

Justitsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Strafferetskontoret@jm.dk

WILDERS PLADS 8K
1403 KØBENHAVN K
TELEFON 3269 8888
DIREKTION@HUMANRIGHTS.DK
MENNESKERET.DK

DOK. NR. 21/03598-2

5. JANUAR 2022

HØRING OVER UDKAST TIL FORSLAG TIL LOV OM ÆNDRING AF STRAFFELOVEN, RETSPLEJELOVEN OG UDLÆNDINGELOVEN (STYRKET INDSATS MOD MENNESKEUDNYTTELSE)

Justitsministeriet har ved e-mail af 8. december 2021 anmodet om Institut for Menneskerettigheders eventuelle bemærkninger til udkast over forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (styrket indsats mod menneskeudnyttelse).

Instituttet har enkelte bemærkninger til udkastet.

LOVUDKASTETS INDHOLD

Justitsministeriet foreslår med lovudkastet at indføre en ny bestemmelse i straffeloven (§ 262 b) med det formål at kriminalisere menneskeudnyttelse. I straffeloven er der allerede en bestemmelse, som kriminaliserer menneskehandel (§ 262 a).

Fordi tvangselementet, som er forudsat i § 262 a, har været en vanskelig bevisbyrde at løfte, ønsker ministeriet at indføre en ny bestemmelse for at styrke det strafferetlige værn mod udnyttelsen af sårbare arbejdstagere (lovudkastets almindelige afsnit, 2.1.2). Kriminalisering efter straffelovens § 262 a vil fortsat gælde med den nye bestemmelse.

Konkret foreslås ordlyden af den nye bestemmelse efter straffelovens § 262 b således:

”For menneskeudnyttelse straffes med fængsel indtil 6 år den, som ved udnyttelse af en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager den pågældende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.”

Den nye bestemmelse adskiller sig fra straffelovens § 262 a om menneskehandel ved ikke at stille følgende krav:

- Tvang - i stedet fokuserer § 262 b på 'åbenlyst urimelige forhold', og
- Økonomisk vinding for gerningspersonen.

Samtidig rummer bestemmelsen, at et aftaleforhold mellem gerningspersonen og forurettede ikke er et krav, som betyder, at 'åger' efter straffelovens § 282 ikke er relevant (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.3).

Med lovudkastet foreslås det videre, at den nye bestemmelse ikke skal finde anvendelse i sager om prostitution, idet ministeriet lægger vægt på, at prostitution allerede er kriminaliseret efter straffelovens § 233 om rufferi (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2).

INSTITUTTETS BEMÆRKNINGER

Instituttet finder det positivt, at ministeriet med lovudkastet foreslår at indføre en ny selvstændig bestemmelse i straffeloven om menneskeudnyttelse. Instituttet er således enigt med ministeriet i, at den nuværende bestemmelse i straffeloven, som kriminaliserer menneskehandel, er for svag en beskyttelse af ofre.

Instituttet deler imidlertid ikke ministeriets vurdering af, at den nye bestemmelse ikke skal finde anvendelse i sager om prostitution.

Det er instituttets opfattelse, at formålet med lovudkastet er, at flere bagmænd retsforfølges for at udnytte sårbare arbejdstagere, som dermed øger fokus på beskyttelse af ofre. Det fremstår efter instituttets vurdering derfor uklart, hvorfor ofre for menneskeudnyttelse i sager om prostitution ikke også bør beskyttes i højere grad. Instituttet har i denne forbindelse givet en række bemærkninger nedenfor.

Ministeriet anfører i lovudkastet, at prostitution allerede er kriminaliseret efter straffeloven, og at det skal være et krav efter den foreslåede bestemmelse, at det arbejde, der udføres, skal have karakter af et 'egentligt arbejde', som prostitution, efter ministeriets vurdering, ikke er (lovudkastets specielle bemærkninger til § 1, nr. 1).

Hertil bemærker instituttet, at 'åger' efter straffelovens § 282, også er kriminaliseret efter straffeloven, og at det netop har været en af

udfordringerne hidtil, at bagmænd i sager om menneskehandel i stedet er blevet straffet for åger, som dermed ikke i tilstrækkelig grad har afspejlet alvoren af udnyttelsen. Ministeriet læner sig i den forbindelse op ad den tværministerielle arbejdsgruppe om sårbare udenlandske arbejdstagere, som i deres afrapportering fra september 2021 blandt andet har peget på denne udfordring (lovudkastets almindelige bemærkninger, afsnit 2.1.2). Instituttet henviser i den forbindelse til, at strafferammen for åger efter straffelovens § 233 er 1 år og 6 måneder – i grove tilfælde 6 år –, mens strafferammen for menneskehandel efter straffelovens § 262 a er 10 år.

