



JUSTITIS MINISTERIET

Lovafdelingen

Dato: 29. november 2011  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Trine Marvig Højgaard  
Jensen  
Sagsnr.: 2011-731-0013  
Dok.: 287602

## KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT

vedrørende

**udkast til lov om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel m.v.)**

### 1. Hørte myndigheder og organisationer mv.

Et udkast til lovforslag har været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Sø- og Handelsretten, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Foreningen af Offentlige Anklagere, Rigspolitiet, Politiforbundet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Erstatningsnævnet, Advokatrådet, Danske Advokater, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Dansk Røde Kors, Center mod Menneskehandel, Reden International, Retspolitisk Forening, Retssikkerhedsfonden, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Offerrådgivningerne i Danmark, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, Danner, Center for Voldtægtsofre (Rigshospitalet), Kompetencecenter Prostitution, Pro Vest, Red Barnet, Børnerådet og Børnesagens Fællesråd.

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet, Erstatnings-

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

nævnet, Advokatrådet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Institut for Menneskerettigheder, Center mod Menneskehandel, Offerrådgivningerne i Danmark, Landsforeningen Hjælp Voldsofre, Pro Vest og Børnerådet.

*Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i kursiv.*

## **2. Høringssvarene**

### **2.1. Generelt**

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Den Danske Dommerforening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Politiforbundet og Erstatningsnævnet** har ingen bemærkninger til lovudkastet.

**Center mod Menneskehandel, Offerrådgivningerne i Danmark, Landsforeningen Hjælp Ofre, Pro Vest og Børnerådet** er alle overordnet positive over for forslaget.

### **2.2 Udvidet definition af menneskehandel**

**Institut for Menneskerettigheder** finder det positivt, at definitionen af menneskehandel i straffelovens § 262 a udvides til også at omfatte udnyttelse af strafbare handlinger. Instituttet er i øvrigt enig i, at ”tvangsarbejde” i straffelovens § 262 a allerede omfatter ”tiggeri” i direktivets forstand, men anbefaler alligevel, at ”tiggeri” udtrykkeligt nævnes af hensyn til klarhed i loven.

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder udtrykket ”strafbare handlinger” uklart.

**Advokatrådet** peger på, at ”strafbare handlinger” er et vidt begreb, der ikke indgår i definitionen af menneskehandel i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

Såvel Landsforeningen af Forsvarsadvokater som Advokatrådet foreslår i den forbindelse, at man afventer Straffelovrådets gennemgang af straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden, inden der eventuelt gennemføres en ændring af straffelovens § 262 a.

*Ifølge direktivet skal definitionen af menneskehandel bl.a. omfatte udnyttelse til ”strafbare handlinger”. Med henblik på at bringe definitionen af*

*menneskehandel i straffelovens § 262 a i overensstemmelse med direktivets definition foreslås på den baggrund en udvidelse af definitionen af menneskehandel, således at også udnyttelse af strafbare handlinger fremover kan straffes som menneskehandel, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt.*

*Som det i den forbindelse fremgår af pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger, forstås ved udnyttelse af "strafbare handlinger" udnyttelse af egentlige kriminelle aktiviteter som f.eks. butikstyveri, lommetyveri, indbrudstyveri, handel med narkotika og andre lignende handlinger. Den foreslåede udvidelse af § 262 a tager således bl.a. sigte på berigelseskriminalitet. Med forslaget vil § 262 a efter omstændighederne fremover omfatte eksempelvis tilfælde, hvor gerningsmanden har tvunget den pågældende her til landet for at udnytte den pågældende til at begå butiks- og lommetyveri.*

*Som det fremgår af pkt. 4.4 i lovforslagets almindelige bemærkninger, er det i dag ikke i sig selv strafbart at gøre brug af tjenesteydelser fra et offer for menneskehandel, men der kan dog forekomme tilfælde, hvor der er tale om en strafbar handling. Der lægges med lovforslaget ikke op til en ændring af retstilstanden på dette punkt.*

*Spørgsmålet om, hvorvidt "tiggeri" bør fremgå af straffelovens § 262 a, har været nøje overvejet i forbindelse med udformningen af lovforslaget. Tvangsarbejde må efter Justitsministeriets opfattelse antages at omfatte bl.a. tiggeri i direktivets forstand. Justitsministeriet finder det derfor overflødig at tilføje tiggeri til § 262 a. Der henvises i øvrigt til pkt. 4.1 i lovforslagets almindelige bemærkninger.*

