



Til lovforslag nr. L 57

Folketinget 2011-12

Betænkning afgivet af Retsudvalget den 23. februar 2012

## Betænkning

over

### Forslag til lov om ændring af straffeloven

(Udvidet definition af menneskehandel m.v.)

[af justitsministeren (Morten Bødskov)]

#### 1. Ændringsforslag

Dansk Folkepartis medlemmer af udvalget har stillet 1 ændringsforslag til lovforslaget.

#### 2. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 14. december 2011 og var til 1. behandling den 17. januar 2012. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

#### Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i 3 møder.

#### Høring

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 26. oktober 2011 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 52. Den 12. december 2011 sendte justitsministeren de indkomne høringssvar og et notat herom til udvalget.

#### Spørgsmål

Udvalget har stillet 17 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, som denne har besvaret.

1 af udvalgets spørgsmål og justitsministerens svar herpå er optrykt som bilag 2 til betænkningen.

#### 3. Indstillinger og politiske bemærkninger

Et flertal i udvalget (S, RV, SF, EL og SIU) indstiller lovforslaget til *vedtagelse uændret*.

Et *mindretal* i udvalget (V, DF, LA og KF) indstiller lovforslaget til *vedtagelse* med det stillede ændringsforslag.

Venstres medlemmer af udvalget er generelt tilfredse med elementerne i lovforslaget og den styrkede indsats mod menneskehandel, som EU-direktivet medfører. Venstre forstår dog ikke, hvorfor ministeren ikke ønsker, at den øgede strafferamme skal resultere i højere straffniveauer, og ministerens bemærkninger (4.2), hvor det hedder, at »det er deri-

mod ikke hensigten, at den forhøjede strafferamme skal føre til ændringer i domstolenes strafudmåling i de typer af sager om menneskehandel, som vi kender i dag«. Venstre ønsker, at de ansvarlige for menneskehandel skal straffes hårdt og konsekvent, da handel med mennesker er en meget alvorlig forbrydelse, der fører en masse følgeforybrydelser med sig, idet kvinderne, der handles, ofte ender i langvarig ulovlig tvangsprostitution m.v. Bl.a. derfor finder Venstre det aktuelle strafudmålingsniveau for lavt. Venstre ønsker en højere »normalstraf« for menneskehandel end den, domstolene i dag idømmer, jf. ministerens svar på spørgsmål 11. Normalt vil en forøgelse af strafferammen føre til en forøgelse i det idømte straffniveau, og Venstre forstår ikke, hvorfor regeringen ønsker, at kriminelle, der står bag menneskehandel, skal slippe billigere i straf i Danmark end i andre EU-medlemsstater. Derfor støtter Venstre Dansk Folkepartis ændringsforslag, der de facto vil føre til en forøgelse af strafferammen med 2 år.

Det Konservative Folkepartis medlem af udvalget vil stemme for det stillede ændringsforslag om forhøjelse af strafferammen med samtidig konsekvens for strafudmålingen. Det Konservative Folkeparti betragter menneskehandel som noget af det værste, man kan gøre mod andre mennesker, og derfor skal menneskehandel straffes hårdt og konsekvent. Men det er også vigtigt at understrege, at en vedtagelse af ændringsforslaget nødvendigvis må medføre en efterfølgende gennemgang af beslægtede bestemmelser i straffeloven med henblik på at sikre, at der også i fremtiden er proportionalitet i strafferammerne og de udmålte straffe for lignende grov personfarlig kriminalitet.

Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurinn var på tidspunktet for betænkningens afgivelse ikke repræsenteret med medlemmer i udvalget og havde dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske udtalelser i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

#### 4. Ændringsforslag med bemærkninger

##### Ændringsforslag

Af et *mindretal* (DF), tiltrådt af et *mindretal* (V, LA og KF):

##### Til § 1

1) I den under nr. 2 foreslåede ændring af § 262 a, stk. 1, ændres »10 år« til: »12 år«.

