



# Justitsministeriet

## Lovafdelingen

Dato: 8. juni 2006  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsnr.: 2005-738/3-0038  
Dok.: AHN40034

### NOTAT

om

#### **Lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (European Convention on Action against Trafficking in Human Beings)**

##### **1. Indledning**

Europarådets Ministerkomité besluttede i april 2003 at nedsætte en ad hoc-komité (CAHTEH) med den opgave at forberede en konvention, der skal fremme dels beskyttelsen af menneskerettighederne for ofre for menneskehandel, dels retsforfølgningen af menneskehandlerne.

Konventionen om indsats mod menneskehandel udspringer af denne komités arbejde.

CAHTEH har i perioden september 2003 til februar 2005 afholdt 8 møder med henblik på forhandling af konventionsteksten.

Konventionen blev vedtaget af Ministerkomitéen den 3. maj 2005 og åbnet for undertegnelse den 16. maj 2005 i Warszawa.

I det følgende redegøres under pkt. 2 for indholdet af Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. I forlængelse heraf er der under pkt. 3 redegjort for de lovgivningsmæssige konsekvenser ved Danmarks ratifikation af konventionen. Pkt. 4 indeholder en sammenfatning.

Til brug for udarbejdelsen af redegørelsen har Justitsministeriet modtaget bidrag fra Integrationsministeriet, Undervisningsministeriet og Beskæftigelsesministeriet.

## **2. Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel**

Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel (European Convention on Action against Trafficking in Human Beings) har ifølge konventionens *artikel 1* til formål at forebygge og bekæmpe menneskehandel, at beskytte ofrene for og vidnerne til menneskehandel, at sikre effektiv efterforskning og retsforfølgning, og at fremme det internationale samarbejde imod menneskehandel. Det forudsættes, at der samtidig arbejdes for ligestilling mellem kønnene.

For at sikre en effektiv implementering af konventionen indeholder den specifikke bestemmelser om overvågning af indsatsen mod menneskehandel.

Konventionen omfatter efter *artikel 2* alle former for menneskehandel, uanset om der er tale om international menneskehandel eller ej, og uanset om der er tale om organiseret kriminalitet eller ej.

Efter *artikel 3* må implementeringen af konventionen ikke medføre nogen form for diskrimination.

I *artikel 4* defineres begreberne ”menneskehandel”, ”barn” og ”offer”.

Ved menneskehandel forstås herefter det at rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person, ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri, misbrug af magt, udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, med det formål at udnytte vedkommende. Begrebet ”udnyttelse” skal i den sammenhæng i det mindste omfatte udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer.

Den omstændighed, at et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den omhandlede udnyttelse, skal være uden betydning, når der er gjort brug af de nævnte tvangsmidler mv.

Et barn er enhver person under 18 år, og et offer enhver fysisk person, der bliver udsat for menneskehandel.

Det slås endelig fast, at det at rekruttere, transportere, overføre, skjule eller modtage et barn med udnyttelse af det for øje skal betragtes som menneskehandel, selv om der ikke er gjort brug af nogen af de nævnte tvangsmidler mv.

Konventionens *artikel 5-9* indeholder bestemmelser om forebyggelse, samarbejde og andre foranstaltninger.

*Artikel 5* vedrører forebyggelse af menneskehandel.

Efter *stk. 1* forpligtes de kontraherende parter til at oprette eller styrke koordineringen mellem de relevante nationale myndigheder. Efter *stk. 2* forpligtes parterne til at iværksætte og/eller styrke effektive tiltag for at undgå menneskehandel, herunder forskning, information, opmærksomheds- og uddannelseskampagner, sociale og økonomiske initiativer og oplæringsprogrammer for personer, der risikerer at blive udsat for menneskehandel, samt professionelle, der er beskæftiget inden for området. Disse tiltag skal efter *stk. 3* iværksættes eller udvikles under hensyntagen til menneskerettigheder, ligestilling og børns behov. Konventionsparterne skal endvidere tage de initiativer, som skønnes nødvendige for, at ind- og udvandring kan finde sted lovligt, særligt ved at give præcise oplysninger om betingelserne for lovligt at indrejse og tage ophold på deres territorier, jf. *stk. 4*. Endelig skal parterne efter *stk. 5* iværksætte specifikke tiltag for at mindske børns risiko for at blive ofre for menneskehandel, navnlig ved at skabe beskyttende omgivelser for dem. Tiltagene iværksat i medfør af denne artikel skal efter *stk. 6* evt. involvere NGO'er mv.

*Artikel 6* vedrører foranstaltninger, der skal modvirke den efterspørgsel, der fører til menneskehandel. I den forbindelse skal de kontraherende parter vedtage eller styrke de lovgivningsmæssige, administrative, uddannelsesmæssige, sociale, kulturelle eller andre foranstaltninger, herunder ved forskning, ansvarliggørelse af medier og samfund, informationskampagner og forebyggende initiativer i skolerne.

Konventionens *artikel 7* omhandler foranstaltninger ved grænserne.

Efter *stk. 1* skal de kontraherende parter i det omfang, det er muligt uden at tilsidesætte internationale forpligtelser i relation til den frie bevægelighed af personer, styrke grænsekontrollen for at forhindre og opdage menneskehandel. Forpligtelsen uddybes i *stk. 2-3*. Således forpligtes staterne til at vedtage regler eller træffe foranstaltninger, der, i det omfang det er muligt, kan forhindre transportvirksomheders transportmidler i at blive anvendt i forbindelse med overtrædelser af konventionen. Hvor det er passende, og hvor det kan ske uden at påvirke internationale konventioner, skal transportvirksomheder, ejere eller brugere af erhvervmæssige transportmidler pålægges at sikre, at alle passagerer er i besiddelse af de nødvendige indrejsepapirer, og der skal efter *stk. 4* skabes den fornødne hjemmel til at sanktionere en tilsidesættelse af en sådan forplig-

telse. Parterne skal endvidere efter *stk. 5* sikre den nødvendige hjemmel til at nægte indrejse eller tilbagekalde visa for personer, der er implicerede i overtrædelser af konventionen. De kontraherende parter skal endelig efter *stk. 6* styrke samarbejdet mellem de forskellige grænsekontroller, for eksempel ved at oprette direkte kommunikationslinier.

Efter *artikel 8* forpligtes de kontraherende parter til at træffe sådanne foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at sikre, at de rejse- og identifikationspapirer, de udsteder, er af en sådan kvalitet, at de ikke let kan misbruges eller forfalskes.

Ifølge *artikel 9* skal en kontraherende part, inden for rimelig tid og i overensstemmelse med national ret, besvare en anden stats spørgsmål om ægtheden og gyldigheden af rejse- og identifikationspapirer, som det har udstedt, eller som papirerne foregiver, at det har udstedt, hvis der er mistanke om, at papirerne bruges i forbindelse med menneskehandel.

Konventionens *artikel 10-17* handler om fremme og beskyttelse af ofres rettigheder samt om ligestilling mellem kønnene.

*Artikel 10* vedrører identifikationen af ofre.

Efter *stk. 1* forpligtes de kontraherende parter til at sikre, at der i de kompetente myndigheder er ansat medarbejdere, der er uddannede og kvalificerede til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og til at identificere og hjælpe ofre, herunder børn. Staterne skal endvidere sikre, at de forskellige myndigheder samarbejder med hinanden og med de relevante støtteorganisationer, således at ofre for menneskehandel kan identificeres i en procedure, der tager højde for, at kvinder og børn, der er ofre for menneskehandel, befinder sig i en speciel situation, hvorfor der i passende tilfælde skal udstedes opholdstilladelse i overensstemmelse med betingelserne i artikel 14.

Hver kontraherende part skal efter *stk. 2* træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at identificere ofre, evt. i samarbejde med andre konventionsparter eller relevante støtteorganisationer. Staterne skal endvidere sørge for, at ingen, som de kompetente myndigheder har rimelig grund til at tro er offer for menneskehandel, bliver udsendt, før det er fastslået, om dette faktisk er tilfældet. Disse personer skal sikres den nødvendige hjælp efter konventionens artikel 12, *stk. 1 og 2*.

Er der tvivl om et offers alder, og er der grunde til at tro, at offeret er et barn, skal den pågældende efter *stk. 3* behandles som et barn, indtil der er klarhed om alderen. Efter *stk. 4* skal staterne, når et barn er identificeret som offer, sørge for, at det bliver repræsenteret af en værge, organisation eller myndighed, der handler i barnets tarv (*litra a*), at der bliver foretaget det nødvendige

for at skabe klarhed om barnets identitet og nationalitet (litra b), og at barnets familie så vidt muligt lokaliseres, hvis det er i barnets tarv (litra c).

