänst ska vara straffrättsligt ansvarig för företagets användning av exploaterad arbetskraft, särskilt i fall där beställaren inte innehar något bestämmande inflytande i företaget och det framstår som långsökt att koppla beställaren till nyttjandet av tjänsten. Förslaget aktualiserar även komplicerade frågor om när brottet ska anses fullbordat och när försökspunkten är nådd. Regeringen bedömer att det räcker att kriminalisera nyttjande för att göra det straffbara området tillräckligt vitt. Straffansvar för nyttjande bör beroende på omständigheterna i det enskilda fallet enligt allmänna straffrättsliga principer även kunna träffa någon som företräder ett företag, trots att det ytterst är företaget som nyttjar tjänsten, om personen kan anses företräda nyttjaren (jfr prop. 1993/94:130 Ändringar i brottsbalken m.m. [ansvarsfrihetsgrunder m.m.] s. 16). Av tydlighetsskäl bör det dock framgå av lagtexten att gärningspersonen kan nyttja tjänsten för egen eller annans del. För att en person ska ha nyttjat en tjänst för ett företags räkning bör det typiskt sett krävas att han eller hon har haft ett bestämmande inflytande över att den aktuella tjänsten utförs, t.ex. genom att välja mellan olika utförare. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att det är lämpligt att avgränsa straffansvaret till den som nyttjar en tjänst för egen eller annans del.

Byggherrarna påpekar att byggproduktion i praktiken ofta sker genom flera led av entreprenörer och underentreprenörer, att byggherren ofta saknar direkt relation till den arbetskraft som utför arbetet och att möjligheten att kontrollera arbetsvillkoren i samtliga led är begränsad. *Lunds universitet* framför liknande synpunkter och efterfrågar en analys av vad förslaget innebär för anskaffande av tjänster genom offentlig upphandling. Regeringen har förståelse för att det vid bl.a. större entreprenader kan finnas utmaningar med att kontrollera att de tjänster som beställs utförs under korrekta förhållanden. Samtidigt är syftet med den kriminalisering som nu föreslås bland annat att skapa en ökad vaksamhet kring risken för människohandel. Vid offentlig upphandling finns det möjlighet, och i viss mån skyldighet, att beakta sociala och arbetsrättsliga hänsyn. Det kan bl.a. göras vid fastställande av upphandlingsdokumenten, vid beslut om uteslutning av en leverantör, genom övervägande av förkastande av onormalt låga anbud och genom särskilda kontraktsvillkor för ett tilldelat kontrakt fullgörande. Genom att använda dessa verktyg proaktivt bör det i stor utsträckning vara möjligt att undvika risken för straffansvar. Med en begränsning av ansvaret till nyttjande ökar vidare förutsättningarna för att ansvaret placeras där det mest straffvärda agerandet förelegat. Det bör även noteras att straffansvaret endast träffar uppsåtligt agerande. Regeringen återkommer till frågor om uppsåt nedan.

Det uppställs inte något krav i ändringsdirektivet på att den som använder tjänsten ska ha betalat eller utlovat betalning för detta. Därför bör

inte heller den nya straffbestämmelsen innehålla något sådant rekvisit. Kriminaliseringen omfattar därför även tjänster som tillhandahålls utan vederlag, eller tjänster där någon annan än användaren betalar för tjänsten. Beroende på omständigheterna i det enskilda fallet kan ansvar aktualiseras enligt bestämmelserna om medgärningsmannaskap för den som endast betalar för tjänsten (se 23 kap. 4 § brottsbalken).

Endast tjänster bör omfattas

Den kriminalisering som krävs enligt artikel 18a avser användning av tjänster. Enligt skäl 26 till ändringsdirektivet bör kriminaliseringen endast inriktas på användning av tjänster som tillhandahålls inom ramen för utnyttjande som omfattas av brottet människohandel, och inte på köpare av produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor, eftersom de inte är användare av en tjänst. Eftersom ändringsdirektivet endast fastslår en miniminivå för kriminaliseringen är det dock möjligt för medlemsstaterna att införa en straffbestämmelse som omfattar även köp av produkter.

Offer för människohandel och människoexploatering kan utnyttjas för produktion av såväl tjänster som varor. Det går inte att generellt säga att den ena formen av utnyttjande skulle vara värre än den andra. Däremot innebär produktion av tjänster i många fall en närmare kontakt mellan den utnyttjade och slutanvändaren av tjänsten, dvs. den person som kan bli gärningsperson avseende det brott som avses i artikel 18a. Det torde i de allra flesta fall vara mycket svårt för en person som köper en specifik vara att veta under vilka förhållanden den producerats, och nästintill omöjligt för en åklagare att bevisa under vilka förhållanden ett enskilt föremål tillverkats och vilken insikt köparen haft om detta. Detta talar starkt emot att kriminaliseringen även skulle omfatta varor. De fall som *Frälsningsarmén* tar upp, där en person trots vetskap om produktionsförhållandena köper en vara som tillverkats av ett offer för människohandel eller människoexploatering, torde i praktiken vara mycket sällsynta. Att ålägga köpare av varor ett straffrättsligt ansvar för att komma åt problemet med produkter som produceras under oacceptabla villkor framstår därför inte som en effektiv och lämplig åtgärd. Det kan också noteras att det genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/3015 av den 27 november 2024 om förbud mot produkter som tillverkats genom tvångsarbete på unionens marknad och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937 införts ett förbud för ekonomiska aktörer att släppa ut och tillhandahålla produkter på unionens marknad som tillverkats genom tvångsarbete. Detta minskar behovet av en kriminalisering som tar sikte på produkter som tillverkats av offer för människohandel och människoexploatering. Regeringen anser mot denna bakgrund, i likhet med utredningen men till skillnad från bl.a. *Sveriges Stadsmissioner*, att kriminaliseringen ska omfatta endast tjänster.

Som utredningen och bl.a. *Lunds universitet* påpekar kan det uppkomma gränsdragningsfrågor i fall där det som tillhandahålls utgörs av både en vara och en tjänst, s.k. blandade avtal. Så kan vara fallet exempelvis när en vara levereras med bud, vid restaurangbesök eller vid installation av köpta maskiner.

Som utredningen konstaterar förekommer frågan om gränsdragning mellan vara och tjänst även inom andra rättsområden. Syftet med avgränsningarna på t.ex. skatterättens eller civilrättens område är dock väsentligen

annorlunda. Syftet med den kriminalisering som nu föreslås är att minska efterfrågan på tjänster som produceras av offer för människohandel och människoexploatering. Även om regeringen bedömer att varor bör exkluderas från straffbestämmelsens tillämpningsområde bör det inte göras en alltför restriktiv tolkning av vad som ska utgöra ett tillhandahållande av en tjänst snarare än en vara. Tvärtom talar bestämmelsens skyddsintresse för att även ett tillhandahållande av en tjänst som är relativt obetydligt i förhållande till ett samtidigt tillhandahållande av en vara ska kunna omfattas av bestämmelsen. Om det i ett blandat tillhandahållande av varor respektive tjänster går att urskilja en tjänst som utförts av ett offer för människohandel eller människoexploatering bör denna del av tillhandahållandet kunna ligga till grund för straffansvar, även om den huvudsakliga delen av tillhandahållandet avser en vara. I slutändan måste dock frågan om det som tillhandahållits utgjort en tjänst avgöras av rättstillämpningen i varje enskilt fall.

Som *Lunds universitet* pekar på kan det uppkomma avtalsrättsliga konsekvenser för den som avbryter nyttjandet av en tjänst för att undvika straffansvar för olaga tjänsteutnyttjande. Frågan om det finns grund för den som nyttjar en tjänst att häva ett avtal med en underleverantör på grund av risken för att dömas för det nya brottet får bedömas i enlighet med vad som i allmänhet gäller inom avtalsrätten. Det kan vid den bedömningen vara relevant att tjänsten inte kunnat nyttjas på grund av risken för straffansvar. Dessa frågor måste dock avgöras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. I slutändan kan risken för ett eventuellt straffansvar också motivera nyttjare av tjänster att genomföra en mer noggrann kontroll av sina leverantörer, vilket enligt regeringen skulle vara en positiv effekt av kriminaliseringen.

Om tjänst och utförande

Som *Lunds universitet* påpekar används ordet ”tjänst” även i straffbestämmelsen om människorov, vilket universitetet menar gör det olämpligt att använda ordet ”tjänst” i en annan betydelse i den nya straffbestämmelsen. Regeringen gör följande överväganden.

Enligt 4 kap. 1 § brottsbalken gäller att den som bemäktigar sig och för bort eller spärrar in ett barn eller någon annan med uppsåt att, bland annat, tvinga honom eller henne till tjänst, döms för människorov. Straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering är subsidiära till straffbestämmelsen om människorov. Den föreslagna nya straffbestämmelsen föreslås i sin tur vara subsidiär till straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering (se avsnitt 6.2). I förarbetena till straffbestämmelsen om människorov anges som exempel på tjänst att någon flytt från ockuperat land och därefter infångats för att återföras och sättas i arbetsläger (NJA II 1962 s. 122 f.). Det kan även vara fråga om s.k. shanghaijning, dvs. att en sjöman försätts i medvetslöst tillstånd för att påtvingas skeppstjänst (Jareborg m.fl., *Brotten mot person och förmögensbrotten*, 2 uppl., s. 45). Det har uttalats att även mindre spektakulära former av tvång till tjänst kan omfattas av bestämmelsen (Nilsson, *Brottsbalken*, 4 kap. 1 §, Lexino 2026-01-09). Rekvisitet ”att tvinga honom eller henne till tjänst” har inte ansetts kunna omfatta att någon genom våld och hot förmåtts att stjäla varor åt någon annan (RH 2014:38). Ordet ”tjänst”

används även i andra bestämmelser i brottsbalken, främst i betydelsen befattning (se t.ex. 10 kap. 1 §, 16 kap. 9 § och 19 kap. 6 §). I 22 kap. 1 och 4 §§ används ordet tjänster i samma betydelse som i den föreslagna straffbestämmelsen, dvs. som arbetsprestationer av olika slag (Bäcklund m.fl., Brottsbalken en kommentar, Juno version 2025A, kommentar till 22 kap. 1 §).

Det faktum att straffbestämmelsen om människorov och den föreslagna nya straffbestämmelsen är sammanlänkade på så sätt att den ena bestämmelsen är subsidiär till den andra talar visserligen för att ordet tjänst bör användas på samma sätt i båda bestämmelserna. Regeringen bedömer dock att ordet ”tjänst” i den mening som avses i 4 kap. 1 § brottsbalken är alltför snävt för att uppfylla Sveriges åtaganden enligt ändringsdirektivet. Därtill förekommer ordet tjänst på flera ställen i brottsbalken och med olika betydelser. Ordet ”tjänst” är också det allmänspråkligt klart bästa ordet för att uttrycka vad som bör omfattas av bestämmelsen. Detta talar starkt för att det ordet ska användas.

Sveriges kvinnoorganisationer konstaterar att organisationen tidigare varit positiv till att i straffbestämmelser som rör exploatering av kvinnors kroppar frångå användningen av ordet ”tjänst”, eftersom det insinuerar att prostitution och sexuell exploatering är ett arbete i ett jämlikt köp- och säljförhållande. Sveriges kvinnoorganisationer ställer sig därför frågande till användningen av ordet ”tjänst” i straffbestämmelsen. Regeringen anser att det tydligt framgår av straffbestämmelsen att den inte rör arbete i jämlika köp- och säljförhållanden, eftersom den endast är tillämplig i fall där den som tillhandahåller tjänsten är utsatt för ett allvarligt brott. Användningen av ordet ”tjänst” bör därför inte leda tanken till att det skulle vara fråga om något annat än ett led i ett utnyttjande av den utsatta personen.

Sammantaget anser regeringen i likhet med utredningen att ordet ”tjänst” bör användas i den föreslagna bestämmelsen.

I artikel 18a anges att den aktuella tjänsten ska tillhandahållas av ett offer för människohandel. Ordet ”tillhandahållande” skulle möjligen kunna tolkas som att det inte bara avser tjänster som offret faktiskt utför, utan även tjänster som offret erbjuder men som ännu inte utförts. Eftersom artikel 18a endast kriminaliserar tjänster som faktiskt används bedömer regeringen att det endast är faktiskt utförda tjänster som behöver kriminaliseras enligt direktivet. För tydlighets skull anser regeringen att det i lagtexten bör anges att tjänsterna ska utföras av den exploaterade personen. Regeringen anser också att detta gör lagtexten mer lättförståelig.

Kriminaliseringen bör omfatta tjänster som utförs av personer utsatta för människohandel och människoexploatering

Ändringsdirektivet kräver en kriminalisering av användning av tjänster som tillhandahålls av offer för det brott som avses i artikel 2 i människohandelsdirektivet, dvs. direktivets miniminivå för kriminalisering av människohandel. Med hänsyn till att det i Sverige finns flera brott som tar sikte på exploatering av människor kan det dock finnas skäl att utforma brottet så att det omfattar även andra former av utnyttjande.

Eftersom människohandelsdirektivets minimikrav enligt artikel 2 motsvaras av den svenska straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken bör straffansvaret för det nya nyttjandebrottet

omfatta tjänster som utförs av offer för människohandel. Enligt den bestämmelsen gäller att den som genom olaga tvång, vilseledande, utnyttjande av någon annans utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år. Den som begår en sådan gärning mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om något otillbörligt medel inte använts. Det gäller även om den som begått gärningen inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år. Straffbestämmelsen om människohandel är uttryckligen subsidiär till straffbestämmelsen om människorov. Om ett människohandelsbrott är mindre grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Det straffbara området för den svenska människohandelsbestämmelsen är något mer omfattande än vad som krävs enligt artikel 2 i direktivet, t.ex. genom att krigstjänst utgör ett exploateringssyfte och genom att exploateringssyftet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” omfattar fler verksamheter än vad som krävs enligt direktivet. Det saknas dock skäl att utesluta någon form av människohandel från nyttjandebrottets tillämpningsområde. Samtliga exploateringsformer ska därför omfattas av kriminaliseringen. Det innebär visserligen att tillämpningsområdet för tjänster som utförs av offer för människohandel för sexuella ändamål till stor del kommer att överlappa tillämpningsområdet för brottet köp av sexuell handling. Regeringen bedömer dock att det finns en poäng med en särskild straffbestämmelse för fall där den sexuella handlingen utförs av ett offer för människohandel, bl.a. för att synliggöra den särskilda utsatthet som finns i sådana fall.

Den 1 juli 2018 infördes brottet människoexploatering. Syftet med kriminaliseringen är bl.a. att straffansvaret ska träffa utnyttjanden av personer som inte har något samband med ett människohandelsförfarande, eller där utnyttjande förövas av någon annan än den som genomfört människohandeln (prop. 2017/18:123 Det straffrättsliga skyddet mot människohandel och människoexploatering s. 41). Enligt 4 kap. 1 b § brottsbalken gäller att den som genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år. Bestämmelsen är uttryckligen subsidiär till straffbestämmelserna om människohandel och människorov. Om gärningen har begåtts mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något otillbörligt medel. Det gäller även om den som begått gärningen inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år. Om ett människoexploateringsbrott är grovt döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år.

Även människoexploatering bör, i likhet med vad utredningen föreslår, omfattas av kriminaliseringen. Skälet för detta är att människoexploatering är ett allvarligt brott som i många fall kan innebära en lika allvarlig kränkning av den utsatta som människohandel. Människoexploateringsbrottet

kräver att den utsatta utsatts för ett otillbörligt medel, och dessutom att gärningen ska ha ett inte obetydligt inslag av integritetskränkning (NJA 2022 s. 23).

Den 1 juni 2026 infördes en ny straffbestämmelse om exploatering av utländsk arbetskraft i 20 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716). Straffbestämmelsen innebär att den som har en utlänning anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över utlänningens arbetsförhållanden och exploaterar honom eller henne i arbete under uppenbart orimliga villkor döms för exploatering av utländsk arbetskraft. Straffet är fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms för grov exploatering av utländsk arbetskraft till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Propositionen med förslag om införande av brottet exploatering av utländsk arbetskraft beslutades i nära anslutning till att utredningen som ligger till grund för denna lagrådsremiss beslutades. Utredningen har därför inte tagit ställning till om exploatering av utländsk arbetskraft ska kunna utgöra grundbrott till det nya brottet. Till skillnad från vad som gäller för brottet människoexploatering krävs inte att något otillbörligt medel använts vid brottet exploatering av utländsk arbetskraft. Brottet är därför typiskt sett mindre allvarligt än människoexploatering (prop. 2025/26:87 Nya regler för arbetskraftsinvandring s. 67) och det kan ifrågasättas om brottet är tillräckligt allvarligt för att även den som nyttjar en tjänst som utförs av en sådan person ska träffas av straffansvar. Därtill saknas mer ingående utredning av konsekvenserna av att låta exploatering av utländsk arbetskraft utgöra grundbrott till det nya brottet. Regeringen anser därför att det för närvarande saknas förutsättningar för att låta det nya brottet omfatta nyttjande av tjänster som utförs av ett offer för exploatering av utländsk arbetskraft.

Brå föreslår att grovt koppleri ska kunna utgöra grundbrott till det nya nyttjandebrottet. Straffansvaret för koppleri och grovt koppleri regleras i 6 kap. 12 § brottsbalken. Enligt den bestämmelsen ska den som främjar eller på ett otillbörligt sätt ekonomiskt utnyttjar att en person förmås att mot ersättning företa eller tåla sexuella handlingar, på det sätt som avses i 6 kap. 9 eller 11 §, dömas för koppleri. Ansvar kan under vissa förutsättningar även träffa den som upplåter en lägenhet med nyttjanderätt och får veta att lägenheten helt eller till väsentlig del används för sexuella handlingar mot ersättning på det sätt som avses i 6 kap. 9 eller 11 §. Om brottet är att anse som grovt ska det dömas för grovt koppleri. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om brottet avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett hänsynslöst utnyttjande av annan. Koppleribrottet skiljer sig från människohandels- och människoexploateringsbrottet på så sätt att det för straffansvar inte krävs att gärningspersonen exploaterat personen som förmås företa eller tåla sexuella handlingar. Detta talar emot att det föreslagna nyttjandebrottet skulle omfatta även grovt koppleri. Ett nyttjandebrott som omfattade grovt koppleri skulle också helt överlappas av ansvarsområdet för köp av sexuell handling. Visserligen kan många grova kopplerier präglas av en hänsynslöshet och ett utnyttjande av den person som förmås företa eller tåla sexuella handlingar, vilket den som köper sexuella handlingar kan känna till. I sådana fall bör detta kunna beaktas som försvårande omständigheter vid straffmätningen vid köp av sexuell handling. Enligt regeringens mening finns det därför inte tillräckliga skäl för att grovt koppleri ska kunna utgöra grundbrott till nyttjandebrottet.

Hovrätten för Västra Sverige efterfrågar fler exempel på tjänster som skulle kunna omfattas av kriminaliseringen. *Lunds universitet* efterfrågar förtydliganden i förhållande till de exploateringsformer som lagts till genom ändringsdirektivet, exempelvis illegal adoption. Som utredningen konstaterat förekommer människohandel och människoexploatering i dag i ett stort antal branscher och sammanhang, i allt från grön näring till skönhet och kroppsvård. Det föreslagna brottet kan, enligt vad som angetts ovan, bli tillämpligt i samtliga fall där den utsatta utnyttjas för exploatering som innebär att denne utför en tjänst åt någon. Människohandel och människoexploatering är brott som förändrats över tid och som kan ta sig nya former beroende på samhällsutvecklingen. Det är därför inte möjligt, eller önskvärt, att alltför definitivt ange vilka tjänster som brottet kan komma att omfatta.

Sambandet med grundbrottet

I nya artikel 18a anges att kriminaliseringen ska omfatta användningen av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel, om offret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster. Det krävs alltså ett samband mellan grundbrottet och utförandet av tjänsterna.

Utredningen föreslår att straffansvaret bör omfatta tjänster som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Straffansvar för människohandel förutsätter inte att någon faktisk exploatering kommit till stånd. Brottet kan avslutas i ett tidigt skede av exploateringen, särskilt i fall där den handelsåtgärd som vidtagits utgörs av rekrytering eller transport. Ett krav på att grundbrottet fortfarande ska pågå för att straffansvar för det nya brottet ska bli aktuellt innebär att människohandelsbrott som avslutas innan den faktiska exploateringen påbörjats inte i sig kan ligga till grund för ansvar för det nya brottet. Som utredningen konstaterar kan dock ansvar för det nya brottet i dessa fall ofta ändå föreligga på grund av att den påföljande exploateringen utgör människoexploatering. Vid sexuell exploatering kan det i vart fall vara aktuellt med straffansvar för köp av sexuell handling för det fall grundbrottet har avslutats innan den faktiska exploateringen påbörjas. En alternativ utformning utan krav på tids samband mellan grundbrottet och nyttjandebrottet skulle innebära svårigheter att avgränsa det straffbara området. Regeringen instämmer därför i utredningens bedömning att det bör uppställas ett krav på att utförandet av tjänsterna skett under ett pågående människohandels- eller människoexploateringsbrott. Detta bör enligt regeringens uppfattning komma till uttryck på så sätt att det i bestämmelsen anges att personen som utför tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Regeringen bedömer att denna utformning uppfyller kravet i artikel 18a.

I utredningens betänkande anges att det för straffansvar bör krävas ett orsakssamband mellan grundbrottet och utförandet av tjänsten. Detta samband framgår dock inte så tydligt av ordalydelsen av den straffbestämmelse som utredningen föreslår. Som *Lunds universitet* anför, och som även *Sundsvalls tingsrätt* är inne på, är det lämpligt att kravet på orsakssamband framgår av lagtexten. Regeringen föreslår därför att det uttryckligen anges i lagtexten att tjänsten ska utföras som en följd av att den som utför tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. I detta krav

ligger att det behöver finnas ett tillräckligt adekvat samband mellan grundbrottet och utförandet. Även om ett människohandelsbrott lett till att ett offer kommit till en viss plats måste inte alla tjänster som personen utför på den platsen omfattas av den nya straffbestämmelsen. Om en person är utsatt för människoexploatering för tiggeri och samtidigt arbetar som städare utanför ramen för exploateringen bör inte straffansvaret träffa den som nyttjar städtjänsten.

Som utredningen konstaterar är människohandelsbrott och människoexploateringsbrott ofta komplexa. Att det nya brottet knyts till dessa brott väcker därför frågor kring vad som krävs för att grundbrottet ska anses ha förelegat i den nya straffbestämmelsens mening. Som utredningen konstaterar bör det inte krävas att det genom en dom har fastställts att personen som utfört tjänsten då var utsatt för människohandel eller människoexploatering. I likhet med vad som exempelvis gäller vid straffansvar för penningtvåtsbrott bör det krävas att grundbrottet uppfyller de rekvisit som anges i brottsbeskrivningen för människohandel respektive människoexploatering. Däremot behöver inte de närmare omständigheterna kring brottet, som tid, plats eller förövare, visas. (Jfr prop. 2013/14:121 En effektivare kriminalisering av penningtvätt s. 109.) Regeringen anser i likhet med utredningen, men till skillnad från bl.a. *Sveriges Stadsmissioner*, att de beviskrav som gäller för brottmål i allmänhet bör gälla, dvs. att åklagaren ska ha styrkt förekomsten av grundbrottet.

Samtliga uppsåtsformer bör omfattas

Enligt 1 kap. 2 § brottsbalken ska en gärning, om inte annat är särskilt föreskrivet, anses som brott endast då den begås uppsåtligt. Utöver avsiktssuppsåt finns två ytterligare uppsåtsformer, insiktssuppsåt och likgiltighetsuppsåt. Insiktssuppsåt innebär att gärningspersonen har visshet om att följden av en gärning kommer att förverkligas och om de omständigheter som omger gärningen. Likgiltighetsuppsåt innebär att gärningspersonen handlar i osäkerhet, men accepterar eller godtar på annat sätt att följden kommer att inträda eller att en relevant omständighet föreligger.

Artikel 18a medför en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel, om användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för människohandel. Begreppet vetskap ska, enligt skäl 27 till ändringsdirektivet, tolkas i enlighet med nationell rätt. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att detta i en svensk kontext bör kunna översättas till ett avsiktssuppsåt. Ändringsdirektivet kräver alltså inte att det ska vara straffbelagt att med insiktssuppsåt eller likgiltighetsuppsåt använda en tjänst som tillhandahålls av offer för människohandel. I likhet med utredningen och *Sveriges kvinnoorganisationer* bedömer dock regeringen att ett sådant beteende är så klandervärt att det bör omfattas av kriminaliseringen. Det bör därför inte föreskrivas något särskilt om uppsåtsformen i straffbestämmelsen, vilket innebär att huvudregeln i 1 kap. 2 § brottsbalken är tillämplig.

Vid bedömningen av om gärningspersonen haft uppsåt i förhållande till grundbrotten ska en sedvanlig bevisprövning göras, där samtliga relevanta omständigheter beaktas. Gärningspersonen behöver ha uppsåt i förhållande till att den som utfört tjänsten är utsatt för människohandel eller

människoexploatering och att tjänsten utförs som en följd av denna exploatering. Som konstateras i skäl 27 till ändringsdirektivet kan relevanta omständigheter vid bevisvärderingen bl.a. hänföra sig till brottsoffren själva, som bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på fysisk eller psykisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig. I skälet anges också att omständigheterna kan hänföra sig till förhållandena under vilka tjänsterna tillhandahålls, som levnadsstandarden eller arbetsvillkoren och förhållandena i lokalerna där tjänsten tillhandahålls. Ett exempel på detta kan, enligt regeringens bedömning, vara att det framgår att en mekaniker som erbjuder däckbyte har sin sovplats i verkstadslokalen, eller att en person på en nagelsalong utför sitt arbete utan tillräcklig skyddsutrustning. Därutöver konstaterar regeringen att ett uppseendeväckande lågt pris för en tjänst kan tyda på att tjänsten utförs under orimliga arbetsvillkor för den utsatta. I slutändan måste uppsåtsfrågan avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall.

Brå efterfrågar ett förtydligande av vilka rekvisit i grundbrottet som ska täckas av gärningspersonens uppsåt. I enlighet med vad som generellt gäller i uppsåtsfrågor ska gärningspersonens uppsåt täcka den gärning som motsvarar brottsbeskrivningen. Det innebär i förhållande till grundbrottet att gärningspersonen ska ha uppsåt till att tjänsten utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Som regeringen konstaterar under rubriken Sambandet med grundbrottet krävs det inte att åklagaren exempelvis visar tid och plats för grundbrottet. Gärningspersonens uppsåt behöver därför inte täcka dessa omständigheter.

Samtycke från den som tillhandahåller tjänsten

Enligt 24 kap. 7 § brottsbalken utgör en gärning som någon begår med samtycke från den mot vilken den riktas brott endast om gärningen, med hänsyn till den skada, kränkning eller fara som den medför, dess syfte och övriga omständigheter, är oförsvarlig. Vid tillämpningen av bestämmelserna om människohandel saknar ett eventuellt samtycke från målsäganden alltid betydelse (se prop. 2003/04:111 Ett utvidgat straffansvar för människohandel s. 61). Även vid människoexploatering är utrymmet för ett brottsoffer att samtycka till gärningen begränsat, eftersom en förutsättning för brott är att exploateringen ska ha skett genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av offrets beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Människoexploatering fullbordas vid exploateringen. Att ett brottsoffer t.ex. samtyckt till dåliga arbetsvillkor i ett senare skede saknar därför betydelse för straffansvaret. (Prop. 2017/18:123 s. 46.) Regeringen delar utredningens bedömning att dessa resonemang är giltiga även i förhållande till det nya brottet olaga tjänstutnyttjande.

6.2 Straffskala, brottsbeteckning och förhållandet till andra bestämmelser

Regeringens förslag

Det nya brottet ska införas i 4 kap. brottsbalken och ges beteckningen olaga tjänsteutnyttjande. Straffet för olaga tjänsteutnyttjande ska vara fängelse i högst fyra år. Brottet ska vara subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering. Försök till olaga tjänsteutnyttjande ska vara straffbart.

Regeringens bedömning

Förberedelse och stämpling till olaga tjänsteutnyttjande bör inte vara straffbart. Inte heller underlåtenhet att avslöja eller förhindra olaga tjänsteutnyttjande bör vara straffbart.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Hovrätten för Västra Sverige anser att brottsbeteckningen bör vara olaga nyttjande av tjänst, eftersom beteckningen olaga tjänsteutnyttjande riskerar att felaktigt leda tankarna till brott som ligger nära tjänstefel. *Lunds universitet* ifrågasätter att begreppet ”olaga” används i brottsbeteckningen, och anser att förledet ”tjänste-” inte bör användas samt att det vore mer lämpligt att använda begreppet ”exploatering”. Universitetet föreslår den alternativa brottsbeteckningen ”exploatering genom nyttjande eller beställning av tjänst”.

Sveriges kvinnoorganisationer är tveksamma till att straffet ska bedömas olika beroende på den utsattas situation, och menar att detta kan leda till ojämna bedömningar. *Fackligt center för papperslösa* efterfrågar kännbara straff och näringsförbud för de företag som begår brottet.

Sveriges kvinnoorganisationer är positiva till att försök till olaga tjänsteutnyttjande ska vara kriminaliserat samt till att den som utsätts för olaga tjänsteutnyttjande ska vara målsägande.

Diskrimineringsombudsmannen efterfrågar en djupare analys av hur de föreslagna straffrättsliga förändringarna förhåller sig till diskrimineringslagens bestämmelser och i vilka situationer parallella bedömningar enligt båda regelverken kan vara aktuella. *Hovrätten för Västra Sverige* är tveksam till att det skulle vara aktuellt att döma i konkurrens för köp av sexuell handling och olaga tjänsteutnyttjande. *Jämställdhetsmyndigheten* anser att det vid sexuell exploatering redan finns lagstiftning som träffar samma typ av gärningar som det föreslagna brottet, och att det där finns behov av att öka tillämpningen av befintlig sexualbrottslagstiftning.

Arbetsmiljöverket betonar att det är viktigt att bestämmelsen faller under allmänt åtal.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Brottsbeteckning och placering

Det nya brottet syftar till att skydda enskilda individer från exploatering, även om brottet också syftar till att motverka organiserad brottslighet och osund konkurrens. Skyddsintresset för brottet sammanfaller till stor del med skyddsintresset för straffbestämmelserna om människohandel och människoexploatering, som finns i brottsbalkens fjärde kapitel. I likhet med vad utredningen föreslagit bedömer därför regeringen att den föreslagna straffbestämmelsen ska placeras i brottsbalkens fjärde kapitel. Beroende på exploateringsform kan även andra skyddsintressen vara aktuella, som den utsattas sexuella integritet och självbestämmande.

Vad gäller brottsbeteckningen gör regeringen följande överväganden. Det nya brottet är förhållandevis komplicerat. Det kan omfatta både tjänster som utförs av offer för människohandel och tjänster som utförs av offer för människoexploatering, och nyttjandet kan ske både för egen och för annans del. En brottsbeteckning som på ett nyanserat sätt ger uttryck för samtliga dessa olika aspekter skulle bli mycket lång och invecklad. Som utredningen påpekar finns det ett värde i att brottsbeteckningen är koncis. Regeringen anser därför, trots de invändningar som bl.a. *Lunds universitet* och *Hovrätten för Västra Sverige* framför, att brottsbeteckningen olaga tjänsteutnyttjande ska användas.

Påföljdsbestämning och näringsförbud

Straffskalan för ett brott ska stå i proportion till brottets svårhet och återspegla hur allvarligt samhället ser på brottet. Inom straffskalan ska alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet för brottet kunna inordnas. Vid fastställandet av straffskalan ska principerna om proportionalitet och ekvivalens beaktas. Proportionalitetsprincipen innebär att den som gjort sig skyldig till brott ska dömas till en påföljd som står i proportion till brottets allvar. Ekvivalensprincipen innebär ett krav på att lika allvarliga brott behandlas likvärdigt. Detta innebär, till skillnad från vad *Sveriges kvinnoorganisationer* framför, att en bedömning av allvarligheten i den enskilda gärningen, inklusive den utsattas situation, måste göras och få inverkan på straffvärdet.