[Reel strafskærpelse i sager om menneskehandel]

##### Bemærkninger

##### Til nr. 1

Det fremgår af regeringens forslag til en forhøjelse af strafferammen i straffelovens § 262 a om menneskehandel, at strafferammen forhøjes fra de nuværende 8 år til fængsel indtil 10 år, således at dansk ret bringes i overensstemmelse med direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel m.v. Det fremgår endvidere af bemærkningerne

til ændringsforslag nr. 2, at det derimod ikke er hensigten, at den forhøjede strafferamme skal føre til ændringer i domstolenes strafudmåling i de typer af sager om menneskehandel, som vi kender i dag. Der henvises her til pkt. 4 i lovforslagets bemærkninger. Under første behandling af lovforslaget nævnte Dansk Folkepartis ordfører, at det ikke giver mening, at »vi skal hæve strafmaksimum fra de 8 til de 10 år, når der også står, at domstolene ikke skal dømmes efter det; det skal simpelt hen bare være en forhøjelse på 2 år, men dommene skal ikke følge med ... man følger bare blindt EU-lovgivningen uden at lade den være andet end symbolpolitik i den danske lovgivning.« Under Retsudvalgets behandling af lovforslaget har Dansk Folkeparti spurgt ind til, om det virkelig kan have sin rigtighed, og Dansk Folkeparti kan kun forstå svarene fra justitsministeren således, at der ikke er planer om en reel strafskærpelse i sager om menneskehandel, men at den nye forhøjede strafferamme skal gemmes til særlig grove sager, som vi endnu ikke har set eksempler på. Men Dansk Folkeparti går ind for, at der sker en strafskærpelse på området, og derfor fremsætter Dansk Folkeparti forslag om at udvide strafferammen til fængsel indtil 12 år.

*Jacob Bjerregaard (S) Poul Andersen (S) Mogens Jensen (S) Mette Reissmann (S) Ole Hækkerup (S) Rasmus Prehn (S)*

*Jeppe Mikkelsen (RV) Zenia Stampe (RV) Camilla Hersom (RV) Meta Fuglsang (SF) Anne Baastrup (SF) fmd.*

*Pernille Skipper (EL) Johanne Schmidt-Nielsen (EL) Frank Aaen (EL) Doris Jakobsen (SIU) Kim Andersen (V)*

*Preben Bang Henriksen (V) Inger Støjberg (V) Karen Jespersen (V) Jan E. Jørgensen (V) Karsten Lauritzen (V)*

*Kristian Pihl Lorentzen (V) Karsten Nonbo (V) Peter Skaarup (DF) Dennis Flydtkjær (DF) Pia Adelsteen (DF)*

*Kim Christiansen (DF) Simon Emil Ammitzbøll (LA) Tom Behnke (KF) nfmd.*

Inuit Ataqatigiit, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	47	Liberal Alliance (LA)	9
Socialdemokratiet (S)	44	Det Konservative Folkeparti (KF)	8
Dansk Folkeparti (DF)	22	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Radikale Venstre (RV)	17	Siumut (SIU)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	16	Sambandsflokkurin (SP)	1
Enhedslisten (EL)	12	Javnaðarflokkurin (JF)	1

### Oversigt over bilag vedrørende L 57

#### Bilagsnr. Titel

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Hørings svar og høringsnotat, fra justitsministeren          |
| 2 | Udkast til tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget |
| 3 | Tidsplan for udvalgets behandling af lovforslaget            |
| 4 | 1. udkast til betænkning                                     |
| 5 | 2. udkast til betænkning                                     |

### Oversigt over spørgsmål og svar vedrørende L 57

#### Spm.nr. Titel

- |   |  |
|---|--|
| 1 | Spm. om, hvad det er, der gør, at ministeren mener, Danmark skal følge EU-direktivet, når vi har et retsforbehold, som siger, at vi ikke behøver det, til justitsministeren, og ministerens svar herpå   |
| 2 | Spm. om, hvordan man er kommet frem til, at strafferammen hæves til præcis 10 år, som EU-direktivet siger, og ikke f.eks. 9, 11 eller 12 år, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 3 | Spm., om ministeren kan klarlægge, at baggrunden for denne lov er, at den danske lovgivning skal tilrettes EU-direktivet alene af den grund, at der så senere ikke vil være den store forskel til EU-lovgivningen, når der på et tidspunkt igen kommer en folkeafstemning om retsforbeholdet, til justitsministeren, og ministerens svar herpå |
| 4 | Spm. om, hvorfor ministeren ikke vil respektere, at danskerne via en folkeafstemning har slået fast, at man ikke ønsker at deltage på det retlige område i EU, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 5 | Spm. om en redegørelse for, hvordan det skal forstås, at man ikke må ændre strafudmålingen i de sager, vi kender i dag, set i lyset af at det vel er op til domstolene selv at fastsætte den konkrete straf, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 6 | Spm. om en redegørelse for, om der er sager i de øvrige EU-lande, hvor der er afsagt domme, hvor straffen har været 10 års fængsel, og hvad der var det særlige ved disse sager, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 7 | Spm. om oversendelse af en oversigt over de gentagne gange, hvor det har været umuligt for de danske myndigheder at opklare forbrydelser/straffesager på grund af det danske EU-retsforbehold, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 8 | Spørgsmål om en redegørelse for antal anmeldelser, sigtelser og domme for menneskehandel siden 2005 fordelt på år, til justitsministeren, og ministerens svar herpå  |
| 9 | Spm., om det er ministerens opfattelse, at det nuværende »råderum« til særlig grove sager om menneskehandel i straffelovens § 262 a er for begrænset, til justitsministeren, og ministerens svar herpå   |