*Artikel 11* handler om privatlivets beskyttelse.

De kontraherende parter forpligtes efter *stk. 1* til at beskytte ofrenes privatliv og identitet. Personlige oplysninger skal opbevares og anvendes i overensstemmelse med Europarådets konvention om persondatabeskyttelse (Convention for the protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data) (ETS 108). Staterne skal herunder efter *stk. 2* særligt sikre, at identitetsoplysninger om et barn, der er offer, ikke gøres offentligt kendt, medmindre det i særlige tilfælde er nødvendigt for at spore barnets familie, eller i øvrigt sker af hensyn til barnets velfærd eller beskyttelse. I det omfang det kan ske i overensstemmelse med artikel 10 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention som fortolket ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, skal staterne endvidere overveje at indføre foranstaltninger, der tilskynder medierne til at beskytte privatlivet og identiteten på ofre, jf. *stk. 3*.

Efter *artikel 12, stk. 1 og 2*, om hjælp til ofre skal de kontraherende parter træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at hjælpe ofre i deres fysiske, psykiske eller sociale bedring. Denne hjælp skal som minimum omfatte passende og sikker indkvartering, psykologisk bistand og forplejning, adgang til akut lægehjælp, tolkebistand, rådgivning og information om rettigheder, bistand til at påberåbe sig sine rettigheder i forbindelse med retsforfølgning af lovovertrædere, og, for børns vedkommende, adgang til uddannelse. Staterne skal tage højde for ofrets sikkerhed og beskyttelse.

De kontraherende parter forpligtes efter *stk. 3-4* til at tilbyde lægelig og anden hjælp til ofre, der lovligt opholder sig i landet. Sådanne ofre skal endvidere have adgang til arbejdsmarkedet, sprogundervisning og uddannelse. Ifølge *stk. 5* skal staterne tage passende initiativer til at samarbejde med NGO'er, andre relevante organisationer og dele af det civile samfund om hjælp til ofre. Hjælpen må ikke gøres betinget af, at ofret indvilger i at vidne, jf. *stk. 6*.

Ved implementeringen af artiklens bestemmelser skal de kontraherende parter efter *stk. 7* sikre, at hjælpen ydes i enighed med og efter information af ofret, således at der tages højde for, at der er tale om personer i en sårbar situation. Der skal endvidere lægges vægt på børns rettigheder med hensyn til indkvartering, uddannelse og sundhed.

Efter *artikel 13, stk. 1*, forpligter de kontraherende parter sig til at indrette national lovgivning således, at en person, som der er rimelige grunde til at tro er offer, har mindst 30 dages betænkings- og restitutionsperiode, hvor personen ikke kan udvises fra landet. I den pågældende periode kan personen efter behørig information overveje, om personen vil samarbejde med myndig-

hederne, hvilket dog ikke skal forringe de relevante myndigheders efterforskning og retsforfølgelse af den pågældende lovovertrædelse. Staterne kan undlade at overholde forpligtelsen til en restitutionsperiode, hvis hensyn til den offentlige orden taler herimod, eller hvis status som offer er blevet påberåbt uretmæssigt, jf. *stk. 3*. Efter *stk. 2* skal personerne omfattet af *stk. 1* have tilbudt den i artikel 12, *stk. 1 og 2*, nævnte hjælp.

*Artikel 14* vedrører opholdstilladelse.

Efter *stk. 1* forpligtes de kontraherende parter til at udstede opholdstilladelser, der kan forlænges, hvis den kompetente myndighed finder, at dette er nødvendigt af hensyn til offerets egen situation, og/eller offerets mulighed for at samarbejde med myndighederne i forbindelse med efterforskning eller retsforfølgelse. Opholdstilladelser til børn skal efter *stk. 2* udstedes og evt. forlænges i overensstemmelse med, hvad der er bedst for barnet.

Beslutning om ikke at forny eller om at tilbagekalde en opholdstilladelse træffes efter statens nationale regler, jf. *stk. 3*. Hvis et offer indgiver en ansøgning om en anden type opholdstilladelse, end nævnt i *stk. 1*, skal det efter *stk. 4* tillægges betydning, at offeret har eller har haft opholdstilladelse efter *stk. 1*. Efter *stk. 5* må meddelelse af opholdstilladelse efter artikel 14 ikke påvirke retten til at søge og opnå asyl.

*Artikel 15* vedrører ofres adgang til erstatning og retlig oprejsning.

De kontraherende parter forpligtes efter *stk. 1* til at sikre, at ofre fra første kontakt med de kompetente myndigheder har adgang til information om relevante judicielle og administrative procedure på et sprog, som offeret kan forstå.

De kontraherende parter forpligtes efter *stk. 2 og 3* til at indrette national lovgivning således, at ofre har ret til retshjælp og gratis juridisk bistand på de betingelser, som i øvrigt følger af national lovgivning, og ret til erstatning fra gerningsmændene. Staterne skal endvidere træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at garantere ofrene erstatning – i det omfang gerningsmændene ikke kan betale – i overensstemmelse med national lovgivning, jf. *stk. 4*.

I *artikel 16* om hjemsendelse af ofre fastslås det i *stk. 1*, at den stat, hvori et offer er statsborger, eller hvor offeret havde permanent opholdstilladelse indtil indrejsen i den modtagende stat, uden ugrundet ophold skal muliggøre og acceptere offerets hjemvenden, således at offerets rettigheder, sikkerhed og værdighed sikres.

Når en kontraherende part tilbagesender et offer til en anden stat, skal det efter *stk. 2* ske med passende respekt for offerets rettigheder, sikkerhed og værdighed, og for eventuelle retlige skridt

som følge af personens status som offer. Tilbagesendelse skal så vidt muligt foretages med offerets samtykke.

På begæring fra en modtagende stat skal den forespurgte stat meddele, om en person er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse i denne stat på tidspunktet for indrejsen i den modtagende stat, jf. *stk. 3*. Endvidere skal staten, hvor en person er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse, på begæring udstede de nødvendige rejsepapirer for, at personen kan rejse tilbage til og ind i denne stat, jf. *stk. 4*.

Efter *stk. 5* forpligter de kontraherende parter sig til at træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at etablere repatrieringsprogrammer, der involverer relevante nationale og internationale myndigheder samt NGO'er.

Parterne skal endvidere efter *stk. 6* træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at informere ofre om myndigheder og organisationer i det land, hvortil de skal tilbagesendes, som vil kunne yde dem bistand. Børn, der er ofre, må ikke tilbagesendes til en stat, hvis en vurdering af risikoen herved og sikkerheden i den pågældende stat indikerer, at det ikke vil være bedst for barnet, jf. *stk. 7*.

Efter *artikel 17* om ligestilling mellem kønnene skal staterne ved implementeringen af de foranstaltninger, der er anført i artikel 10-16 (kapitel III), tilstræbe at fremme ligestilling.

Konventionens *artikel 18-26* fastsætter krav til de kontraherende parters materielle strafferet.

Efter *artikel 18* skal konventionsparterne træffe de nødvendige foranstaltninger for at kriminalisere menneskehandel, som defineret i artikel 4, for så vidt angår forsætlige handlinger.

*Artikel 19* forpligter de kontraherende parter til at overveje at kriminalisere modtagelse af ydelser, der ifølge artikel 4 kan karakteriseres som udnyttelse, for så vidt gerningsmanden er vidende om, at ydelsen gives af et offer for menneskehandel.

Efter *artikel 20* forpligter de kontraherende parter sig til at kriminalisere forfalskning af et rejse- eller identitetsdokument, tilvejebringelse af et sådant dokument og det at tilbageholde, fjerne, skjule, beskadige eller ødelægge et rejse- eller identitetsdokument vedrørende en anden person, når det sker forsætligt og med det formål at muliggøre menneskehandel.

Efter *artikel 21* skal parterne endvidere kriminalisere forsætlig medvirken til eller forsøg på at begå en af de forbrydelser, der er omfattet af konventionens artikel 18 og 20. For så vidt angår de

af artikel 20 omfattede forbrydelser, kræver konventionen dog kun forsøg på forfalskning af rejse- eller identitetspapirer kriminaliseret.

*Artikel 22* vedrører ansvar for juridiske personer.