Straffet för människohandel är fängelse i lägst två och högst tio år, vilket överensstämmer med straffskalan för grov människoexploatering. Straffet för människohandel, mindre grovt brott, är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Straffet för människoexploatering av normalgraden är fängelse i högst fyra år. Straffskalorna för dessa brott föreslås inte ändras i propositionen Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor (prop. 2025/26:218).

Straffskalan för exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i högst två år. Straffskalan för grov exploatering av utländsk arbetskraft är fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Det föreslagna brottet olaga tjänsteutnyttjande kan omfatta gärningar av mycket olika allvarlighetsgrad. De tjänster som utförs kan avse allt från vardagliga tjänster som inte i sig innebär någon påtaglig skada för den utsatta, till tjänster som kan vara mycket förnedrande, hälsofarliga eller på annat sätt riskabla för den utsatta. Det kan också variera hur allvarligt grundbrottet är och hur målsägandens situation i övrigt ser ut. Detta talar

för att straffskalan bör vara relativt vid. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att en lämplig straffskala för brottet är fängelse i högst fyra år. Detta innebär att straffskalan kommer att överensstämma med straffskalan för brottet människoexploatering, som utgör ett av grundbrotten till olaga tjänsteutnyttjande. Regeringen bedömer att detta är rimligt, särskilt eftersom även det allvarligare brottet människohandel kan utgöra grundbrott till olaga tjänsteutnyttjande. Straffskalan innebär, som *Fackligt center för papperslösa* framför önskemål om, att kännbara straff kan dömas ut för brottet.

I och med att maximistraffet för olaga tjänsteutnyttjande föreslås vara fyra års fängelse kommer det att överstiga maximistraffet för exploatering av utländsk arbetskraft av normalgraden. Det kan ifrågasättas att exploatering av utländsk arbetskraft, som kräver att gärningspersonen har målsäganden anställd eller i övrigt har bestämmande inflytande över dennes arbetsförhållanden och på så sätt är ett mer kvalificerat brott, har ett lägre maximistraff än olaga tjänsteutnyttjande. Till skillnad från olaga tjänsteutnyttjande är dock exploatering av utländsk arbetskraft ett gradindelade brott. Maximistraffet för grov exploatering av utländsk arbetskraft är detsamma som det föreslagna maximistraffet för olaga tjänsteutnyttjande. Det kan också förekomma olaga tjänsteutnyttjande som är klart mer klandervärt än vissa fall av exploatering av utländsk arbetskraft. För både exploatering av utländsk arbetskraft och olaga tjänsteutnyttjande finns därför den spännvidd som krävs för att såväl de lindrigaste som de allvarligaste formerna av respektive brott ska rymmas inom straffskalan, och för att förhållandet mellan brotternas straffskalor ska vara förenligt med principerna om proportionalitet och ekvivalens.

Med hänsyn till brottslighetens art bör det många gånger finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse även om varken straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle motivera det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Fackligt center för papperslösa anser att olaga tjänsteutnyttjande bör föranleda näringsförbud. Näringsförbud får enligt lagen (2014:836) om näringsförbud meddelas enskilda näringsidkare och de som utåt har framträtt som ansvariga för en enskild näringsverksamhet (2 §). Bestämmelserna om näringsförbud tillämpas också på dem som faktiskt har utövat ledningen av en näringsverksamhet som en juridisk person har bedrivit (3 §). En person som har grovt åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamheten och därvid har gjort sig skyldig till brottslighet som inte är ringa ska meddelas näringsförbud, om ett sådant förbud är påkallat från allmän synpunkt (4 § första stycket). Det innebär att näringsförbud kan aktualiseras när någon döms för olaga tjänsteutnyttjande om brottet begåtts i en näringsverksamhet som personen har anknytning till.

Ansvar för juridiska personer

Enligt artikel 5.1 i den nya lydelse som ändringsdirektivet innebär ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för brott som anges i artikel 18a och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens

organisation och som har en ledande ställning inom organisationen utifrån vissa kriterier. En juridisk person ska också enligt artikel 5.2 kunna ställas till ansvar när brister i övervakning och kontroll som ska utföras av en person som avses i artikel 5.1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå det brott som avses i artikel 18a.1. Enligt artikel 5.3 ska juridiska personers ansvar enligt artiklarna 5.1 och 5.2 inte utesluta lagföring av fysiska personer som medverkar som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till det brott som avses i artikel 18a.1.

I den nya utformningen av artikel 6 som ändringsdirektivet innebär anges att medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder. Medlemsstaterna ska vidare vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att påföljder, sanktioner eller åtgärder för juridiska personer som har ställts till ansvar för det brott som anges i artikel 18a ska innefatta böter eller sanktionsavgifter. Artikel 6 innehåller också en möjlighet för medlemsstaterna att tillämpa andra sanktioner för sådana överträdelser.

Ett företag ska åläggas företagsbot för brott, om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och brottet har begåtts i utövningen av näringsverksamhet, sådan offentlig verksamhet som kan jämföras med näringsverksamhet eller annan verksamhet som ett företag bedriver, om brottet har varit ägnat att leda till en ekonomisk fördel för företaget. För att företaget ska åläggas företagsbot krävs också att företaget inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottet, eller att brottet har begåtts av en person med ledande ställning i företaget, grundad på befogenhet att företräda företaget eller att fatta beslut på dess vägnar, eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. (36 kap. 23 § brottsbalken.)

Den föreslagna straffskalan för brottet olaga tjänsteutnyttjande är fängelse i högst fyra år, dvs. ett strängare straff än penningböter. Företagsbotsregleringen är därmed tillämplig på brottet olaga tjänsteutnyttjande. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att artikel 5 och artikel 6 är uppfyllda genom införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande.

Osjälvständiga brottsformer

Ansvar för försök, förberedelse eller stämpling till brott förutsätter enligt 23 kap. 1 och 2 §§ brottsbalken att det för det aktuella brottet finns ett särskilt stadgande om att brottet är straffbelagt på dessa förstadium. Kriminalisering av försök, förberedelse och stämpling bör normalt förbehållas brott av visst allvar, där sådana förstadium kan anses utgöra ett reellt hot mot det intresse som kriminaliseringen syftar till att skydda. Av betydelse i det sammanhanget är bland annat hur allvarlig en gärningstyp anses vara, vilket uttrycks genom den straffskala som föreskrivs för brottet. Därutöver bör det också i praktiken finnas fall av brottet som är så allvarliga att ett ingripande redan på förstadiet framstår som motiverat och därtill ett reellt tillämpningsområde för den tänkta osjälvständiga brottsformen. (Prop. 2020/21:52 Tillträdesförbud till butik och förstärkt straffrättsligt skydd mot tillgreppsbrottslighet s. 90–91.)

Som angetts ovan föreslår regeringen att straffet för olaga tjänsteutnyttjande ska vara fängelse i högst fyra år. Detta ger uttryck för att olaga tjänsteutnyttjande är ett brott av allvarligt slag. Därtill är efterfrågan på bl.a. tjänster som utförs av offer för människohandel eller människoexploatering förutsättningen för dessa allvarligare brott; utan efterfrågan skulle det inte finnas skäl för exploatering. Även försök till olaga tjänsteutnyttjande kan bidra till sådan efterfrågan. Sammantaget finns det starka skäl för att det bör vara möjligt att kunna ingripa och utkräva straffansvar redan innan brottet fullbordas. Brottet bör därför vara straffbart redan på försöksstadiet. Det kan noteras att ett sådant straffansvar även finns för det närliggande brottet köp av sexuell handling.

Vid bedömningen av när försökspunkten är uppnådd bör viss ledning kunna ges av vad som gäller vid försök till köp av sexuell handling. Här kan t.ex. noteras att det i förarbetena till den ursprungliga bestämmelsen om köp av sexuell tjänst angavs att försökspunkten borde vara uppnådd i vart fall när ett erbjudande om betalning har lämnats (prop. 1997:98/55 Kvinnofrid s. 137). Ansvar för försök förutsätter därutöver bl.a. i regel att det föreligger fara för att handlingen skulle ha lett till brottets fullbordning eller att sådan fara varit utesluten endast på grund av tillfälliga omständigheter.

Utredningen konstaterar att det inte finns samma behov av kriminalisering av förberedelse och stämpling till olaga tjänsteutnyttjande eftersom en sådan kriminalisering skulle ske i ett mycket tidigt skede och det praktiska tillämpningsområdet skulle vara tämligen begränsat. Utredningen föreslår därför inte någon sådan kriminalisering. Detsamma gäller enligt utredningen för underlåtenhet att avslöja eller förhindra detta brott. Regeringen delar dessa bedömningar.

Konkurrens och förhållande till andra brott

Regeringen föreslår, i likhet med utredningen, att brottet olaga tjänsteutnyttjande uttryckligen ska vara subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering. I enlighet med utredningens bedömning bör utgångspunkten i övrigt vara att sedvanliga principer för konkurrens ska tillämpas. Det innebär att domstolen i regel ska döma för olaga tjänsteutnyttjande när det är fråga om konkurrens mellan olaga tjänsteutnyttjande och ett annat brott med samma skyddsintresse som har en lindrigare straffskala. Om ett förfarande däremot leder till konkurrens mellan brott med olika skyddsintressen bör domstolen som utgångspunkt döma för båda brotten. Vanligtvis bör därför olaga tjänsteutnyttjande konsumera brottet exploatering av utländsk arbetskraft, men konsumeras av brottet grov exploatering av utländsk arbetskraft.

Skyddsintresset för olaga tjänsteutnyttjande överlappar skyddsintresset för köp av sexuell handling, när grundbrottet för olaga tjänsteutnyttjande är människohandel för sexuella ändamål. Straffskalan för olaga tjänsteutnyttjande är klart strängare än den för köp av sexuell handling. Regeringen anser därför, som *Hovrätten för Västra Sverige* är inne på, att brottet olaga tjänsteutnyttjande typiskt sett bör konsumera brottet köp av sexuell handling.

Vad gäller bestämmelsens förhållande till sexualbrotten gör regeringen följande överväganden. Skyddsintresset för sexualbrotten är den enskildes

sexuella integritet och självbestämmande. Brottet olaga tjänsteutnyttjande har, när grundbrottet är människohandel för sexuella ändamål, i stor utsträckning samma skyddsintresse. Det kan, som *Jämställdhetsmyndigheten* pekar på, förutsättas att straffansvar för våldtäkt eller andra allvarigare sexualbrott ofta kan bli aktuellt i fall där någon beställt eller nyttjat sexuella handlingar som tillhandahållits av en person som är utnyttjad i människohandel för sexuell exploatering. I sådana fall bör sexualbrottet typiskt sett konsumera det olaga tjänsteutnyttjandet. Eftersom sexualbrotten och olaga tjänsteutnyttjande är olika utformade kan det dock uppkomma situationer där olaga tjänsteutnyttjande inte helt överlappas av bestämmelserna om våldtäkt och andra sexualbrott. Som utredningen pekar på kan det också vara lättare att bevisa ett olaga tjänsteutnyttjande än ett sexualbrott, eftersom bevisningen för ett olaga tjänsteutnyttjande i högre grad kan komma att bygga på yttre observerbara faktorer än vad som är fallet vid ett åtal för våldtäkt, t.ex. förhållandena på platsen där den sexuella handlingen utförs. Regeringen bedömer därför att det kan finnas ett utrymme att döma för olaga tjänsteutnyttjande även i fall där det är en sexuell handling som utförs.

Som *Diskrimineringsombudsmannen* påpekar kan det förekomma att en person som utsätts för människohandel eller människoexploatering också utsätts för diskriminering enligt diskrimineringslagen (2008:567). Den utsatta kan då ha rätt till diskrimineringsersättning. I sådana fall kan fråga även uppkomma om hur straffbestämmelsen om olaga diskriminering i 16 kap. 9 § brottsbalken förhåller sig till brottet olaga tjänsteutnyttjande. Enligt bestämmelsen om olaga diskriminering ska en näringsidkare som i sin verksamhet diskriminerar någon på grund av vissa uppräknade diskrimineringsgrunder genom att inte gå personen till handa på de villkor som näringsidkaren i sin verksamhet tillämpar i förhållande till andra dömas för olaga diskriminering. Bestämmelsen gäller också den som är anställd i näringsverksamhet eller annars handlar på en näringsidkares vägnar samt den som är anställd i allmän tjänst eller har allmänt uppdrag. Straffbestämmelserna om olaga diskriminering och olaga tjänsteutnyttjande har olika skyddsintressen och olika tillämpningsområden. Det torde därför typiskt sett vara aktuellt att döma för båda brotten i konkurrens.

Principerna för lösning av konkurrensproblem är endast att anse som huvudregler (jfr t.ex. bedömningen i NJA 2013 s. 397). Ytterst är konkurrensfrågor något som domstolen har att ta ställning till i det enskilda fallet.

Övriga frågor

Enligt artikel 9 i den ändrade lydelse som ändringsdirektivet innebär ska medlemsstaterna säkerställa att utredning och lagföring av brott som avses i artikel 18a inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden har tagit tillbaka sina uppgifter. I likhet med den bedömning som görs i utredningen och som *Arbetsmiljöverket* förespråkar bör den föreslagna bestämmelsen omfattas av allmänt åtal enligt reglerna i 20 kap. rättegångsbalken, vilket innebär att Sverige kommer att uppfylla artikel 9 såvitt avser det nya brottet. Någon lagändring för att uppnå en sådan ordning krävs inte.

Enligt artikel 10.1 i den nya lydelse som ändringsdirektivet innebär ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin

behörighet när det gäller de brott som avses i artikel 18a när brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium eller när gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten. Till skillnad från vad som gäller för brottet människohandel innehåller direktivet inte något hinder mot att behörigheten görs beroende av villkor om att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten (jfr artikel 10.3 angående motsvarande villkor för brott som avses i artikel 2). Enligt 2 kap. 1 § brottsbalken är svensk domstol behörig att döma över brott som begåtts i Sverige. Svensk domstol är vidare – som huvudregel under förutsättning att gärningen är straffbar även enligt lagen på gärningsorten – behörig att döma över brott som begåtts utanför Sverige om brottet begåtts av någon som vid gärningstillfället var eller när åtal väcks för brottet är svensk medborgare (2 kap. 3 § brottsbalken). Sverige kommer alltså uppfylla sin skyldighet enligt artikel 10.1. Enligt artikel 10.2 i den nya lydelse som ändringsdirektivet innebär ska en medlemsstat underrätta kommissionen om den beslutar att fastställa ytterligare behörighet över ett brott enligt bl.a. artikel 18a som har begåtts utanför dess territorium. Enligt 2 kap. 3 § brottsbalken är svensk domstol behörig att döma över brott som begåtts utanför Sverige i fler situationer än vad som anges i artikel 10.1, bl.a. om brottet har riktat sig mot en svensk medborgare eller någon som har hemvist i Sverige. Om förslaget om att införa olaga tjänsteutnyttjande genomförs har regeringen därför för avsikt att underrätta kommissionen enligt artikel 10.2.

7 Stärkta möjligheter till gränsöverskridande vidare-slussning av människohandelsoffer

7.1 Jämställdhetsmyndigheten bör vara kontaktpunkt enligt direktivet

Regeringens bedömning

Jämställdhetsmyndigheten bör utses till att vara nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidare-slussningen av brottsoffer för människohandel inom EU i enlighet med ändringsdirektivet.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser tillstyrker eller har ingen invändning mot utredningens bedömning.

Jämställdhetsmyndigheten anser inte att myndigheten bör bli kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare-slussning av brottsoffer. Jämställdhetsmyndigheten anför bl.a. att det är en uppgift som skiljer sig markant

från myndighetens nuvarande arbete eftersom myndigheten inte ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer och inte hanterar individärenden. Jämställdhetsmyndigheten påpekar vidare att den nya uppgiften skulle innebära att det behöver införas en helt ny verksamhet inom myndigheten med tillhörande behov av ett nytt IT-system och menar att åtgärden utgör ett ineffektivt användande av statens medel. Jämställdhetsmyndigheten menar att Utrikesdepartementet – som ansvarar för informationsutbyte mellan länder enligt Rådets förordning 2019/111 om behörighet, erkännande och verkställighet av avgöranden i äktenskapsmål och mål om föräldraansvar, och om internationella bortföranden av barn (s.k. Bryssel II-förordningen) eller den i Haag den 19 oktober 1996 dagtecknade konventionen om behörighet, tillämplig lag, erkännande, verkställighet och samarbete i frågor om föräldraansvar och åtgärder till skydd för barn (1996 års Haagkonvention) och andra konsulära ärenden – är mer lämpat att ha uppgiften som nationell kontaktpunkt. Ett annat alternativ är enligt Jämställdhetsmyndigheten att ge uppgiften till Migrationsverket. *Socialstyrelsen* anser att förhållandet mellan kontaktpunkten för vidare-slussning och det arbete som centralmyndigheten vid Utrikesdepartementet utför behöver förtydligas i den fortsatta beredningen.

Skälen för regeringens bedömning

Genom ändringsdirektivet får artikel 11.4 en ny lydelse som innebär att medlemsstaterna bl.a. ska utse en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare-slussning av brottsoffer. Eftersom direktivet rör människohandel är det brottsoffer för människohandel som avses. Funktionen kan vidare endast antas behöva hantera gränsöverskridande vidare-slussning inom EU, eftersom det inte finns några motsvarande kontaktpunkter i länder utanför EU. I skälen till direktivet anges att kontaktpunkten bör fungera som kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidare-slussningen av brottsoffer i förbindelserna mellan de myndigheter och institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna, men inte som kontaktpunkt för brottsoffren själva. Kontaktpunkten kan bygga på befintliga mekanismer eller styrningsfunktioner (skäl 15).

Direktivet reglerar inte i detalj hur det faktiska arbetet med vidare-slussning av brottsoffer bör utformas. Som utredningen konstaterar innebär uppgiften att myndigheten kommer att vara en kontaktpunkt i förbindelserna mellan de myndigheter och institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna inom EU. Vidare konstaterar utredningen att Sverige, när det gäller transnationell människohandel, främst är ett destinations- eller transitland. Även om kontaktpunkten ska kunna hantera både utgående och inkommande fall kommer kontaktpunktens verksamhet därför i huvudsak att avse vidare-slussning från Sverige till andra länder. Regeringens bedömning är att den nationella kontaktpunktens arbete huvudsakligen kommer att innebära kontakt med den svenska myndighet som initierat ett ärende om vidare-slussning av ett brottsoffer till ett annat EU-land i syfte att få de uppgifter om offret som krävs för att myndigheten ska kunna hänvisas till rätt instans, kontakt med kontaktpunkter i andra EU-länder för att ta reda på vilken utländsk myndighet som är rätt instans och vidarebefordran av kontaktppgifter från utländska myndigheter till svenska myndigheter. Den svenska kontakt-

punkten kommer även att kunna bli kontaktad av andra medlemsstaters kontaktpunkter. Så kan exempelvis vara fallet om en i Sverige hemmahörande person har utsatts för människohandel i ett annat EU-land och det blir aktuellt med vidarelussning från det medlemslandet till Sverige. Den svenska kontaktpunkten kan då behöva förmedla information om relevant myndighet i Sverige till den andra kontaktpunkten.

Arbetet med att tillhandahålla skydd för och stöd och hjälp till offer för människohandel sker i Sverige på flera plan och involverar ett flertal myndigheter, organisationer och andra aktörer, däribland socialtjänsten, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Migrationsverket och Arbetsmiljöverket. Jämställdhetsmyndigheten har i uppgift att främja utvecklingen av förebyggande insatser mot bland annat prostitution och människohandel för alla ändamål. Myndigheten har också i uppgift att på nationell nivå samordna arbetet mot prostitution och människohandel för alla ändamål, utveckla samverkan mellan myndigheter och andra aktörer, liksom med internationella aktörer, bistå myndigheterna med metodstöd och kompetensutveckling samt delta i det myndighetsgemensamma arbetet mot arbetslivskriminalitet (se 4 § förordning [2017:937] med instruktion för Jämställdhetsmyndigheten). På Jämställdhetsmyndigheten finns den nationella samordningen mot prostitution och människohandel, NSPM.

Regeringen delar, mot bakgrund av Jämställdhetsmyndighetens uppdrag som nationell samordnare och den kompetens som därigenom redan finns på myndigheten, utredningens bedömning om att Jämställdhetsmyndigheten är lämpad för att fungera som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer för människohandel inom EU enligt direktivet. Att myndigheten redan i dag har en central roll på området torde enligt regeringen även öka förutsättningarna för kontaktpunktens genomslag.

Jämställdhetsmyndigheten har avstyrkt att funktionen placeras vid myndigheten. Myndigheten anför bl.a. att uppgiften skiljer sig från myndighetens nuvarande arbete eftersom den inte ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer och inte hanterar individärenden, att den nya uppgiften skulle innebära att det behöver införas en ny verksamhet inom myndigheten med tillhörande behov av ett nytt IT-system och menar att åtgärden utgör ett ineffektivt användande av statens medel.

Regeringen noterar att funktionen kommer att innebära nya arbetsuppgifter för Jämställdhetsmyndigheten. Även om kontaktpunkten kommer att behöva kunna ta emot och registrera viss information om enskilda för att t.ex. avgöra vilken medlemsstats kontaktpunkt som vidarelussning ska ske till krävs dock inte någon individhantering i den mening att kontaktpunkten ska ha direktkontakt med det brottsoffer som är föremål för vidarelussning. Inte heller kommer kontaktpunkten att vara ansvarig för att säkerställa att brottsoffret i fråga faktiskt slussas vidare till den andra medlemsstaten. Praktiskt stöd och hjälp till offer för människohandel kommer även fortsättningsvis att hanteras av de myndigheter som har i uppgift att agera vid människohandelsärenden och att bistå med stödinsatser i enlighet med de i Manualen vid misstanke om människohandel (Manualen) fastställda ramarna. Regionkoordinatorerna identifierar årligen cirka 400 personer som utsatta för människohandel eller människoexploatering i Sverige (Jämställdhetsmyndigheten, Arbete mot prostitution och människohandel i Sverige 2024, Rapport 2025:11 s. 33).

Regeringen delar utredningens bedömning om att det utifrån dessa uppgifter är rimligt att anta att kontaktpunkten kan komma att hantera upp emot ett femtiotal ärenden varje år. Eftersom arbetet främst kommer att innebära kontakt med offentliga aktörer i Sverige och med motsvarande nationella kontaktpunkter i andra EU-länder kan arbetsinsatsen per ärende förväntas vara relativt begränsad.

Regeringen är vidare av uppfattningen att arbetsuppgiften även kan komma att verka positivt på myndighetens övriga uppdrag och därmed även vara en särskild framgångsfaktor för kontaktpunktens genomslag.

Jämställdhetsmyndigheten anser att enheten för civilrättsliga och konsulära ärenden vid Utrikesdepartementet är mer lämpad som nationell kontaktpunkt än Jämställdhetsmyndigheten. Även utredningen överväger en placering av kontaktpunkten vid Utrikesdepartementet. Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) är centralmyndighet för både Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention, se 2 § förordningen (2022:959) med kompletterande bestämmelser till Bryssel II-förordningen och 2 § förordningen (2012:826) med kompletterande bestämmelser till 1996 års Haagkonvention, vilket innebär att myndigheten kan bistå med vidareslussning i de fall ett barn har utsatts för människohandel och någon av rättsakterna är tillämpliga (se nedan vidare om förhållandet mellan dessa ärenden och kontaktpunktens verksamhet). Centralmyndigheten har enligt utredningen under de senaste åren haft att hantera endast en handfull ärenden årligen rörande människohandel enligt båda rättsakterna. Enheten för civilrättsliga och konsulära ärenden har vidare enligt utredningen i övrigt inget nationellt uppdrag. Det konsulära uppdraget omfattar endast att bistå svenskar som befinner sig i svåra situationer utomlands. Denna verksamhet har dock ingen koppling till människohandel. Sammantaget bedömer regeringen att Jämställdhetsmyndigheten är mer lämpad än Utrikesdepartementet att vara nationell kontaktpunkt.

Utredningen överväger även en placering av kontaktpunkten vid Polismyndigheten och Socialstyrelsen. Regeringen delar utredningens bedömningar om att ingen av dessa myndigheter är bättre lämpad för uppdraget än Jämställdhetsmyndigheten.

Jämställdhetsmyndigheten pekar även ut Migrationsverket som lämpligt för uppdraget. Utredningen överväger inte om Migrationsverket skulle kunna bli kontaktpunkt men som utredningen konstaterar kan situationen för personer som utsatts för människohandel vara mycket komplex, särskilt om personerna på något sätt utnyttjats för att begå brott. Migrationsverket beslutar i frågor om bl.a. uppehållstillstånd, asyl och återvändande, men har även i uppdrag att bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott och samverkar med andra myndigheter i arbetet mot människohandel.

Uppgiften som nationell kontaktpunkt passar inte på ett självklart sätt in någonstans i det svenska systemet. Sammantaget gör dock regeringen bedömning att Jämställdhetsmyndigheten är den myndighet som är lämpligast och bör utses till kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer i enlighet med ändringsdirektivet. Uppgiften bör ges genom en ändring i Jämställdhetsmyndighetens instruktion. Regeringen har för avsikt att besluta om en sådan förordningsändring.

Socialstyrelsen anser att det finns skäl att klargöra hur inrättandet av nationella kontaktpunkter är tänkt att samspela med det ansvar för inter-

nationellt samarbete som centralmyndigheterna har enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. Som utredningen konstaterar anges inte i ändringsdirektivet hur inrättandet av nationella kontaktpunkter är tänkt att samspela med det ansvar för internationellt samarbete som centralmyndigheterna har enligt dessa rättsakter. Regeringen delar utredningens bedömning om att den nya funktionen inte kan vara avsedd att påverka centralmyndigheternas arbete eller ansvarsområde och att ändringsdirektivet därför får anses vara inriktat på de målgrupper som inte omfattas av något av dessa regelverk, dvs. vuxna offer för människohandel och de barn som faller utanför tillämpningsområdet. I de fall ett barn som omfattas av något av regelverken identifierats som offer för människohandel i behov av stöd i en annan medlemsstat bör den nationella kontaktpunkten därmed hänvisa ärendet vidare till centralmyndigheten vid Utrikesdepartementet. Dessa frågor bör avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och myndigheterna kan behöva samråda med varandra. Regeringen ser inget behov av att ytterligare reglera detta.

I de följande avsnitten överväger regeringen behovet av lagändringar som rör personuppgiftsbehandling och sekretess med anledning av att Jämställdhetsmyndigheten får uppdraget som nationell kontaktpunkt.

7.2 Personuppgiftsbehandling

7.2.1 En ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Regeringens förslag

Det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten.

Syftet med den nya lagen ska vara att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget. *Frälsningsarmén, Stadsledningskontoret och Stockholms stad* bedömer att det är nödvändigt att införa en särskild reglering om personuppgiftsbehandling hos Jämställdhetsmyndigheten för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna fullgöra uppgiften som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer inom EU och för att genomföra direktivet.

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslaget om att det ska införas en ny lag om personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten efter-

som myndigheten motsätter sig en placering av den nationella kontaktpunkten för vidareutslussning av brottsoffer inom EU vid myndigheten.

Skälen för regeringens förslag

Det finns ett behov av en särskild reglering

Regeringen gör i avsnitt 7.1 bedömningen att Jämställdhetsmyndigheten bör tilldelas den nya uppgiften att vara nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer för människohandel inom EU. Som framgår där innebär uppdraget att Jämställdhetsmyndigheten kommer att vara en kontaktpunkt i förbindelserna mellan de myndigheter och institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna inom EU och att myndigheten kommer ansvara för att bl.a. hjälpa svenska myndigheter som handlägger enskilda ärenden att få kontakt med rätt instans i en annan medlemsstat för vidareutslussning av brottsoffer som är hemmahörande i ett annat land inom EU. Även om uppdraget inte kommer att innebära någon direkt individhantering kommer myndigheten att behöva behandla personuppgifter i större utsträckning än tidigare. Jämställdhetsmyndigheten kommer vid utförandet av uppgiften att behandla personuppgifter om bl.a. potentiella brottsoffers ålder, kön, adressuppgifter, familjeförhållanden och ekonomi. Även utsatthet för brott och känsliga personuppgifter som rör t.ex. etniskt ursprung, hälsuppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning kommer att behöva behandlas i vissa fall. Detsamma gäller uppgifter om lagöverträdelser, exempelvis om en person som utsatts för människohandel har tvingats att begå brott inom ramen för utsattheten.

I dag hanterar Jämställdhetsmyndigheten personuppgifter i mycket liten utsträckning och myndigheten har ingen registerförfattning. I den mån personuppgifter hanteras använder myndigheten de generellt tillämpliga dataskyddsreglerna, EU:s dataskyddsförordning och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Jämställdhetsmyndigheten bedöms exempelvis kunna behandla känsliga personuppgifter med stöd av undantaget för ett viktigt allmänt intresse i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning (se närmare överväganden i avsnitt 7.2.6).

Även om kontaktpunkten bedöms komma att hantera endast ett begränsat antal ärenden per år delar regeringen utredningens bedömning att den behandling av personuppgifter som kommer ske, i många fall av känsliga personuppgifter, innebär att det inte är tillräckligt ur en effektivitets- eller integritetssynpunkt att myndigheten tillämpar den allmänna regleringen om personuppgiftsbehandling (jfr prop. 2024/25:46 Nya uppgifter för centrum mot våldsbejakande extremism s. 28 f.). Enligt regeringen skapar ett anpassat och tydligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter bättre förutsättningar för myndigheten att behandla personuppgifter på ett effektivt sätt men med respekt för den personliga integriteten. Det förbättrar vidare myndighetens möjligheter att utföra sin uppgift på ett ändamålsenligt sätt. Det bör därför införas en särskild reglering om viss personuppgiftsbehandling vid myndigheten.

Den särskilda regleringen bör ske i lag

Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Om det rör sig om ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten, krävs enligt 2 kap. 20 § regeringsformen lag för att begränsa skyddet mot övervakning och kartläggning av den enskildes personliga förhållanden.

Begreppet enskildas personliga förhållanden har samma innebörd som i sekretesslagstiftningen och avser bl.a. namn och andra identifikationsuppgifter, adress, familjeförhållanden, hälsa, fotografisk bild, uppgift om anställning och en persons ekonomi. Vid bedömningen av vad som kan anses utgöra kartläggning av den enskildes personliga förhållanden enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen bör flera omständigheter vägas in, t.ex. storleken på uppgiftssamlingen, andelen av landets befolkning som omfattas och i vilken utsträckning uppgifterna är tillgängliga för myndigheten. Som exempel på sådan uppgiftssamling kan nämnas t.ex. Skatteverkets, Tullverkets, Försäkringskassans och Kronofogdemyndighetens olika databaser där en mycket stor mängd information som rör enskildas personliga förhållanden finns lagrad. Avgörande för om en åtgärd ska anses innebära övervakning eller kartläggning är inte dess huvudsakliga syfte utan vilken effekt åtgärden har. Vad som utgör ett betydande intrång avgörs utifrån bl.a. uppgifternas karaktär och omfattning samt ändamålet med behandlingen. (Se prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag s. 177 och 179 ff.).

Som framgår ovan kommer Jämställdhetsmyndigheten behandla personuppgifter av olika slag inom kontaktpunktsverksamheten, däribland integritetskänsliga personuppgifter. Regeringen bedömer dock, till skillnad från utredningen, att den personuppgiftsbehandling som kommer att ske som en följd av myndighetens nya arbetsuppgift inte kommer att ha en sådan omfattning eller omfatta en sådan stor krets av personer att den kan sägas utgöra en kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Det är heller inte fråga om någon övervakning. Tillgången till personuppgifter kommer därtill att vara begränsad inom myndigheten och behandlas under en begränsad tid. Även om myndigheten i vissa fall kommer att behandla integritetskänsliga uppgifter anser regeringen att det inte rör sig om ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten att grundlagsskyddet i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen blir tillämpligt. Med hänsyn till karaktären av uppgifterna anser regeringen dock att ramarna för behandlingen ändå bör regleras i lag.