*Det bemærkes, at Straffelovrådet for tiden foretager en generel gennemgang af straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden med henblik på at vurdere, om der bl.a. i lyset af de enkelte bestemmelses anvendelse i praksis er grundlag for at foretage ændringer i bestemmelsernes udformning, og om der er behov for særlige initiativer vedrørende straffastsættelsen navnlig for de groveste sædelighedsforbrydelser. Straffelovrådet forventes i den forbindelse bl.a. at overveje spørgsmålet om, hvorvidt køb af seksuelle ydelser bør kriminaliseres. Straffelovrådets gennemgang vedrører imidlertid ikke overvejelser om en eventuel kriminalisering af brugen af ydelser fra ofre for menneskehandel i øvrigt.*

## 2.3 Strafferammen for menneskehandel

**Landsforeningen af Forsvarsadvokater** finder ikke behov for en skærpe af strafferammen for menneskehandel. Landsforeningen henviser i den forbindelse til foreningens høringssvar vedrørende forslaget til rådets rammeafgørelse om menneskehandel.

*Det følger af artikel 2 i EU-direktivet om menneskehandel, at de medlemsstater, der er bundet af direktivet, skal sikre, at strafmaksimum for menneskehandel i de groveste tilfælde er på mindst 10 års fængsel.*

*Danmark er ikke bundet af direktivet som følge af retsforbeholdet. Regeringen finder imidlertid, at dansk straffelovgivning bør bringes i overensstemmelse med direktivet og dermed det strafferetlige værn mod menneskehandel på niveau med resten af Europa.*

*På den baggrund foreslås det med lovforslaget, at strafferammen for menneskehandel hæves fra fængsel indtil 8 til fængsel indtil 10 år.*

*Som det fremgår af pkt. 4.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger, vil en sådan forhøjelse af strafferammen efter Justitsministeriets opfattelse kunne bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod de alvorligste krænkelse af de forurettedes personlige frihed, som menneskehandel udgør. Forhøjelsen har således til formål at sikre, at der ved strafudmålingen til stadighed er et væsentligt råderum i forhold til selv helt ekstraordinært grove eller omfangsrige former for menneskehandel. Det skal i den forbindelse fremhæves, at det ikke er hensigten, at den forhøjede strafferamme skal føre til ændringer af udmålingspraksis i de typer af sager om menneskehandel, som kendes i dag.*

## 2.4 Dobbelt strafbarhed og erstatning

**Institut for Menneskerettigheder** er positiv over for afskaffelsen af kravet om dobbelt strafbarhed. Når det kommer til handel med mennesker, er der tale om et område, hvor der gælder et særligt beskyttelsesbehov. Med ophævelsen af kravet om dobbelt strafbarhed, sikres der en mere effektiv retshåndhævelse i forhold til overtrædelser af § 262 a i udlandet.

**Foreningen Hjælp Voldsofre** bemærker, at der i konsekvens af afskaffelsen af kravet om dobbelt strafbarhed bør skabes hjemmel til at kunne opnå erstatning fra Erstatningsnævnet. Der bør endvidere indføres hjemmel til at

give disse ofre en lettere adgang til godtgørelse, f.eks. ved en tilføjelse til erstatningsansvarslovens § 26.

*Med lovforslaget ændres straffelovens § 7, stk. 1, om dansk straffemyndighed for handlinger foretaget i udlandet, således at menneskehandel – ligesom bl.a. seksuel udnyttelse af børn – undtages fra kravet om dobbelt strafbarhed i straffelovens § 7, stk. 1, for så vidt angår gerningsmænd, der også på gerningstidspunktet havde dansk indfødsret eller bopæl eller fast opholdssted i Danmark. Forslaget indebærer, at danske statsborgere og personer, som er bosat i den danske stat, kan straffes for menneskehandel, forsøg på og medvirken hertil, selv om handlingen ikke er strafbar i det land, hvor den er begået.*

*Efter offererstatningslovens § 1, stk. 1, yder staten erstatning og godtgørelse for personskade, der forvoldes ved overtrædelse af straffeloven, hvis handlingen er begået i den danske stat. Erstatning kan imidlertid i særlige tilfælde ydes for skader, der forvoldes ved handlinger begået uden for den danske stat, hvis skadelidte f.eks. har bopæl i Danmark eller har dansk indfødsret, jf. § 1, stk. 3.*

*Det bemærkes, at det fremgår af regeringsgrundlaget, at rammerne for offererstatning skal efterses. Regeringen vil i den kommende tid nærmere overveje, hvilke initiativer der i den forbindelse er anledning til at iværksætte.*