Den tværministerielle arbejdsgruppe skriver i deres afrapportering, at de fokuserer på de juridiske udfordringer vedrørende tvangsarbejde, idet de nuværende bevismæssige udfordringer knytter sig til en aktivitet, der som udgangspunkt er lovlig, hvorfor man skal kunne bevise et tvangselement.¹ Arbejdsgruppen lægger således vægt på, at i sager om menneskehandel med henblik på udnyttelse til eksempelvis prostitution, vil den blotte eksistens af et ”arbejdstager-forhold” betyde, at bagmanden kan dømmes for rufferi.

Instituttet henviser til, at de overordnede tal på menneskehandelsområdet i 2020 fra Center mod Menneskehandel viser, at 44 ud af de 77 vurderede ofre for menneskehandel er handlet til seksuel udnyttelse, primært i form af prostitution. Kvinder udgør størstedelen af ofrene i 2020 med 55 ud af 77 vurderede ofre.²

Instituttet har således vanskeligt ved at følge ministeriets vurdering af, at de nugældende bestemmelser om menneskehandel og rufferi rummer alvoren af udnyttelse til prostitution, når det må antages, at der med forslaget ikke fremadrettet vil være en styrket indsats i at retsforfølge de bagmænd, som udnytter personer til prostitution. Særligt når størstedelen af ofre for menneskehandel er kvinder i prostitution.

¹ Afrapportering fra de tværministerielle arbejdsgrupper om sårbare udenlandske arbejdstagere og bekæmpelse af menneskehandel, september 2021, s. 48, <https://bm.dk/media/18480/afrapportering-fra-de-tvaerministerielle-arbejdsgrupper-om-saerbare-udenlandske-arbejdstagere-og-bekaempelse-af-menneskehandel.pdf>

² Center mod Menneskehandel, ’tal over tid – og fra 2020’, <https://www.cmm.dk/statistik/tal-over-tid>

Derudover henviser instituttet til, at Danmark har ratificeret Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel i 2007³, hvis definition af menneskehandel tager afsæt i Palermo-protokollen, som er den første internationalt accepterede definition af menneskehandel.⁴ Definitionen af menneskehandel indeholder et formål, som skal være udnyttelse, der blandt andet kan være seksuel udnyttelse.

Samtidig ratificerede Danmark i 2017 protokollen til konventionen angående tvunget eller pligtmæssigt tvangsarbejde, som i dets præambel beskriver, at menneskehandel også kan omfatte seksuel udnyttelse.⁵

Udover ovenstående, har Danmark inkorporeret Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, som i artikel 4 pålægger staten en positiv forpligtelse til at efterforske sager om menneskehandel effektivt.

Instituttet bemærker i tillæg hertil, at ministeriet i udkastet alene forholder sig til prostitution som begreb. Som instituttet forstår det, er prostitution en underkategori af 'seksuel udnyttelse', som Center Mod Menneskehandel beskriver.⁶

Instituttet foreslår derfor, at 'anden seksuel udnyttelse' bør supplere begrebet prostitution i den nye bestemmelse, som i højere grad afspejler de internationale konventioner beskrevet ovenfor samt straffelovens § 262 a om menneskehandel. Straffelovens § 262 a rummer således, at udnyttelsen kan bestå af prostitution,

³ Bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010 om Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel, <https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/2010/15>

⁴ Bekendtgørelse nr. 11 af 29. april 2004 om FN-protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse af og retsforfølgning af menneskehandel mv., artikel 3, litra a, <https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/2004/11>

⁵ Bekendtgørelse nr. 13 af 25. september 2018 af protokol af 11. juni 2014 til konventionen af 1930 angående tvunget eller pligtmæssigt arbejde, <https://www.retsinformation.dk/eli/ltr/2018/13>

⁶ Center mod Menneskehandel, 'seksuel udnyttelse', <https://www.cmm.dk/om-menneskehandel/udnyttelsesformer/seksuel-udnyttelse>

På baggrund af ovenstående vurderer instituttet, at ofre for menneskeudnyttelse i sager om prostitution og anden seksuel udnyttelse skal beskyttes mindst lige så effektivt som andre ofre for menneskeudnyttelse set i lyset af Danmarks internationale forpligtelser på området.

Med den foreslåede bestemmelse, vil ofre for menneskeudnyttelse i sager vedrørende prostitution og anden seksuel udnyttelse ikke få en ændret beskyttelse fremadrettet, og det er efter instituttets vurdering bekymrende, at netop denne gruppe aktivt udelades.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler, at:

- Justitsministeriet i lovens bemærkninger indfører, at prostitution og anden seksuel udnyttelse omfattes af den nye bestemmelse efter straffelovens § 262 b med henblik på at yde den bedst mulige beskyttelse til alle ofre for menneskeudnyttelse i lyset af Danmarks internationale forpligtelser på området.

Med venlig hilsen

Louise Holck

DIREKTØR