Förslaget bedöms även vara förenligt med artikel 8 Europakonventionen om rätten till respekt för privatlivet, som endast får inskränkas med stöd av lag om det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter samt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

7.2.2 Lagens tillämpningsområde och förhållandet till det allmänna dataskyddsregelverket

Regeringens förslag

Den nya lagen ska gälla vid behandling av personuppgifter när Jämställdhetsmyndigheten ska utföra sin uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer inom EU enligt människohandelsdirektivet.

Lagen ska endast gälla om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Lagen ska innehålla upplysande bestämmelser som anger att den kompletterar EU:s dataskyddsförordning och att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller vid behandling av personuppgifter enligt den nya lagen, om inte något annat följer av den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till denna.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Lagens tillämpningsområde

Som anges ovan behöver det införas en särskild reglering om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten för behandlingen av personuppgifter när myndigheten utför uppgiften som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer i enlighet med artikel 11.4 i ändringsdirektivet. Den nya lagen ska endast gälla när myndigheten utför den uppgiften, vilket bör framgå av lagen.

Lagen bör gälla automatiserad behandling och register

EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Med register avses en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden (artikel 4.6).

Regeringen delar utredningens bedömning att tillämpningsområdet för den föreslagna lagen bör följa tillämpningsområdet för EU:s dataskyddsförordning och därför omfatta samma slags behandlingar. Lagen föreslås därmed gälla om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register. Manuell behandling av personuppgifter som inte ingår i en uppgiftssamling som är

strukturerad för sökning eller sammanställning bör inte omfattas av den nu föreslagna regleringen.

Lagen kompletterar annan reglering

EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig och har företräde framför nationell lagstiftning. Den nya lagen kan därför endast innehålla bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen. För att det ska vara tydligt för tillämparen bör en bestämmelse med upplysning om att EU:s dataskyddsförordning gäller tas in i lagen.

Av 1 kap. 6 § dataskyddslagen följer att om en annan lag eller förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen så ska bestämmelsen i den andra lagen tillämpas. Dataskyddslagen är alltså subsidiär till den nya lagen och det bör av tydlighetsskäl därför finnas en upplysning om att dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen gäller om inte annat följer av den nya lagen (jfr prop. 2017/18:171 Dataskydd inom Socialdepartementets verksamhetsområde – en anpassning till EU:s dataskyddsförordning s. 73). Även föreskrifter som meddelas i anslutning till den nya lagen bör ha företräde framför dataskyddslagen.

7.2.3 Personuppgiftsansvar

Regeringens förslag

Det ska framgå av den nya lagen att Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

En personuppgiftsansvarig är en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter (artikel 4.7). Den personuppgiftsansvarige är skyldig att se till att behandling av personuppgifter sker i enlighet med gällande bestämmelser, och enskilda ska alltid kunna vända sig till den personuppgiftsansvarige för att göra sina rättigheter gällande. Den personuppgiftsansvarige ska exempelvis ansvara för och kunna visa att de grundläggande principerna i artikel 5.1 i dataskyddsförordningen följs (artikel 5.2). Därutöver ska den personuppgiftsansvarige bl.a. genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i

enlighet med EU:s dataskyddsförordning (artikel 24.1) och för att säkerställa en lämplig säkerhetsnivå (artikel 32.1).

Det kommer att vara Jämställdhetsmyndigheten som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt den nya lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Av tydlighetsskäl bör detta framgå direkt av lagen.

7.2.4 Ändamålsbestämmelser och finalitetsprincipen

Regeringens förslag

Jämställdhetsmyndigheten ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att myndigheten ska kunna utföra uppgiften att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelossning av brottsoffer inom EU enligt människohandelsdirektivet.

Sådana personuppgifter ska även få behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, eller för andra ändamål under förutsättning att dessa inte är oförenliga med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Ändamålsbestämmelser

All behandling av personuppgifter måste ha stöd i någon av de rättsliga grunder som anges i artikel 6.1 a–f i EU:s dataskyddsförordning. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande och flera kan därför vara tillämpliga för en och samma behandling (se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 46). Av 2 kap. 2 § 1 dataskyddslagen följer att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning. Uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra anses generellt vara uppgifter av allmänt intresse (se prop. 2017/18:105 s. 56 och 57). Därutöver krävs att personuppgiftsbehandlingen uppfyller de grundläggande principerna i artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning. Dessa innebär bl.a. att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål (artikel 5.1 b).

Av artikel 6.2 i EU:s dataskyddsförordning framgår att medlemsstaterna får behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen när det gäller behandling som sker enligt artikel 6.1 c (rättslig förpliktelse) och 6.1 e (uppgift av allmänt intresse och myndighetsutövning). Bestämmelserna får innehålla specifika

krav för behandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling. Av artikel 6.3 framgår att den rättsliga grunden, vid behandling enligt artikel 6.1 c och e, ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska i sin tur fastställas i den rättsliga grunden eller, i fråga om behandling enligt artikel 6.1 e, vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Den rättsliga grunden kan innehålla särskilda bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning, bland annat de allmänna villkor som ska gälla för den personuppgiftsansvariges behandling, vilken typ av uppgifter som ska behandlas, vilka registrerade som berörs, de enheter till vilka personuppgifterna får lämnas ut och för vilka ändamål, ändamålsbegränsningar, lagringstid och typer av behandling och förfaranden för behandling, inbegripet åtgärder för att tillförsäkra en laglig och rättvis behandling.

Uppgiften som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare-slussning av brottsoffer inom EU har sin grund i ändringsdirektivet. Regeringen har i avsnitt 7.1 gjort bedömningen att Jämställdhetsmyndigheten bör få uppgiften och att myndighetens instruktion bör ändras i enlighet därmed. Genom den nu föreslagna personuppgiftslagen och den ändringen i myndighetens instruktion som regeringen avser att göra är grunden för de behandlingar som myndigheten behöver utföra rättsligt fastställd (se artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning). De ändamål som anges i personuppgiftslagen är att anse som nödvändiga för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift (se artikel 6.2 andra stycket). Uppgiften är vidare av allmänt intresse och proportionerlig utifrån det legitima mål som eftersträvas (se artikel 6.3 andra stycket).

De allra flesta dataskyddslagar innehåller en uppdelning mellan primära och sekundära ändamål. Syftet med uppdelningen är att tydliggöra dels hur personuppgifter får behandlas i myndigheternas egen verksamhet (primära ändamål), dels hur personuppgifter får behandlas för andra syften än det som de samlades in för, exempelvis utlämnande till andra (sekundära ändamål).

Utlämnande av personuppgifter genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt hör till de sekundära ändamålen. Utlämnande ingår i begreppet behandling av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning (artikel 4.2). Ett utlämnande av uppgifter kan bara ske om det finns en rättslig grund för den behandling som utlämnandet innebär. Behandling får då ske både för uppgiftslämnande som görs på grund av en skyldighet att lämna ut uppgifter och för uppgiftslämnande som görs med stöd av bestämmelser som innebär att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. generalklausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Även övriga krav som framgår av den allmänna dataskyddsregleringen måste följas vid ett utlämnande. Vidare ska utlämnandet vara förenligt med eventuella bestämmelser om sekretess.

Om en föreslagen dataskyddslag inte skulle innehålla sekundära ändamålsbestämmelser skulle det riskera otydlighet och oförutsebarhet, t.ex. om myndigheten har rätt att behandla personuppgifter genom utlämnande av sådana uppgifter. Regeringen föreslår därför att den nu föreslagna lagen ska innehålla en sekundär ändamålsbestämmelse om att personuppgifter som får behandlas enligt de primära ändamålsbestämmelserna även ska få

behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Finalitetsprincipen

Enligt artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning ska personuppgifter samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (den s.k. finalitetsprincipen). Ytterligare behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 ska inte anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. I artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning beskrivs vad den personuppgiftsansvarige bör beakta för att fastställa om behandling för andra ändamål är förenlig med det ändamål för vilket personuppgifterna ursprungligen samlades in.

Finalitetsprincipen gäller enligt EU:s dataskyddsförordning oavsett om den uttrycks i svensk författning eller inte. Regeringen anser dock att en sådan bestämmelse av tydlighetsskäl bör föras in även i den nya lagen. På så sätt klargörs att det är tillåtet att behandla personuppgifter för andra ändamål än de som uttryckligen anges i lagen, så länge behandlingen är förenlig med ändamålen för insamlingen.

7.2.5 Tillgången till personuppgifter

Regeringens förslag

Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

EU:s dataskyddsförordning innehåller inte någon uttrycklig bestämmelse som begränsar tillgången till personuppgifter. Av artikel 5.1 c i förordningen framgår dock att personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering). Enligt artikel 25.2 i förordningen ska den personuppgiftsansvarige också genomföra lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att, i standardfallet, säkerställa att endast personuppgifter som är nödvändiga för varje specifikt ändamål med behandlingen behandlas. Skyldigheten gäller mängden insamlade personuppgifter, behandlingens omfattning samt tiden för uppgifternas lagring och tillgänglighet.

Vilka möjligheter till spridning av personuppgifter som en viss behandling innebär påverkar i stor utsträckning integritetsriskerna med behandlingen. Om personuppgifter sprids ökar risken för att uppgifterna används på ett sätt som inte är avsett. Utan en begränsning av spridningen av personuppgifterna riskerar också personuppgifter behandlas utan att det finns ett behov. Det är därmed för skyddet av den personliga integriteten viktigt att det vid Jämställdhetsmyndigheten säkerställs att personuppgifter i de aktuella verksamheterna endast görs tillgängliga för de medarbetare som behöver uppgifterna i sitt arbete. En bestämmelse med en sådan innebörd bör därför införas i den nya lagen. (Jfr prop. 2024/25:46 s. 34 och 35)

Att tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter innebär i sig att en behovsbedömning måste göras innan tillgång ges och är dessutom en ur risksynpunkt rimlig avvägning. I detta sammanhang bör även en uttrycklig bestämmelse om att åtkomsten till personuppgifter regelbundet ska kontrolleras och följas upp övervägas. Enligt artiklarna 24 och 32 i EU:s dataskyddsförordning ska den personuppgiftsansvarige bl.a. säkerställa och kunna visa att behandlingen utförs i enlighet med dataskyddsförordningen. I detta får anses ligga en skyldighet att regelbundet kontrollera och följa upp åtkomsten av personuppgifter (se prop. 2024/25:46 s. 35). Med hänsyn till detta och den relativt begränsade uppgift som den nya uppgiften som kontaktpunkt kan förväntas innebära för Jämställdhetsmyndigheten anser regeringen inte att det behövs någon uttrycklig bestämmelse om kontroller av om någon obehörig berett sig åtkomst till personuppgifterna.

7.2.6 Känsliga personuppgifter och sökbegränsningar

Regeringens förslag

Känsliga personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppgiften att vara kontaktpunkt.

Det ska inte vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avser fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott.

Regeringens bedömning

Möjligheterna att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse bör inte begränsas.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget och bedömningen.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Särskilda kategorier av uppgifter är samma sak som känsliga personuppgifter

Enligt 9.1 i EU:s dataskyddsförordning är det förbjudet att behandla vissa särskilda kategorier av personuppgifter. Det rör sig om uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Sådana uppgifter benämns i svensk rätt för känsliga personuppgifter (se exempelvis 3 kap. 1 § dataskyddslagen) eftersom det är väl inarbetat, även inom EU, och dessutom tydligare än begreppet särskilda kategorier av personuppgifter, inte minst i författningstext (se prop. 2017/18:105 s. 75). Enligt regeringen bör begreppet känsliga personuppgifter användas även i detta sammanhang.

Jämställdhetsmyndigheten har ett behov av att behandla känsliga personuppgifter

Jämställdhetsmyndigheten får inom ramen för den nya arbetsuppgiften anses ha behov av att behandla känsliga personuppgifter, exempelvis om etniskt ursprung, hälsouppgifter och uppgifter om en persons sexualliv eller sexuella läggning.

Från huvudregeln i artikel 9.1 att känsliga personuppgifter inte får behandlas finns ett antal undantag i artikel 9.2. Bland annat framgår det av artikel 9.2 g att känsliga personuppgifter får behandlas om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Artikel 9.2 g kompletteras av 3 kap. 3 § dataskyddslagen, som bl.a. anger att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och den inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Det har i förarbeten ansetts vara ett viktigt allmänt intresse att en myndighet ska utföra en av riksdag eller regering tilldelad uppgift på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt (prop. 2017/18:105 s. 83). Uppgiften som kontaktpunkt föreslås regleras i förordning. Genom den nu föreslagna lagen om personuppgiftsbehandling och den sekretessbestämmelse som föreslås i avsnitt 7.3 säkerställs dessutom att det finns lämpliga och särskilda skyddsåtgärder för uppgiften. Det innebär att Jämställdhetsmyndigheten redan har ett rättsligt stöd för behandling av känsliga personuppgifter direkt med stöd av artikel 9.2 g. Enligt regeringen är det dock lämpligt att det finns ett tydligt stöd i författning för behandling av känsliga personuppgifter i den omfattning som kommer att vara aktuell vid Jämställdhetsmyndigheten. Även om den i praktiken inte inskränker möjligheterna att behandla känsliga personuppgifter i förhållande till vad som annars gäller enligt EU:s dataskyddsförordning, eller den i avsnitt 7.2.4 före-

slagna ändamålsbestämmelsen, bör det införas en särskild bestämmelse i den nya lagen som innebär att känsliga personuppgifter får behandlas endast om uppgifterna är nödvändiga för fullgörandet av uppgiften att vara kontaktpunkt. På så sätt framhålls också vikten av att känsliga personuppgifter inte behandlas slentrianmässigt. Av bestämmelsen bör det även framgå att behandlingen sker med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelsens hänvisningar till dataskyddsförordningen bör vara dynamiska, vilket innebär att hänvisningarna avser dataskyddsförordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. På det sättet säkerställs att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

I detta sammanhang bör även övervägas om möjligheterna att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse bör begränsas. Personuppgifter om lagöverträdelse är av integritetskänslig karaktär och behandling av sådana uppgifter anses därför som särskilt riskfylld. Av det skälet är behandling av uppgifter om lagöverträdelse särskilt reglerat både i EU:s dataskyddsförordning och i många myndighetsspecifika registerförfattningar.

Av artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning framgår att behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast får utföras under kontroll av en myndighet eller då sådan behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Den del av artikel 10 som rör behandling av uppgifter under kontroll av myndighet är enligt förarbetena till dataskyddslagen direkt tillämplig och bör i vart fall innebära att det är tillåtet att behandla uppgifter som rör lagöverträdelse om den personuppgiftsansvarige är en myndighet (se prop. 2017/18:105 s. 99). I linje med detta anges i 3 kap. 8 § dataskyddslagen att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av myndigheter. Jämställdhetsmyndigheten har därmed stöd för att behandla sådana uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Eftersom Jämställdhetsmyndigheten sannolikt kommer att behandla uppgifter om lagöverträdelse endast i mycket begränsad omfattning får det anses saknas behov av att införa en bestämmelse som begränsar på vilket sätt myndigheten får behandla uppgifterna. Det följer också av den föreslagna ändamålsbestämmelsen i avsnitt 7.2.4 att myndigheten endast får behandla uppgifter om lagöverträdelse för att kunna fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt.

Sökbegränsningar

Sökningar som tar sikte på känsliga personuppgifter är typiskt sett förknippade med särskilda integritetsrisker. I 3 kap. 3 § andra stycket dataskyddslagen finns därför ett förbud mot att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter. Bestämmelsen i dataskyddslagen är emellertid avsedd att gälla för offentlig verksamhet där sektorsspecifik reglering avseende känsliga personuppgifter saknas. Utredningen konstaterar att det inte har framkommit något behov av att utföra sådana sökningar för uppgiften att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutredning av brottsoffer inom EU. Regeringen delar utredningens bedömning att ett motsvarande sökförbud därför bör

införas i den nya lagen. Förbudet bör dessutom omfatta sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning (uppgifter som rör fallande domar i brottmål och lagöverträdelse som omfattar brott). Bestämmelsens hänvisning till dataskyddsförordningen bör vara dynamisk för att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

7.2.7 Längsta tid för behandling av personuppgifter

Regeringens förslag

Personuppgifter ska inte få behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Bestämmelserna om längsta tid för behandling ska inte hindra att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att ett arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Enligt en av de grundläggande principerna för dataskydd, principen om lagringsminimering, får personuppgifter inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas (artikel 5.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Genom att minimera lagringstiden minskar den risk för den personliga integriteten som en viss behandling av personuppgifter innebär. Bestämmelser som tydliggör hur länge personuppgifter får behandlas inom en verksamhet innebär därmed en form av skyddsåtgärd. Regeringen anser därför att det bör införas bestämmelser om längsta tid för personuppgiftsbehandling i den nya lagen. Regeringen ansluter sig vidare till utredningens bedömning att det bör vara fråga om en ändamålsrelaterad bestämmelse om längsta tid för behandling som innebär att personuppgifter inte får behandlas längre än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet.

EU:s dataskyddsförordning innehåller ett undantag från principen om lagringsminimering, som innebär att personuppgifter får lagras under längre perioder i den mån som personuppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål (artikel 5.1 e). För att tydliggöra att personuppgifter som utgör en del av en allmän handling får arkiveras bör det därför av bestämmelsen uttryckligen framgå att det som anges när det gäller längsta tid för behandling av personuppgifter inte hindrar att sådana uppgifter arkiveras i enlighet med gällande arkivlagstiftning.

7.2.8 Rätten att göra invändningar

Regeringens förslag

Rätten för registrerade att göra invändningar enligt EU:s dataskyddsförordning ska inte gälla vid sådan behandling som är tillåten enligt den nya lagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Remissinstanserna instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vid behandling av personuppgifter som sker för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (dvs. behandling enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning) ska den registrerade ha rätt att när som helst, av skäl som hänför sig till hans eller hennes specifika situation, göra invändningar mot behandlingen. Den personuppgiftsansvarige får då inte längre behandla personuppgifterna, såvida denne inte kan påvisa tvingande berättigade skäl för behandlingen som väger tyngre än den registrerades intressen, rättigheter och friheter eller om det sker för fastställande, utövande eller försvar av rättsliga anspråk (se artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning).

Rätten att göra invändningar innebär att den registrerade har möjlighet att få tillstånd en kontroll av om uppgifterna får behandlas. Under tiden som en sådan prövning pågår har den registrerade rätt att kräva att behandlingen av personuppgifterna begränsas (artikel 18.1 d i EU:s dataskyddsförordning). Om det bedöms saknas berättigade skäl för behandlingen har den registrerade rätt att få personuppgifterna raderade (artikel 17.1 c i EU:s dataskyddsförordning).

Enligt artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning kan medlemsstaterna genom lagstiftningsåtgärder begränsa vissa av de skyldigheter och rättigheter som följer av förordningen, däribland rätten att göra invändningar mot behandlingen av personuppgifter. En sådan begränsning får göras om den sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna. Begränsningen måste vidare utgöra en nödvändig och proportionell åtgärd i syfte att säkerställa olika uppräknade intressen, bland annat den allmänna säkerheten, förebyggande eller förhindrande av brott eller andra viktiga mål av generellt allmänt intresse.

Lagstiftningsåtgärderna ska innehålla specifika bestämmelser när så är relevant avseende bland annat ändamålen med behandlingen, lagringstiden samt tillgängliga skyddsåtgärder med beaktande av behandlingens art, omfattning och ändamål (artikel 23.2). Rätten att göra invändningar har begränsats i ett flertal myndigheters registerförfattningar (se prop. 2022/23:34 Utbetalningsmyndigheten s. 122 och 123 med hänvisningar). Det har i dessa fall ansetts vara av stor betydelse att personuppgifter får

behandlas i myndigheternas verksamheter, oberoende av den registrerades inställning, samtidigt som det bedömts att den personuppgiftsansvarige närmast undantagslöst skulle kunna påvisa skäl för fortsatt behandling som väger tyngre än den registrerades intressen i det enskilda fallet (se t.ex. prop. 2017/18:254 Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning s. 45).

Detta bedöms gälla även inom Jämställdhetsmyndighetens nya uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer. För att säkerställa förutsättningarna att behandla relevanta personuppgifter i kontaktpunktsverksamheten anser regeringen därför att det bör införas en bestämmelse i den nya lagen som innebär att rätten att göra invändningar enligt artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning inte gäller vid sådan behandling som är tillåten enligt lagen eller enligt föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. En sådan begränsning får anses utgöra en nödvändig och proportionerlig åtgärd i syfte att säkerställa sådana viktiga mål av generellt allmänt intresse som krävs enligt artikel 23.1 i EU:s dataskyddsförordning. Den föreslagna nya lagen innehåller dessutom bestämmelser om bland annat ändamålen med behandlingen, behandling av känsliga personuppgifter, sökbegränsningar och längsta tid för behandling och minimerar på så vis risken för kränkning av den registrerades rättigheter och friheter. Den får därför anses uppfylla även de krav som uppställs i artikel 23.2 i EU:s dataskyddsförordning. Den föreslagna bestämmelsens hänvisning till dataskyddsförordningen bör vara dynamisk för att säkerställa att ändringar i EU-regleringen får omedelbart genomslag.

7.3 En ny sekretessbestämmelse

Regeringens förslag

Sekretess ska gälla hos Jämställdhetsmyndigheten i verksamhet som avser uppgiften att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer enligt människohandelsdirektivet för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

Den tystnadsplikt som följer av sekretessen ska ha företräde framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter.

För uppgift i en allmän handling ska sekretessen gälla i högst sjuttio år.

Utredningens förslag

Utredningens förslag stämmer i sak överens med regeringens.

Remissinstanserna

De flesta remissinstanser instämmer i eller har inga invändningar mot förslaget.

Frälsningsarmén, Stadsledningskontoret och Stockholms stad tillstyrker förslaget om en särskild reglering om sekretess hos Jämställdhetsmyndig-

heten men anför att förhållandet mellan den föreslagna sekretessbestämmelsen och den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § offentlighets- och sekretesslagen (OSL) behöver analyseras.

Socialstyrelsen uppger att myndigheten har svårt att bedöma vilka uppgifter som kan bli aktuella att lämna ut med stöd av 10 kap. 2 § OSL till Jämställdhetsmyndigheten i dess egenskap av nationell kontaktpunkt. Socialstyrelsen anför att det finns behov av att i den fortsatta beredningen förtydliga det samt analysera om behovet tillgodoses genom den befintliga regleringen i offentlighets- och sekretesslagen, eller om det finns behov av en separat sekretessbrytande bestämmelse.

Jämställdhetsmyndigheten avstyrker förslaget om ändringar i offentlighets- och sekretesslagen eftersom myndigheten motsätter sig att den tilldelas uppgiften som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare-slussning av människohandelsoffer inom EU. Myndigheten anför att det inte kan anses proportionerligt att göra ändringar i lagen för att hantera cirka 50 ärenden per år, särskilt mot bakgrund av att det finns andra myndigheter som arbetar med individärenden som redan har en säker informationshantering för detta.

Skälen för regeringens förslag

Det behöver införas en ny sekretessbestämmelse för verksamhet hos Jämställdhetsmyndigheten

Som framgår av avsnitt 7.1 innebär uppdraget som nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare-slussning av brottsoffer att Jämställdhetsmyndigheten kommer vara en kontaktpunkt i förbindelserna mellan de myndigheter och institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna inom EU och att myndigheten kommer ansvara för att bl.a. hjälpa svenska myndigheter som handlägger enskilda ärenden att få kontakt med rätt instans i en annan medlemsstat för vidare-slussning av brottsoffer som är hemmahörande i ett annat land inom EU. Jämställdhetsmyndigheten kommer inom ramen för uppdraget att ta del av mer eller mindre känsliga personuppgifter. Det kan antas att en del av de brottsoffer som myndigheten har att ansvara för vidare-slussning av kommer att ha utsatts för annan brottslighet än huvudbrotten människohandel eller människoexploatering, så som sexualbrott eller misshandel. Det kan även förekomma uppgifter om t.ex. missbruk och psykisk ohälsa. Det handlar alltså om sådana uppgifter om enskildas personliga, men ibland även om ekonomiska förhållanden, som typiskt sett är integritetskränkande. Vidare kan information om personen, dennes familjerelationer, adressuppgifter och levnadsförhållanden i övrigt vara känsliga. Det kommer sannolikt även förekomma att vissa offer för människohandel har minderåriga barn, vilket medför att även närstående kan lida skada eller men om uppgifterna sprids. Uppgifterna kommer dock främst att gälla vuxna individer, eftersom enskilda barns situationer i många fall kommer att hanteras av Utrikesdepartementet genom den verksamhet som sker inom ramen för Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention. Det står alltså klart att Jämställdhetsmyndigheten vid utförandet av uppgiften kommer behöva hantera integritetskänsliga uppgifter om enskilda och närstående till dessa personer som rör personliga och ekonomiska förhållanden. Uppgifterna kommer sannolikt komma från i första hand

socialtjänsten, regionkoordinatorerna eller civilsamhället. Även Polismyndigheten, Arbetsmiljöverket och Migrationsverket kan dock komma att lämna uppgifter. Jämställdhetsmyndigheten kommer också i arbetet att ha kontakt med utländska myndigheter eller institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna.

Det finns i dag ingen särskild bestämmelse om sekretess hos Jämställdhetsmyndigheten.

Uppgifter som svenska myndigheter lämnar till Jämställdhetsmyndigheten kan omfattas av sekretess hos den överlämnande myndigheten, men det betyder inte att sekretessen därmed överförs till Jämställdhetsmyndigheten. Det kan t.ex. handla om förundersökningssekretessen enligt 35 kap. 1 § OSL och socialtjänstsekretessen enligt 26 kap. 1 § OSL. Vissa sekretessbestämmelser är dock generella och gäller hos alla myndigheter. För uppgifter om den enskildes hälsa eller sexualliv finns ett visst sekretesskydd enligt 21 kap. 1 § OSL. Bestämmelsen kan därmed tillämpas av alla myndigheter och andra organ som ska tillämpa OSL. Den innebär ett minimiskydd för känsliga uppgifter om enskildas hälsa och sexualliv inom hela den offentliga sektorn. Sekretessen avgränsas med ett s.k. rakt kvalificerat skaderekvisit som innebär att sekretess endast gäller om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till den enskilde kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Skaderekvisitet är alltså utformat med en särskilt stark offentlighetspresumtion. Även om det i många fall sannolikt skulle vara möjligt att hävda att den enskilde eller närstående kommer att lida betydande men om uppgiften röjs när det gäller människohandelsoffer delar regeringen utredningens bedömning att det finns ett behov av starkare sekretesskydd för de uppgifter som nu är aktuella. Inte minst mot bakgrund av att många uppgifter skulle falla utanför bestämmelsen.

Vissa av de uppgifter som myndigheten kommer att få ifrån utländska myndigheter eller institutioner skulle kunna omfattas av sekretess i enlighet med 15 kap. OSL. Av 15 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Bestämmelsen är generell vilket innebär att den kan tillämpas inom all offentlig verksamhet som omfattas av OSL. Däremot ställer bestämmelsen upp andra rekvisit för att en uppgift ska omfattas av sekretess enligt bestämmelsen. Det krävs bl.a. att uppgiften kan antas störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser, vilket medför att bestämmelsens tillämpningsområde får ses som tämligen begränsat.

Jämställdhetsmyndigheten kommer inom ramen för kontaktpunktverksamheten i huvudsak att förmedla information mellan utländska och svenska myndigheter, och inte ägna sig åt någon myndighetsutövning. Intresset av insyn får därmed anses vara jämförelsevis begränsat. Däremot kommer det i många situationer att finnas ett starkt enskilt skyddsintresse. Vid en sammantagen bedömning får skälen för sekretess därför anses väga tyngre än intresset av insyn. Enligt regeringen bör det införas en ny sekretessbestämmelse för Jämställdhetsmyndigheten.

Sekretessbestämmelsens utformning och placering

Den givna utgångspunkten när en sekretessbestämmelse utformas är att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar inte ska gå utöver vad som är motiverat med hänsyn till de intressen som sekretessen avser att skydda. Dessutom ska sekretessbestämmelser utformas så specifikt som möjligt när det gäller både sekretessens föremål och dess räckvidd, dvs. vilka uppgifter som bestämmelsen skyddar och vilken typ av ärenden eller verksamheter som den är tillämplig i.

Det kan antas att en stor mängd uppgifter av varierande slag kommer att behandlas i kontaktpunktsverksamheten. Detta innebär att det är svårt att på förhand avgränsa sekretessen alltför mycket utan att samtidigt riskera att skyddsvärda uppgifter faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Som utredningen föreslår bör bestämmelsen därför gälla uppgifter om en enskilds personliga och ekonomiska förhållanden. Detta stämmer överens med hur lagstiftaren resonerade vid införandet av sekretessbestämmelsen för Utrikesdepartementet rörande bland annat Bryssel II-förordningen (se prop. 2021/22:189 Ökad rättssäkerhet och snabbare verkställighet i internationella familjemål s. 78 och 79). Även om det kan antas att uppgiftshandlingen inte i första hand kommer att omfatta ekonomiska förhållanden delar regeringen utredningens bedömning att det annars finns en risk för att uppgifter av känslig natur faller utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det är angeläget att sådana uppgifter ges ett tillräckligt skydd. Det finns vidare skäl att låta bestämmelsen gälla även skydd för närstående.

Enligt regeringen har det inte framkommit något skäl för att låta bestämmelsen vara tillämplig utanför Jämställdhetsmyndighetens kontaktpunktsverksamhet. Däremot finns det en risk för att sekretessen skulle vara för avgränsad om den endast skulle omfatta enskilda ärenden eftersom det sannolikt kommer att förekomma situationer när det inte är tydligt om det finns ett ärende eller inte. Som utredningen föreslår bör sekretessen därmed gälla för hela kontaktpunktsverksamheten.

I betänkandet föreslås att bestämmelsen utformas med ett omvänt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna omfattas av sekretess. Sekretessbestämmelser till skydd för uppgifter om enskildas förhållanden i en verksamhet som avser myndighetsutövning utformas vanligtvis med ett rakt skaderekvisit, dvs. med en presumtion för att uppgifterna är offentliga (se t.ex. prop. 2022/23:71 Effektivare åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online s. 37). Vid ett rakt skaderekvisit görs skadeprövningen i huvudsak med utgångspunkt i själva uppgiften. I de flesta fall behöver skadeprövningen inte knytas till den enskilde, utan det avgörande är i stället om uppgiften som sådan är av sådan art att ett utlämnande typiskt sett skulle kunna medföra skada för det intresse som ska skyddas av bestämmelsen (se prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m. Del A s. 80). Regeringen anser dock att även mer harmlösa uppgifter som kan finnas i ett kontaktpunktsärende kan vara skyddsvärda enbart på den grunden att de förekommer i ett känsligt sammanhang. Det omvända skaderekvisitet kan användas, förutom för att skydda uppgifter som i sig är särskilt känsliga, då uppgifter förekommer i sådana mer typiskt sett känsliga sammanhang. Eftersom Jämställdhetsmyndigheten inte kommer att ägna sig åt myndighetsutövning inom ramen för kontaktpunktsverk-

samheten, utan i huvudsak endast kommer att förmedla information mellan utländska och svenska myndigheter, får intresset av insyn därtill anses vara jämförelsevis begränsat (jfr prop. 2021/22:189 s. 79). Mot denna bakgrund och med beaktande av att myndighetens hantering i vissa fall kommer att röra mycket integritetskänsliga uppgifter bör sekretess därför – i enlighet med utredningens förslag – i stället gälla om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. Detta är samma krav som enligt 36 kap. 7 a § OSL gäller hos centralmyndigheten för ärenden enligt Bryssel II-förordningen och 1996 års Haagkonvention och enligt 40 kap. 7 f OSL i Brottsförebyggande rådets verksamhet som kontaktpunkt.