Efter *stk. 1* forpligtes de kontraherende parter til at træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at sikre, at juridiske personer kan ifalde ansvar for de forbrydelser, der er omfattet af konventionen, hvis forbrydelsen begås til gavn for den juridiske person af en fysisk person, der enten handler individuelt eller som en del af et af de ledende organer i den juridiske person med kompetence til at repræsentere den juridiske person, en bemyndigelse til at træffe beslutninger på vegne af den juridiske person, eller en bemyndigelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person. Derudover skal den juridiske person kunne holdes ansvarlig, hvor den omhandlede forbrydelse skyldes manglende instruktion, jf. *stk. 2*. Det nævnte ansvar kan være strafferetligt, civilretligt eller administrativt, jf. *stk. 3*, og må ikke påvirke den fysiske gerningsmands strafferetlige ansvar, jf. *stk. 4*.

*Artikel 23* vedrører sanktioner og retsmidler.

Efter *stk. 1* skal staterne sikre, at de forbrydelser, som er omfattet af konventionens artikel 18-21 er undergivet effektive, proportionale og præventive straffe. Dette gælder også i forhold til juridiske personers ansvar, hvor der skal være mulighed for økonomiske sanktioner, jf. *stk. 2*. Fysiske personer skal kunne idømmes frihedsstraf af en sådan varighed, at personen kan udleveres for forbrydelser omfattet af artikel 18. Staterne skal endvidere sikre, at de kan konfiskere eller på anden måde fratage genstande eller udbytte fra forbrydelser, som er omfattet af artikel 18 eller artikel 20, litra a, eller et beløb, der svarer til et sådant udbytte, jf. *stk. 3*. Staterne skal endelig sikre muligheden for, at der kan ske midlertidig eller permanent lukning af ethvert etablerment, der er benyttet i forbindelse med menneskehandel, eller at gerningsmanden midlertidigt eller permanent kan nægtes retten til at udøve den virksomhed, under hvis dække menneskehandlen er begået, jf. *stk. 4*.

Ved udmålingen af straffen for overtrædelse af regler fastsat i overensstemmelse med konventionens artikel 18 skal staterne efter *artikel 24* sikre, at det anses for en skærpende omstændighed, at forbrydelsen forsætligt eller ved grov uagtsomhed bragte offerets liv i fare, at forbrydelsen blev begået mod et barn, at forbrydelsen blev begået af en offentlig ansat under udøvelsen af dennes hverv, eller at forbrydelsen er begået af en kriminel organisation.

Efter konventionens *artikel 25* skal staterne endvidere sikre, at endelige domme fra andre konventionsparter – afsagt i tilknytning til konventionsforpligtelserne – kan tages i betragtning ved strafudmålingen.



Efter *artikel 26* forpligtes de kontraherende parter til i overensstemmelse med deres juridiske principper at indrette national lovgivning således, at der er mulighed for ikke at straffe ofre for deres deltagelse i ulovlige aktiviteter, hvis ofrene er blevet tvunget til at begå dem.

Konventionens *artikel 27-31* vedrører efterforsknings-, retsforfølgelses- og procedurespørgsmål.

Efter *artikel 27, stk. 1*, skal enhver kontraherende stat – i hvert fald når forbrydelsen helt eller delvist er begået på dens territorium – sikre, at efterforskning eller retsforfølgning iværksættes, uafhængigt af om sagen anmeldes af et offer. Staterne skal endvidere sikre, at offeret kan anmelde et forhold i den stat, hvor offeret har bopæl, selvom forholdet er begået i en anden stat. Den myndighed, der modtager anmeldelsen skal uden ophold videresende den til den kompetente myndighed i den stat, hvor forbrydelsen er begået. Denne myndighed skal behandle anmeldelsen efter national lovgivning, jf. *stk. 2*. Staterne skal endelig sikre grupper eller organisationer, som modarbejder menneskehandel eller arbejder for menneskerettighedsbeskyttelse, har mulighed for at hjælpe og støtte et offer under straffesager vedrørende de i artikel 18 nævnte forbrydelser, når offeret samtykker heri, og på de betingelser som i øvrigt følger af national lovgivning, jf. *stk. 3*.

Hver kontraherende part skal efter *artikel 28, stk. 1*, træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at sikre en effektiv og passende beskyttelse af ofre, anmeldere, vidner samt familiemedlemmer til ofre og vidner mod repressalier og intimidering, særligt under efterforskningen og retsforfølgningen af gerningsmændene. Dette gælder efter *stk. 4* om nødvendigt også de grupper og organisationer, der nævnes i artikel 27, stk. 3. Beskyttelsesforanstaltningerne kan være fysisk beskyttelse, flytning, identitetsskift og hjælp til at skaffe jobs, jf. *stk. 2*. Børneofre skal tilbydes særlig beskyttelse, der tager højde for, hvad der er bedst for barnet, jf. *stk. 3*. Efter *stk. 5* forpligtes de kontraherende parter til at overveje at indgå aftaler med andre stater angående implementeringen af denne artikel.

*Artikel 29, stk. 1*, forpligter de kontraherende parter til at træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at sikre specialisering af personer og enheder i at imødegå menneskehandel og i beskyttelse af ofre, og at de pågældende personer og enheder har den fornødne uafhængighed til at varetage deres opgaver effektivt og uden utilbørligt pres. Det skal endvidere sikres, at der sker koordination af indsatsen mod menneskehandel blandt de forskellige myndigheder, eventuelt ved nedsættelse af koordinerende organer, jf. *stk. 2*. Staterne skal tilbyde eller forbedre uddannelsen af det relevante personale i forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, herunder i menneskerettigheder, jf. *stk. 3*. Staterne forpligtes endvidere til at overveje udpegelse af en National Rapporteur eller iværksættelse af andre tiltag for at overvåge myndighedernes bekæmpelse af menneskehandel, jf. *stk. 4*.

I overensstemmelse med Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, særligt artikel 6 om retten til en retfærdig rettergang, forpligter de kontraherende parter sig til efter *artikel 30* at træffe sådanne foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at beskytte ofres privatliv og evt. identitet, sikre deres sikkerhed og yde beskyttelse mod krænkelse under retssager. Der skal i den forbindelse tages særligt hensyn til børneofre.

Efter *artikel 31, stk. 1*, er de kontraherende parter forpligtede til at have jurisdiktion (straffemyndighed) over enhver overtrædelse af bestemmelser, der følger af konventionen, når overtrædelsen er begået a) på statens territorium, b) ombord på et skib, der fører statens flag, eller c) ombord på et luftfartøj, der er registreret efter statens love, eller når overtrædelsen er begået d) af en af statens statsborgere eller af en statsløs person, der er bosat på statens territorium, hvis overtrædelsen var strafbar, hvor den blev begået, eller hvis den blev begået uden for nogen stats jurisdiktion, eller e) mod en af statens statsborgere. Efter *stk. 2* kan staterne i forbindelse med undertegnelse eller ratifikation af konventionen tage helt eller delvist forbehold for litra d) og e). Konventionsparterne skal sørge for, at der er jurisdiktion over for en påstået gerningsmand, når det på baggrund af dennes nationalitet afvises at udlevere ham eller hende til en anden stat, jf. *stk. 3*. Ved konkurrerende jurisdiktioner blandt flere konventionsparter skal de involverede parter efter *stk. 4* konsultere hinanden for at fastslå den mest passende jurisdiktion. Konventionen udelukker ikke stater fra at udøve strafferetlig jurisdiktion i overensstemmelse med deres lovgivninger, idet der dog henvises til generelle folkeretlige principper, jf. *stk. 5*.

Konventionens *artikel 32-35* vedrører det internationale samarbejde og samarbejdet med det civile samfund.

*Artikel 32* forpligter de kontraherende parter til i videst muligt omfang at samarbejde med hinanden for at forebygge og bekæmpe menneskehandel, for at beskytte og yde støtte til ofre og for at fremme efterforskningen og retsforfølgningen af overtrædelser efter konventionen.

Når en stat har informationer, der giver rimelig grund til at tro, at en person som nævnt i artikel 28, stk. 1, er i umiddelbar livsfare, eller at personens frihed eller fysiske integritet er i umiddelbar fare på en anden stats territorium, skal denne information efter konventionens *artikel 33, stk. 1*, uden forsinkelse videresendes til den anden stat, så der kan træffes beskyttelsesforanstaltninger. Staterne skal overveje at forstærke samarbejdet om eftersøgningen af forsvundne personer, særligt forsvundne børn, når der er grund til at tro, at der er tale om ofre for menneskehandel, evt. ved at indgå bi- eller multilaterale traktater med hinanden, jf. *stk. 2*.