- 
- 10 Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at den nye lovhjemmel til, at danskere kan blive retsforfulgt for forbrydelser begået i udlandet, rent faktisk udnyttes af politi og anklagemyndighed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 11 Spm. om redegørelse for det nuværende straffniveau i sager om overtrædelse af den gældende § 262 a og § 306, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 12 Spm., om at ministeren under henvisning til første behandlingen af lovforslaget og lovbemærkningerne under pkt. 4.2 om, at det ikke er hensigten at ændre strafudmålingen i dag, bedes redegøre nærmere for, hvordan det skal forstås, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 13 Spm., om det ikke er usædvanligt i dansk lovgivning at skrive, at man skal se bort fra en udvidelse af strafferammen i forhold til den typer af sager om menneskehandel, vi kender i dag, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 14 Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at anklagemyndigheden har ressourcerne til at retsforfølge danske statsborgere ved de danske domstole for menneskehandel begået i udlandet, selv om der ikke foreligger dobbelt strafbarhed, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 15 Spm. om, at medlemsstaterne ifølge Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU, artikel 18, skal søge at bekæmpe den efterspørgsel, der giver anledning til menneskehandel, og om, hvorledes ministeren vil gribe denne forebyggelseskampagne an i Danmark, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 16 Spm. om, hvornår ministeren vil starte den forebyggelseskampagne mod menneskehandel, som er beskrevet i lovforslagets punkt 2.6, til justitsministeren, og ministerens svar herpå
- 17 Spm. om, hvordan ministeren vil sikre, at den forebyggende kampagne, som ifølge lovforslagets punkt 2.6 bl.a. skal ske gennem informations- og bevidstgørelseskampagner, forsknings- og uddannelsesprogrammer og eventuelt i samarbejde med relevante organisationer i civilsamfundet og andre aktører, får den ønskede virkning, til justitsministeren, og ministerens svar herpå

### 1 af udvalgets spørgsmål til justitsministeren og dennes svar herpå

Spørgsmålet og justitsministerens svar er optrykt efter ønske fra Venstre.

#### *Spørgsmål 11:*

Ministeren bedes redegøre nærmere for det nuværende straffniveau i sager om overtrædelse af den gældende § 262 a og § 306, herunder hvad årsagerne er til at strafferammen ikke er udnyttet i større omfang og om det bl.a. skyldes, at anklagemyndigheden ikke nedlægger påstand om højere straffe i sager om menneskehandel?

#### *Svar:*

Justitsministeriet har til brug for besvarelsen af spørgsmålet indhentet en udtalelse fra Rigsadvokaten, der har oplyst følgende:

»1. Efter straffelovens § 262 a straffes menneskehandel med fængsel indtil 8 år. Efter straffelovens § 306 kan selskaber mv. (juridiske personer) pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5 for overtrædelse af straffeloven. Dette indebærer, at også selskaber mv. kan straffes for menneskehandel efter straffelovens § 262 a.

Bestemmelsen i § 262 a blev indsat i straffeloven ved lov nr. 380 af 6. juni 2002. Der er i forarbejderne til bestemmelsen ikke tilkendegivelser om det nærmere strafudmålingsniveau i sager om menneskehandel. Det fremgår dog af forarbejderne, at det ved straffens fastsættelse bl.a. vil kunne være en skærpende omstændighed, hvis ofret for menneskehandel på gerningstidspunktet var under 15 år, og formålet var at udnytte den pågældende ved kønslig usædelighed, hvis der er tale om organiseret menneskesmugling, eller hvis ofret forsætligt eller groft uagtsomt er blevet bragt i livsfare.