När en ny sekretessbestämmelse föreslås, måste det också övervägas om den tystnadsplikt som följer av den föreslagna sekretessbestämmelsen bör ha företrädare framför rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Utgångspunkten är att det bör iakttas stor återhållsamhet när det gäller att besluta om undantag från rätten att meddela och offentliggöra uppgifter (se t.ex. prop. 2016/17:208 Några frågor om offentlighet och sekretess s. 27 och prop. 1979/80:2 Del A s. 111 och 112). För kontaktpunktens verksamhet skulle det kunna handla om uppgifter som bl.a. socialtjänsten har fått eller hämtat in från enskilda och som rör känsliga uppgifter, i synnerhet gällande vuxna men ibland även barn. Uppgifterna kommer inte användas för myndighetsutövning. Även med beaktande av den restriktivitet som ska gälla vid inskränkningar av rätten att meddela och offentliggöra uppgifter anser regeringen att det är motiverat att låta sekretessen begränsa meddelarfriheten på det sätt och av de skäl som utredningen anger.

En sekretessbestämmelse bör innehålla en yttersta begränsning i tid. När det gäller sekretess till skydd för enskildas personliga förhållanden är sekretesstiden i regel bestämd till högst sjuttio år med utgångspunkt i att sekretessen bör gälla under större delen av den enskildes livstid (se prop. 1979/80:2 del A s. 459 och 260 och 493 och 294). Det saknas skäl att göra en annan bedömning här.

Den nya sekretessbestämmelsen bör införas i 40 kap. OSL som reglerar sekretess till skydd för enskild hos övriga myndigheter och i övriga verksamheter.

Som *Frälsningsarmén, Stadsledningskontoret och Stockholms stad* framhåller har det sedan betänkandet överlämnats införts en sekretessbrytande bestämmelse i 10 kap. 15 a § OSL, vars syfte är att underlätta för myndigheters möjlighet att samarbeta för att motverka olika former av fusk, överträdelse och brottslighet (se prop. 2024/25:180 Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – en ny sekretessbrytande bestämmelse, s. 12–14). Enligt bestämmelsen hindrar sekretess enligt 21–40 kap. inte att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Enligt andra stycket får dock uppgifter inte lämnas om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företrädare framför intresset av att uppgiften lämnas. Ett exempel på när presumtionen för att en uppgift får lämnas ut bryts kan enligt förarbetena vara situationer där det finns en risk för att ett utlämnande rubbar förtroendet för den utlämnande myndigheten på ett sådant sätt att den myndigheten inte kan fullgöra sitt uppdrag. Det kan handla om att det i ett enskilt fall finns omständigheter som med styrka

indikerar att ett utlämnande skulle kunna rubba förtroendet för t.ex. socialtjänsten eller skolan på ett sådant sätt att det äventyrar myndigheternas möjligheter att ge den enskilde hjälp och stöd. En bedömning behöver dock göras i det enskilda fallet (se prop. 2024/25:180 s. 91). Enligt bestämmelsens tredje stycke har vissa verksamheter helt undantagits från att omfattas av bestämmelsen. Det rör sig om bl.a. hälso- och sjukvården och den kommunala familjerådgivningen. Det handlar om sammanhang där ett upprätthållande av sekretessen i en särskild verksamhet har ansetts vägra tjngre än andra myndigheters behov av information.

Eftersom det föreslås att den nya sekretessbestämmelsen placeras i 40 kap. OSL kommer uppgifter som träffas av den att omfattas av den nya sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL. Enligt regeringen förutsätter ett framgångsrikt arbete för att förhindra fusk, överträdelse och brottslighet en fungerande samverkan mellan berörda myndigheter. En fungerande samverkan förutsätter i sin tur att myndigheter får del av den information som krävs för att de ska kunna bidra i arbetet. (Se prop. 2024/25:180 s. 12 och 13.) Enligt regeringen saknas sådana särskilda skäl som föreligger för exempelvis hälso- och sjukvården och den kommunala familjerådgivningen att undanta den nu aktuella verksamheten från bestämmelsens tillämpningsområde. Därtill kan noteras att Jämställdhetsmyndigheten vid tillämpningen av intresseavvägningen i 10 kap. 15 a § OSL har möjlighet att beakta motstående intressen. Om ett uppgiftslämnande i undantagsfall skulle ha en sådan tydlig förtroendeskadlig effekt har Jämställdhetsmyndigheten en möjlighet att neka ett utlämnande som begärs av en annan myndighet.

Sammantaget anser regeringen att den nya sekretessbestämmelsen för Jämställdhetsmyndigheten inte bör undantas från tillämpningsområdet för den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 15 a § OSL.

Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att ta emot uppgifter

För att underlätta samarbetet mellan myndigheter, och för att upprätthålla kraven på förvaltningens och rättsskipningens effektivitet och rättssäkerhet, är det ofta nödvändigt att myndigheter kan få tillgång till uppgifter från andra myndigheter. Av den anledningen finns det bestämmelser som i olika situationer bryter sekretessen. I 10 kap. OSL finns flera sekretessbrytande bestämmelser. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en myndighet lämnar ut uppgifter om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

I 10 kap. 27 § OSL finns den s.k. generalklausulen som, med vissa tillämpningsbegränsningar, innebär att sekretess inte hindrar att uppgifter lämnas till en annan myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgifterna lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen (prop. 1979/80:2 del A s. 91). Viss sekretess har ansetts vara särskilt viktig att upprätthålla och har därför undantagits från generalklausulens tillämpningsområde. Det gäller t.ex. den s.k. socialtjänstsekretessen i 26 kap. 1–6 §§ OSL samt hälso- och sjukvårdsekretessen i 25 kap. 1–8 §§ OSL. Däremot är 10 kap. 2 § OSL tillämplig för socialtjänsten och sjukvården.

Myndigheter kommer i stor utsträckning att ha möjlighet att använda sig av 10 kap. 2 eller 27 § OSL för att lämna uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten. Det kan enligt regeringen antas att det i många fall kommer att vara nödvändigt för socialtjänsten att lämna uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten för att kunna fullgöra sin verksamhet. Socialstyrelsen efterfrågar förtydliganden av vilken typ av uppgifter som socialtjänsten kan behöva lämna och ytterligare analys av om behovet tillgodoses genom den befintliga regleringen i OSL, eller om det finns behov av en separat sekretessbrytande bestämmelse. Enligt regeringens uppfattning skulle det t.ex. kunna bli aktuellt att lämna ut uppgifter om hälsotillstånd så att återvändandet kan ske till rätt instans. Något ytterligare behov av bestämmelser som bryter sekretessen mellan myndigheter har inte framkommit. Regeringen delar därför utredningens bedömning att det inte behövs någon särskild sekretessbrytande bestämmelse för att övriga myndigheter ska kunna lämna uppgifter till Jämställdhetsmyndigheten.

Särskilt om utländska myndigheter och institutioner

Som utredningen konstaterar är Sverige i huvudsak ett destinations- och transitland för människohandel. De flesta ärenden kommer därför att komma från svenska myndigheter och institutioner, och inte från myndigheter eller institutioner i ett annat EU-land. Det handlar i huvudsak om uppgifter om personer som befinner i Sverige och som behöver ta sig tillbaka till det EU-land där de är medborgare eller har uppehållstillstånd. Det innebär dock inte att en utländsk myndighet eller institution inte har någon information att ge den svenska myndigheten vid hanteringen av ett specifikt ärende. Sådan information skyddas av den nu föreslagna sekretessbestämmelsen hos Jämställdhetsmyndigheten. Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att sedan lämna eventuell information vidare till svenska myndigheter eller svensk socialnämnd regleras av 10 kap. 2 § och 10 kap. 27 § OSL.

När det gäller Jämställdhetsmyndighetens möjligheter att lämna information vidare till en utländsk myndighet eller institution, för att kunna fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer, gör regeringen följande överväganden. Svenska myndigheters möjligheter att lämna ut sekretessbelagda uppgifter till utländska myndigheter och mellanfolkliga organisationer regleras i 8 kap. 3 § OSL. Huvudregeln är att en uppgift som är sekretessbelagd inte får röjas för en utländsk myndighet eller en mellanfolklig organisation. Undantag kan göras i två olika situationer. I första punkten i bestämmelsen görs undantag för det fall att uppgiftslämnandet har reglerats särskilt i lag eller förordning. I andra punkten ges en svensk myndighet möjlighet att lämna en uppgift till en utländsk myndighet för vilken det råder sekretess om uppgiften i motsvarande fall hade kunnat lämnas ut till en svensk myndighet. Det krävs i sådana fall att det enligt den utlämnade myndighetens prövning står klart att det är förenligt med svenska intressen att uppgiften lämnas till den utländska myndigheten. Detta innebär att Jämställdhetsmyndigheten kan lämna ut en uppgift som inte omfattas av sekretess till en utländsk myndighet och, om undantaget i 8 kap. 3 § andra punkten OSL är uppfyllt, även sekretessbelagda uppgifter enligt den nu föreslagna sekretessbestäm-

melsen. Det kan antas att det i de flesta fall kommer att vara förenligt med svenska intressen att lämna ut uppgifterna.

8 Följdändringar

Regeringens förslag

Hänvisningarna till människohandelsdirektivet i upphandlingslagarna och lagen om valfrihetssystem ska ändras så att de avser den nu gällande lydelsen.

Utredningens förslag

Utredningen lämnar inte något förslag om följdändringar.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans uttalar sig i frågan. *Lunds universitet* efterfrågar en analys av vad förslaget om en ny straffbestämmelse innebär för offentlig upphandling.

Skälen för regeringens förslag

Hänvisningar till unionsrättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser unionsrättsakten i en viss angiven lydelse. En dynamisk hänvisning innebär i stället att hänvisningen avser unionsrättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Vid hänvisningar till EU-direktiv används i normalfallet statiska hänvisningar.

När det i en unionsrättsakt hänvisas till en annan unionsrättsakt är hänvisningarna alltid dynamiska. Om den unionsrättsakt som det hänvisas till ändras medför det att även den unionsrättsakt som innehåller hänvisningen automatiskt ändras på motsvarande sätt.

Som *Lunds universitet* pekar på är frågor som rör människohandel också relevanta för lagstiftningen på upphandlingsområdet. I 13 kap. 1 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, 13 kap. 1 § lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna och 11 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (hädanefter benämnda ”upphandlingslagarna”) anges att en leverantör ska uteslutas från att delta i en upphandling eller ett kvalificeringssystem om myndigheten får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar människohandel enligt definitionen i artikel 2 i människohandelsdirektivet i dess ursprungliga lydelse. Lagarna, och de aktuella bestämmelserna, genomför Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG samt Europaparlamentets och

rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (hädanefter ”EU:s upphandlingsdirektiv”). EU:s upphandlingsdirektiv innehåller alla direkta eller indirekta hänvisningar till artikel 2 i människohandelsdirektivet.

Genom ändringsdirektivet till människohandelsdirektivet ändras artikel 2 i människohandelsdirektivet på så sätt att den även omfattar exploateringsformerna utnyttjande i surrogatmoderskap, illegal adoption och tvångsäktenskap. Även om det framstår som osannolikt att det i praktiken skulle uppkomma situationer där en leverantör som dömts för människohandel för dessa exploateringssyften skulle delta i offentlig upphandling påverkar ändringen av artikel 2 i vilka situationer det enligt EU:s upphandlingsdirektiv är obligatoriskt att utesluta en leverantör från en upphandling. För ett korrekt genomförande av EU:s upphandlingsdirektiv är det nödvändigt att uppdatera hänvisningen till människohandelsdirektivet i upphandlingslagarna. Detta bör ske genom att hänvisning görs till människohandelsdirektivet i den lydelse som följer av ändringsdirektivet.

Även 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, i dess lydelse från och med den 1 juli 2026, innehåller en hänvisning till människohandelsdirektivet i dess ursprungliga lydelse. Bestämmelsen är utformad med 13 kap. 1 § lagen om offentlig upphandling som förebild. Även hänvisningen till människohandelsdirektivet i lagen om valfrihetssystem bör därför ändras så att den görs till människohandelsdirektivet i den lydelse som följer av ändringsdirektivet.

9 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2027. För valfrihetssystem ska äldre bestämmelser om uteslutningsgrunder gälla om den upphandlande myndigheten annonserat beslutet om att inrätta ett valfrihetssystem före ikraftträdandet.

Regeringens bedömning

De föreslagna lagändringarna kräver inte några särskilda övergångsbestämmelser i övrigt.

Utredningens förslag och bedömning

Utredningens förslag och bedömning stämmer överens med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag i fråga om valfrihetssystem.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans uttalar sig i frågan.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Medlemsstaterna ska senast den 15 juli 2026 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa ändringsdirektivet (artikel 2). Författningsändringarna i denna lagrådsremiss bör därför träda i kraft så snart som möjligt. Det föreslås att detta sker den 1 januari 2027.

Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den begicks. En motsvarande reglering finns i artikel 7 i Europakonventionen. Principen kommer också till uttryck i 5 § lagen (1964:163) om införande av brottsbalken. Det behövs därför inte någon övergångsbestämmelse i förhållande till det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande.

Det behövs inga övergångsbestämmelser till den föreslagna ändringen av offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), upphandlingslagarna eller den föreslagna lagen om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten.

Ändringen av bestämmelsen om uteslutningsgrunder i lagen (2008:962) om valfrihetssystem bör gälla för valfrihetssystem som en upphandlande myndighet beslutar att inrätta fr.o.m. ikraftträdandet, i likhet med vad regeringen föreslagit i förhållande till de ändringar av lagen om valfrihetssystem som föreslås träda i kraft den 1 juli 2026 (prop. 2025/26:177 Förenklad leverantörskontroll vid upphandling s. 104–106).

10 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Förslaget om en straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande leder till ökade kostnader för anslaget Rättsliga biträden m.m. I enlighet med budgetpropositionen för 2026 har anslaget tillförts medel för att finansiera dessa kostnader. Regeringen bedömer att övriga kostnader till följd av förslaget är marginella och därför kan hanteras inom berörda myndigheters befintliga ekonomiska anslag.

Förslaget om en ny personuppgiftsbehandlingslag för Jämställdhetsmyndigheten och ändring av offentlighets- och sekretesslagen bedöms inte medföra några kostnadsökningar.

Förslagen bedöms bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra samt till positiva effekter för säkerställandet av barnets rättigheter enligt barnkonventionen och för säkerställandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning i enlighet med FN:s konvention om detta.

Utredningens bedömning

Utredningens bedömning stämmer delvis överens med regeringens. Utredningen bedömer att de totala kostnaderna för Åklagarmyndigheten, inklusive kostnaderna för ändringarna i människohandelsbestämmelsen, inte

ryms inom ram. Utredningen bedömer att kostnaden för anslaget Rättsliga biträden m.m. kommer att öka med 1 750 000 kr per år till följd av straffbestämmelsen om olaga tjänsteutnyttjande.

Remissinstanserna

Domstolsverket instämmer i bedömningen av kostnadsökningen avseende rättsliga biträden, men bedömer att kostnaden för domstolarna är högre än vad utredningen kommit fram till och att den kostnad som även avser förslaget om förändringar av straffbestämmelsen om människohandel är alltför stor för att rymmas inom ordinarie anslag. Därtill påpekar Domstolsverket att flera reformer och utredningar pågår parallellt, och att den samlade resursbelastningen av förändringarna riskerar att ytterligare överstiga de tillgängliga medlen inom anslaget. Liknande farhågor lyfts av *Hovrätten för Västra Sverige* och *Sundsvalls tingsrätt*. Utöver detta anför Domstolsverket att förslaget kommer att medföra förändringar i den juridiska informationen i domstolarnas avgöranden.

Kriminalvården och *Polismyndigheten* instämmer i utredningens bedömning att det är osäkert vilka kostnader som förslaget kommer att leda till. Kriminalvården bedömer att de ökade kostnaderna för myndigheten kan hanteras inom dess befintliga anslag. Polismyndigheten anser att medel som motsvarar den beräknade kostnadsökningen, som avser både förslaget om straffbestämmelsen om olaga tjänsteutnyttjande och utredningens förslag om ändringar i människohandelsbestämmelsen, ska tillföras myndighetens anslag.

Jämställdhetsmyndigheten uppger att förslaget om att myndigheten ska bli nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer kommer kräva att myndigheten behöver införa en ny verksamhet för individärenden, med tillhörande IT-system. Myndigheten anser att det är problematiskt både för de som utsätts för människohandel och att detta inte är ett kostnadseffektivt användande av statens medel.

Flera kommuner, bl.a. *Bodens kommun* och *Malmö kommun*, påpekar att om ytterligare uppgifter tilldelas kommunerna, eller om en ambitionshöjning genomförs på kommunal nivå, så behöver ekonomiska medel tillskjutas. *Stockholms stad* bedömer att nykriminaliseringen kan leda till att fler brottsoffer identifieras, vilket ökar åtagandena för kommunerna.

ECPAT Sverige efterfrågar en mer djupgående analys av förslagets konsekvenser för barn. *Umeå kommun* efterfrågar ett tydligare resonemang om mäns och kvinnors olika typer av utsatthet för exploatering. *Länsstyrelsen Kronoberg* anser att förslagen i betänkandet sammantaget kan bidra till ett bättre skydd för barn samt att de kan få positiva effekter för jämställdheten. *Myndigheten för delaktighet* instämmer i att förslagen kan få positiva effekter för personer med funktionsnedsättning, men anser att analysen som görs i utredningen är övergripande och i begränsad utsträckning konkretiserar hur skyddet i praktiken stärks för denna grupp.

Sveriges kvinnoorganisationer anser att arbetet mot människohandel totalt sett är underfinansierat och underprioriterat. *Unizon* pekar på att det krävs att rättstillämpande myndigheter har tillräcklig kunskap om bl.a. prostitution för att lagstiftningen ska få önskat genomslag.

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska konsekvenser

När det gäller införandet av brottet olaga tjänsteutnyttjande gör regeringen följande överväganden. Få personer döms för människohandel eller människoexploatering. De bevisvårigheter som dessa brott är förknippade med kan väntas göra sig gällande även när det gäller det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande. Det kan vara särskilt svårt att bevisa att beställaren eller nyttjaren av en tjänst har haft uppsåt till att tjänsten utförts av ett offer för människohandel eller människoexploatering. I länder där liknande lagstiftning införts har få åtal väckts. Även om förslaget bedöms leda till fler förundersökningar kan antalet åtal och fällande domar antas bli relativt lågt.

Förslaget bedöms leda till ökade kostnader för rättsliga biträden. Anslaget Rättsliga biträden m.m. har därför tillförts medel i enlighet med budgetpropositionen för 2026. I budgetpropositionen för 2026 beräknas anslaget öka med 2 100 000 kr för 2027 och 2 200 000 kr från och med 2028.

För domstolarna kommer förslaget innebära en ökad måltillströmning. Som *Domstolsverket* påpekar kommer målen troligen att vara mer omfattande än genomsnittet, även om de inte kommer att vara fullt så omfattande som mål rörande grundbrottet människohandel. Det kan därför antas att styckkostnaden för målen är något högre än vad som angetts i utredningen. Regeringen bedömer att merparten av domarna i tingsrätt inte kommer att överklagas. Kostnadsökningen för domstolarna ryms därför, trots vad Domstolsverket m.fl. anför, inom befintliga ekonomiska anslag.

Förslaget kan antas öka kostnaderna för rättsväsendets övriga myndigheter till följd av fler förundersökningar, brottsmisstankar och lagföringar. Regeringen bedömer att kostnadsökningarna är marginella och ryms inom befintliga ekonomiska anslag.

Flera kommuner har pekat på att kostnaderna för kommunerna kan komma att öka i och med den ambitionshöjning som åtgärderna i betänkandet innebär. Införandet av en nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer bedöms samtidigt kunna minska kostnaderna för kommunerna något, eftersom det effektiviserar arbetet med sådan vidareutslussning. Om införandet av det nya brottet olaga tjänsteutnyttjande leder till att människohandel och människoexploatering i högre utsträckning upptäcks och att fler personer som är i behov av stöd därmed upptäcks kan detta leda till ökade kostnader för kommunerna. Denna indirekta effekt bedöms inte vara sådan att kommunerna behöver tillföras medel i enlighet med finansieringsprincipen.

Vad gäller *Sveriges kvinnoorganisationers* synpunkter om prioriteringen av arbetet mot människohandel och *Unizons* önskemål om mer utbildning för personal inom rättsväsendet har regeringen gett Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i uppdrag att förstärka arbetet mot människohandel och människoexploatering (Ju2025/01324). I uppdraget ingår bl.a. att myndigheterna ska förbättra arbetsmetoderna för att öka utredningsförmågan och lagföringen av människohandels- och människoexploateringsbrott samt öka personalens kunskap på området. Uppdraget ska slutredovisas den 1 oktober 2026. Regeringen har en tydlig ambition att prioritera arbetet mot människohandel och att öka kunskapen om frågorna.

I lagrådsremissen föreslås en ny personuppgiftslag för Jämställdhetsmyndigheten samt två nya bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen. Förslagen följer av regeringens bedömning att myndigheten bör få i uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer för människohandel inom EU, och syftar till att möjliggöra en både ändamålsenlig och integritetssäker behandling av personuppgifter vid myndigheten. Lagförslagen bedöms inte medföra kostnader för Jämställdhetsmyndigheten som inte kan hanteras inom myndighetens befintliga ekonomiska ramar.

Övriga konsekvenser

Som regeringen redogör för i avsnitt 5.2 bedöms straffbestämmelsen om olaga tjänsteutnyttjande kunna minska efterfrågan på exploaterad arbetskraft, vilket kan minska incitamenten för att begå människohandel och människoexploatering. Detta kan minska antalet personer som utsätts för människohandel eller människoexploatering. Som *Umeå kommun* pekar på kan utsattheten för människohandel variera mellan olika grupper och exploateringsformer. Exempelvis är kvinnor betydligt mer utsatta för människohandel för sexuella ändamål än män. Förslagen kan alltså påverka män och kvinnor samt andra grupper olika beroende på exploateringsform. Förslagen bedöms dock generellt bidra till det jämställdhetspolitiska delmålet om att mäns våld mot kvinnor, våld i nära relationer och utnyttjande i prostitution och människohandel ska upphöra. De bedöms också kunna ha positiva konsekvenser för brottsbekämpningen, det brottsförebyggande arbetet och arbetet med stöd och skydd av brottsoffer.

Som konstateras i ändringsdirektivet är barn som grupp mer utsatta än vuxna och löper därför större risk att bli offer för människohandel. Förslaget om att införa brottet olaga tjänsteutnyttjande kan, som nämnts ovan, i allmänhet förväntas bidra till en minskad efterfrågan på människohandel och människoexploatering. Eftersom barn är särskilt utsatta för dessa brott kan lagstiftningen få särskilt positiva effekter för barn, genom att de skyddas från att utsättas för människohandel och människoexploatering. I förlängningen kan lagstiftningen leda till att färre barn utsätts för människohandel eller människoexploatering. Härigenom kan förslagen, som även *Länsstyrelsen Kronoberg* tar upp, antas få positiva effekter för säkerställandet av barnets rättigheter i enlighet med barnkonventionen, särskilt artikel 19 om att skydda barn från alla former av våld och artikel 34 om att skydda barn från alla former av sexuellt utnyttjande och sexuella övergrepp.

Även personer med funktionsnedsättning är en särskilt utsatt grupp som löper högre risk att falla offer för människohandel. Åtgärder som syftar till att minska efterfrågan på människohandel och människoexploatering och förbättra stödet till offer för dessa brott kan därför väntas leda till positiva effekter för säkerställandet av rättigheter för personer med funktionsnedsättning i enlighet med FN:s konvention om detta, särskilt artikel 16.1 om att konventionsstaterna ska vidta alla ändamålsenliga åtgärder för att skydda personer med funktionsnedsättning mot alla former av utnyttjande, våld och övergrepp.

Den föreslagna lagen om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten ger tillsammans med den föreslagna sekretessbestäm-

melsen myndigheten ökade möjligheter att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor från att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling. Särskilt gäller detta känsliga personuppgifter såsom bl.a. uppgifter om etniskt ursprung, hälsouppgifter, sexuell läggning, utsatthet för brott och egen brottslighet. Att sådana uppgifter om enskilda behandlas av en myndighet innebär risker för de enskildas integritet, särskilt när det sker i större omfattning. Regeringen anser emellertid att risken är godtagbar i förhållande till syftet med kontaktpunkten, dvs. att hjälpa brottsoffren att få ett säkert och tryggt återvändande till sitt hemland. Förslagen begränsas vidare på ett sådant sätt att Jämställdhetsmyndigheten kan behandla personuppgifter endast i den utsträckning som är nödvändig för att utföra uppgiften som kontaktpunkt. Dessutom föreslås en rad säkerhetsåtgärder, såsom bestämmelser om sök- begränsningar och begränsad tillgång till personuppgifterna inom Jämställdhetsmyndigheten samt en ny sekretessbestämmelse till skydd för enskilda. Enligt regeringen går begränsningen av skyddet för den enskilde inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen och att den inte heller sträcker sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. (Se 2 kap. 6 §, 20 § första stycket 2 och 21 § regeringsformen.) Den inskränkning som förslagen innebär av rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen, rätten till integritet och respekt för privat- och familjeliv samt skydd av personuppgifter enligt EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är nödvändig för att kunna hjälpa brottsoffren och uppfyller även proportionalitetskraven i EU:s dataskyddsförordning.

Syftet med denna lagrådsremiss är att genomföra de författningsändringar som krävs enligt ändringsdirektivet. Förslaget om att införa brottet olaga tjänsteutnyttjande bidrar även till Sveriges uppfyllande av artikel 19 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Genomförandet bedöms, utöver vad som anges ovan, därför bidra till Sveriges uppfyllande av sina internationella åtaganden.

Användandet av exploaterad arbetskraft snedvrider konkurrensen och försämrar möjligheterna för seriösa företag att verka på marknaden. Förslaget om en straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande bedöms kunna leda till ett sundare företagsklimat i och med att incitamenten för att använda exploaterad arbetskraft minskar. De eventuella kostnader och den ökade administrativa börda det skulle kunna innebära för företag och myndigheter att ta fram utbildning och rutiner för att undvika att tjänster som utförs av personer utsatta för människohandel eller människoexploatering beställs eller nyttjas bedöms vara begränsade.

11 Författningskommentar

11.1 Förslaget till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Paragrafen anger det övergripande syftet med lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1.

Syftet med lagen är dels att göra det möjligt för Jämställdhetsmyndigheten att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt, dels att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid en sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid behandling av personuppgifter i Jämställdhetsmyndighetens verksamhet som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

I *första stycket* anges att lagen gäller vid viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten. Definitioner av begreppen behandling och personuppgifter finns i artikel 4.1 och 4.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Jämställdhetsmyndighetens verksamhet som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer enligt artikel 11 i 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, här benämnd människohandelsdirektivet. Det innebär att lagen inte är tillämplig i annan verksamhet vid myndigheten.

I *andra stycket* begränsas lagens tillämpningsområde till att avse helt eller delvis automatiserad behandling av personuppgifter och behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Lagens tillämpningsområde motsvarar i denna del helt dataskyddsförordningens tillämpningsområde. Av artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning framgår

att förordningen ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt på annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register. Ett register är enligt definitionen i artikel 4.6 i EU:s dataskyddsförordning en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgänglig enligt särskilda kriterier, oavsett om samlingen är centraliserad, decentraliserad eller spridd på grundval av funktionella eller geografiska förhållanden. Det innebär att manuell behandling av personuppgifter som inte ingår eller kommer att ingå i ett register faller utanför lagens tillämpningsområde.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen anger lagens förhållande till EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

I paragrafen upplyses om att lagen kompletterar EU:s dataskyddsförordning. EU:s dataskyddsförordning är direkt tillämplig men tillåter och förutsätter i vissa avseenden nationella bestämmelser som kompletterar förordningen. Denna lag innehåller de kompletterande bestämmelser som gäller i den verksamhet som anges i 2 §.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen anger lagens förhållande till dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.2.

Dataskyddslagen, som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på nationell generell nivå, är subsidiär i förhållande till denna lag. Bestämmelsen innebär att om inte något annat följer av denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen, gäller dataskyddslagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den.

Personuppgiftsansvar

5 § Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen reglerar personuppgiftsansvaret vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.3.

Av paragrafen framgår att Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför inom ramen för kontaktpunktsverksamheten enligt 2 § och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Jämställdhetsmyndigheten ansvarar

därmed för att behandlingen utförs i enlighet med gällande dataskyddsreglering.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra uppgiften som anges i 2 §.

Paragrafen anger det primära ändamålet för vilka personuppgifter som får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

Av bestämmelsen följer att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareslussning av brottsoffer för människohandel inom EU. Att behandlingen ska vara nödvändig innebär inte ett krav på att behandlingsåtgärden ska vara oundgänglig. Behandlingen kan anses nödvändig om den leder till effektivitetsvinster (jfr t.ex. prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 189). Nödvändighetskravet innebär dock att personuppgifter inte får behandlas om syftet med behandlingen kan uppnås med andra medel, t.ex. genom att anonymisera uppgifterna (jfr t.ex. prop. 2017/18:232 Brottsdatalog s. 117).

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning.

Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Paragrafen anger de ytterligare ändamål – sekundära ändamål – för vilka personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.4.

Av *första stycket* framgår att personuppgifter som behandlas enligt 6 § även får behandlas för uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Behandlingen förutsätter alltså att uppgifterna redan behandlas enligt den primära ändamålsbestämmelsen. Behandling får då ske både för uppgiftslämnande som görs på grund av en skyldighet att lämna ut uppgifter och för uppgiftslämnande som görs med stöd av bestämmelser som innebär att uppgifter får lämnas ut, t.ex. den s.k. general-klausulen i 10 kap. 27 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Bestämmelsen omfattar uppgiftslämnande både till andra myndigheter och till andra aktörer så länge uppgiftslämnandet sker med stöd av lag eller förordning.

Andra stycket tydliggör att den s.k. finalitetsprincipen gäller vid behandling av personuppgifter enligt lagen. Bestämmelsen är utformad utifrån artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning och bör tolkas på samma sätt. Detta innebär bland annat att behandling för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål i enlighet med artikel 89.1 i EU:s dataskyddsförordning inte ska anses vara oförenlig med de ursprungliga ändamålen. Det innebär också att de omständigheter som anges i artikel 6.4 i EU:s dataskyddsförordning ska beaktas vid bedömningen av om behandlingen är förenlig med finalitetsprincipen (jfr t.ex. prop. 2024/25:46 Nya uppgifter för centrum mot våldsbejakande extremism s. 53 och 54).

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Paragrafen reglerar begränsning av tillgången till personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.5.

Uttrycket var och en inkluderar tillsvidareanställd personal men även t.ex. personer med en tidsbegränsad anställning eller uppdragstagare. Jämställdhetsmyndigheten ska aktivt ta ställning till vilket informationsbehov ett tjänsteåliggande eller uppdrag medför och tilldela den behörighet som behövs utifrån det. Tillgången kan begränsas genom tekniska och organisatoriska åtgärder (jfr artikel 32 i EU:s dataskyddsförordning).

Behandling av känsliga personuppgifter

9 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i förordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Paragrafen anger när känsliga personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.6.

De personuppgifter som myndigheten får behandla med stöd av bestämmelsen är sådana som avses i artikel 9.1 i EU:s dataskyddsförordning, dvs. personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Definitioner av genetiska och biometriska uppgifter samt uppgifter om hälsa finns i artiklarna 4.13–4.15 i EU:s dataskyddsförordning.

Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk, dvs. den avser förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Känsliga personuppgifter får enligt bestämmelsen behandlas med stöd av artikel 9.2 g EU:s dataskyddsförordning om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Behandling av känsliga personuppgifter bör typiskt sett kunna bedömas som nödvändig när sådana uppgifter behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer för människohandel inom EU. Behandlingen måste dock kunna motiveras i varje enskilt fall. Nödvändighetsrekvisitet har samma innebörd som i 6 § (jfr prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 75 och 76).