Den modtagende konventionspart skal efter *artikel 34, stk. 1*, omgående informere den begærende konventionspart om det endelige resultat af foranstaltninger efter artiklerne 32-35 og om omstændigheder, der måtte gøre det umuligt at gennemføre sådanne foranstaltninger eller forsinke

dem væsentligt. I det omfang det er i overensstemmelse med national lovgivning, må en stat uanmodet sende egne efterforskningsoplysninger videre til en anden stat, hvis oplysningerne kan bidrage til, at der indledes eller fortsættes efterforskning eller retsforfølgning af overtrædelser efter konventionen, eller hvis oplysningerne kan give anledning til en anmodning om samarbejde, jf. *stk. 2*. En stat kan forinden denne videresendelse betinge sig, at oplysningerne behandles fortroligt eller benyttes efter nærmere anvisninger. Kan den modtagende stat ikke overholde denne betingelse, skal den underrette den afsendende stat, der herefter skal afgøre, om den fortsat ønsker at videresende oplysningerne. Accepterer den modtagende stat betingelserne, er den bundet af betingelserne, jf. *stk. 3*. De i artiklerne 13, 14 og 16 omhandlede oplysninger, der er nødvendige for at iagttage rettigheder efter disse artikler, skal efter *stk. 4* på anmodning sendes til den relevante stat uden forsinkelse og under hensyntagen til artikel 11 om beskyttelsen af privatlivet.

De kontraherende stater forpligtes efter *artikel 35* til at opfordre myndigheder og offentligt ansatte til at samarbejde med NGO'er, andre relevante organisationer og medlemmer af det civile samfund med henblik på at skabe forbindelser, der kan bidrage til opfyldelse af konventionens formål.

Konventionens *artikel 36-38* vedrører overvågningsmekanismer.

Efter *artikel 36* skal der nedsættes en uafhængig ekspertgruppe til bekæmpelse af menneskehandel (GRETA) bestående af mellem 10 og 15 eksperter, der skal overvåge de kontraherende parter implementering af konventionen.

Efter *artikel 37* skal der nedsættes en komité af konventionsparter sammensat af repræsentanter fra Europarådets Ministerkomité fra europarådslande, der er konventionsparter, og repræsentanter fra konventionsparter, der ikke er medlemmer af Europarådet.

I *artikel 38* fastlægges en procedure for evaluering af konventionsparterne, som GRETA forestår og fastlægger de nærmere retningslinier for. GRETA må herunder vedtage et questionnaire for hver evalueringsrunde, som kan danne grundlag for evalueringen. Det skal sendes til alle konventionsparter, der skal besvare såvel det som øvrige anmodninger fra GRETA om oplysninger, jf. *stk. 2*. GRETA kan endvidere anmode det civile samfund om oplysninger, jf. *stk. 3*. GRETA kan herefter i samarbejde med de nationale myndigheder og en udpeget kontaktperson, samt om nødvendigt uafhængige nationale eksperter, arrangere landebesøg. GRETA kan under disse besøg være assisteret af specialister på særlige områder, jf. *stk. 4*. GRETA skal afgive et udkast til en rapport med en analyse og forslag vedrørende den evaluerede stats muligheder for at håndtere de identificerede problemer. Den evaluerede stat skal have adgang til at afgive kommentarer, som GRETA skal tage højde for i den endelige rapport, jf. *stk. 5*. Den endelige rapport om sta-

tens implementering af konventionens bestemmelser sendes til den evaluerede stat og komitéen af konventionsparter, ligesom den offentliggøres sammen med eventuelle kommentarer fra staten, jf. *stk. 6*. På baggrund af GRETA's rapport og konklusioner kan Komitéen af konventionsparter vedtage anbefalinger til staten, om de tiltag der bør i værksættes for at imødekomme konklusionerne, eller anbefalinger, der sigter mod at fremme samarbejdet med den pågældende stat, jf. *stk. 7*.

*Artikel 39 og 40* vedrører forholdet til andre internationale instrumenter.

*Artikel 39* fastslår, at konventionen ikke skal påvirke de rettigheder og forpligtelser, der kan udledes af FN's Menneskehandelsprotokol, men at konventionen er tænkt som en udvidelse af beskyttelsen og udvikling af standarderne indeholdt i protokollen.

Konventionen skal efter *artikel 40, stk. 1*, heller ikke påvirke de rettigheder og forpligtelser, der kan udledes af andre internationale instrumenter, som konventionsparterne er eller vil blive medlemmer af, og som inden for konventionens område sikrer større beskyttelse og støtte til ofre for menneskehandel. Konventionsparterne kan indgå bi- eller multilaterale aftaler med hinanden med henblik på at supplere eller styrke konventionens bestemmelser eller lette anvendelsen af dens principper, jf. *stk. 2*. Konventionsparter, der tillige er medlemmer af EU, skal efter *stk. 3* i deres indbyrdes forhold anvende EU-regler, i det omfang sådanne er anvendelige i de konkrete tilfælde, idet der dog skal tages højde for konventionens område og formål og dens fulde anvendelse i forholdet til andre konventionsparter. Konventionen må ikke ændre ved staternes og individernes rettigheder, forpligtelser og ansvar efter folkeretten, herunder internationale humanitære bestemmelser, de internationale menneskerettigheder og særligt konventionen fra 1951 og protokollen fra 1967 om flygtnings status og princippet om "non-refoulement", jf. *stk. 4*.

*Artikel 41* fastlægger proceduren for ændringer af konventionen.

Konventionens *artikel 42-47* indeholder de afsluttende bestemmelser.

Efter *artikel 42* træder konventionen i kraft den første dag i den måned, der efterfølger en tre måneders-periode fra det tidspunkt, hvor 10 stater – heriblandt mindst otte medlemmer af Europarådet – har ratificeret konventionen.

*Artikel 43* fastlægger proceduren for tiltrædelse til konventionen for stater, der ikke er medlemmer af Europarådet, og som ikke har deltaget i udarbejdelsen af konventionen.

Efter konventionens *artikel 44, stk. 1*, kan enhver stat eller EU, ved undertegnelse eller ratifikation af konventionen, angive hvilke territoriale områder konventionen skal finde anvendelse for.

Efter *stk. 2* kan konventionsparter efterfølgende udvide konventionens territoriale anvendelsesområde. Efter *stk. 3* kan deklARATIONER efter *stk. 1* og *2* tilbagekaldes.

Efter *artikel 45* kan der ikke tages forbehold til konventionen, bortset fra det i *artikel 31, stk. 2*, nævnte forbehold vedrørende kravene til staternes jurisdiktion.

*Artikel 46* fastslår, at enhver konventionspart til enhver tid kan opsig konventionen, og fastlægger proceduren herfor.

*Artikel 47* angiver til hvilke parter og i hvilke situationer, Europarådets generalsekretær skal give notifikationer.

### **3. Overvejelser om lovgivningsmæssige konsekvenser**

*Artikel 5* indeholder som anført under pkt. 2 en pligt for de kontraherende parter til at iværksætte nationale forebyggelsesforanstaltninger. Sådanne foranstaltninger skal imidlertid ikke nødvendigvis være – og er typisk ikke – reguleret via lovgivning.

Denne bestemmelse nødvendiggør derfor efter Justitsministeriets opfattelse ikke lovændringer.

Integrationsministeriet har særligt vedrørende *artikel 5, stk. 4*, om foranstaltninger for at sikre, at indvandring sker lovligt, henvist til de tilgængelige oplysninger på Udlændingestyrelsens og Integrationsministeriets hjemmesider, der tillige findes på engelsk.

Justitsministeriet kan videre oplyse, at der siden 2000 har eksisteret en tværministeriel arbejdsgruppe om vold mod kvinder og handel med kvinder. Den tværministerielle arbejdsgruppe er nedsat under Socialministeriet med repræsentanter fra Ligestillingsafdelingen, Integrationsministeriet, Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Justitsministeriet. Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med kvinder fra december 2002 er udarbejdet på baggrund af drøftelser i denne arbejdsgruppe.