2. Rigsadvokaten har offentliggjort en oversigt over domme vedrørende overtrædelse af straffelovens § 262 a. Oversigten, der opdateres løbende, indeholder referater af de domme om menneskehandel, som rigsadvokaturen har kendskab til. Der kan således være domme om menneskehandel, som ikke indgår i domsoversigten. Det bemærkes i den forbindelse, at rigsadvokaturen ikke har kendskab til sager, hvor selskaber mv. (juridiske personer) er straffet for menneskehandel efter straffelovens § 262 a, jf. § 306.

Oversigten indeholder på nuværende tidspunkt (januar 2012) én højesteretsdom samt 13 by- og landsretsdomme, hvor der er domfældt for overtrædelse af straffelovens § 262 a. Dommene er afsagt i perioden fra den 28. januar 2005 til den 12. september 2011, og de idømte straffe er udmålt i niveauet fra fængsel i 6 måneder til fængsel i 3 år og 9 måneder. Domsoversigten vedlægges til orientering.

3. Sagen, hvor Højesteret afsagde dom den 23. marts 2009 (dom nr. 1.1. i domsoversigten), angik en tiltalt, som i forening med en medgerningsmand under anvendelse af tvang – »anden utilbørlig fremgangsmåde«, jf. straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 5 – havde rekrutteret, transporteret og huset nogle kvinder med det formål at udnytte dem ved prostitution. Den tiltalte, der tidligere var idømt 9 måneders betinget fængsel for menneskehandel, var i by- og landsret idømt en fællesstraf af fængsel i 3 år og 6 måneder, der tillige omfattede den tidligere idømte straf. Højesteret stadfæstede strafudmålingen.

Vedrørende landsretspraksis kan jeg bl.a. henvise til Østre Landsrets dom af 17. juni 2005 (dom nr. 2.1. i domsoversigten), hvor to tiltalte bl.a. blev dømt for menneskehandel i relation til 20 østeuropæiske kvinder med henblik på udnyttelse ved prostitution. Den ene tiltalte blev i både by- og landsret idømt fængsel i 3 år og 6 måneder. Landsretten skærpede straffen for den anden tiltalte fra fængsel i 3 år til fængsel i 3 år og 9 måneder.

Straffene i de øvrige landsretsdomme, som er nævnt i domsoversigten, er fastsat i niveauet fra fængsel i 1 år og 2 måneder til fængsel i 3 år og 6 måneder. Det bemærkes i den forbindelse, at landsretten i fire tilfælde skærpede de straffe, der var udmålt af byretten.

4. Det bemærkes i øvrigt, at der i ingen af de 14 sager i domsoversigten har foreligget sådanne strafskærpende omstændigheder, der som nævnt ovenfor er anført i forarbejderne til straffelovens § 262 a.

Straffen i sager om menneskehandel efter straffelovens § 262 a fastsættes – ligesom i andre straffesager – efter en samlet konkret vurdering af omstændighederne i den enkelte sag, jf. herved straffelovens §§ 80-82. I sager om menneskehandel vil der – ud over de forhold, der er omtalt i bestemmelsens forarbejder – bl.a. kunne lægges vægt på antallet af forurettede, om der er tale om enkeltstående eller gentagne overtrædelser, karakteren af den tvang mv., som de forurettede har været udsat for samt de forurettedes udsatte og sårbare stilling.

Som det fremgår af domsoversigten, varierer sager om menneskehandel i karakter, omfang mv.. Dette afspejles også i straffastsættelsen, der som nævnt varierer fra fængsel i 6 måneder til fængsel i 3 år og 9 måneder. I grovere og mere omfattende sager om menneskehandel er der således i retspraksis udmålt længerevarende straffe på flere års fængsel.

5. Afslutningsvis skal jeg fremhæve, at anklagemyndigheden er meget opmærksom på strafniveauet i sager om menneskehandel, herunder således at der i fornødent omfang sker anke af domme, hvor straffen vurderes at være fastsat for lavt. Jeg kan i øvrigt tilføje, at Rigsadvokatens domsoversigt over domme om menneskehandel bidrager til at sikre, at der i anklagemyndigheden er det fornødne kendskab til relevant retspraksis på dette område, herunder fra landsretterne og Højesteret, således at anklagemyndigheden nedlægger de relevante strafpåstande i konkrete sager.«

Link til Rigsadvokatens oversigt over domme vedrørende overtrædelse af straffelovens § 262 a: <http://www.rigsadvokaten.dk/page178.aspx?recordid178=1187>.