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Paragrafen förbjuder vissa integritetskänsliga sökningar. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.6.

I bestämmelsen anges att det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller upp-

gifter som rör fällande domar i brottmål och lagöverträdelse som innefattar brott. Sökbegränsningen omfattar alla tekniska åtgärder som innebär att uppgifter används för att strukturera eller systematisera information i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana uppgifter. Därmed förbjuds sökningar som görs för att få fram ett urval av personer som t.ex. har en viss politisk åsikt, religiös åskådning eller som har begått en viss typ av brott. Däremot hindrar bestämmelsen inte sökningar som görs i ett annat syfte än att identifiera ett urval av individer, t.ex. för att ta fram verksamhetsstatistik eller för registervård (se prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag s. 91 och 195). Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Paragrafen reglerar hur länge personuppgifter får behandlas. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.7.

Av paragrafen framgår att personuppgifter inte får behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Det handlar om vad som är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra sin uppgift som kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutredning av brottsoffer för människohandel inom EU. Det som avses är ändamålet i det enskilda fallet. Om uppgiften behandlas för flera olika ändamål, får den dock fortsätta att behandlas för de andra ändamålen om behovet av behandling kvarstår för dessa. Det framgår vidare av paragrafen att bestämmelserna om längsta tid för behandling inte hindrar att personuppgifterna arkiveras av Jämställdhetsmyndigheten eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Paragrafen innehåller ett undantag från den registrerades rätt att göra invändningar enligt EU:s dataskyddsförordning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.8.

Av artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning följer att den registrerade har rätt att när som helst invända mot myndigheters behandling av personuppgifter avseende honom eller henne som grundar sig på sådan behandling som är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e). Undantaget utgör en sådan begränsning i den nationella rätten som är tillåten enligt artikel 23 i EU:s dataskyddsförordning. Hänvisningen till EU:s dataskyddsförordning är dynamisk och avser alltså förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

11.2 Förslaget till lag om ändring i brottsbalken

4 kap.

1 c § Den som, i annat fall än vad som avses i 1 a eller 1 b §, för egen eller annans del, nyttjar en tjänst som utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel eller människoexploatering, döms för olaga tjänsteutnyttjande till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen, som är ny, straffbelägger nyttjande, för egen eller annans del, av tjänster som utförs av en person som en följd av att han eller hon är utsatt för människohandel (4 kap. 1 a §) eller människoexploatering (4 kap. 1 b §). Bestämmelsen införs som ett led i genomförandet av 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 (ändringsdirektivet). Övervägandena finns i avsnitt 6.

Brottet avser nyttjande av tjänster. Straffansvar kan aktualiseras för alla typer av tjänster, även sådana som förekommer i verksamheter som i övrigt är helt legala. Det kan röra sig om t.ex. hårklippning, städning eller budtjänster. Även tjänster som utförs digitalt kan omfattas. I fall där en vara och en tjänst tillhandahålls tillsammans, t.ex. vid ett köp av en maskin där även installation av maskinen ingår, kan straffansvar vara aktuellt för den del av tillhandahållandet som avser en tjänst, även om den huvudsakliga delen av tillhandahållandet avser en vara. Straffansvaret gäller såväl tjänster som utförs mot betalning som tjänster som utförs utan betalning.

Med nyttja avses i första hand att använda en tjänst som någon annan utför. För att gärningspersonen ska anses ha nyttjat tjänsten krävs ett aktivt handlande, typiskt sett att någon anlitar och betalar någon för en tjänst som gärningspersonen själv använder och drar nytta av. Det är dock inte en förutsättning att gärningspersonen har betalat för tjänsten, utan ett nyttjande kan också föreligga i andra situationer, t.ex. att någon tar emot en skönhetsbehandling som någon annan betalat för. Kravet på aktivt handlande innebär också att personen behöver ha möjlighet att påverka att tjänsten utförts. Straffansvaret behöver inte träffa alla som i och för sig drar nytta av en tjänst. Om exempelvis en person i ett hushåll anlitar exploaterad personal för att städa hemmet är det inte givet att även andra personer i hushållet ska anses ha nyttjat tjänsten i straffbestämmelsens mening. Frågan om en person har handlat på ett sådant sätt att han eller hon ska anses ha nyttjat tjänsten får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Utöver att nyttja en tjänst för egen del omfattar straffansvaret även den som nyttjar en tjänst för annans del. Detta träffar i första hand en person som nyttjar en tjänst för ett företags räkning. Det kan även röra sig om någon som nyttjar en tjänst inom ramen för verksamheten i en ideell förening eller någon annan juridisk person. Liksom när det gäller någon som nyttjar en tjänst för egen del krävs att det har rört sig om ett nyttjande. Även här finns det ett krav på aktivt handlande och att personen har haft möjlighet att påverka att tjänsten utförs. Vid bedömningen kan dock delvis andra omständigheter vara av betydelse. Exempelvis är det i regel inte personen själv som har betalat för tjänsten utan andra omständigheter leder

till att personen får anses ha nyttjat tjänsten. Typiskt sett bör det krävas att personen har ett bestämmande inflytande över att den aktuella tjänsten utförs, t.ex. genom att å ett företags vägnar välja mellan olika utförare. Även frågan om någon har nyttjat en tjänst för någon annans del får ytterst avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Om en person bidrar till att en tjänst nyttjas utan att själv anses nyttja den, kan straffansvar komma in fråga om förutsättningarna för medgärningsmannaskap eller annan medverkan enligt 23 kap. 4 § är uppfyllda. Det kan t.ex. handla om att en person betalat för en tjänst som någon annan nyttjat.

För att brottet ska ha fullbordats krävs att ett utförande av tjänsten har kommit till stånd. Tjänsten behöver dock inte ha slutförts.

För straffansvar krävs också att målsäganden är utsatt för ett grundbrott, antingen människohandel eller människoexploatering. Det krävs inte att det finns en fällande dom gällande grundbrottet eller att ansvaret för grundbrottet prövas i samma rättegång som det olaga tjänsteutnyttjandet. Avgörande är i stället om det finns ett sådant stöd för grundbrottet att det anses styrkt på det sätt som det krävs i brottmål i allmänhet. De närmare omständigheterna kring brottet, som tid, plats och gärningsperson, behöver inte vara styrkta (jfr prop. 2013/14:121 s. 109).

Vidare krävs att tjänsten utförs som en följd av att den som utför tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Det måste alltså finnas ett relevant orsakssamband mellan grundbrottet och utförandet av tjänsten och grundbrottet måste pågå när tjänsten utförs. Om en person exempelvis är utsatt för människoexploatering för tiggeri och samtidigt, utanför ramen för exploateringen, arbetar som städare träffas inte den som nyttjar städtjänsten av straffansvar.

I subjektivt hänseende krävs uppsåt. Samtliga uppsåtformer omfattas av bestämmelsen. Gärningspersonen behöver inte känna till de exakta omständigheterna kring grundbrottet. Avgörande är i stället att gärningspersonen vid nyttjandet av tjänsten haft uppsåt till att den som utför tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering och att tjänsten utförs som en följd av detta. Relevanta omständigheter kan vara att personen visar tecken på fysisk skada eller rädsla. Även förhållandena under vilka tjänsten tillhandahålls, exempelvis vad gäller pris, arbetsvillkor eller förhållandena i den lokal där tjänsten utförs, kan ha betydelse för bedömningen. Det kan exempelvis vara fråga om att en mekaniker som utför däckbyte har sin sovplats i verkstadslokalen. Detsamma gäller om det framgår att den som utför tjänsten är utsatt för begränsningar av sin rörelsefrihet eller har fråntagits sitt pass.

Samtycke från den som utför tjänsten är inte ansvarsbefriande.

Straffet för olaga tjänsteutnyttjande är fängelse i högst fyra år. Med hänsyn till brottslighetens art bör det många gånger finnas skäl att bestämma påföljden till fängelse även om varken straffvärdet eller den tilltalades tidigare brottslighet skulle motivera det. Hur starkt brottslighetens art talar för fängelse måste dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Brottet är uttryckligen subsidiärt till brotten människohandel och människoexploatering (4 kap. 1 a och 1 b §§). I övrigt bör sedvanliga principer för konkurrens tillämpas.

10 § För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barn-äktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång, för försök till äktenskapsresebrott, äktenskapsresebrott mot barn *eller olaga tjänsteutnyttjande* och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

Paragrafen reglerar straffansvar för osjälvständiga brott i 4 kap. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Paragrafen ändras på så sätt att försök till olaga tjänsteutnyttjande straffbeläggs. Förutsättningarna för att döma för försök till brott regleras i 23 kap. 1 §.

11.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2008:962) om valfrihetssystem

7 kap.

1 § En upphandlande myndighet får utesluta en sökande om myndigheten får kännedom om att den sökande enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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, i lydelsen *enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712*.

Om den sökande är en juridisk person, får den sökande uteslutas om en fysisk person som ingår i den sökandes förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera den sökande.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uteslutningsgrunder hänförliga till brott. Övervägandena finns i avsnitt 8.

I *punkten 6* ändras hänvisningen till 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 (människohandelsdirektivet). Ändringen är en följd av att artikel 2 i människohandelsdirektivet ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 av den 13 juni 2024 om ändring av människohandelsdirektivet. Ändringen av artikel 2 innebär att exploateringsformerna utnyttjande i surrogatmoderskap, illegal adoption och tvångsåktenskap lagts till i artikeln. Den ändrade hänvisningen innebär att uteslutningsgrunden även omfattar människohandel för dessa exploateringssyften.

11.4 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

40 kap.

Viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten

71 § Sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten i verksamhet som avses i 2 § lagen (2026:000) om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

Paragrafen, som är ny, reglerar sekretess i viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Första stycket innehåller en bestämmelse om sekretess hos Jämställdhetsmyndigheten i dess verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareundersökning av brottsoffer för människohandel enligt artikel 11 i 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 (människohandelsdirektivet).

Sekretessen gäller för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden. Det rör sig typiskt sett om uppgifter om personer som är offer för människohandel. Det kan exempelvis handla om uppgifter om familje- och hemförhållanden, etniskt ursprung och hälsa. Även uppgifter om begångna eller misstänkta brott kan förekomma i verksamheten. Uppgifterna kan avse brottsoffret själv eller anhöriga till personen.

Skaderekvisitet i bestämmelsen är omvänt, det vill säga sekretess gäller om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller

någon närstående till denne lider skada eller men. Det föreligger alltså en presumtion för sekretess.

Enligt *andra stycket* gäller sekretessen för en uppgift i en allmän handling i högst sjuttio år.

8 § Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d, 7 g, 7 i och 7 l §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Paragrafen innehåller bestämmelser om när den tystnadsplikt som följer av sekretessbestämmelser i kapitlet inskränker rätten att meddela och offentliggöra uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Paragrafen ändras till följd av införandet av den nya bestämmelsen i 40 kap. 71 § och innebär att tystnadsplikten som följer av den bestämmelsen inskränker den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

11.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1145) om offentlig upphandling

13 kap.

1 § En upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten genom kontroll enligt 15 kap. eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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, i lydelsen *enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712*.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uteslutning från upphandling på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 8. Ändringarna motsvarar de ändringar som görs i 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, se kommentaren till den paragrafen.

11.6 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna

13 kap.

1 § En upphandlande enhet som är en upphandlande myndighet ska utesluta en leverantör från att delta i ett kvalificeringssystem eller en upphandling, om enheten genom en kontroll enligt 14 kap. 3 § eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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, i lydelsen *enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712*.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uteslutning från upphandling eller ett kvalificeringssystem på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 8. Ändringarna motsvarar de ändringar som görs i 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem, se kommentaren till den paragrafen.

11.7 Förslaget till lag om ändring i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner

11 kap.

1 § En upphandlande myndighet eller en sådan upphandlande enhet som avses i 1 kap. 20 § första stycket 1 ska utesluta en leverantör från att delta i en upphandling, om myndigheten eller enheten genom kontroll eller på annat sätt får kännedom om att leverantören enligt en dom som fått laga kraft är dömd för brott som innefattar

1. sådan brottslighet som avses i artikel 2 i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet,

2. bestickning enligt definitionen i artikel 3 i rådets akt av den 26 maj 1997 om utarbetande på grundval av artikel K 3.2 c i fördraget om Europeiska unionen av konventionen om kamp mot korruption som tjänstemän i Europeiska gemenskaperna eller Europeiska unionens medlemsstater är delaktiga i, korruption enligt artikel 2.1 i rådets rambeslut 2003/568/RIF av den 22 juli 2003 om kampen mot korruption inom den privata sektorn, eller korruption enligt nationella bestämmelser,

3. bedrägeri i den mening som avses i artikel 1 i konventionen som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen, om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen,

4. penningtvätt eller finansiering av terrorism enligt definitionen i artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113,

5. terroristbrott eller brott med anknytning till terroristverksamhet såsom de definieras i artiklarna 3 och 5–12 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2017/541 av den 15 mars 2017 om bekämpande av terrorism, om ersättande av rådets rambeslut 2002/475/RIF och om ändring av rådets beslut 2005/671/RIF, i den ursprungliga lydelsen, eller anstiftan, medhjälp och försök att begå brott i den mening som avses i artikel 14 i det direktivet, eller

6. människohandel enligt definitionen i artikel 2 i 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, i lydelsen *enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712*.

Är leverantören en juridisk person, ska leverantören uteslutas om en person som ingår i leverantörens förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan har dömts för brottet. Detsamma gäller om den som har dömts för brottet är behörig att företräda, fatta beslut om eller kontrollera leverantören.

Paragrafen innehåller bestämmelser om uteslutning från upphandling på grund av brott. Övervägandena finns i avsnitt 8. Ändringarna motsvarar de ändringar som görs i 7 kap. 1 § lagen (2008:962) om valfrihetsystem, se kommentaren till den paragrafen.

Sammanfattning av betänkandet Ett nytt brott och andra åtgärder mot människohandel (SOU 2025:119)

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Människohandel är ett brott som innebär ett hänsynslöst utnyttjande av dem som utsätts. Utnyttjandet sker för annans vinning och fråntar offren rätten att bestämma över sina egna liv och kroppar, i strid med deras mänskliga rättigheter. Att bekämpa människohandel är att bekämpa den organiserade brottsligheten. Människohandel anses utgöra en av de mest vinstbringande formerna av internationell organiserad brottslighet, samtidigt som riskerna för förövarna är låga.

Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU om förebyggande och bekämpande av människohandel, om skydd av dess offer och om ersättande av rådets rambeslut 2002/629/RIF – det så kallade människohandelsdirektivet – antogs i mars 2011. Målet med direktivet var att skapa ett mer sammanhållet synsätt i kampen mot människohandel för att i ökad utsträckning förebygga och lagföra människohandelsbrott samt skydda brottsoffrens rättigheter. I syfte att ytterligare förstärka detta arbete har Europaparlamentet och rådet därefter antagit direktivet om ändring av människohandelsdirektivet (direktiv 2024/1712). Ändringsdirektivet trädde i kraft den 14 juli 2024 och ska vara genomfört senast den 15 juli 2026.

Vårt uppdrag har varit att analysera ändringarna i människohandelsdirektivet och bedöma vilka författningsändringar och andra åtgärder som krävs för att genomföra direktivet samt lämna nödvändiga författningsförslag och vid behov förslag på andra åtgärder. I vissa delar har vi också haft i uppdrag att beakta rekommendationerna som lämnades till Sverige den 15 december 2023 från Partskommittén för Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

I arbetet med utredningen har vi haft som utgångspunkt att människohandelsdirektivet i dess lydelse från 2011 är genomfört i svensk rätt. Bedömningarna och förslagen berör därför i huvudsak de tillägg och ändringar som gjorts genom revideringen 2024. Människohandelsdirektivets syfte är att fastställa minimiregler på människohandelsområdet. Dess bestämmelser hindrar dock inte medlemsstaterna från att anta eller behålla bestämmelser som ger ett mer långtgående skydd. I de delar våra bedömningar eller förslag går utöver vad som bedöms motsvara direktivets miniminivå har detta angetts särskilt.

Utredningen tillsattes i februari 2025 och redovisades i december samma år. Vi har inom denna relativt korta utredningstid inte haft möjlighet att göra en mer övergripande översyn av straffbestämmelsen om människohandel eller se över andra relevanta straffbestämmelser. Det har inte heller legat inom vårt uppdrag. Vi föreslår dock några ändringar i människohandelsbestämmelsen, som går längre än vad direktivet kräver, för att säkerställa en mer effektiv tillämpning. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regerings-

Våra förslag

I vårt betänkande redovisas våra förslag kring genomförandet av det reviderade människohandelsdirektivet i svensk rätt. Förslagen syftar till att åstadkomma en mer ändamålsenlig strafflagstiftning mot människohandel, att förbättra myndigheternas samordning av stöd till personer som utsatts för människohandel och att säkerställa en förbättrad uppföljning och övervakning av arbetet mot människohandel. Vår avsikt är att förslagen sammantaget ska innebära en ambitionshöjning i kampen mot människohandel, vilket också är i linje med motiven för varför direktivet har ändrats. Våra förslag innebär i huvudsak följande.

- Att det ska införas ett nytt brott (olaga tjänsteutnyttjande) som utvidgar det kriminaliserade området och gör det straffbart att beställa eller nyttja en tjänst som tillhandahålls av en person som är utsatt för människohandel eller människoexploatering.
- Att straffbestämmelsen om människohandel ska formuleras på ett enklare och tydligare sätt, där fler exploateringsformer uttryckligen lyfts fram i lagtexten, och det tidigare nödlägesrekvisitet formuleras om, vilket kan förenkla tillämpningen av straffbestämmelsen.
- Att åtgärder vidtas för att stärka offentliga aktörers samordning för att förebygga och bekämpa människohandel, bland annat genom att Jämställdhetsmyndigheten ges i uppgift att vara nationell samordnare mot människohandel enligt artikel 19.3 i direktivet.
- Att Jämställdhetsmyndigheten ges ett formellt ansvar för Sveriges vidareslussningsmekanism (NRM) och också utses till att vara nationell kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidareslussningen av brottsoffer inom EU. Myndigheten får på detta vis också ett helhetsansvar för det strategiska arbetet mot människohandel i Sverige.
- Att uppföljningen och övervakningen av arbetet mot människohandel ska förstärkas genom att Institutet för mänskliga rättigheter ges i uppgift att fungera som oberoende organ enligt direktivet och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.
- Att Socialstyrelsen ges i uppdrag att dels kartlägga tillgången till boendeinsatser, dels ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder på området riktade till aktörer på kommunal och regional nivå.

Förslagen väntas kunna ge positiva effekter både för de individer som utsätts eller riskerar att utsättas för människohandel och för samhället i stort. Förhoppningen är att ändringarna kan leda till att fler gärningspersoner döms för människohandel, eller för det anknyttande brottet olaga tjänsteutnyttjande, vilket kan bidra till att ge upprättelse för de personer som utsatts. Därutöver kan förbättrad samordning och utvärdering i förlängningen leda till att fler brottsoffer får tillgång till sådant skydd och stöd som de behöver.

När det gäller effekterna på samhällsnivå är det viktigt att beakta att människohandel ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet och är

en lukrativ inkomstkälla för kriminella nätverk. Människohandel för arbetskraftsexploatering bidrar också till att snedvrída konkurrensen i vissa särskilt utsatta branscher.

I direktivet pekas barn ut som en särskilt utsatt grupp som organiserade kriminella grupper riktar in sig på och utnyttjar för att begå brott. Detta är även en fråga som är högaktuell i en svensk kontext. En av de exploateringsformer som vi föreslår uttryckligen ska framgå av straffbestämmelsen om människohandel är brottslig verksamhet. Att otillbörligen använda någon i syfte att begå brott har sedan tidigare kunnat omfattas av denna straffbestämmelse, men genom att exploateringsformen tydligare lyfts fram understryks att ageranden där unga dras in i brottslighet kan utgöra det allvarliga brottet människohandel. Om ändringen i denna del leder till att fler personer som rekryterar och använder unga för att begå brott döms för människohandel, kan detta i sig vara ett bidrag i kampen mot den organiserade brottsligheten.

Nedan kommer våra bedömningar och förslag tas upp något mer utförligt. Redogörelsen syftar även till att tydliggöra vilka av förslagen som vi bedömer är nödvändiga för att genomföra direktivet och vilka som visserligen går utöver direktivets miniminivå, men som ändå bedöms som viktiga bidrag i arbetet mot människohandel i Sverige.

Straffrättsliga frågor

Ett nytt brott om olaga tjänsteutnyttjande bör införas

Genom ändringarna av direktivet har en ny artikel införts som innebär en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av människohandelsoffer (artikel 18a). Vår bedömning är att nuvarande straffrättsliga bestämmelser inte ger ett heltäckande skydd mot de ageranden som avses i artikeln. Det kan därtill antas att ett stort antal köp av sådana tjänster som avses i direktivet sker varje år och att en ny straffbestämmelse kan ha en normbildande effekt och bidra till att öka medvetenheten hos de som köper tjänster i utsatta branscher.

I sammanhanget kan även poängteras att köp av tjänster som produceras av offer för människohandel är en fundamental länk i den kedja som människohandelsbrott bygger på. Köpet av tjänster utgör det sista ledet i kedjan, men är samtidigt en förutsättning som motiverar alla de ageranden som leder fram till exploateringen. Om det inte fanns någon efterfrågan på brottslofferns tjänster skulle det inte heller finnas någon anledning att utsätta dem för människohandel. På detta sätt kan användandet av tjänster som tillhandahålls av någon som exploaterats alltså ses som en indirekt form av människohandel och som ett agerande som i sig är befogat att kriminalisera.

Vi föreslår därför att det ska införas en ny straffbestämmelse om olaga tjänsteutnyttjande, som placeras i 4 kap. 1 c § brottsbalken. Straffansvaret för olaga tjänsteutnyttjande bör omfatta alla som beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering. Samtliga former av människohandel och människoexploatering bör omfattas. Den nya straffbestämmelsen ska vara subsidiär till 4 kap. 1 a och 1 b §§ brottsbalken.

Den föreslagna utformningen går till viss del utöver vad som krävs för att genomföra direktivet på miniminivå. Detta eftersom även tjänster från offer för människoexploatering inkluderas och eftersom vi inte föreslår någon begränsning av vilka uppsåtsformer som ska kunna grunda ansvar för brott. Vi menar dock att dessa avsteg är motiverade och att de kan bidra till att öka straffbestämmelsens praktiska genomslag.

Vi föreslår att straffet ska vara fängelse i högst fyra år och att även försök till olaga tjänsteutnyttjande ska vara straffbart.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Människohandelsbrottet bör också ändras

I artikel 2 finns en definition av vad som ska anses utgöra människohandelsbrott enligt direktivet. Listan över vilka former av utnyttjande som omfattas har genom ändringarna utökats på så sätt att tre nya former för utnyttjande har lagts till. Dessa är utnyttjande av surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption.

Vår analys i den här delen är att de nya exploateringsformerna skulle kunna omfattas av den nuvarande straffbestämmelsen om människohandel i 4 kap. 1 a § brottsbalken. Detta eftersom utnyttjande av surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption redan i dag kan anses omfattas av begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” i straffbestämmelsen.

Det finns emellertid tecken på tillämpningsproblem beträffande flera olika exploateringsformer, även bland dem som funnits med i direktivet i dess ursprungliga lydelse. Till detta kommer att det under utredningstiden har blivit tydligt för oss att det finns ett behov av förenklingar av straffbestämmelsen, inte minst när det gäller hur begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” är formulerat. Det framstår därför inte som ändamålsenligt att fortsatt hänvisa till denna skrivning vid genomförande av Sveriges EU-rättsliga åtaganden på området.

För att säkerställa en mer effektiv tillämpning av straffbestämmelsen om människohandel ser vi därför ett behov av att fler exploateringssyften framgår direkt av lagtexten och att begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” formuleras om. De exploateringssyften som föreslås uttryckligen framgå av lagtexten, utöver de som redan anges i dag, är tiggeri, brottslig verksamhet, surrogatmoderskap, tvångsäktenskap och illegal adoption. När det gäller begreppet ”annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte” föreslår vi att detta ändras till ”något annat jämförbart ändamål”. Genom att ändamålet ska vara jämförbart med de övriga nämnda exploateringssyftena tydliggörs att det endast är situationer av allvarlig karaktär som innebär någon typ av kränkning av den utsatta personens människovärde som omfattas. I sak avses inte någon förändring av vilka situationer som skulle kunna omfattas.

För att underlätta tillämpningen av straffbestämmelsen bör alla exploateringssyften som ska anges i lagtexten föras över till ett nytt numrerat andra stycke.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Jämställdhetsmyndighetens bör få formellt ansvar för den svenska vidarelussningsmekanismen och bli kontaktpunkt

I direktivet har flera ändringar gjorts i de artiklar som handlar om hjälp och stöd till samt skydd av brottsoffer. En av dessa är att medlemsstaterna numera är skyldiga att genom lag eller annan författning inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer (artikel 11.4). Dessa benämns som vidarelussningsmekanismer (NRM).

I Sverige är Manualen vid misstanke om människohandel som hanteras av Jämställdhetsmyndigheten vår motsvarighet till sådan vidarelussningsmekanism. Vår bedömning är att utformningen av Manualen vid misstanke om människohandel motsvarar de krav som ställs i direktivet, men att åtgärder behöver vidtas för att rättsligt förankra Manualen. Vi föreslår därför att Jämställdhetsmyndighetens instruktion ändras för att ge myndigheten ett formellt ansvar för Sveriges vidarelussningsmekanism, i enlighet med artikel 11.4, och därigenom ansvaret för förvaltningen och utvecklingen av Manualen vid misstanke om människohandel.

En annan ändring i artikel 11.4 är att medlemsstaterna ska inrätta kontaktpunkter för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer. Även denna uppgift föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten ska ansvara för, vilket bör framgå av myndighetens instruktion. För att kunna fullgöra uppgiften föreslås även att det ska införas en ny lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten och en ny sekretessbestämmelse som innebär att sekretess gäller hos myndigheten för vissa uppgifter om enskilda personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt.

Detta är åtgärder som är nödvändiga för att genomföra direktivet.

Socialstyrelsen bör ges i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser för människohandelsoffer

Artikel 11.5 och 11.5a berör frågor om hjälp- och stödåtgärder till människohandelsoffer i form av inkvartering och skyddade boenden. I punkten 5a, vilken är ny, förtydligas bland annat att skyddade boenden och annan lämplig inkvartering ska tillhandahållas i tillräckliga antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel.

Till stor del faller frågor om boendeinsatser inom socialnämndernas ansvarsområde. Vi bedömer att det befintliga regelsystemet ger möjlighet till de typer av inkvartering för människohandelsoffer som direktivet kräver. Det finns dock inte någon övergripande information eller statistik kring vilka typer av insatser som förmodade människohandelsoffer får genom socialnämndernas försorg.

För att det ska vara möjligt att bedöma om insatserna är lättillgängliga och i tillräckliga antal föreslår vi att Socialstyrelsen får i uppdrag att kartlägga tillgången till boendeinsatser (inklusive skyddat boende) samt undersöka omfattningen och typen av boendeinsatser som tillhandahålls till offer för människohandel inom ramen för socialnämndernas ansvarsområden. Detta kommer att leda till bättre kunskap om hur det faktiska stödet

till brottsoffer avseende boendeinsatser ser ut. Om det genom kartläggningen framkommer att tillgången till boendeinsatser inte motsvarar de behov som finns behöver insatser vidtas för att åtgärda detta.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Socialstyrelsen bör också ges i uppdrag att ta fram stödmaterial och vidta kunskapshöjande åtgärder

Som framgått ovan föreslår vi att Jämställdhetsmyndigheten formellt får i uppgift att ansvara för Sveriges vidareutslussningsmekanism, Manualen vid misstanke om människohandel. Syftet med manualen är att ge stöd och praktiskt vägleda yrkesverksamma som kan komma i kontakt med personer som utsatts för människohandel, samt att ge en helhetsbild av det stöd och skydd som erbjuds offer för människohandel i Sverige. Manualen tydliggör även vilket ansvar olika myndigheter har och hur de kan agera vid människohandelsärenden samt vilket metodstöd de har tillgång till via Jämställdhetsmyndigheten.

Mycket av det praktiska stöd och skydd som finns tillgängligt för personer som utsatts för människohandel tillhandahålls på kommunal nivå. Kunskapen om människohandel inom kommunerna framstår dock som varierande. För att förbättra Manualens praktiska genomslag föreslår vi att Socialstyrelsen ges i uppdrag att, i samråd med Jämställdhetsmyndigheten, ta fram ytterligare stödmaterial samt vidta kunskapshöjande åtgärder för att förbättra genomslaget för Manualen vid misstanke om människohandel på kommunal och regional nivå.

Detta uppdrag kan förmodas leda till en kunskapshöjning inom kommunerna, vilket, tillsammans med de förtydliganden av människohandelsbestämmelsen som föreslås i betänkandets straffrättsliga del, kan leda till positiva effekter för brottsoffers praktiska tillgång till skydd och stöd.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Förebyggande åtgärder, samordning och statistik

Jämställdhetsmyndigheten bör ges i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel

Artikel 19 i direktivet har ändrats på så sätt att den tidigare funktionen som nationell rapportör har omvandlats till en nationell samordnare för arbetet mot människohandel. Den nationella samordnaren ges också ett bredare uppdrag med ökat fokus på samarbete och samordning. Med hänsyn till funktionens ökade inriktning mot samordning föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra och att Jämställdhetsmyndigheten ska ges uppgiften att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. För Jämställdhetsmyndigheten innebär detta att myndighetens befintliga uppdrag om att samordna arbetet mot prostitution och människohandel till viss del breddas.

Förslagen som vi lämnar rörande Jämställdhetsmyndigheten innebär sammantaget att myndighetens roll i arbetet mot människohandel förstärks och att myndigheten får ett helhetsansvar på området. Myndighetens ställning inom området stärks därmed. Förslagen kan antas leda till

förbättringar både när det gäller samordningen mellan aktörer som arbetar mot människohandel och arbetet med att följa upp och utvärdera bland annat åtgärder för att säkerställa att brottsoffer får nödvändigt skydd och stöd.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Institutet för mänskliga rättigheter bör ges i uppgift att fungera som ett oberoende organ

Utöver ändringen i artikel 19 om att funktionen som nationell rapportör omvandlas till en nationell samordnare för arbetet mot människohandel har ett nytt stycke lagts till i artikeln, vilket ger medlemsstaterna möjlighet att inrätta oberoende granskande organ.

Europarådets konvention om bekämpande av människohandel innehåller också en bestämmelse med liknande inriktning, nämligen artikel 29.4. Enligt denna ska varje part överväga att tillsätta nationella rapportörer eller andra verktyg för att övervaka statliga institutioners brottsbekämpning och tillämpningen av kraven på nationell lagstiftning. I anslutning till denna bestämmelse har Sveriges hittillsvarande ordning, där Polismyndigheten har haft ansvaret för uppgiften som nationell rapportör, kritiserats och vikten av att separera övervakande och verkställande funktioner betonats.

Även om Jämställdhetsmyndigheten, som alltså nu i stället för Polismyndigheten föreslås fungera som nationell samordnare enligt direktivet, inte har ett verkställande uppdrag inom brottsbekämpningen på det sätt som Polismyndigheten har kan det ifrågasättas om ändringen i denna del är tillräcklig för att möta kritiken om oberoende övervakning och uppföljning. I andra länder där mer oberoende granskande funktioner finns kan tecken på att detta har bidragit till ett relativt framgångsrikt arbete mot människohandel dessutom skönjas.

För att fullt ut bemöta kritiken om separata övervakande funktioner och för att säkerställa en kontinuerlig och oberoende granskning av arbetet mot människohandel i Sverige är det därför vår starka rekommendation att ett oberoende organ inrättas enligt artikel 19.3 i direktivet. Uppdraget bör också omfatta granskning enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel.