Arbejdsgruppen har endvidere udarbejdet et tillæg til handlingsplanen om tiltag til beskyttelse af børn, der er blevet handlet, i anerkendelse af, at disse børn har særlige behov og rettigheder. Tillægget blev offentliggjort i september måned 2005 og udvider målgruppen for initiativerne i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel til også at omfatte handel med børn, og tillægget fastsætter særlige aktiviteter for så vidt angår handlede børn.

Som fastsat i handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel er der etableret et netværk mellem relevante myndigheder og ngo'er involveret i arbejdet med kvindehandel. Formålet med

”go/ngo-netværket” er navnlig udveksling af viden og etablering af samarbejde mellem aktørerne på området.

Som led i implementeringen af og opfølgningen på regeringens handlingsplan mod kvindehandel er der desuden nedsat en faglig arbejdsgruppe med repræsentanter fra bl.a. Ligestillingsafdelingen, Justitsministeriet, Udlændingestyrelsen, politiet, Reden Stop-kvindehandel og Videns- og formidlingscenter for Socialt Udsatte. Denne arbejdsgruppe supplerer samarbejdet og koordinationen mellem de forskellige aktører på området.

Endvidere er der i alle politikredse udpeget kontaktpersoner for så vidt angår kvindehandel og prostitution. Denne ordning skal bl.a. sikre et effektivt samarbejde mellem politiet og de relevante sociale myndigheder og organisationer m.v. Rigspolitiet har desuden ansat en antropolog, der bl.a. har til opgave at formidle og lette samarbejdet mellem de retshåndhævende og sociale aktører på området, herunder særligt i forhold til ofre for kvindehandel. Rigspolitiet afholdt i forbindelse med etablering af kontaktpersonsordningen i marts 2005 et seminar om bekæmpelse af kvindehandel med deltagelse af politikredsens kontaktpersoner og ngo'er og har senest i marts måned 2006 afholdt et seminar for politikredsens kontaktpersoner om bl.a. afhøringsmetoder og efterforskningsmetoder i forbindelse med sædelighedssager.

Disse initiativer ses også at imødekomme kravene efter *artikel 6* om foranstaltninger, som modvirker den efterspørgsel, der leder til menneskehandel.

Særligt vedrørende artikel 6, litra d om forebyggende initiativer i skolerne, har Undervisningsministeriet oplyst, at såvel folkeskolelovens som lovene om de gymnasiale uddannelsers formålsparagraffer blandt andet stiller krav om, at skolen forbereder eleverne til medbestemmelse, medansvar, rettigheder og pligter i et samfund med frihed og folkestyre. Herved tilstræbes det blandt andet, at eleverne lærer respekt for det enkelte menneskes integritet, herunder respekt for kønnenes ligeværd, således at de forstår, at menneskehandel er uacceptabelt.

*Artikel 7*, stk. 2-4, omhandler tiltag til forebyggelse af, at erhvervmæssige transportører anvendes i forbindelse med menneskehandel, herunder ved at pålægge transportører, der ikke har sikret sig, at alle passagerer har været i besiddelse af det krævede rejsedokument, strafansvar.

Integrationsministeriet har oplyst, at Danmark opfylder denne forpligtelse, da det efter udlændingelovens § 59 a, stk. 1, er strafbart for en transportør at bringe en udlænding, der ikke er i besiddelse af fornøden rejseligitation og visum, til Danmark. Transportøransvaret gælder ikke, hvis indrejsen sker fra et Schengenland, jf. udlændingelovens § 59 a, stk. 2. Undtagelsen i forhold til Schengenlande giver ikke anledning til problemer i forhold til konventionen, idet det i

artikel 7, stk. 3, fastslås, at reglerne alene finder anvendelse, hvor det kan ske uden at påvirke anvendelige internationale konventioner.

Efter artikel 7, stk. 5, skal de kontraherende parter skabe mulighed for at nægte personer, der er involveret i kriminelle handlinger omfattet af konventionen, indrejse, eller at inddrage en sådan persons visum.

Efter udlændingelovens § 32, jf. § 22, stk. 1, nr. 6, meddeles en udlænding, der er dømt for menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a, indrejseforbud for en nærmere bestemt periode, dog mindst fem år, jf. udlændingelovens § 32, stk. 3.

Efter udlændingelovens § 3 a, skal en udlænding, der har indrejseforbud, have visum for at indrejse og opholde sig i Danmark. En udlænding, der har indrejseforbud og ikke har visum udstedt efter udlændingelovens § 4 eller 4 a, jf. § 3 a, 1. pkt., kan afvises ved indrejsen, jf. udlændingelovens kapitel 5.

Inddragelse af visum kan efter § 20, stk. 1, i udlændingebekendtgørelsen blandt andet ske, hvis det findes påkrævet ”af hensyn til Schengenlandenes offentlige orden”. Dette gælder også et visum, der er udstedt af et andet Schengenland, jf. udlændingebekendtgørelsens § 20, stk. 2. Det nævnte hensyn vurderes at kunne omfatte menneskehandel. Hertil kommer, at man i tilfælde af menneskehandel formentlig vil kunne inddrage et visum under henvisning til, at grundlaget for visumudstedelsen ikke længere er til stede, jf. udlændingebekendtgørelsens § 20, stk. 1.

Der er endvidere mulighed for at afvise en udlænding, der indrejser fra et ikke-Schengenland, hvis blandt andet hensynet til Schengenlandenes offentlige orden tilsiger, at udlændingen ikke bør have ophold her i landet, jf. udlændingelovens § 28, stk. 1, nr. 7. Det nævnte hensyn vurderes at kunne omfatte menneskehandel.

Det skal i øvrigt bemærkes, at der i Danmark ikke er oprettet et særligt grænsepoliti. I Danmark er der derfor ikke behov for en særlig koordination mellem den myndighed, der varetager grænsekontrolopgaver, og det øvrige politi, da der er tale om samme myndighed.

Der er således ikke behov for lovændringer for at sikre overensstemmelse med konventionens artikel 7.

*Artikel 8's* krav til sikkerheden og kontrollen af medlemsstaternes egne rejse- og identitetspapirer må anses for opfyldt med pasloven og de regler, der er udstedt i medfør heraf.

Forpligtelsen efter konventionens *artikel 9* til at besvare en anden stats spørgsmål om ægtheden og gyldigheden af rejse- og identifikationspapirer opfyldes blandt andet som led i sædvanligt internationalt politisamarbejde, herunder Schengensamarbejdet.

Vedrørende gennemførelse af konventionens *artikel 10, stk. 1 og 2*, om identifikation af ofre for menneskehandel vil det ofte være politiet, som i første omgang skal vurdere, om en person er at betragte som offer. Hvis politiet vurderer, at personen er offer for menneskehandel, vil sagen dels skulle overgå til udlændingemyndighederne med henblik på stillingtagen til spørgsmålet om eventuel meddelelse af opholdstilladelse, hvis den pågældende søger om at blive i Danmark, og dels fortsætte hos politiet med henblik på den videre efterforskning og en eventuel straffesag mod bagmændene.

Politiet har ikke mulighed for at udsende en person, der ikke er identificeret. Hvis personen ikke udrejser i identifikationsperioden, vil personen have såkaldt processuelt ophold i perioden, hvor identifikationen foregår, og hvor man også undersøger, om der er grund til at tro, at vedkommende har været udsat for menneskehandel.

Vurderes det, at der er grund til at tro, at personen har været udsat for menneskehandel, vil personen – i overensstemmelse med regeringens handlingsplan om bekæmpelse af kvindehandel – blive tilbudt kontakt til et værested, hvor den pågældende kan opholde sig kortvarigt, mens hjemsendelsen forberedes og grundlaget for en eventuel straffesag afklares.

Idet der henvises til det, der er anført om opfyldelsen af artikel 5, skal det endvidere bemærkes, at tillægget til handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel om tiltag til beskyttelse og støtte af børn, der er blevet handlet, bl.a. indebærer en øget indsats i forhold til træning af professionelle i identifikation og fastsættelse af alder.

Rigspolitiet har oplyst, at usikkerhed om et offers faktiske alder ikke er til hinder for, at der iværksættes strafferetlig efterforskning, herunder efterforskning rettet mod at fastslå offerets alder.

Rigspolitiet har for så vidt angår den politimæssige uddannelse på bl.a. området for handel med børn oplyst, at arbejdet med børn og unge indgår som en del af politiets grundlæggende uddannelse på politiskolen, og der er efterfølgende mulighed for at modtage videreuddannelse på området.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det i sager vedrørende udlændinge, som ikke har ret til at opholde sig her i landet, er politiets opgave at sørge for udsendelse.