*Det bemærkes endelig, at det efter Justitsministeriets opfattelse ville være for vidtgående med en bestemmelse, hvorefter den danske stat skulle yde erstatning til ofre uden tilknytning til Danmark for forbrydelser begået uden for Danmark. Det gælder også, selv om en sådan regel ville være begrænset til tilfælde, hvor gerningsmanden har tilknytning til Danmark.*

## **2.5 Bistand og støtte til ofre for menneskehandel**

**Institut for Menneskerettigheder** henviser til handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014, hvoraf det fremgår, at målgruppen for tilbud under handlingsplanen er kvinder, mænd og børn, der er ”identificerede” som ofre. Instituttet bemærker hertil, at direktivet ikke kræver en identifikation for udløsning af alle tilbud om bistand og støtte, men alene, at der er en ”rimelig grund til at antage”, at personen har været udsat for menneskehandel.

**Foreningen Hjælp Voldsofre** anbefaler, at der indføres regler, der nøje sikrer ofre for menneskehandel, herunder især børneofre, den støtte og sikkerhed, som direktivet foreskriver.

*Med lovforslaget bringes dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktivets strafferetlige aspekter, jf. herved forslaget til en udvidelse af definitionen, forhøjelsen af strafferammen og afskaffelsen af kravet om dobbelt strafbarhed.*

*Direktivets artikel 11, hvortil der henvises i høringssvarerne, drejer sig om anden bistand og støtte til ofre for menneskehandel, og lovforslaget har ikke til formål at foretage ændringer i dansk ret som følge af denne bestemmelse.*

*Det kan dog oplyses, at udlændingeloven indeholder særlige regler om bistand og støtte til ofre for menneskehandel.*

*Reglerne i udlændingeloven bygger på Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, jf. lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven (Bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede m.v.). Loven gennemførte bestemmelser fra konventionen, herunder bl.a. artikel 13 om meddelelse af refleksionsperiode, når der er rimelig grund til at formode, at en udlænding har været udsat for menneskehandel.*

*Det er Udlændingetjenesten, der tager stilling til spørgsmålet om menneskehandel, når det gælder asylansøgere og udlændinge, der opholder sig i Danmark på ulovligt grundlag. Efter praksis anser Udlændingetjenesten en udlænding som værende udsat for menneskehandel, når der – på baggrund af politiets og Center mod Menneskehandels oplysninger og vurderinger – er rimelig grund til at formode dette.*

*I lighed hermed har Ligestillings- og Kirkeministeriet oplyst, at Center mod Menneskehandel – der vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark er ofre for menneskehandel – i praksis tilbyder bistand og støtte, når der er rimelig grund til at antage, at en person har været udsat for menneskehandel.*

*Der henvises i øvrigt til regeringsgrundlaget ”Et Danmark, der står sammen”, hvoraf det fremgår, at ofre for menneskehandel skal tilbydes bedre*

*beskyttelse i Danmark. Udmøntningen af denne del af regeringsgrundlaget vil ske særskilt.*

**Foreningen Hjælp Voldsofre** finder, at der bør skabes klarere sikkerhed for, at ofre ikke selv strafforfølges.

**Advokatrådet** peger på, at der kan være behov for en justering i tiltalepraksis over for ofre for menneskehandel, således at de ikke retsforfølges for handlinger, der er begået som følge af, at de har været udsat for menneskehandel.

*Det følger af straffelovens § 82, at det i almindelighed skal indgå som en formildende omstændighed ved straffens fastsættelse, hvis gerningen bl.a. er begået under tvang. Det fremgår endvidere af straffelovens § 83, at straffen kan nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor. Under i øvrigt formildende omstændigheder kan straffen bortfalde.*

*Der kan således i forbindelse med rettens fastsættelse af straf for strafbart forhold tages hensyn til, at kriminaliteten er begået under tvang af f.eks. et offer for menneskehandel.*

*Det bemærkes i den forbindelse, at Rigsadvokaten som led i udmøntningen af handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014 vil udarbejde retningslinjer til anklagemyndigheden for, hvornår der kan meddeles tiltalefrafald efter retsplejelovens § 722 til ofre for menneskehandel for overtrædelser, der er knyttet til, at den pågældende har været udsat for menneskehandel. Der kan f.eks. være tale om dokumentfalsk i forbindelse med indrejsepapirer.*

### **3. Lovforslaget**

Det fremsatte lovforslag svarer med enkelte redaktionelle ændringer til høringsudkastet.