Vi föreslår att Institutet för mänskliga rättigheter ska ges denna uppgift. Detta bedöms ligga väl i linje med institutets kärnuppdrag. Förslaget lämnas dels för att uppnå en sådan ambitionshöjning på området som ändringarna av artikel 19 i människohandelsdirektivet motiverats av, dels för att förbättra Sveriges efterlevnad av Europarådets konvention om bekämpande av människohandel. Avsikten är att institutets arbete ska komplettera och förstärka det arbete som utförs av andra myndigheter, till exempel Jämställdhetsmyndigheten, genom att institutet bidrar med kunskap i specifika rättighetsfrågor eller expertis kring hur arbetet med mänskliga rättigheter kan bedrivas.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Polismyndighetens rapporteringsskyldighet bör behållas

Som framgått ovan föreslår vi att Polismyndighetens uppgift som nationell rapportör i frågor som rör människohandel ska upphöra i samband med att

Jämställdhetsmyndigheten får i uppgift att vara nationell samordnare för arbetet mot människohandel i enlighet med direktivet. Utöver att fungera som nationell rapportör har Polismyndigheten för närvarande enligt sin instruktion också i uppgift att till Regeringskansliet årligen redovisa uppgifter från föregående år om omfattningen av människohandel till, i och genom Sverige samt lämna förslag på hur människohandeln kan förebyggas och bekämpas.

Under utredningens gång har det framkommit att det finns stora utmaningar kopplade till utredning och lagföring av människohandelsbrott. Brister har till exempel påtalats i förhållande till arbetet med att utreda och korrekt rubricera människohandelsbrott. Det finns också ett behov av att säkerställa att frågorna prioriteras på ett ändamålsenligt sätt inom Polismyndigheten.

Mot denna bakgrund menar vi att det finns skäl att bevara Polismyndighetens instruktionsenliga rapporteringsskyldighet på området. Vi menar att detta skulle bidra till att säkerställa att arbetet mot människohandel och människoexploatering bedrivs på ett effektivt sätt inom myndigheten. En skyldighet för Polismyndigheten att aktivt arbeta för att samla in data och utvärdera omfattningen av människohandel i Sverige kan också förväntas underlätta informationsutbytet mellan myndigheten och den nationella samordnaren för arbetet mot människohandel.

Detta är en åtgärd som går utöver direktivets miniminivå.

Brottsförebyggande rådet bör årligen rapportera statistik till EU-kommissionen

Genom ändringsdirektivet har en ny artikel införts, vilken innehåller bestämmelser om insamling av vissa uppgifter och statistik samt en skyldighet för medlemsstaterna att årligen rapportera dessa till kommissionen (artikel 19a). I denna del föreslår vi att Brottsförebyggande rådet bör vara den myndighet som har i uppgift att årligen rapportera till kommissionen i enlighet med artikel 19a.3. Vår bedömning är att denna uppgift ryms inom myndighetens nuvarande uppdrag och att det därför inte krävs några författningsändringar eller åtgärder i övrigt för att fastslå detta.

Detta är en åtgärd som är nödvändig för att genomföra direktivet.

Särskilt rörande våra bedömningar

I betänkandet finns det även en relativt stor mängd bedömningar under respektive kapitel. En del bedömningar innebär att ändringarna i direktivet inte kräver lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder (se ett sådant exempel i avsnitt 6.5.8 rörande ersättning till brottsoffer). Vissa bedömningar innebär att Regeringskansliet får fortsatt följa frågan (se ett sådant exempel i avsnitt 5.10.5 rörande Polismyndighetens utredningsmöjligheter avseende människohandel). En annan bedömning kan vara att EU-kommissionen bör underrättas angående svensk domsrätt (se avsnitt 5.10.6). Vi instämmer ibland också i tidigare bedömningar som gjorts av andra utredningar (se ett sådant exempel i avsnitt 7.4.1 rörande förebyggande där vi särskilt tar upp ett utredningsförslag om en ny nationell jämställdhetspolitisk strategi mot våld, förtryck och utnyttjande).

Förslag till lag om viss personuppgiftsbehandling vid Jämställdhetsmyndigheten

Härigenom föreskrivs¹ följande.

Lagens syfte

1 § Syftet med denna lag är att ge Jämställdhetsmyndigheten möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten som avser myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer enligt artikel 11 i 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 i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Lagen gäller endast om behandlingen är helt eller delvis automatiserad eller om personuppgifterna ingår i eller kommer att ingå i ett register.

Förhållandet till annan reglering

3 § Denna lag kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

4 § Vid behandling av personuppgifter enligt denna lag gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna lag eller föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen.

Personuppgiftsansvar

5 § Jämställdhetsmyndigheten är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför enligt denna lag.

¹ Jämför 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

Ändamål med personuppgiftsbehandlingen

6 § Personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att Jämställdhetsmyndigheten ska kunna utföra uppgiften som anges i 2 §.

7 § Personuppgifter som behandlas enligt 6 § får även behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning. Personuppgifterna får behandlas även för andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

Tillgången till personuppgifter

8 § Tillgången till personuppgifter ska begränsas till det som var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter.

Behandling av känsliga personuppgifter

9 § Personuppgifter som avses i artikel 9.1 EU:s dataskyddsförordning (känsliga personuppgifter) får behandlas med stöd av artikel 9.2 g i förordningen om det är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen.

Sökbegränsningar

10 § Det är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter eller uppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning.

Längsta tid som personuppgifter får behandlas

11 § Personuppgifter får inte behandlas under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet med behandlingen. Detta hindrar dock inte att Jämställdhetsmyndigheten arkiverar och bevarar allmänna handlingar eller att arkivmaterial lämnas till en arkivmyndighet.

Rätten att göra invändningar

12 § Artikel 21.1 i EU:s dataskyddsförordning om rätten att göra invändningar gäller inte vid sådan behandling som är tillåten enligt denna lag eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om brottsbalken

dels att 4 kap. 1 a och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i balken ska införas en ny paragraf, 4 kap. 1 c §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

1 a §²

Den som, i annat fall än som avses i 1 § genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

rekryterar transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för *sexuella ändamål*, *avlägsnande av organ*, *krigstjänst*, *tvångsarbete* eller *annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte*, döms för *människohandel* till fängelse i lägst två och högst tio år.

rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras, döms för *människohandel* till fängelse i lägst två och högst tio år.

Syftet för exploatering enligt denna paragraf ska avse

1. *sexuella ändamål*,
2. *tvångsarbete*,
3. *tiggeri*,
4. *avlägsnande av organ*,
5. *krigstjänst*,
6. *brottslig verksamhet*,
7. *surrogatmoderskap*,
8. *tvångsäktenskap*,
9. *illegal adoption*, eller
10. *något annat jämförbart ändamål*.

Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den

¹ Jämför 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 ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712.

² Senaste lydelse 2018:601.

som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

Är ett brott som avses i första eller *andra* stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

Är ett brott som avses i första eller *tredje* stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

1 c §

Den som, i annat fall än vad som avses i 1 a eller 1 b §, beställer eller nyttjar en tjänst som tillhandahålls av en person som vid utförandet av tjänsten är utsatt för människohandel eller människoexploatering, döms för olaga tjänsteutnyttjande till fängelse i högst fyra år.

10 §³

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång.

För försök, förberedelse eller stämpling till människorov, människohandel, grov människoexploatering, olaga frihetsberövande, äktenskapstvång eller barnäktenskapsbrott och för underlåtenhet att avslöja eller förhindra ett sådant brott döms det till ansvar enligt 23 kap. Detsamma gäller för försök, förberedelse eller stämpling till människoexploatering, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt hemfridsbrott eller grovt olaga intrång och för försök eller förberedelse till dataintrång som om det fullbordats inte skulle ha varit att anse som ringa, eller grovt dataintrång, *samt för försök till olaga tjänsteutnyttjande.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Bilaga 2

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 40 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 40 kap. 7 g §, och närmast före 40 kap. 7 g § en ny rubrik, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

40 kap.

Viss verksamhet vid Jämställdhetsmyndigheten

7 g §

Sekretess gäller hos Jämställdhetsmyndigheten för uppgift om en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden i verksamhet som rör myndighetens uppgift att vara kontaktpunkt för gränsöverskridande vidarelussning av brottsoffer för människohandel, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

8 §²

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5 och 7 d §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Den tystnadsplikt som följer av 1, 2, 4, 5, 7 d och 7 g §§ inskränker rätten enligt 1 kap. 1 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 och 10 §§ yttrandefrihetsgrundlagen att meddela och offentliggöra uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Jämför 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 ersättning av rådets rambeslut 2002/629/RIF, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005).

² Senaste lydelse 2023:460.

Förslag till lag om ändring i lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter

Härigenom föreskrivs¹ att 1 § lagen (2021:642) om Institutet för mänskliga rättigheter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Institutet för mänskliga rättigheter ska främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige, med utgångspunkt i

1. regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen,

2. den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna,

3. Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och

4. andra för Sverige folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

Institutet ska fullgöra de uppgifter som en oberoende nationell mekanism har enligt artikel 33.2 i konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Institutet ska även fullgöra uppgiften som oberoende organ enligt artikel 19.3 i 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 i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712, samt enligt artikel 29.4 i Europarådets konvention om bekämpande av människohandel, i den utsträckning uppgifterna faller under 2 § i denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2027.

¹ Jämför 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, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1712 och Europarådets konvention om bekämpande av människohandel (CETS nr 197, 2005).

Efter remiss har yttrande över betänkandet lämnats av AFO Organisationen för vuxna adopterade och fosterbarn, Arbetsförmedlingen, Arbetsgivarverket, Arbetsmiljöverket, Asylrättscentrum, Barnombudsmannen, Blekinge tingsrätt, Borlänge kommun, Brottsförebyggande rådet, Brottsofferjouren Sverige, Brottsoffermyndigheten, ChildX, Diskrimineringsombudsmannen, Domstolsverket, ECPAT Sverige, Ekobrottsmyndigheten, Fackligt Center för Papperslösa, Frälsningsarmén, Förvaltningsrätten i Luleå, Förvaltningsrätten i Stockholm, Hovrätten för Västra Sverige, Inspektionen för vård och omsorg, Institutet för mänskliga rättigheter, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Jämställdhetsmyndigheten, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Karlstads kommun, Kriminalvården, Landsorganisationen i Sverige, Lunds universitet – juridiska fakulteten, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, Malmö kommun, Migrationsverket, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Nyköpings kommun, Plattformen Civila Sverige mot Människohandel, Polismyndigheten, Region Stockholm, Region Västernorrland, Region Örebro län, Riksorganisationen för kvinno- och tjejjourer i Sverige, Simrishamns kommun, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk och social utvärdering, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms tingsrätt, Stockholms universitet – institutionen för socialt arbete, Sundsvalls tingsrätt, Svea hovrätt, Sveriges advokatsamfund, Sveriges akademikers centralorganisation, Sveriges domareförbund, Sveriges kvinnoorganisationer, Sveriges stadsmissioner, Säkerhetspolisen, Talita, Tjänstemännens centralorganisation, Transportstyrelsen, Trelleborgs kommun, Tullverket, Umeå kommun, Umeå universitet – juridiska institutionen, Universitets- och högskolerådet, Unizon, Vänersborgs tingsrätt (mark- och miljödombstolen) och Åklagarmyndigheten.

Yttrande har också inkommit från Byggherrarna samt två privatpersoner.

Bodens kommun, Köpings kommun, Mölndals kommun, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän, Solna kommun, Statens medicinsk-etiska råd, Sveriges kommuner och regioner har avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte inkommit med något yttrande: Adoptionscentrum, Alvesta kommun, Barnrättsbyrån, Bromölla kommun, Eskilstuna kommun, Funktionsrätt Sverige, Föreningen för surrogatmodraskap, Karlskrona kommun, Knivsta kommun, Krokoms kommun, Lessebo kommun, Marks kommun, Oskarshamns kommun, RealStars Sverige, Region Jönköpings län, Riksförbundet Attention, Riksförbundet för homosexuella, bisexuella, transpersoners, queeras och intersexpersoners rättigheter, Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, Robertsfors kommun, Rädda barnen, Rädda barnens ungdomsförbund, Skellefteå kommun, Staffanstorps kommun, Svenskt näringsliv, Timrå kommun, Åmåls kommun, Åre kommun, Åsele kommun och Älvsbyns kommun.

I

(Lagstiftningsakter)

DIREKTIV

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

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR
ANTAGIT DETTA DIREKTIVmed beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-
sätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommit-
téns yttrande ⁽¹⁾,

efter att ha hört Regionkommittén,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de natio-
nella parlamenten,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Att förhindra och bekämpa människohandel är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.
- (2) Detta direktiv utgör en del av en övergripande strategi mot människohandel, vilken omfattar åtgärder som inbegriper tredjeländer i enlighet med dokumentet "Åtgärdsinriktat dokument om förstärkning av EU:s yttre

dimension när det gäller åtgärder mot människohandel: Övergripande EU-åtgärder mot människohandel", som godkändes av rådet den 30 november 2009. I detta sammanhang bör åtgärder eftersträvas i tredjeländer som är ursprungsländer eller länder där offren för människohandel överförs, i syfte att öka medvetenheten, minska sårbarheten, stödja och hjälpa offren för människohandel, bekämpa de bakomliggande orsakerna till människohandel och bistå dessa tredjeländer att utarbeta lämplig lagstiftning mot människohandel.

- (3) I detta direktiv erkänns det att människohandeln är köns-
specifik och att handeln med kvinnor och män ofta har olika syften. Hjälp- och stödåtgärderna bör därför också vid behov vara könsspecifika. Push- och pullfaktorerna kan variera beroende på den sektor som berörs, som människohandel för sexindustrin eller utnyttjande av arbetskraft inom exempelvis byggbranschen eller jordbrukssektorn eller för slavarbete i hemmet.

- (4) Unionen har åtagit sig att förebygga och bekämpa människohandel och att skydda rättigheterna för de personer som faller offer för människohandel. I detta syfte har rådets rambeslut 2002/629/RIF av den 19 juli 2002 om bekämpande av människohandel ⁽³⁾ och EU:s plan för bästa metoder, standarder och förfaranden för att bekämpa och förhindra människohandel ⁽⁴⁾ antagits. Vidare ges i Stockholmsprogrammet – ett öppet och säkert Europa i medborgarnas tjänst och för deras skydd ⁽⁵⁾, som antagits av Europeiska rådet, en tydlig prioritet åt kampen mot människohandel. Andra åtgärder bör också beaktas, exempelvis stöd för utvecklande av gemensamma indikatorer för unionen för att identifiera offer för människohandel, genom utbyte av bästa praxis mellan samtliga berörda aktörer, framför allt inom offentliga och privata sociala tjänster.

⁽¹⁾ Yttrande av den 21 oktober 2010 (ännu ej offentliggjort i EUT).
⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 december 2010 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 21 mars 2011.

⁽³⁾ EGT L 203, 1.8.2002, s. 1.

⁽⁴⁾ EUT C 311, 9.12.2005, s. 1.

⁽⁵⁾ EUT C 115, 4.5.2010, s. 1.

- (5) Medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter bör fortsätta att samarbeta i syfte att skärpa kampen mot människohandel. Det är i detta hänseende av avgörande betydelse med ett nära samarbete över gränserna vilket innefattar informationsutbyte och utbyte av bästa praxis, liksom med en fortsatt öppen dialog mellan medlemsstaternas polisväsen, rättsliga myndigheter och finansmyndigheter. Samordningen av utredningar och lagföring av fall av människohandel bör underlättas genom ett förstärkt samarbete med Europol och Eurojust och inrättande av gemensamma utredningsgrupper samt genom genomförande av rådets rambeslut 2009/948/RIF av den 30 november 2009 om förebyggande och lösning av tvister om utövande av jurisdiktion i straffrättsliga förfaranden ⁽¹⁾.
- (6) Medlemsstaterna bör uppmantra det civila samhällets organisationer, däribland erkända och aktiva icke-statliga organisationer på området vilka arbetar med personer som är offer för människohandel, och nära samarbeta med dessa organisationer, särskilt när det gäller initiativ till policy-beslut, informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten, forsknings- och utbildningsprogram och fortbildning samt när det gäller att följa upp och utvärdera effekterna av åtgärderna mot människohandel.
- (7) I detta direktiv antas ett integrerat, holistiskt och människorättsbaserat synsätt när det gäller kampen mot människohandel, och vid genomförandet bör hänsyn tas till 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 ⁽²⁾ samt till 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 ⁽³⁾. Skärpt förebyggande och lagföring och bättre skydd av offrens rättigheter är viktiga mål för detta direktiv. Detta direktiv genomsyras även av en kontextuell förståelse av de olika formerna av människohandel, och direktivet syftar till att bekämpa var och en av dessa former med de mest effektiva åtgärderna.
- (8) Barn är mer utsatta än vuxna och löper därför större risk att bli offer för människohandel. Vid tillämpningen av detta direktiv måste barnets bästa komma i främsta rummet i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter.
- (9) Tilläggsprotokollet om förebyggande, bekämpande och bestraffande av handel med människor, särskilt kvinnor och barn, till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000 och Europarådets konvention om åtgärder mot människohandel från 2005 är avgörande steg för att stärka det internationella samarbetet i kampen mot människohandel. Det bör noteras att Europarådets konvention innehåller en utvärderingsmekanism, som består av expertgruppen för åtgärder mot människohandel (Greta) och partskommittén. För att undvika dubbelarbete bör samordning mellan de internationella organisationer som är behöriga när det gäller åtgärder mot människohandel stödjas.
- (10) Detta direktiv inverkar inte på principen om "non-refoulement", i överensstämmelse med 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) samt i enlighet med artiklarna 4 och 19.2 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.
- (11) I syfte att angripa den senaste utvecklingen inom människohandel införs i detta direktiv ett vidare begrepp för vad som bör anses utgöra människohandel än det som används i rambeslut 2002/629/RIF och omfattar därför ytterligare former av utnyttjande. Inom ramen för detta direktiv bör påtvingat tiggeri betraktas som en form av tvångsarbete eller tvångstjänst enligt definitionen i 1930 års ILO-konvention nr 29 angående tvångs- eller obligatoriskt arbete. Utnyttjande för tiggeri, inbegripet utnyttjande för tiggeri av en person som är offer för människohandel och som befinner sig i beroendeställning, faller därför inom tillämpningsområdet för definitionen av människohandel endast när alla rekvisit för tvångsarbete eller tvångstjänster föreligger. Med beaktande av tillämplig rättspraxis bör giltigheten av ett eventuellt samtycke till att utföra ett sådant arbete eller en sådan tjänst bedömas i varje enskilt fall. När det gäller barn bör dock ett eventuellt samtycke aldrig betraktas som giltigt. Uttrycket "utnyttjande av brottslig verksamhet" bör förstås som utnyttjande av en person för att begå brott, bland annat fickstölder, snatterier, narkotikahandel och annan liknande verksamhet som är föremål för påföljder och som medför ekonomisk vinning. Definitionen omfattar också människohandel i syfte att avlägsna organ, vilket utgör en allvarlig kränkning av den mänskliga värdigheten och den fysiska integriteten, samt till exempel andra gärningar, som illegal adoption eller tvångsåktenskap, i den mån dessa uppfyller brottsrekvisiten för människohandel.
- (12) Påföljdsnivåerna i detta direktiv återspeglar den växande oron bland medlemsstaterna över utvecklingen av fenomenet människohandel. Av detta skäl utgår detta direktiv från nivåerna 3 och 4 i rådets slutsatser av den 24 och 25 april 2002 om den metod som ska tillämpas vid tillnärmning av påföljder. Om brottet begås under vissa omständigheter, t.ex. mot ett särskilt utsatt brottsoffer, bör straffet vara strängare. Inom ramen för detta direktiv

⁽¹⁾ EUT L 328, 15.12.2009, s. 42.

⁽²⁾ EUT L 261, 6.8.2004, s. 19.

⁽³⁾ EUT L 168, 30.6.2009, s. 24.

bör särskilt utsatta personer omfatta åtminstone alla barn. Bland andra faktorer som kan beaktas vid bedömningen av ett brottsoffrets utsatthet ingår exempelvis kön, graviditet, hälsotillstånd och funktionshinder. Om brottet är särskilt allvarligt, till exempel om det har inneburit fara för brottsoffrets liv, har begåtts med användande av grovt våld som tortyr, narkotikaanvändning/medicinintag under tvång, våldtäkt eller andra allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld, eller på annat sätt har vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada, bör detta också återspeglas i strängare påföljder. När det enligt detta direktiv hänvisas till överlämnande bör denna hänvisning tolkas i överensstämmelse med rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna⁽¹⁾. Vid verkställigheten av domen kan beaktas det begångna brottets svårighetsgrad.

- (13) Man bör i kampen mot människohandel fullt ut använda sig av befintliga instrument om beslag och förverkande av vinning av brott, som Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet och dess tilläggsprotokoll, Europarådets konvention från 1990 om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott, rådets rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001 om penningtvätt, identifiering, spårning, spärrande, beslag och förverkande av hjälpmedel till och vinning av brott⁽²⁾ samt rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott⁽³⁾. Man bör uppmuntra till att egendom som tagits i beslag och förverkats som hjälpmedel till och vinning av brott som avses i detta direktiv används för att främja hjälp till och skydd för brottsoffer, vilket inbegriper ersättning till brottsoffer samt brottsbekämpande åtgärder mot människohandel över gränserna inom unionen.
- (14) Offer för människohandel bör, i enlighet med de grundläggande principerna i de berörda medlemsstaternas rättsystem, skyddas från lagföring eller bestraffning för brottslig verksamhet såsom användning av falska handlingar eller brott som avses i prostitution- eller utläningslagstiftningen, som offren har tvingats begå som en direkt följd av att de har utsatts för människohandel. Syftet med sådant skydd är att garantera offrens mänskliga rättigheter, undvika ytterligare viktimisering och uppmuntra dem att träda fram som vittnen i straffrättsliga förfaranden mot gärningsmännen. Detta skydd bör inte utesluta lagföring eller bestraffning för brott som en person av egen fri vilja har begått eller deltagit i.
- (15) För att utredning och lagföring av brott som rör människohandel ska vara framgångsrika bör de i princip inte vara beroende av en anmälan eller angivelse av målsäganden för att kunna inledas. När det krävs på grund av

gärningens art bör lagföring vara möjlig under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brottsoffret har uppnått myndighetsålder. Längden på den tillräckligt långa tidsperioden för lagföring bör fastställas i enlighet med nationell lagstiftning. Personal inom brottsbekämpande myndigheter och åklagare bör ha lämplig utbildning, särskilt i syfte att förbättra internationell brottsbekämpning och ökat internationellt rättsligt samarbete. De som har ansvaret för att utreda och lagföra sådana brott bör också ha tillgång till de utredningsverktyg som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott. Sådana verktyg kan omfatta avlyssning av kommunikation, dold övervakning, inklusive elektronisk övervakning, övervakning av bankkonton och andra ekonomiska utredningar.

- (16) I syfte att säkerställa effektiv lagföring av internationella kriminella grupper som huvudsakligen är verksamma i en medlemsstat och som ägnar sig åt människohandel i tredjeländer, bör behörigheten för människohandelsbrott fastställas i fall då gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten i fråga och brottet begås utanför medlemsstatens territorium. På samma sätt bör det också vara möjligt att fastställa behörigheten i fall då gärningsmannen har sitt hemvist i en medlemsstat, brottsoffret är medborgare eller har sitt hemvist i en medlemsstat, eller då brottet begås till förmån för en juridisk person som är etablerad inom en medlemsstats territorium, och brottet begås utanför den medlemsstatens territorium.
- (17) Medan direktiv 2004/81/EG behandlar utfärdandet av uppehållstillstånd till tredjelandsmedborgare som fallit offer för människohandel, och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier⁽⁴⁾ reglerar unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att röra sig fritt och uppehålla sig på medlemsstaternas territorium, inbegripet skyddet mot utvisning, fastställs i det här direktivet särskilda skyddsåtgärder för offer för människohandel. Detta direktiv omfattar följaktligen inte villkoren för människohandelsoffrets vistelse på medlemsstaternas territorium.
- (18) Det är nödvändigt att offer för människohandel har möjlighet att utöva sina rättigheter effektivt. Därför bör hjälp och stöd finnas tillgängligt för dem före, under och en lämplig tid efter straffrättsliga förfaranden. Medlemsstaterna bör tillhandahålla medel till hjälp, stöd och skydd åt brottsoffer. Den hjälp och det stöd som ges bör åtminstone omfatta ett minimum av åtgärder som är nödvändiga för att brottsoffret ska kunna återhämta sig och undkomma människohandlarna. När dessa åtgärder genomförs i praktiken bör en individuell bedömning

⁽¹⁾ EGT L 190, 18.7.2002, s. 1.

⁽²⁾ EGT L 182, 5.7.2001, s. 1.

⁽³⁾ EUT L 68, 15.3.2005, s. 49.

⁽⁴⁾ EUT L 158, 30.4.2004, s. 77.

- i enlighet med nationella förfaranden genomförs för att beakta den berörda personens omständigheter, kulturella bakgrund och behov. En person bör erhålla hjälp och stöd så snart det finns skäligen grundad indikation att anta att personen kan ha blivit utsatt för människohandel och oberoende av om personen är villig att träda fram som vittne. Om brottsoffret inte vistas lagligen i den berörda medlemsstaten, bör hjälp och stöd ges förbehållslöst åtminstone under betänketiden. Om identifieringsprocessen har avslutats eller betänketiden löpt ut och det visar sig att brottsoffret i fråga inte är berättigat till uppehållstillstånd eller i övrigt inte har laglig rätt att vistas i landet eller om brottsoffret har lämnat medlemsstatens territorium, är den berörda medlemsstaten inte skyldig att fortsätta med sina hjälp- och stödåtgärder till den personen på grundval av detta direktiv. Om så är nödvändigt bör hjälpen och stödet fortsätta under en lämplig tid efter att de straffrättsliga förfarandena har upphört, t.ex. om medicinsk behandling pågår på grund av allvarliga fysiska eller psykiska konsekvenser av brottet eller om brottsoffrets säkerhet äventyras på grund av brottsoffrets vittnesmål under dessa straffrättsliga förfaranden.
- (19) I rådets rambeslut av 2001/220/RIF av den 15 mars 2001 om brottsoffrets ställning i straffrättsliga förfaranden⁽¹⁾ fastställs en rad rättigheter för brottsoffer i samband med straffrättsliga förfaranden, bland annat rätten till skydd och ersättning. Offer för människohandel bör dessutom utan dröjsmål få tillgång till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud, även när det gäller att söka ersättning för skada. Sådan juridisk rådgivning och tillgång till juridiskt ombud kan också tillhandahållas av de behöriga myndigheterna för att söka ersättning från staten. Syftet med juridisk rådgivning är att offren ska kunna få information och rådgivning om de olika möjligheter som finns tillgängliga. Den juridiska rådgivningen bör ges av en person med lämplig juridisk utbildning utan att denne nödvändigtvis behöver vara jurist. Tillgången till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud bör vara kostnadsfri åtminstone när brottsoffret inte har tillräckliga ekonomiska resurser, på ett sätt som är förenligt med medlemsstaternas interna förfaranden. Eftersom det är osannolikt att i synnerhet barn som är offer för människohandel har sådana resurser, kommer tillgången till juridisk rådgivning och juridiskt ombud i praktiken att vara kostnadsfri för dem. Dessutom bör offren, på grundval av en individuell riskbedömning som utförs i enlighet med nationella förfaranden, skyddas från repressalier, hotelser och risken för att åter bli föremål för människohandel.
- (20) Offer för människohandel som redan utsatts för sådana övergrepp och sådan förnedrande behandling som människohandel ofta är förenad med, till exempel sexuell exploatering, sexuella övergrepp, våldtäkt, slaverilikhande förhållanden eller avlägsnande av organ, bör skyddas från sekundär viktisering och ytterligare trauma under de straffrättsliga förfarandena. Man bör undvika onödiga upprepningar av förhör under utredning, åtal och rättegång genom att exempelvis, när det är lämpligt och så tidigt som möjligt i förfarandet, göra videoinspelningar av förhören. Offer för människohandel bör därför under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden erhålla behandling som är anpassad till deras individuella behov. Vid bedömningen av de individuella behoven bör hänsyn tas till omständigheter som deras ålder, huruvida de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder och andra personliga förhållanden samt till de fysiska och psykiska konsekvenserna av den brottsliga verksamheten som brottsoffret har utsatts för. Om och på vilket sätt behandlingen ska genomföras ska beslutas i varje enskilt fall i enlighet med nationell rätt, regler om juridiskt handlingsutrymme, praxis och riktlinjer.
- (21) Ett brottsoffer bör tillhandahållas hjälp- och stödåtgärder med informerat samtycke. Brottsoffer bör därför informeras om de betydelsefulla delarna av åtgärderna och åtgärderna bör inte påtvingas offren. Om ett brottsoffer vägrar att ta emot hjälp- eller stödåtgärder bör detta inte medföra skyldigheter för den berörda medlemsstatens behöriga myndigheter att erbjuda brottsoffret alternativa åtgärder.
- (22) Utöver de åtgärder som är tillgängliga för alla offer för människohandel bör medlemsstaterna säkerställa att särskilda hjälp-, stöd- och skyddsåtgärder finns tillgängliga för barn som är offer för människohandel. Dessa åtgärder bör utformas i enlighet med barnets bästa och i överensstämmelse med 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter. Om det råder osäkerhet om åldern på en person som har utsatts för människohandel och om det finns skäl att tro att personen är under 18 år, bör den personen förutsättas vara ett barn och omedelbart erhålla hjälp, stöd och skydd. Hjälp- och stödåtgärder för barn som är offer för människohandel bör inriktas på deras fysiska och psykosociala återhämtning och på en varaktig lösning för den berörda personen. Tillgång till utbildning skulle hjälpa barn att återintegreras i samhället. Med hänsyn till att barn som är offer för människohandel är särskilt utsatta, bör kompletterande skyddsåtgärder finnas tillgängliga för att skydda dem i samband med förhör som ingår i brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.
- (23) Särskild uppmärksamhet bör ägnas ensamkommande barn som fallit offer för människohandel eftersom de behöver specifik hjälp och specifikt stöd på grund av sin särskilda utsatthet. Från det att ett ensamkommande barn som fallit offer för människohandel identifierats och till dess att man har funnit en varaktig lösning bör medlemsstaterna tillämpa mottagningsåtgärder som svarar mot barnets behov och se till att relevanta rättssäkerhetsgarantier tillämpas. Nödvändiga åtgärder bör vidtas för att vid behov se till att det utses en förmyndare och/eller ett ombud i syfte att slå vakt om barnets bästa. Man bör så snabbt som möjligt fatta beslut om framtiden för varje

(1) EGT L 82, 22.3.2001, s. 1.