Har udlændingen ingen rejselegitimation, bistår politiet med at fremskaffe en sådan. Dette kan ske ved, at politiet retter henvendelse til hjemlandets repræsentation her i landet eller til myndigheder i hjemlandet via en dansk repræsentation i udlandet.

Politiet har også mulighed for at bistå med selve udrejsen ved at planlægge rejserute og eventuelt betale billet og andre rejseudgifter. Politiet kan endvidere ledsage udlændingen på selve rejsen, hvis omstændighederne taler herfor.

Inden en udrejse finder sted, er politiet indstillet på at give meddelelse om ankomsttidspunktet til landet til udlændinges pårørende, sociale myndigheder eller andre i det pågældende land. Dette forudsætter dog, at de relevante kontaktsadresser mv. er til rådighed for politiet.

For så vidt angår *artikel 10, stk. 4's*, krav om særlig støtte til uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel har Integrationsministeriet oplyst, at udlændingelovens § 56 a for asylansøgere indebærer, at alle uledsagede mindreårige asylansøgere får en personlig repræsentant til varetagelse af barnets tarv i forbindelse med, at barnets ansøgning om asyl behandles, at der beskikkes en advokat for alle uledsagede mindreårige asylansøgere, hvis sag forsøges afgjort i åbenbart grundløs-procedure, og at Udlændingestyrelsen – med barnets eller den personlige repræsentants samtykke – skal iværksætte en eftersøgning af forældrene til uledsagede mindreårige asylansøgere.

Efter Integrationsministeriets vurdering opfylder udlændingelovens § 56 a betingelserne i konventionens artikel 10, stk. 4, for så vidt angår mindreårige, som ansøger om asyl.

Andre mindreårige vil ikke være omfattet af udlændingelovens regler om en personlig værge/repræsentant og eftersøgning af forældre mv. Det er heller ikke muligt efter anden lovgivning at beskikke en værge mv. til uledsagede mindreårige, der ikke er asylsøgere, og som opholder sig ulovligt her i landet.

Efter servicelovens § 40, stk. 3, nr. 6, er der hjemmel til at udpege ”en personlig rådgiver for barnet” og efter § 40, stk. 3, nr. 7, er der hjemmel til at udpege ”en fast kontaktperson for barnet”.

Efter Integrationsministeriets vurdering er denne hjemmel ikke tilstrækkelig til at opfylde kravet om en personlig værge/repræsentant i konventionens artikel 10, stk. 4, litra a. Det vil derfor være nødvendigt at skabe lovhjemmel til, at også uledsagede mindreårige ofre, der ikke søger om asyl, får en værge/repræsentant til at varetage deres interesser.

Det vil endvidere være nødvendigt at skabe lovhjemmel til at implementere konventionens artikel 10, stk. 4, litra c, således at der bliver mulighed for at iværksætte eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer i de tilfælde, hvor det uledsagede mindreårige offer ikke har søgt asyl.

*Artikel 11* stiller krav til beskyttelsen af ofres privatliv og identitet. Danmark ratificerede ”Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data” (ETS No. 108) den 23. oktober 1989 og konventionen trådte i kraft i Danmark den 1. februar 1990. Danmark opfylder derfor kravet i artikel 11, stk. 1, om, at oplysninger om ofre for menneskehandel skal opbevares og behandles i overensstemmelse med reglerne i den nævnte konvention.

Det er endvidere Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er behov for lovændringer for at sikre overensstemmelse med konventionens artikel 11, stk. 2. Der kan henvises til tavshedspligtsbestemmelserne i forvaltningslovens § 27 og straffelovens §§ 152-152f, behandlingsreglerne i persondatalovens §§ 6-8 samt til den omstændighed, at der ikke i henhold til offentlighedsloven vil være ret til aktindsigt i oplysninger om identiteten på børn, der har været ofre for menneskehandel eller oplysninger, der vil kunne identificere sådanne børn.

Det kan tilføjes, at meddelelser eller billeder vedrørende en andens private forhold eller i øvrigt billeder af den pågældende under omstændigheder, der åbenbart kan forlanges unddraget offentligheden, er beskyttet mod uberettiget videregivelse ved straffelovens § 264 d, der har en strafferamme på bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

For så vidt angår beskyttelsen af ofres privatliv og identitet i forbindelse med retssager, henvises der til det, der er anført nedenfor om opfyldelse af konventionens artikel 30.

Vedrørende kravet i artikel 11, stk. 3, om, at staterne skal overveje at indføre foranstaltninger, der kan fremme mediernes beskyttelse af ofres privatliv, kan der henvises til medieansvarsloven med Pressenævnet og de presseetiske regler.

På baggrund heraf er det Justitsministeriets opfattelse, at der ikke er behov for lovændringer for at efterleve konventionens artikel 11.

For så vidt angår *artikel 12* om hjælp til ofre er omfanget af den hjælp, som Danmark er forpligtet til at yde ofre, afhængig af, om offeret har en opholdstilladelse i Danmark.

Ifølge Integrationsministeriet vil offeret i identifikationsperioden, jf. artikel 10, og i en betænkings- og restitutionsperiode, jf. artikel 13, som udgangspunkt have processuelt ophold eller have

fået udsat udrejsefristen. Efter konventionen er Danmark i disse tilfælde alene forpligtet til at yde hjælp efter artikel 12, stk. 1 og 2, jf. herved artikel 10, stk. 2, 2. pkt. og artikel 13, stk. 2. Således vil bestemmelsen i artikel 12, stk. 4, om blandt andet adgang til arbejdsmarkedet ikke finde anvendelse i identifikationsperioden eller under en betæknings- og restitutionsperiode, medmindre offeret i forvejen har opholdstilladelse.

Vedrørende den hjælp, der anføres i artikel 12, stk. 1, har Integrationsministeriet endvidere oplyst, at der ikke i udlændingeloven er fastsat særlige bestemmelser om indkvartering og underhold af ofre for menneskehandel. Udlændingestyrelsen har efter de nærmere regler i udlændingelovens kapitel 7 underholdspligten for udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark, og for asylansøgere. Underholdspligten omfatter indkvartering, underhold samt nødvendige sundhedsmæssige ydelser. Underholdspligten omfatter ikke EU- eller EØS-statsborgere.

Udlændinge, der har lovligt ophold i Danmark, og som ikke er asylansøgere, er omfattet af kommunernes underholdspligt. Lovligt ophold omfatter i den forbindelse opholdstilladelse, udsat udrejsefrist samt processuelt ophold, for eksempel som følge af indgivelse af ansøgning om opholdstilladelse på andet grundlag end asyl.

Efter udlændingelovens § 42 g skal børn i den undervisningspligtige alder, der opholder sig her i landet, deltage i undervisning. Bestemmelsen gælder både asylansøgere og børn, der i øvrigt ikke har opholdstilladelse, jf. udlændingelovens § 42 g og § 42 a, stk. 1 og 2.

Undervisningsministeriet har tilsvarende oplyst, at efter folkeskolelovens §§ 32-35 skal alle børn i den undervisningspligtige alder, som opholder sig her i landet i mindst seks måneder, deltage i folkeskolens undervisning eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Efter Integrationsministeriets opfattelse er der fornøden hjemmel i udlændingeloven til at sikre overholdelsen af konventionens artikel 12 for så vidt angår udlændinge uden opholdstilladelse.

Hvis et offer for menneskehandel meddeles opholdstilladelse, har offeret ud over hjælpen efter konventionens artikel 12, stk. 1 og 2, tillige rettigheder og ret til hjælp efter stk. 3 og 4, herunder adgang til arbejdsmarkedet, sprogundervisning og uddannelse.

Integrationsministeriet har oplyst, at en udlænding med opholdstilladelse efter en kort overgangsperiode ikke længere er berettiget til ydelser efter udlændingeloven, men efter integrationsloven og den sociale lovgivning.

Hvorvidt en udlænding, der meddeles opholdstilladelse, vil være omfattet af integrationsloven og derved, hvis den pågældende i øvrigt opfylder betingelserne herfor, være berettiget til ydelser i henhold til integrationsloven, afhænger af, hvilken type opholdstilladelse den pågældende vil få. Hvis den pågældende udlænding ikke er omfattet af integrationsloven, vil den pågældendes ret til hjælp efter konventionens artikel 12 skulle afgøres efter reglerne i den sociale lovgivning.

Beskæftigelsesministeriet har oplyst, at ofre med opholdstilladelse har ret til hjælp efter aktivloven mod at opfylde de pligter, der følger deraf, hvorfor implementering af konventionen heller ikke på dette felt vil give anledning til lovændringer.

Om opfyldelse af artikel 12 kan det endvidere oplyses, at politiet tilkalder en tolk, hvis det ikke er muligt for dem at kommunikere med eksempelvis mulige ofre for menneskehandel. Gennem tolken vil den pågældende blandt andet blive rådgivet og vejledt om rettigheder mv. i det nødvendige omfang.

I den forbindelse kan der endelig henvises til muligheden efter retsplejelovens kapitel 66 a for at beskikke en advokat til den, der er forurettet ved en nærmere angivet lovovertrædelse, herunder straffelovens § 262 a om menneskehandel.

Sammenfattende vurderes implementering af konventionens artikel 12 ikke at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter konventionens *artikel 13* skal medlemslandene sikre en betæknings- og restitutionsperiode på mindst 30 dage for ofre for menneskehandel.

Integrationsministeriet har i den forbindelse oplyst, at en udlænding, der opholder sig ulovligt, eller som arbejder her uden fornøden tilladelse, som udgangspunkt vil blive udvist af Danmark og pålagt at udrejse af landet straks.

Ved administrative udvisninger har udlændingemyndighederne – i overensstemmelse med regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel – hidtil efter anmodning fastsat en udrejsefrist på 15 dage i de tilfælde, hvor det vurderes, at en udlænding har været udsat for så groft et overgreb, at politiet overvejer at efterforske sagen med henblik på eventuelt at rejse sigtelse efter straffelovens § 262 a, samt hvor udlændingens personlige forhold i øvrigt taler herfor. Denne udrejsefrist er blevet fastsat med hjemmel i udlændingelovens § 33, stk. 2, sidste pkt.

Efter anmodning har udlændingemyndighederne hidtil i helt særlige tilfælde kunnet udsætte udrejsefristen ud over 15 dage, ligeledes med hjemmel i § 33, stk. 2, sidste pkt.

Dette lovlige ophold sikrer, at myndighederne og andre parter har mulighed for at yde hjælp til ofrene, således at disse kan returneres til hjemlandet med større sikkerhed for ikke at blive konfronteret med menneskehandleren. Hjælpen inkluderer blandt andet et sikret ophold med adgang til akut social, lægelig og psykologisk bistand.

Ratificering af konventionen vil på dette punkt forudsætte en praksisændring, så der i sager, hvor en udlænding uden opholdsgrundlag må antages at være offer for menneskehandel, bliver fastsat en udrejsefrist på mindst 30 dage.

Det vil ikke være nødvendigt med en lovændring, da udlændingelovens § 33, stk. 2, ikke er til hinder for, at udrejsefristen i de omhandlede sager kan fastsættes til 30 dage.

Integrationsministeriet har oplyst, at ministeriet på den baggrund nu har ændret praksis i sådanne sager om administrative udvisninger, således at der fastsættes en udrejsefrist på 30 dage, hvor dette kræves af konventionen.

Konventionens artikel 13 om en restitutionsperiode på 30 dage for ofre for menneskehandel omhandler dog også udvisninger ved dom. En udlænding udvises ved dom på grund af et strafbart forhold, f.eks. fordi den pågældende er straffet for dokumentfalsk (indrejse med falsk pas/visum). Er udvisning sket ved dom, fastsætter politiet udrejsefristen til straks, jf. udlændingelovens § 33, stk. 9. I modsætning til administrative afgørelser om udvisning, hvor udrejsefristen, jf. ovenfor, som udgangspunkt fastsættes til straks, men efter konkrete omstændigheder – f.eks. i sager hvor udlændinge må antages at være ofre for menneskehandel - kan fastsættes til et senere tidspunkt, er der ikke ved afgørelser om udvisning ved dom hjemmel i udlændingeloven til at dispensere fra bestemmelsen om, at udrejsefristen skal fastsættes til straks. En udlænding, som skønnes at være offer for menneskehandel, og som udvises ved dom, bliver således altid pålagt at udrejse straks efter løsladelse.

Opfyldelse af konventionens artikel 13 forudsætter derfor en ændring af udlændingelovens § 33, stk. 9, således, at politiet i sager, hvor en udlænding, som skønnes at være offer for menneskehandel, udvises ved dom, har mulighed for at fastsætte en udrejsefrist på 30 dage også i disse sager.

*Artikel 14* forpligter som anført under pkt. 2 de kontraherende parter til at udstede en midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel. Kontraherende parter skal udstede opholdstilladelse enten af hensyn til den pågældendes egen situation, eller fordi den pågældende skal samarbejde med myndighederne om efterforskningen eller retsforfølgningen af bagmændene. Opholdstilladelse til mindreårige skal udstedes i overensstemmelse med, hvad der er barnets tarv.

Integrationsministeriet har oplyst, at opholdstilladelse som følge af offerets egen situation kan meddeles i form af asyl efter udlændingelovens § 7, af humanitære grunde efter udlændingelovens § 9 b, eller af andre ganske særlige grunde efter udlændingelovens § 9 c. Det kan ikke udelukkes, at konventionens begreb ”offerets egen situation” kan forstås bredere end de danske regler og praksis.

Udlændingelovens § 9 c og den praksis, der er knyttet hertil, giver mulighed for at meddele midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel med henblik på, at disse kan vidne mod eventuelle bagmænd her i landet. Det er Integrationsministeriets opfattelse, at dette er i overensstemmelse med kravene i konventionens artikel 14, stk. 1, litra b.

Da Danmark efter konventionen kan vælge at udstede opholdstilladelse alene i den sidstnævnte situation, vil der ikke være behov for lov- eller praksisændringer som følge af konventionens regler om opholdstilladelse.

For så vidt angår børn, jf. artikel 14, stk. 2, vil de danske udlændingemyndigheder – i mangel af andet opholdsgrundlag – kunne give en mindreårig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, hvis en anden afgørelse ville være i strid med barnets tarv. Udlændingeloven bliver således fortolket i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i FN’s børnekonvention, hvorefter barnets tarv i alle foranstaltninger vedrørende børn skal komme i første række. På den baggrund finder Integrationsministeriet, at udlændingeloven indeholder fornøden hjemmel til at sikre overholdelse af konventionens artikel 14, stk. 2.

*Artikel 15* forpligter de kontraherende parter til at sikre ofre adgang til erstatning og retlig oprejsning på de betingelser som i øvrigt følger af national ret.

Som tidligere anført vil politiet tilkalde en tolk, hvis det ikke er muligt at kommunikere med mulige ofre for menneskehandel, og den pågældende vil herigennem blive vejledt som sine rettigheder mv.

Ofre for menneskehandel har samme muligheder som andre for at benytte de almindelige adgange til retshjælp, ligesom der under sager mod bagmændene til menneskehandlen vil kunne bekvikkes en bistandsadvokat efter retsplejelovens kapitel 66 a.

For så vidt angår erstatning fra gerningsmændene, jf. artikel 15, stk. 3 og 4, er ofrene beskyttet af reglerne i erstatningsansvarsloven og voldsoffererstatningsloven. Vedrørende overtrædelser af straffeloven, der er begået i den danske stat, indestår staten efter voldsofferloven for udbetalingen af erstatningen eller godtgørelsen med efterfølgende regres over for gerningsmanden.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan forpligtelserne i konventionens artikel 15 således efterleves efter de gældende erstatningsretlige regler.

Konventionens *artikel 16*, stk. 1-4, om staternes tilbagetagelsespligt og identifikation giver ikke anledning til ændringer i udlændingelovgivningen.

For så vidt angår stk. 5 og 6 vedrørende repatrieringsprogrammer og kontaktinformationer i hjem- eller udsendelseslandet, fremgår det af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel, at den udsatte udrejsefrist anvendes til at planlægge personens hjemsendelse gennem kontakter til hjemlandets myndigheder og relevante NGO'er. For at sikre, at kvindens hjemland er parat til at modtage kvinden og fortsætte repatrieringen, er det afgørende, at der etableres samarbejdsrelationer mellem myndigheder og NGO'er i Danmark og i ofrenes hjemlande. Der er som følge heraf etableret internationale netværk, som Ligestillingsafdelingen er ansvarlig for herhjemme.