- ensamkommande brottsoffer som är barn i syfte att finna varaktiga lösningar utifrån en individuell bedömning av vad som är barnets bästa, vilket bör komma i främsta rummet. En varaktig lösning kan vara återsändande och återintegrering till ursprungslandet eller återvändandelandet, integrering i värdlandet, beviljande av internationell status eller av annan status i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning.
- (24) När i enlighet med detta direktiv en förmyndare och/eller ett ombud ska utses för ett barn får dessa roller utföras av samma person eller av en juridisk person, en institution eller en myndighet.
- (25) Alla medlemsstater bör fastställa och/eller stärka sina strategier för att förebygga människohandel, inbegripet åtgärder för att minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande och åtgärder för att minska risken för att människor blir offer för människohandel, med hjälp av forskning, bland annat forskning om nya former av människohandel, information, insamling av harmoniserade uppgifter, kampanjer för att öka medvetenheten och utbildning. Vid sådana initiativ bör medlemsstaterna inta ett jämställdhetsperspektiv och anta ett synsätt som värnar om barnets rättigheter. Tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel bör få lämplig utbildning för att kunna identifiera och bemöta sådana brottsoffer. Sådan skyldighet till fortbildning bör främjas för tjänstemän inom följande personalkategorier när de kan väntas komma i kontakt med brottsoffer: polismän, gränskontrolltjänstemän, migrationstjänstemän, åklagare, jurister, domare och domstolspersonal, yrkesinspektörer, personal inom socialvård och barnavård samt inom hälso- och sjukvård liksom konsular personal, men kan beroende på lokala förhållanden också omfatta andra grupper av offentliga tjänstemän som kan väntas komma i kontakt med människohandelsoffer i sitt arbete.
- (26) I direktiv 2009/52/EG föreskrivs påföljder för arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas olagligt och som visserligen inte har åtalats eller dömts för människohandel men som utnyttjar arbete eller tjänster från en person med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Dessutom bör medlemsstaterna överväga möjligheten att införa påföljder för dem som utnyttjar tjänster från en person med vetskap om att personen i fråga är offer för människohandel. Denna ytterligare kriminalisering skulle kunna inbegripa agerande av arbetsgivare för tredjelandsmedborgare som vistas lagligt i unionen och unionsmedborgare, samt även omfatta personer som köper sexuella tjänster från en person som är offer för människohandel, oavsett deras nationalitet.
- (27) Nationella övervakningssystem, till exempel nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer, bör inrättas av medlemsstaterna på ett sätt som passar deras interna organisation och med beaktande av behovet av en minimitrstruktur med fastställda uppgifter, i syfte att bedöma hur människohandeln utvecklas, samla in statistik, mäta resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel och lämna regelbundna rapporter. De nationella rapportörerna eller motsvarande mekanismer ingår redan i ett informellt nätverk inom unionen som inrättats genom rådets slutsatser om inrättandet av ett informellt EU-nätverk med nationella rapportörer eller motsvarande i frågor som rör människohandel av den 4 juni 2009. En samordnare för kampen mot människohandel skulle ingå i detta nätverk, vilket förser unionen och medlemsstaterna med objektiv, tillförlitlig, jämförbar och aktuell strategisk information på området människohandel och inom vilket man utbyter erfarenheter och bästa praxis när det gäller att på unionsnivå förebygga och bekämpa människohandel. Europaparlamentet bör ha rätt att delta i de nationella rapportörernas gemensamma verksamhet eller i likvärdiga mekanismer.
- (28) För att kunna utvärdera resultaten av åtgärder mot människohandel bör unionen fortsätta att utveckla arbetet med tillvägagångssätt och metoder för inhämtande av uppgifter i syfte att ta fram jämförbar statistik.
- (29) Mot bakgrund av Stockholmsprogrammet och för att utveckla en sammanhållen strategi mot människohandel inom unionen i syfte att ytterligare stärka unionens och medlemsstaternas engagemang och ansträngningar när det gäller att förebygga och bekämpa människohandel bör medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för samordnaren för kampen mot människohandel, vilket exempelvis kan innebära att man förbättrar samordningen och samstämmigheten och undviker dubbelarbete mellan unionens institutioner och organ samt mellan medlemsstaterna och internationella aktörer, bidrar till utformningen av befintliga eller nya åtgärder och strategier inom unionen rörande kampen mot människohandel eller rapporterar till unionsinstitutionerna.
- (30) Syftet med detta direktiv är att ändra och utöka bestämmelserna i rambeslut 2002/629/RIF. Eftersom de ändringar som görs är många och genomgripande bör rambeslutet för tydlighetens skull ersättas i sin helhet med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv.
- (31) I enlighet med punkt 34 i det interinstitutionella avtalet om bättre lagstiftning⁽¹⁾ bör rådet uppmantra medlemsstaterna att för egen del och i unionens intresse upprätta egna tabeller som så långt det är möjligt visar överensstämmelsen mellan detta direktiv och införlivandeåtgärderna samt att offentliggöra dessa tabeller.

(¹) EUT C 321, 31.12.2003, s. 1.

- (32) Eftersom målet för detta direktiv, nämligen att bekämpa människohandel, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av åtgärdernas omfattning och verkningar, bättre kan uppnås på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- (33) Detta direktiv tar hänsyn till de grundläggande rättigheterna och beaktar de principer som erkänns i synnerhet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt principen om människans värdighet, förbudet mot slaveri, tvångsarbete och människohandel, tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, barnets rättigheter, rätten till frihet och säkerhet, yttrandefrihet och informationsfrihet, skydd av personuppgifter, rätten till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång samt principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa att dessa rättigheter och principer respekteras fullt ut och måste genomföras i enlighet med detta.
- (34) I enlighet med artikel 3 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland meddelat att landet önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (35) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 4 i det protokollet, deltar Förenade kungariket inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Förenade kungariket.
- (36) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokollet om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte

I detta direktiv fastställs minimiregler om fastställande av brottsrekvisit och påföljder på området människohandel. Det införs också gemensamma bestämmelser, med beaktande av genusperspektivet, för att stärka åtgärderna för att förebygga detta brott och förbättra skyddet av dess offer.

Artikel 2

Människohandelsbrott

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande uppsåtliga gärningar är straffbelagda:

Rekrytering, transport, överföring, hysande eller mottagande av personer, inbegripet utbyte eller överföring av kontroll över dessa personer, genom hot om eller användning av våld eller andra former av tvång, bortförande, bedrägeri, vilseledande, maktmissbruk eller missbruk av en persons utsatta situation eller givande eller mottagande av betalning eller förmåner för att erhålla samtycke från en person som har kontroll över en annan person i syfte att utnyttja denna person.

2. Med en utsatt situation avses en situation där den berörda personen inte har något verkligt eller godtagbart alternativ till att underkasta sig utnyttjandet.

3. Utnyttjande ska 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.

4. Samtycke från den som är offer för människohandel till utnyttjandet, oavsett om det är avsett eller faktiskt, ska sakna betydelse, om något av de medel som anges i punkt 1 har använts.

5. När en handling som avses i punkt 1 involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges i punkt 1 har använts.

6. I detta direktiv avses med barn varje person som är under 18 år.

Artikel 3

Anstiftan, medhjälp och försök

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att anstiftan av, medhjälp till eller försök till något av de brott som avses i artikel 2 är straffbart.

Artikel 4

Påföljder

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 är belagt med ett maximistraff på minst fem års fängelse.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 2 är belagt med ett maximistraff på minst tio års fängelse, om brottet

a) har begåtts mot ett brottsoffer som var särskilt utsatt, vilket i samband med detta direktiv ska inbegripa åtminstone brottsoffer som är barn,

b) har begåtts inom ramen för en kriminell organisation i den mening som avses i rådets rambeslut 2008/841/RIF av den 24 oktober 2008 om kampen mot organiserad brottslighet ⁽¹⁾,

c) har uppsåtligt eller av grov oaktsamhet inneburit fara för brottsloftets liv, eller

d) har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsloftet särskilt allvarlig skada.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt artikel 2 som har begåtts av en offentlig tjänsteman i samband med dennes tjänsteutövning betraktas som en försvårande omständighet.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott som avses i artikel 3 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder som kan leda till överlämnande.

Artikel 5

Juridiska personers ansvar

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på

a) behörighet att företräda den juridiska personen,

b) befogenhet att fatta beslut på den juridiska personens vägnar, eller

c) befogenhet att utöva kontroll inom den juridiska personen.

2. Medlemsstaterna ska också säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som medverkar som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

4. I detta direktiv avses med juridisk person varje rättssubjekt som har denna status enligt tillämplig lagstiftning, med undantag av stater eller offentliga organ vid utövandet av offentliga maktbefogenheter samt offentliga internationella organisationer.

Artikel 6

Påföljder för juridiska personer

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar i enlighet med artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva,

⁽¹⁾ EUT L 300, 11.11.2008, s. 42.

proportionella och avskräckande påföljder, som ska innefatta bötesstraff eller administrativa avgifter och som får innefatta andra påföljder, som

a) frångående av rätt till offentliga förmåner eller stöd,

b) tillfälligt eller permanent näringsförbud,

c) rättslig övervakning,

d) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,

e) tillfällig eller permanent stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet.

Artikel 7

Beslag och förverkande

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att deras behöriga myndigheter har rätt att beslagta och förverka hjälpmedel till och vinning av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

Artikel 8

Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsloftet

Medlemsstaterna ska i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sina rättssystem vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för någon av de gärningar som avses i artikel 2.

Artikel 9

Utredning och lagföring

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredning eller lagföring av brott som avses i artiklarna 2 och 3 inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden har tagit tillbaka sina uppgifter.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att, när så krävs på grund av gärningens art, möjliggöra lagföring av ett brott som avses i artiklarna 2 och 3 under en tillräckligt lång tidsperiod efter det att brottsloftet har uppnått myndighetsålder.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig utbildning.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att effektiva utredningsverktyg, som de som används när det gäller organiserad brottslighet eller andra grova brott, är tillgängliga för de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

*Artikel 10***Behörighet**

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när

- a) brottet helt eller delvis har begåtts inom medlemsstatens territorium, eller
- b) gärningsmannen är medborgare i medlemsstaten.

2. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att fastställa ytterligare behörighet över ett brott enligt artiklarna 2 och 3 vilket har begåtts utanför dess territorium, t.ex. när

- a) brottet har begåtts mot en medborgare i den medlemsstaten eller mot en person som har sitt hemvist på dess territorium, eller
- b) brottet har begåtts till förmån för en juridisk person som är etablerad på dess territorium, eller
- c) gärningsmannen har sitt hemvist på dess territorium.

3. Vid lagföringen av ett brott som avses i artiklarna 2 och 3 vilket begåtts utanför den berörda medlemsstatens territorium ska varje medlemsstat i fall som avses i punkt 1 b och får varje medlemsstat i fall som avses i punkt 2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att dess behörighet inte är beroende av något av följande villkor, nämligen

- a) att gärningarna är straffbelagda på den plats där de begicks, eller
- b) att åtal endast får väckas på grundval av en anmälan från målsäganden på den plats där brottet begicks, eller en formell underrättelse från den stat där brottet begicks.

*Artikel 11***Hjälp och stöd till offer för människohandel**

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får hjälp och stöd före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF och i detta direktiv.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en person erhåller hjälp och stöd så snart de behöriga myndigheterna har en skälig grundad indikation att anta att personen i fråga kan ha varit utsatt för något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att hjälp och stöd till ett brottsoffer inte är

beroende av att brottsoffret är villigt att samarbeta vid brottsutredning, åtal eller rättegång, utan att detta påverkar tillämpningen av direktiv 2004/81/EG, eller liknande nationella bestämmelser.

4. Medlemsstaterna ska 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.

5. De hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 1 och 2 ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker bostad och materiellt understöd samt nödvändig sjukvård, och när det är lämpligt psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning.

6. Den information som avses i punkt 5 ska, vid behov, omfatta information om betänketid och återhämtningsperiod i enlighet med direktiv 2004/81/EG samt information om möjligheten att beviljas internationellt skydd i enlighet med rådets direktiv 2004/83/EG av den 29 april 2004 om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet⁽¹⁾ och rådets direktiv 2005/85/EG av den 1 december 2005 om miniminormer för medlemsstaternas förfaranden för beviljande eller återkallande av flyktingstatus⁽²⁾ eller i enlighet med andra internationella instrument eller andra motsvarande nationella bestämmelser.

7. Medlemsstaterna ska ta hand om brottsoffer med särskilda behov när dessa behov har sin grund i, framför allt, om de är gravida, deras hälsotillstånd, eventuella funktionshinder, eventuella mentala eller psykiska störningar, eller på grund av att de har utsatts för allvarliga former av psykiskt, fysiskt eller sexuellt våld.

*Artikel 12***Skydd av människohandelsoffer under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden**

1. De skyddsåtgärder som anges i denna artikel ska tillämpas utöver de rättigheter som fastställs i rambeslut 2001/220/RIF.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel ofördröjligen har tillgång till juridisk rådgivning och, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, till juridiskt ombud, även för att söka ersättning för skada. Tillgången till juridisk rådgivning och juridiskt ombud ska vara kostnadsfri när brottsoffret inte har tillräckliga ekonomiska resurser.

⁽¹⁾ EUT L 304, 30.9.2004, s.12.

⁽²⁾ EUT L 326, 13.12.2005, s. 13.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel erhåller lämpligt skydd, på grundval av en individuell riskbedömning, bland annat genom att få tillgång till program för vittnesskydd eller andra liknande åtgärder, om det är lämpligt och i enlighet med nationell rätt eller nationella förfaranden.

4. Utan att det påverkar rätten till försvar, och i överensstämmelse med en individuell bedömning av brottsoffrets personliga omständigheter vilken görs av de behöriga myndigheterna, ska medlemsstaterna säkerställa att offer för människohandel erhåller särskild behandling som syftar till att förebygga sekundär viktigmisering genom att, i möjligaste mån och i enlighet med nationell rätt samt regler om juridiskt handlingsutrymme, praxis eller riktlinjer, undvika följande, nämligen

- a) onödig upprepning av förhör under utredning, åtal och rättegång,
- b) visuell kontakt mellan brottsoffer och tilltalade, även under avläggande av vittnesmål vid förhör och motförhör, genom lämpliga hjälpmedel, bland annat användning av lämplig kommunikationsteknik,
- c) avläggande av vittnesmål inför öppna dörrar, och
- d) onödiga frågor om privatlivet.

Artikel 13

Allmänna bestämmelser om hjälp, stöd och skyddsåtgärder för barn som är offer för människohandel

1. Barn som är offer för människohandel ska ges hjälp, stöd och skydd. Vid tillämpningen av detta direktiv ska barnets bästa komma i främsta rummet.

2. Om det råder osäkerhet om åldern på en person som har utsatts för människohandel och om det finns skäl att tro att personen är ett barn, ska medlemsstaterna säkerställa att denna person förutsätts vara ett barn så att personen erhåller omedelbar tillgång till hjälp, stöd och skydd i enlighet med artiklarna 14 och 15.

Artikel 14

Hjälp och stöd till barn som är offer

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärder för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn som fallit offer för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem. Medlemsstaterna ska inom rimlig tid ge barn som är brottsoffer

och barn till brottsoffer som ges hjälp och stöd enligt artikel 11 tillgång till utbildning i enlighet med sin nationella lagstiftning.

2. Medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel från det att barnet identifierats av myndigheterna, om de personer som i enlighet med nationell lagstiftning har föräldransvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och barnet.

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder, när så är lämpligt och möjligt, för att ge hjälp och stöd till familjen till det barn som är offer för människohandel, när familjen befinner sig på medlemsstatens territorium. Framför allt ska medlemsstaterna, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa artikel 4 i rambeslut 2001/220/RIF på den familjen.

4. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artikel 11.

Artikel 15

Skydd av barn som är offer för människohandel under brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga myndigheterna i samband med brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, utser ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel, om enligt den nationella lagstiftningen personerna med föräldransvar inte kan företräda barnet på grund av en intressekonflikt mellan dem och barnet.

2. Medlemsstaterna ska i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet säkerställa att barn som fallit offer för människohandel, om dessa inte har tillräckliga ekonomiska medel, ofördröjligen ges tillgång till kostnadsfri juridisk rådgivning och till ett kostnadsfritt juridiskt ombud, bland annat för att kunna begära ersättning.

3. Utan att det påverkar rätten till försvar ska medlemsstaterna vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande iakttas i samband med brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden som rör något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3:

- a) Att barnet förhörs utan onödigt dröjsmål efter det att uppgifterna har rapporterats till de behöriga myndigheterna.
- b) Att barnet, vid behov, förhörs i lokaler som utformats eller ställts i ordning för detta ändamål.

- c) Att barnet, vid behov, förhörs av eller genom yrkeskunniga personer som är särskilt utbildade för detta ändamål.
- d) Att samma personer, om så är möjligt och lämpligt, håller alla förhör med barnet.
- e) Att antalet förhör blir så få som möjligt och endast utförs om det är strikt nödvändigt för brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden.
- f) Att barnet får åtföljas av sitt juridiska ombud eller, om så är lämpligt, av en vuxen som barnet självt har valt, såvida det inte föreligger ett motiverat beslut som fastställer något annat med avseende på den personen.

4. Medlemsstaterna ska, i samband med utredningar av något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3, vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att alla förhör med ett barn som är offer för människohandel eller, i förekommande fall, med ett barnvittne, får videospelas, och att dessa videospelade förhör får användas som bevisning i straffrättsliga förfaranden inför domstol, i enlighet med bestämmelserna i medlemsstaternas nationella lagstiftning.

5. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att det i samband med straffrättsliga förfaranden i domstol som rör något av de brott som avses i artiklarna 2 och 3 kan beslutas

- a) att förhöret hålls inom lyckta dörrar och
- b) att barnet får höras i domstolen utan att vara närvarande, särskilt genom användning av lämplig kommunikationsteknik.
6. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artikel 12.

Artikel 16

Hjälp, stöd och skydd för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärderna för att hjälpa och stödja barn som fallit offer för människohandel, enligt vad som avses i artikel 14.1, vederbörligen beaktar de personliga och särskilda förhållanden som gäller för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att finna en varaktig lösning på grundval av en individuell bedömning av barnets bästa.

3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att man, vid behov, utser en förmyndare för ensamkommande barn som fallit offer för människohandel.

4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga myndigheterna i samband med

brottsutredningar och straffrättsliga förfaranden, i enlighet med brottsoffrens roll i det berörda rättssystemet, utser ett ombud om det inte finns någon medföljande vuxen eller om barnet skilts från sin familj.

5. Denna artikel ska tillämpas utan att det påverkar artiklarna 14 och 15.

Artikel 17

Ersättning till brottsoffer

Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott.

Artikel 18

Förebyggande

1. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, som utbildning, i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga åtgärder, även via Internet, till exempel informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram, om lämpligt i samarbete med relevanta organisationer inom det civila samhället och andra aktörer, i syfte att öka medvetenheten och minska risken för att människor, särskilt barn, faller offer för människohandel.

3. Medlemsstaterna ska främja regelbunden utbildning för tjänstemän som sannolikt kan komma i kontakt med offer och potentiella offer för människohandel, däribland poliser ute på fältet, så att de kan identifiera och hantera offer och potentiella offer för människohandel.

4. I syfte att på ett mer effektivt sätt förhindra och bekämpa människohandel genom att motverka efterfrågan ska medlemsstaterna överväga att vidta åtgärder för att straffbelägga användning av tjänster som är ett resultat av utnyttjande som avses i artikel 2, när denna användning sker med vetskap om att personen i fråga är offer för ett brott som avses i artikel 2.

Artikel 19

Nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer

Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella rapportörer eller motsvarande mekanismer. Uppgifterna för dessa mekanismer ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som verkar på detta område, samt utarbetande av rapporter.

*Artikel 20***Samordning av unionens strategi mot människohandel**

För att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för samordnaren för kampen mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till samordnaren för kampen mot människohandel översända den information som avses i artikel 19 och på grundval av vilken samordnaren för kampen mot människohandel ska bidra till en rapport som kommissionen vartannat år ska utarbeta om framstegen i kampen mot människohandel.

*Artikel 21***Ersättande av rambeslut 2002/629/RIF**

Rambeslut 2002/629/RIF om bekämpande av människohandel ersätts härmed med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv, dock utan att det påverkar medlemsstaternas skyldigheter när det gäller tidsfristen för införlivande i nationell lagstiftning av rambeslutet.

Med avseende på de medlemsstater som deltar i antagandet av detta direktiv ska hänvisningar till rambeslut 2002/629/RIF anses som hänvisningar till detta direktiv.

*Artikel 22***Införlivande**

1. Medlemsstaterna ska senast den 6 april 2013 sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv.
2. Medlemsstaterna ska till kommissionen överlämna texten till de bestämmelser genom vilka skyldigheterna enligt detta direktiv införlivas med deras nationella lagstiftning.
3. När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan

hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

*Artikel 23***Rapportering**

1. Kommissionen ska senast den 6 april 2015 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa bestämmelserna i detta direktiv, inbegripet en beskrivning av de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 18.4, vid behov åtföljd av lagstiftningsförslag.

2. Kommissionen ska senast den 6 april 2016 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en bedömning av vilken inverkan den befintliga nationella lagstiftningen som kriminaliserar användare av tjänster som är ett resultat av utnyttjande av människohandel har på förebyggandet av människohandel, vid behov åtföljd av lämpliga förslag.

*Artikel 24***Ikraftträdande**

Detta direktiv träder i kraft samma dag som det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*.

*Artikel 25***Adressater**

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Strasbourg den 5 april 2011.

På Europaparlamentets vägnar

J. BUZEK
Ordförande

På rådets vägnar

GYŐRI E.
Ordförande



2024/1712

24.6.2024

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

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DETTA DIREKTIV

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artiklarna 82.2 och 83.1,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽²⁾, och

av följande skäl:

- (1) Människohandel är ett allvarligt brott som ofta begås inom ramen för organiserad brottslighet, utgör en grov kränkning av de grundläggande rättigheterna och är uttryckligen förbjudet enligt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (*stadgan*). Att förebygga och bekämpa människohandel, samt att stödja offren för människohandel oavsett ursprungsland, är en prioriterad angelägenhet för unionen och medlemsstaterna.
- (2) Det finns olika grundorsaker till människohandel. Fattigdom, konflikter, ojämlikhet, könsrelaterat våld, avsaknad av goda sysselsättningsmöjligheter eller socialt stöd, humanitära kriser, statslöshet och diskriminering är några av de främsta faktorer som gör människor, särskilt kvinnor, barn och personer som tillhör marginaliserade grupper, sårbara för att utsättas för människohandel.
- (3) Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/36/EU ⁽³⁾ är unionens viktigaste rättsliga instrument för att förebygga och bekämpa människohandel och skydda offren för detta brott. Det direktivet utgör en övergripande ram för insatser mot människohandel genom att fastställa minimiregler för brottsrekvisit och påföljder. Det innehåller också gemensamma bestämmelser som syftar till att stärka det förebyggande arbetet mot människohandel, stödet till och skyddet av brottsoffer, med beaktande av ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv och genom att tillämpa ett angreppssätt som sätter offren i centrum.
- (4) Människohandel kan förvärras om den sammanfaller med diskriminering på grund av en kombination av kön och andra diskrimineringsgrunder som är förbjudna enligt unionsrätten. Medlemsstaterna bör därför ta vederbörlig hänsyn till brottsoffer som drabbas av sådan intersektionell diskriminering och till den ökade sårbarhet som detta leder till genom att föreskriva särskilda åtgärder där det förekommer diskriminering på samverkande grunder. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt diskriminering på grund av ras och etniskt ursprung.
- (5) I sitt meddelande av den 14 april 2021 om EU:s strategi mot människohandel 2021–2025 fastställde kommissionen ett multidisciplinärt och övergripande angreppssätt som omfattar alltifrån förebyggande arbete mot människohandel och skydd av offren, till åtgärder för att lagföra och döma människohandlare. Meddelandet omfattar en rad åtgärder i vars genomförande organisationer i det civila samhället bör ha en framträdande roll. För att hantera framväxande trender när det gäller människohandel och åtgärda brister som konstaterats av kommissionen, samt för att

⁽¹⁾ EUT C 228, 29.6.2023, s. 108.

⁽²⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 23 april 2024 (ännu inte offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 27 maj 2024.

⁽³⁾ 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, s. 1).

intensifiera insatserna mot denna typ av brottslighet, är det nödvändigt att ändra direktiv 2011/36/EU. De konstaterade brister i de straffrättsliga åtgärderna som kräver en anpassning av den rättsliga ramen har att göra med människohandelsbrott som begås i juridiska personers intresse, systemet för uppgiftsinsamling, samarbetet och samordningen på unionsnivå och nationell nivå och de nationella system som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt specialiserad hjälp och stöd till offer för människohandel.

- (6) De människohandelsbrott för vilka brottsrekvisit fastställs i direktiv 2011/36/EU kan redan omfatta utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption, i den mån samtliga kriterier som utgör dessa brott är uppfyllda. Med tanke på hur allvarliga dessa företeelser är och för att få bukt med det faktum att människohandelsbrott som begås för andra ändamål än sexuell exploatering eller arbetskraftsexploatering stadigt ökar i fråga om antal och relevans bör dock utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption inkluderas som former av utnyttjande i det direktivet, i den mån de uppfyller brottsrekvisiten för människohandel, inbegripet rekvisitet om otillbörligt medel. När det mer specifikt gäller människohandel som syftar till utnyttjande av surrogatmoderskap riktar sig det här direktivet mot dem som tvingar eller vilsleder kvinnor att agera som surrogatmodrar. De ändringar av direktiv 2011/36/EU som görs genom det här direktivet påverkar inte definitionerna av äktenskap, adoption, tvångsäktenskap och illegal adoption, eller av andra brott än människohandel med anknytning till detta, när dessa fastställs i nationell eller internationell rätt. De reglerna påverkar inte heller nationella regler om surrogatmoderskap, inbegripet inom straffrätt eller familjerätt.
- (7) Barn som omfattas av boendeplaceringar eller är placerade på slutna institutioner är en grupp som löper särskilt stor risk att bli föremål för människohandel. De kan falla offer för människohandel när de placeras på dessa institutioner, under placeringen och efter.
- (8) Allt fler människohandelsbrott begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik. Människohandlare använder ofta internet och sociala medier för bland annat rekrytering, annonsering eller utnyttjande av brottsoffer, samt för att utöva kontroll över dem och organisera transport av dem. Internet och sociala medier används också för att sprida exploaterande material. Informationsteknik gör det också svårare att snabbt upptäcka brotten och identifiera brottsoffer och gärningsmän.
- (9) Den befintliga rättsliga ramen i direktiv 2011/36/EU omfattar redan, inom ramen för de fastställda brottsrekvisiten för människohandel, brott som begås med hjälp av informations- och kommunikationsteknik, till exempel vid rekrytering och utnyttjande av brottsoffer, organisering av deras transport och inkvartering, annonsering av brottsoffer på nätet och kontakter med potentiella kunder, kontroll av brottsoffer och kommunikation mellan gärningsmän, inbegripet alla relaterade finansiella transaktioner. För att ta itu med människohandlarnas tillvägagångssätt måste de brottsbekämpande myndigheterna förbättra sin digitala förmåga och expertis och hålla jämna steg med den tekniska utvecklingen. Dessutom uppmanas medlemsstaterna att överväga användningen av förebyggande åtgärder, särskilt sådana som syftar till att motverka efterfrågan och riktar in sig på frågan om missbruk av onlinetjänster för människohandel.
- (10) Påföljdsnivån för människohandel bör återspegla graden av klander, som är större i samband med allvarligare gärningar, och de mer skadliga och långvariga konsekvenser som dessa får för brottsoffren. Detta omfattar den förstärkande effekt som spridning av exploaterande material kan medföra, inbegripet spridning i slutna grupper som är tillgängliga för ett begränsat antal deltagare. Det är därför nödvändigt att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret fastställs som en försvärande omständighet.
- (11) Även om det inte finns någon skyldighet att utdöma en strängare påföljd bör medlemsstaterna säkerställa att domare och domstolar har möjlighet att beakta de försvärande omständigheter som fastställs i detta direktiv när de bestämmer straffet för gärningsmän. Det är alltså domaren eller domstolen som med beaktande av samtliga omständigheter i det enskilda fallet avgör om straffet ska skärpas på grund av de specifika försvärande omständigheterna. Medlemsstaterna bör inte vara skyldiga att föreskriva försvärande omständigheter om det i nationell rätt föreskrivs att spridning med hjälp av informations- och kommunikationsteknik av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som inbegriper brottsoffret utgör ett brott som kan bestraffas som ett separat brott och detta kan leda till strängare påföljder enligt nationell rätt.

- (12) För att stärka de straffrättsliga åtgärderna mot människohandelsbrott som begås till förmån för juridiska personer och avskräcka från dessa brott bör påföljderna och sanktionerna för juridiska personer klargöras och anpassas till unionens övriga straffrättsliga instrument. Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU⁽⁴⁾, 2014/24/EU⁽⁵⁾ och 2014/25/EU⁽⁶⁾ utgör en lagkraftvunnen dom om barnarbete eller andra former av människohandel en grund för uteslutning från deltagande i ett upphandlingsförfarande eller ett koncessionstilldelningsförfarande. Medlemsstaterna kan dock besluta att bland de straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder som kan åläggas juridiska personer också inkludera uteslutande av sådana juridiska personer från upphandlingsförfaranden eller koncessioner, så att även upphandlingar och koncessioner under tröskelvärdena i de relevanta direktiven omfattas.
- (13) I Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260⁽⁷⁾ fastställs minimiregler om frysning och förverkande av hjälpmedel vid och vinning av brott i straffrättsliga förfaranden, och det direktivet är tillämpligt på de brott som omfattas av direktiv 2011/36/EU. Bestämmelserna i direktiv 2011/36/EU om frysning och förverkande är därför inte längre aktuella och bör upphävas.
- (14) I direktiv 2011/36/EU fastställs möjligheten att avstå från att lagföra och utdöma påföljder för offer för människohandel när det gäller brott som de har tvingats utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel. Det är lämpligt att utvidga den berörda bestämmelsens tillämpningsområde till all olaglig verksamhet som brottsoffer har tvingats att utföra som en direkt följd av att de utsatts för människohandel, såsom administrativa överträdelser med anknytning till prostitution, tiggeri, olovligt uppehållande eller odeklarerat arbete, eller andra handlingar som inte är av straffrättslig karaktär men som är föremål för administrativa eller ekonomiska påföljder eller sanktioner, i enlighet med nationell rätt, för att ytterligare uppmuntra offer för människohandel att anmäla brottet eller söka stöd och hjälp och försäkra dem om möjligheterna att inte hållas ansvariga.
- (15) För att stärka den nationella förmågan att på ett tidigt stadium upptäcka och identifiera brottsoffer och slussa dem vidare till lämpliga skydds-, hjälp- och stödtjänster är det nödvändigt att genom lagar och andra författningar fastställa en eller flera vidare slussningsmekanismer i medlemsstaterna. Inrättandet av formella vidare slussningsmekanismer och utseendet av en nationell kontaktpunkt för gränsöverskridande vidare slussning av brottsoffer är åtgärder som är av grundläggande betydelse för att förbättra gränsöverskridande samarbete. En vidare slussningsmekanism bör vara en öppen, tillgänglig och harmoniserad ram som underlättar tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till offer för människohandel och som underlättar deras vidare slussning till ansvariga nationella organisationer och organ. En sådan ram bör identifiera deltagande behöriga myndigheter, organisationer i det civila samhället och andra berörda parter samt fastställa deras respektive ansvarsområden, inbegripet förfaranden och kommunikationslinjer. Dessa vidare slussningsmekanismer kan utgöras av en uppsättning fastställda förfaranden, riktlinjer, samarbetsarrangemang eller protokoll. En vidare slussningsmekanism bör tillämpas för alla brottsoffer och för alla former av människohandelsbrott, med beaktande av varje brottsoffers individuella utsatthet. Medlemsstaterna uppmanas att ha en enda vidare slussningsmekanism när organisationen av den offentliga förvaltningen tillåter detta. Kontaktpunkten bör fungera som kontaktpunkt för den gränsöverskridande vidare slussningen av brottsoffer i förbindelserna mellan de myndigheter eller institutioner som ansvarar för gränsöverskridande stöd till brottsoffer i de olika medlemsstaterna, men inte som kontaktpunkt för brottsoffren själva. Kontaktpunkterna kan bygga på befintliga mekanismer eller styrningsstrukturer och behöver inte ersätta nationella klagomålsmekanismer eller telefonjourer.
- (16) För att förbättra hjälpen och stödet till offer för människohandel bör medlemsstaterna säkerställa att brottsoffer har tillgång till skyddade boenden och säker inkvartering som är utrustade för att tillgodose de särskilda behoven hos offer för människohandel. För att öka säkerheten för förmodade eller identifierade brottsoffer uppmanas medlemsstaterna att kräva att personal som kommer i kontakt med offer för människohandel på skyddade boenden inte tidigare förekommer i belastningsregistret för brott som rör människohandel eller andra brott som leder till allvarliga tvivel om deras förmåga att ta på sig en roll som medför ansvar i fråga om brottsoffer.

⁽⁴⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/23/EU av den 26 februari 2014 om tilldelning av koncessioner (EUT L 94, 28.3.2014, s. 1).

⁽⁵⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 65).

⁽⁶⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/25/EU av den 26 februari 2014 om upphandling av enheter som är verksamma på områdena vatten, energi, transporter och posttjänster och om upphävande av direktiv 2004/17/EG (EUT L 94, 28.3.2014, s. 243).

⁽⁷⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1260 av den 24 april 2024 om återvinning av tillgångar och förverkande (EUT L 2024/1260, 2.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1260/oj>).

- (17) Personer med funktionsnedsättning, i synnerhet kvinnor och barn, löper högre risk att falla offer för människohandel. Medlemsstaterna bör beakta de särskilda behoven hos personer med funktionsnedsättning som är offer för människohandel vid tillhandahållandet av stödåtgärder åt dem.
- (18) Medlemsstaterna bör också säkerställa att brottsoffer får stöd oavsett nationalitet eller statslöshet, medborgarskap, bosättningsort eller uppehållsstatus och oavsett form av utnyttjande. Stödet bör syfta till en fullständig återintegrering i samhället, vilket kan omfatta tillgång till utbildning och tillträde till arbetsmarknaden, i enlighet med nationell rätt, samt återgång till ett självständigt liv.
- (19) Medlemsstaterna bör vid asylförfaranden beakta den särskilt utsatta situationen för de offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd, inbegripet, i tillämpliga fall, genom särskilda förfarandegarantier i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 ⁽⁸⁾, och särskilda mottagningsbehov i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 ⁽⁹⁾.
- (20) För att förebygga att brottsoffer utsätts för upprepad människohandel inom unionen är det viktigt att medlemsstaterna, när de överför brottsoffer enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 ⁽¹⁰⁾, inte överför dem till en medlemsstat där det finns välgrundade skäl att anta att de, till följd av överföringen till den medlemsstaten, skulle komma att löpa en verklig risk att utsättas för sådan kränkning av sina grundläggande rättigheter som innebär omänsklig eller förnedrande behandling i den mening som avses i artikel 4 i stadgan.
- (21) Offer för människohandel har rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status. I tillämpliga fall kan de även beviljas uppehållstillstånd enligt rådets direktiv 2004/81/EG ⁽¹¹⁾. Medlemsstaterna bör därför säkerställa att de två berörda förfarandena kompletterar varandra och inte utgör hinder för varandra.
- (22) Statslösa personer löper större risk att falla offer för människohandel. Vid tillämpningen av detta direktiv är det viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt denna utsatta grupp.
- (23) Barn betraktas som en av de mest utsatta grupperna 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. Medlemsstaterna bör främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med dessa barn för att upptäcka och identifiera dem som brottsoffer.
- (24) Alla åtgärder som begränsar barns frihet i syfte att skydda dem mot människohandel bör vara strikt nödvändiga, proportionella och rimliga i förhållande till målet att skydda det enskilda barnet.
- (25) För att underlätta utbetalning av ersättning till brottsoffer kan medlemsstaterna inrätta en nationell brottsofferfond eller liknande instrument som kan omfatta lagar som säkerställer ersättning till offer för människohandel.
- (26) För att utveckla ett enhetligt politiskt agerande som syftar till att motverka den efterfrågan som ligger till grund för människohandel, och för att ytterligare stärka och harmonisera de straffrättsliga åtgärderna i medlemsstaterna för att minska den efterfrågan, är det viktigt att kriminalisera användningen av tjänster där brottsoffret utnyttjas för att tillhandahålla sådana tjänster och användaren har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för

⁽⁸⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>).

⁽⁹⁾ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2024/1346 av den 14 maj 2024 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (EUT L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>).

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1351 av den 14 maj 2024 om asyl- och migrationshantering, om ändring av förordningarna (EU) 2021/1147 och (EU) 2021/1060 och om upphävande av förordning (EU) nr 604/2013 (EUT L, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>).

⁽¹¹⁾ 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, s. 19).

ett människohandelsbrott. Kriminaliseringen av detta ingår i ett sammanhållet angreppssätt för att minska efterfrågan, som syftar till att motverka den starka efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande. Kriminaliseringen bör inriktas endast på användning av tjänster som tillhandahålls inom ramen för utnyttjande som omfattas av brottet människohandel. Brottet bör därför inte gälla kunder som köper produkter som tillverkats under exploaterande arbetsvillkor, eftersom de inte är användare av en tjänst. I detta direktiv fastställs en rättslig minimiram i detta avseende, och det står medlemsstaterna fritt att anta eller behålla strängare straffrättsliga regler. Medlemsstaterna kan i sin nationella rätt kriminalisera köp av sexuella handlingar. Detta direktiv påverkar inte medlemsstaternas sätt att hantera prostitution i sin nationella rätt.

- (27) Detta direktiv kriminaliserar användningen av en tjänst som tillhandahålls av ett offer för människohandel när användaren av tjänsten har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är ett brottsoffer. Begreppet *vetskap* bör tolkas i enlighet med nationell rätt. Vid bedömningen av huruvida användaren hade vetskap om att personen var offer för människohandel, och utan att det påverkar rättsväsendets oberoende, bör de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall beaktas. Vetskap kan härledas från objektiva, faktiska omständigheter. Omständigheterna kan bland annat avse brottsoffren själva, de förhållanden under vilka brottsoffren skulle tillhandahålla tjänsterna och särskilda omständigheter som kan ses som tecken på att människohandlaren kontrollerar brottsoffren. När det gäller omständigheter som rör brottsoffren själva kan bristande kunskaper i ett nationellt eller regionalt språk, uppenbara tecken på psykisk eller fysisk skada eller rädsla, eller bristande kunskap om de städer eller platser där de befinner sig eller har befunnit sig beaktas. När det gäller de förhållanden under vilka tjänsterna skulle tillhandahållas kan hänsyn tas till levnadsstandarden och arbetsvillkoren för den som tillhandahåller tjänsten samt till förhållandena i de lokaler där tjänsten tillhandahölls. Tecken på att en människohandlare kontrollerar brottsoffer kan fastställas när de som tillhandahåller tjänsten är föremål för uppenbara externa kontrollåtgärder, begränsning av den fria rörligheten, eller om de som utför tjänsten inte är i besittning av sina nationella identitetskort eller pass.
- (28) Förebyggande åtgärder och åtgärder för att minska efterfrågan bör vara målinriktade och differentierade för att på ett effektivt sätt ta itu med särdragen hos olika former av människohandel. För att uppnå målet att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för människohandel är det viktigt att medlemsstaterna överväger att vidta ytterligare lämpliga åtgärder inriktade på potentiella och nuvarande användare, såsom att erbjuda särskilt utformade kampanjer som syftar till att öka medvetenheten.
- (29) Inom ramen för utbildning, och för att säkerställa ett effektivt genomförande av nationella bestämmelser om avstående från att lagföra eller utdöma påföljder, bör medlemsstaterna öka medvetenheten bland åklagare och brottsbekämpande myndigheter som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel.
- (30) För att stärka de nationella politiska åtgärderna är det nödvändigt att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, och medlemsstaterna bör kunna inrätta oberoende organ. Det faller inom medlemsstaternas behörighetsområde att besluta vilka enheter som ska utses eller inrättas som nationella samordnare för arbetet mot människohandel, eller som motsvarande mekanismer eller oberoende organ, oavsett deras benämning, i enlighet med principen om medlemsstaternas självbestämmanderätt i processuella frågor, förutsatt att dessa enheter har den kompetens som krävs för att utföra de uppgifter som föreskrivs i detta direktiv.
- (31) Insamling av exakta, sammanhängande och anonymiserade uppgifter och ett snabbt offentliggörande av insamlade uppgifter och statistik är av grundläggande betydelse för att få fullständiga kunskaper om människohandelns omfattning inom unionen. Införandet av ett krav på att medlemsstaterna varje år ska samla in och rapportera harmoniserad statistik om människohandel till kommissionen är ett betydelsefullt steg för att öka de allmänna kunskaperna om denna företeelse och säkerställa att de åtgärder och strategier som antas baseras på ett statistiskt underlag.
- (32) Till stöd för sin nationella politik bör medlemsstaterna också utarbeta nationella handlingsplaner mot människohandel.
- (33) När det gäller barn uppmanas medlemsstaterna att säkerställa att de nationella systemen för skydd av barn utarbetar särskilda planer för att förebygga människohandel, även för barn inom boendeplaceringar eller slutna institutioner.

- (34) Eftersom målen för detta direktiv, nämligen att förebygga och bekämpa människohandel samt skydda offren för detta brott, inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna utan snarare, på grund av åtgärdens omfattning och verkningar, kan uppnås bättre på unionsnivå, kan unionen vidta åtgärder i enlighet med subsidiaritetsprincipen i artikel 5 i fördraget om Europeiska unionen. I enlighet med proportionalitetsprincipen i samma artikel går detta direktiv inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.
- (35) Detta direktiv är förenligt med de grundläggande rättigheter och de principer som erkänns i stadgan, särskilt respekt för och skydd av människans värdighet, förbud mot slaveri, tvångsarbete och människohandel, människans rätt till fysisk och mental integritet, förbud mot tortyr och annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, rätt till frihet och säkerhet, skydd av personuppgifter, yttrandefrihet och informationsfrihet, fritt yrkesval och rätt att arbeta, jämställdhet mellan kvinnor och män, barnets rättigheter, rättigheter för personer med funktionsnedsättning och förbud mot barnarbete, rätt till ett effektivt rättsmedel och en rättvis rättegång samt principerna om legalitet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Detta direktiv syftar särskilt till att säkerställa full respekt för dessa rättigheter och principer, som ska genomföras i enlighet med detta.
- (36) I enlighet med artiklarna 3 och 4a.1 i protokoll nr 21 om Förenade kungarikets och Irlands ställning med avseende på området med frihet, säkerhet och rättvisa, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, har Irland genom en skrivelse av den 20 april 2023 meddelat att det önskar delta i antagandet och tillämpningen av detta direktiv.
- (37) I enlighet med artiklarna 1 och 2 i protokoll nr 22 om Danmarks ställning, fogat till fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, deltar Danmark inte i antagandet av detta direktiv, som inte är bindande för eller tillämpligt på Danmark.
- (38) I enlighet med den gemensamma politiska förklaringen av den 28 september 2011 från medlemsstaterna och kommissionen om förklarande dokument ⁽¹²⁾, har medlemsstaterna åtagit sig att, när det är motiverat, låta anmälan av införlivandeåtgärder åtföljas av ett eller flera dokument som förklarar förhållandet mellan de olika delarna i direktivet och motsvarande delar i de nationella instrumenten för införlivande. Lagstiftaren anser att det är motiverat att sådana dokument översänds avseende detta direktiv.
- (39) Direktiv 2011/36/EU bör därför ändras i enlighet med detta.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Ändringar av direktiv 2011/36/EU

Direktiv 2011/36/EU ska ändras på följande sätt:

1. Artikel 2 ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 3 ska ersättas med följande:

”3. Utnyttjande ska omfatta åtminstone utnyttjande av andras prostitution eller andra former av sexuell exploatering, tvångsarbete eller tvångstjänster, inklusive tiggeri, slaveri eller slaveriliknande förhållanden, trälldom, utnyttjande av brottslig verksamhet eller avlägsnande av organ, eller utnyttjande av surrogatmoderskap, av tvångsäktenskap eller av illegal adoption.”

b) Punkt 5 ska ersättas med följande:

”5. När en gärning som avses i punkt 1 involverar ett barn ska det vara ett straffbelagt människohandelsbrott, även om inget av de medel som anges i punkt 1 har använts. Den här punkten ska inte tillämpas på sådant utnyttjande av surrogatmoderskap som avses i punkt 3, såvida inte surrogatmodern är ett barn.”

⁽¹²⁾ EUT C 369, 17.12.2011, s. 14.

2. Artikel 4 ska ändras på följande sätt:
- a) Punkt 2 d ska ersättas med följande:
- ”d) har begåtts med användande av grovt våld eller vållat brottsoffret särskilt allvarlig skada, inbegripet fysisk eller psykisk skada.”
- b) Punkt 3 ska ersättas med följande:
- ”3. Medlemsstaterna ska när det rör ett brott som avses i artikel 2 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att följande, i enlighet med relevanta bestämmelser i nationell rätt, betraktas som försvårande omständigheter:
- a) Det faktum att brottet har begåtts av offentliga tjänstemän i samband med deras tjänsteutövning.
- b) Det faktum att gärningsmannen med hjälp av informations- och kommunikationsteknik underlättade eller genomförde spridning av bilder, videor eller liknande material av sexuell karaktär som involverar brottsoffret.”
3. Artikel 5 ska ändras på följande sätt:
- a) I punkt 1 ska de inledande orden ersättas med följande:
- ”1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att juridiska personer kan ställas till ansvar för något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 och som begåtts till förmån för den juridiska personen av en person som agerat antingen enskilt eller som en del av den juridiska personens organisation och som har en ledande ställning inom den juridiska personen, grundad på”.
- b) Punkterna 2 och 3 ska ersättas med följande:
- ”2. Medlemsstaterna ska också säkerställa att en juridisk person kan ställas till ansvar när brister i den övervakning eller kontroll som ska utföras av en sådan person som avses i punkt 1 har gjort det möjligt för en person som är underställd den juridiska personen att till dennes förmån begå något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1.
3. Den juridiska personens ansvar enligt punkterna 1 och 2 ska inte utesluta lagföring av fysiska personer som medverkar som gärningsmän, anstiftare eller medhjälpare till något av de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1.”
4. Artikel 6 ska ersättas med följande:
- ”Artikel 6
- Påföljder och sanktioner för juridiska personer**
1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att en juridisk person som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 kan bli föremål för effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder.
2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att påföljder, sanktioner eller åtgärder för juridiska personer som har ställts till ansvar enligt artikel 5.1 eller 5.2 för de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 ska innefatta böter eller sanktionsavgifter och kan innefatta andra straffrättsliga eller icke-straffrättsliga påföljder, sanktioner eller åtgärder, såsom
- a) fråntagande av rätt till offentliga förmåner eller stöd,
- b) uteslutning från tillgång till offentlig finansiering, inklusive anbudsförbanden, bidrag, koncessioner och licenser,
- c) tillfälligt eller permanent näringsförbud,
- d) återkallande av tillstånd och auktorisationer att bedriva verksamhet som ledde till det relevanta brottet,
- e) rättslig övervakning,

- f) rättsligt beslut om upplösning av verksamheten,
- g) stängning av inrättningar som har använts för att begå brottet,
- h) om det finns ett allmänintresse, offentliggörande av hela eller delar av det rättsliga avgörande som rör det begångna brottet och de påföljder, sanktioner eller åtgärder som utdömts, utan att det påverkar tillämpningen av reglerna om integritet och skydd av personuppgifter.”
5. Artikel 7 ska utgå.
6. Artikel 8 ska ersättas med följande:
- ”Artikel 8
- Avstående från att lagföra eller utdöma påföljd för brottsoffret**
- Medlemsstaterna ska i överensstämmelse med de grundläggande principerna i sina rättssystem vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna har befogenhet att avstå från att lagföra eller straffa människohandelsoffer för deras deltagande i brottslig eller annan olaglig verksamhet som de har tvingats att begå som en direkt följd av att de utsatts för någon av de gärningar som avses i artikel 2.”
7. Artikel 9 ska ändras på följande sätt:
- a) Punkt 1 ska ersättas med följande:
- ”1. Medlemsstaterna ska säkerställa att utredning eller lagföring av brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 inte är beroende av anmälan eller angivelse av målsäganden och att straffrättsliga förfaranden kan fortsätta även om målsäganden har tagit tillbaka sina uppgifter.”
- b) Punkt 3 ska ersättas med följande:
- ”3. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de personer, enheter eller avdelningar som har ansvaret för att utreda eller lagföra de brott som avses i artiklarna 2 och 3 har lämplig utbildning. Medlemsstaterna ska säkerställa att personer, enheter eller avdelningar som utreder och lagför de brott som avses i artiklarna 2 och 3 när dessa begås eller underlättas med hjälp av informations- eller kommunikationsteknik, har lämplig sakkunskap och teknisk kapacitet. Medlemsstaterna uppmanas att inrätta specialiserade enheter inom brottsbekämpande myndigheter och åklagarmyndigheter, när så är lämpligt och i enlighet med sina nationella rättssystem.”
8. Artikel 10 ska ändras på följande sätt:
- a) I punkt 1 ska de inledande orden ersättas med följande:
- ”1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att fastställa sin behörighet när det gäller de brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 när”.
- b) I punkt 2 ska de inledande orden ersättas med följande:
- ”2. En medlemsstat ska underrätta kommissionen om den beslutar att fastställa ytterligare behörighet över ett brott som avses i artiklarna 2, 3 och 18a.1 vilket har begåtts utanför dess territorium, till exempel när”.
9. Artikel 11 ska ändras på följande sätt:
- a) Punkt 1 ska ersättas med följande:
- ”1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att brottsoffer får specialiserad hjälp och stöd utifrån ett angreppssätt som sätter brottsoffren i centrum och som har ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv före, under och en lämplig tid efter de straffrättsliga förfarandena så att de kan utöva de rättigheter som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU (*) och i det här direktivet.
- (*) Europaparlamentets och rådets direktiv 2012/29/EU av den 25 oktober 2012 om fastställande av miniminormer för brottsoffers rättigheter och för stöd till och skydd av dem samt om ersättande av rådets rambeslut 2001/220/RIF (EUT L 315, 14.11.2012, s. 57).”

b) Punkterna 4 och 5 ska ersättas med följande:

"4. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att genom lagar och andra författningar inrätta en eller flera mekanismer som syftar till tidig upptäckt och identifiering av samt hjälp och stöd till identifierade och förmodade brottsoffer i samarbete med relevanta stödorganisationer samt för att utse en kontaktpunkt för gränsöverskridande vidareutslussning av brottsoffer.

Vidareutslussningsmekanismernas uppgifter enligt denna punkt ska åtminstone inbegripa följande:

- a) Fastställande av minimistandarder för upptäckt och tidig identifiering av brottsoffer och anpassning av förfarandena för sådan upptäckt och identifiering till de olika former av utnyttjande som omfattas av detta direktiv.
- b) Hänvisning av brottsoffer till det stöd och den hjälp som är lämpligast.
- c) Inrättande av samarbetsarrangemang eller samverkansformer med asylmyndigheterna i syfte att säkerställa att hjälp, stöd och skydd ges till offer för människohandel som också är i behov av internationellt skydd eller som önskar ansöka om sådant skydd, med beaktande av brottsoffrets individuella omständigheter.

5. De hjälp- och stödåtgärder som avses i punkterna 1 och 2 ska tillhandahållas med informerat samtycke och ska åtminstone omfatta en levnadsstandard som kan säkerställa brottsoffrens försörjning, genom åtgärder som tillhandahållande av lämplig och säker inkvartering, inbegripet skyddade boenden och annan lämplig tillfällig inkvartering, och materiellt understöd samt nödvändig hälso- och sjukvård, och, när det är lämpligt, psykologiskt stöd, rådgivning och information, översättning och tolkning."

c) Följande punkt ska införas:

"5a. De skyddade boenden och annan lämplig tillfällig inkvartering som avses i punkt 5 ska tillhandahållas i tillräckligt antal och vara lättillgängliga för förmodade och identifierade offer för människohandel. De skyddade boendena och annan lämplig tillfällig inkvartering ska underlätta återhämtning genom att erbjuda adekvata och lämpliga boendeförhållanden med målet att personerna ska kunna återgå till ett självständigt liv. De ska också vara utrustade så att de särskilda behoven hos barn tillgodoses, inbegripet behoven hos barn som är brottsoffer."

d) Punkt 6 ska ersättas med följande:

"6. Den information som avses i punkt 5 ska, vid behov, omfatta information om betänketid och återhämtningsperiod enligt direktiv 2004/81/EG samt information om möjligheten att beviljas internationellt skydd enligt förordning (EU) 2024/1347 (*) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 (**), eller enligt andra internationella instrument eller andra liknande nationella regler.

(*) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1347 av den 14 maj 2024 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet och om ändring av rådets direktiv 2003/109/EG och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU (EUT L, 2024/1347, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj>).

(**) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1348 av den 14 maj 2024 om upprättande av ett gemensamt förfarande för internationellt skydd i unionen och om upphävande av direktiv 2013/32/EU (EUT L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>).

10. Följande artikel ska införas:

"Artikel 11a

Offer för människohandel som kan vara i behov av internationellt skydd

1. Medlemsstaterna ska säkerställa komplementaritet och samordning mellan asylmyndigheterna och de myndigheter som deltar i arbetet mot människohandel.
2. Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel kan utöva sin rätt att ansöka om internationellt skydd eller motsvarande nationell status, inbegripet när offret får hjälp, stöd och skydd som ett förmodat eller identifierat offer för människohandel."

11. I artikel 12 ska punkt 1 ersättas med följande:

"1. De skyddsåtgärder som anges i denna artikel ska tillämpas utöver de rättigheter som fastställs i direktiv 2012/29/EU."

12. I artikel 13 ska följande punkt läggas till:

"3. Medlemsstaterna ska säkerställa att förfarandena för att anmäla ett brott enligt detta direktiv är säkra, genomförs på ett konfidentiellt sätt i enlighet med nationell rätt, är utformade och tillgängliga på ett barnvänligt sätt och använder ett språk som är anpassat till ålder och mognad för barn som är brottsoffer."

13. I artikel 14 ska punkterna 1, 2 och 3 ersättas med följande:

"1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att de särskilda åtgärder för att på kort och lång sikt bistå och stödja barn som fallit offer för människohandel i deras fysiska och psykosociala återhämtning vidtas efter en individuell bedömning av varje enskilt barns särskilda omständigheter i syfte att finna en varaktig lösning för barnet med beaktande av barnets synpunkter, behov och problem, inbegripet program för att stödja deras övergång till myndighet och vuxenliv i syfte att undvika att de åter blir föremål för människohandel. Medlemsstaterna ska inom rimlig tid ge barn som är brottsoffer och barn till brottsoffer som ges hjälp och stöd i enlighet med artikel 11 tillgång till utbildning i enlighet med sin nationella rätt.

2. Medlemsstaterna ska utse en förmyndare eller ett ombud för ett barn som fallit offer för människohandel från det att barnet identifierats av myndigheterna, om de personer som i enlighet med nationell rätt har föräldraansvar inte kan säkerställa barnets bästa och/eller företräda barnet till följd av en intressekonflikt mellan dem och det barn som är brottsoffer. Medlemsstaterna ska säkerställa att en annan förmyndare eller ett annat ombud utses i händelse av en intressekonflikt mellan förmyndaren eller ombudet och det barn som är brottsoffer.

3. Medlemsstaterna ska vidta åtgärder, när så är lämpligt och möjligt, för att ge hjälp och stöd till familjen till det barn som är offer för människohandel, när familjen befinner sig på medlemsstatens territorium. Framför allt ska medlemsstaterna, där det är lämpligt och möjligt, tillämpa artikel 4 i direktiv 2012/29/EU på familjen."

14. Artiklarna 17 och 18 ska ersättas med följande:

"Artikel 17

Ersättning till brottsoffer

Medlemsstaterna ska säkerställa att offer för människohandel får tillgång till befintliga system för ersättning till brottsoffer för uppsåtliga våldsbrott. Medlemsstaterna får inrätta en nationell brottsofferfond eller ett liknande instrument, i enlighet med sin nationella lagstiftning, för att betala ut ersättning till brottsoffer.

Artikel 18

Förebyggande

1. Medlemsstaterna ska med beaktande av särdragen hos de olika formerna av utnyttjande vidta lämpliga åtgärder såsom utbildning och kampanjer, i förekommande fall med särskild uppmärksamhet på onlinedimensionen, i syfte att motverka och minska den efterfrågan som ligger till grund för alla former av utnyttjande som är relaterade till människohandel.

2. Medlemsstaterna ska vidta lämpliga jämställdhetsmedvetna och barnvänliga åtgärder, även via internet, till exempel informationskampanjer och kampanjer för att öka medvetenheten samt forsknings- och utbildningsprogram, inbegripet främjande av digital kompetens och digitala färdigheter, som i lämpliga fall ska genomföras i samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället och andra aktörer såsom den privata sektorn, i syfte att öka medvetenheten och minska risken för att människor, särskilt barn och personer med funktionsnedsättning, faller offer för människohandel."

15. Följande artiklar ska införas:

"Artikel 18a

Brott som rör användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för människohandel

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att avsiktlig användning av tjänster som tillhandahålls av ett offer för ett brott som avses i artikel 2 utgör ett brott, om brottsoffret utnyttjas för tillhandahållandet av sådana tjänster och användaren av tjänsterna har vetskap om att den person som tillhandahåller tjänsten är offer för ett brott som avses i artikel 2.

2. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa att ett brott enligt punkt 1 är belagt med effektiva, proportionella och avskräckande påföljder.

Artikel 18b

Utbildning

1. Medlemsstaterna ska främja eller erbjuda regelbunden och specialiserad utbildning för yrkesverksamma som sannolikt kommer i kontakt med offer eller potentiella offer för människohandel, inbegripet poliser ute på fältet, domstolspersonal, hjälp- och stödtjänster, inspektörer av arbetsplatser, socialtjänst samt hälso- och sjukvårdspersonal, i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och att undvika sekundär viktigmisering samt att upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv.

2. Utan att det påverkar rättsväsendets oberoende eller skillnader i rättsväsendets organisation inom unionen ska medlemsstaterna uppmuntra både allmän och specialiserad utbildning för domare och åklagare som deltar i straffrättsliga förfaranden i syfte att göra det möjligt för dem att förebygga och bekämpa människohandel och undvika sekundär viktigmisering samt upptäcka, identifiera, bistå, stödja och skydda brottsoffren. Sådan utbildning ska vara människorättsbaserad och sätta brottsoffren i centrum utifrån ett jämställdhets-, funktionsnedsättnings- och barnperspektiv."

16. Artikel 19 ska ersättas med följande:

"Artikel 19

Nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och oberoende organ

1. Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som är nödvändiga för att inrätta nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer och förse dem med de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Den nationella samordnaren för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanism ska samarbeta med relevanta nationella, regionala och lokala organ och byråer, särskilt nationella brottsbekämpande myndigheter och nationella vidareutslusningsmekanismer, samt med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område.

2. Uppgifterna för de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel och motsvarande mekanismer ska omfatta bedömningar av hur människohandeln utvecklas, mätning av resultaten av åtgärder för att bekämpa människohandel, inbegripet insamlande av statistik i nära samarbete med relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på detta område, samt utarbetande av rapporter.

De nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer kan också ha i uppgift att

- a) upprätta beredskapsplaner för att förebygga risken för människohandel i händelse av större nödsituationer,
- b) främja, samordna och när så är lämpligt finansiera program mot människohandel.

3. Medlemsstaterna får också inrätta oberoende organ som kan ha i uppgift att övervaka genomförandet och effekterna av åtgärder för att bekämpa människohandel, lägga fram rapporter om frågor som kräver särskild uppmärksamhet från de behöriga nationella myndigheterna och göra bedömningar av de bakomliggande orsakerna till och trenderna när det gäller människohandel. Om ett sådant oberoende organ inrättas får medlemsstaterna tilldela det en eller flera av de uppgifter som avses i punkt 2."

17. Följande artiklar ska införas:

"Artikel 19a

Insamling av uppgifter och statistik

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att det finns ett system för registrering, framställande och tillhandahållande av anonymiserade statistiska uppgifter för att övervaka hur effektiva deras system är när det gäller att bekämpa de brott som avses i detta direktiv.

2. De statistiska uppgifter som avses i punkt 1 ska åtminstone omfatta de uppgifter som finns tillgängliga på central nivå om

- a) antalet registrerade identifierade och förmodade offer för brott som avses i artikel 2, fördelat på registrerande organisation, kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande, i enlighet med nationell rätt och praxis,

- b) antalet personer misstänkta för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap och form av utnyttjande,
 - c) antalet personer som åtalats för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen), medborgarskap, form av utnyttjande och typ av slutligt beslut om åtal,
 - d) antalet beslut om åtal (för brott som avses i artikel 2, för andra brott, beslut att inte väcka åtal, övriga),
 - e) antalet personer som dömts för brott som avses i artikel 2, fördelat på kön, åldersgrupp (barn/vuxen) och medborgarskap,
 - f) antalet domstolsbeslut (dvs. frikännande, fällande domar, övriga) för de brott som avses i artikel 2,
 - g) antalet misstänkta personer, personer som lagförts och personer som dömts för brott som avses i artikel 18a.1, fördelat på kön och åldersgrupp (barn/vuxen).
3. Medlemsstaterna ska i princip senast den 30 september och då detta inte är möjligt senast den 31 december varje år till kommissionen översända de statistiska uppgifter som avses i punkt 2 för året innan.

Artikel 19b

Nationella handlingsplaner mot människohandel

1. Medlemsstaterna ska senast den 15 juli 2028 anta sina nationella handlingsplaner mot människohandel som utarbetas och genomförs i samråd med de nationella samordnarna för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer som avses i artikel 19, med oberoende organ och med berörda parter som är verksamma på området för förebyggande och bekämpande av människohandel. Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella handlingsplanerna mot människohandel regelbundet ses över och uppdateras minst vart femte år.
2. De nationella handlingsplanerna mot människohandel kan innehålla följande:
- a) Mål, prioriteringar och åtgärder för att bekämpa människohandel som syftar till alla former av utnyttjande, inbegripet särskilda åtgärder för barn som är brottsoffer.
 - b) Förebyggande åtgärder, såsom utbildning, kampanjer och utbildning för att öka medvetenheten, och förebyggande åtgärder som en del av nödåtgärderna mot riskerna för människohandel till följd av humanitära kriser, i förekommande fall.
 - c) Åtgärder som syftar till att stärka kampen mot människohandel, bland annat att förbättra utredningar och lagföring av fall av människohandel, och till att förbättra gränsöverskridande samarbete.
 - d) Åtgärder som ska stärka tidig identifiering av samt hjälp och stöd till och skydd av offer för människohandel.
 - e) Förfaranden för regelbunden övervakning och utvärdering av genomförandet av de nationella handlingsplanerna mot människohandel.
3. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina nationella handlingsplaner mot människohandel och eventuella uppdateringar av dem inom tre månader efter det att de har antagits.
4. De nationella handlingsplanerna mot människohandel ska vara tillgängliga för allmänheten.”

18. Artikel 20 ska ersättas med följande:

”Artikel 20

Samordning av unionens strategi mot människohandel

1. För att bidra till en samordnad och sammanhållen unionsstrategi mot människohandel ska medlemsstaterna underlätta utförandet av uppgifterna för en EU-samordnare för arbetet mot människohandel. Framför allt ska medlemsstaterna till EU:s samordnare för arbetet mot människohandel översända åtminstone den information som avses i artikel 19.
2. För att säkerställa en enhetlig och övergripande strategi ska EU:s samordnare för arbetet mot människohandel säkerställa samordningen med nationella samordnare för arbetet mot människohandel eller motsvarande mekanismer, oberoende organ, unionsbyråer och relevanta organisationer i det civila samhället som är verksamma på området, inbegripet när det gäller bidraget från EU:s samordnare för arbetet mot människohandel till den rapportering som kommissionen vartannat år utarbetar om framstegen i kampen mot människohandel.”

19. I artikel 23 ska följande punkt läggas till:

”3. Kommissionen ska senast den 15 juli 2030 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet med en utvärdering av i vilken utsträckning medlemsstaterna har vidtagit de åtgärder som är nödvändiga för att följa detta direktiv och av effekterna av dessa åtgärder.”

Artikel 2

Införlivande

1. Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 15 juli 2026. De ska genast underrätta kommissionen om detta.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.

2. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om texten till de centrala bestämmelser i nationell rätt som de antar inom det område som omfattas av detta direktiv.

Artikel 3

Ikraftträdande

Detta direktiv träder i kraft den tjugonde dagen efter det att det har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Artikel 4

Adressater

Detta direktiv riktar sig till medlemsstaterna i enlighet med fördragen.

Utfärdat i Bryssel den 13 juni 2024.

På Europaparlamentets vägnar

R. METSOLA

Ordförande

På rådets vägnar

H. LAHBIB

Ordförande