Vedrørende stk. 7 om en risikoanalyse ved udsendelse af et mindreårigt offer, har Integrationsministeriet oplyst, at de danske udlændingemyndigheder – i mangel af anden hjemmel – vil kunne give en mindreårig opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9 c, hvis anden afgørelse vil være i strid med barnets tarv. Bestemmelsen vil i den forbindelse blive fortolket i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i FN's børnekonvention.

Opfyldelse af forpligtelsen i *artikel 17* til at tilstræbe ligestilling ved implementeringen af de foregående artikler vil ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Efter *artikel 18* skal konventionsparterne kriminalisere de handlinger, som er indeholdt i artikel 4, og som begås forsætligt.

Denne forpligtelse er opfyldt ved straffelovens § 262 a om menneskehandel, der har en strafferamme på fængsel indtil 8 år.

*Artikel 19* forpligter alene staterne til at overveje at kriminalisere modtagelse af ydelser fra ofre for menneskehandel og en opfyldelse af denne artikel indebærer derfor ikke i sig selv ændringer i lovgivningen.

*Artikel 20* forpligter staterne til at kriminalisere forfalskning mv. af rejse- og identitetspapirer.

Artiklen er opfyldt ved straffelovens § 171 om dokumentfalsk og § 23 om medvirken hertil, for så vidt angår forfalskning af dokumenttyperne eller tilvejebringelse af sådanne dokumenter. Straffen for dokumentfalsk er efter straffelovens § 172, stk.1, bøde eller fængsel indtil 2 år. Er

dokumentfalsk af særlig grov karakter, eller er et større antal forhold begået, kan straffen stige til fængsel i 6 år, jf. straffelovens § 172, stk. 2.

Handlingerne kan efter omstændighederne tillige være strafbare efter paslovgivningen.

For så vidt angår konventionens krav om at kriminalisere dette at tilbageholde, fjerne, skjule, beskadige eller ødelægge et rejse- eller identifikationsdokument, fremgår det af artikel 20's ordlyd, at artiklen også på dette punkt alene kræver kriminalisering af forsætlige handlinger, der har til formål at muliggøre menneskehandel. I det omfang handlingerne ikke efter dansk ret er selvstændigt kriminaliserede, som for eksempel tyveri efter straffelovens § 276 eller som hærværk efter straffelovens § 291, vil handlingerne være strafbare som medvirken til menneskehandel efter straffelovens § 262 a og § 23 om medvirken.

For så vidt angår *artikel 21's* krav om kriminalisering af forsætlige forsøg på og forsætlig medvirken til de forbrydelser, der er omfattet af artikel 18 og 20, kan kravet efterledes ved straffelovens § 21 henholdsvis § 23.

*Artikel 22* vedrører staternes forpligtelse til at gøre juridiske personer ansvarlige for de forbrydelser, der er omfattet af konventionen.

Denne forpligtelse vil være opfyldt med straffelovens § 306, hvorefter der kan pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i 5. kapitel for overtrædelse af straffeloven.

Efter *artikel 23* forpligtes staterne til at sikre, at forbrydelser omfattet af konventionens artikel 18-21 bliver mødt med sanktioner, der er effektive, som står i rimeligt forhold til overtrædelsen, og som har en afskrækkende virkning. Det gælder såvel fysiske som juridiske personer.

Denne forpligtelse må anses for opfyldt ved de bestemmelser i straffeloven, der er nævnt ovenfor i forbindelse med overvejelserne om de lovgivningsmæssige konsekvenser af konventionens artikel 18-22.

Forpligtelsen efter artikel 23, stk. 3, til at konfiskere udbytte eller genstande benyttet i forbindelse med de forbrydelser, der er omfattet af artikel 18 og 20, litra a, eller hertil svarende ejendom eller værdi vil være opfyldt med konfiskationsreglerne i straffelovens §§ 75-77.

For så vidt angår forpligtelsen i artikel 23, stk. 4, indeholder den to led. Staterne skal sikre, at der er mulighed for midlertidigt eller permanent at lukke ethvert etablerment, der har været brugt



til at udføre menneskehandel (1. led), eller midlertidigt eller permanent at nægte gerningsmanden at udøve den virksomhed, under hvis dække menneskehandlen er begået (2. led).

Med hensyn til 1. led har politiet en almindelig adgang til midlertidigt at afspærre gerningssteder med henblik på at sikre beviser mv., men det må anses for tvivlsomt, om dette er tilstrækkeligt til at opfylde konventionens krav i artikel 23, stk. 4, 1. led.

For så vidt angår artiklens 2. led om, at gerningsmanden skal kunne nægtes fortsat at udøve den virksomhed, under hvis dække menneskehandlen er begået, er det Justitsministeriets opfattelse, at denne forpligtelse er opfyldt med straffelovens § 79, stk. 1, hvorefter den, som udøver virksomhed, der kræver særlig autorisation, ved dom for strafbart forhold kan fratages retten til fortsat at udøve den pågældende virksomhed, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Det samme gælder efter stk. 2 om udøvelse af anden virksomhed, når særlige omstændigheder taler derfor. Efter stk. 4 kan retten ved kendelse udelukke den pågældende fra at udøve virksomheden, indtil sager efter stk. 1 og 2 er endeligt afgjort.

Det fremgår af den forklarende rapport til konventionen, at artikel 23, stk. 4, 2. led, skal tjene samme formål som straffelovens § 79, nemlig at en gerningsmand efter en dom ikke fortsat misbruger sin stilling til at begå ligeartet kriminalitet. Når en gerningsmand ved menneskehandel efter straffelovens § 262 a krænker ofrenes personlige frihed som led i udøvelsen af hans eller hendes virksomhed, må det antages, at der ofte vil være nærliggende fare for, at den pågældende på ny vil misbruge sin stilling.

Efter Justitsministeriets opfattelse giver det på grundlag af artikel 23's ordlyd, den forklarende rapport bemærkninger hertil samt forløbet af forhandlingerne anledning til tvivl, om artikel 23, stk. 4, skal fortolkes således, at såvel 1. som 2. led af bestemmelsen skal være opfyldt i national lovgivning, eller således, at de to led kan betragtes som alternativer.

Ordlyden af bestemmelsen taler for, at bestemmelsens to led indeholder alternative krav (jf. navnlig formuleringen ”...or to deny the perpetrator...”).

Den forklarende rapport kan læses således, at begge led i bestemmelsen skal være opfyldt, jf. navnlig formuleringen “...The measures are [...] intended to reduce the risk of further victims by closing premises on which trafficking victims are known to have been recruited or exploited (such as bars, hotels, restaurants or textile workshops) and banning people from carrying on activities which they used to engage in trafficking...”, men det fremgår samtidig, at formålet med de to led er det samme, nemlig at mindske risikoen for, at der bliver begået yderligere lovovertrædelser.

Under forhandlingerne i Europarådet om konventionen blev det drøftet at indføre en adgang til at tage forbehold over for bestemmelsen i artikel 23, stk. 4, men der kunne ikke opnås fornøden tilslutning til en sådan løsning.

Justitsministeriet er på den anførte baggrund mest tilbøjelig til at antage, at artikel 23, stk. 4, skal forstås sådan, at den forpligter staterne til at sikre, at det efter national ret er muligt *enten* midlertidigt eller permanent at lukke ethvert etablissement, der har været brugt til at udføre menneskehandel (1. led), *eller* midlertidigt eller permanent at nægte gerningsmanden at udøve den virksomhed, under hvis dække menneskehandlen er begået (2. led).

Inden spørgsmålet om dansk ratifikation af konventionen forelægges for Folketinget vil Justitsministeriet søge oplysning om andre landes forståelse af konventionen på dette punkt.

Kravet i *artikel 24* om, at visse forhold skal tillægges skærpende virkning ved fastsættelsen af straffen for menneskehandel, kan efterleves efter gældende straffelovgivning, da domstolene efter dansk ret kan lade et givet forhold indgå som en skærpende omstændighed uden specifik hjemmel i dansk lov.

Straffelovens liste i § 81 over forhold, der i almindelighed skal indgå som skærpende omstændighed, er således ikke udtømmende. I listen over skærpende omstændigheder indgår dog blandt andet det forhold, at gerningsmanden har udnyttet forurettedes værgeløse stilling (nr. 10), at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt (nr. 8), og at gerningen er særligt planlagt eller led i omfattende kriminalitet (nr. 3).

Det bemærkes endvidere, at det af bemærkningerne til lovforslaget (Folketinget 2001-02 (2. samling), lovforslag nr. 118, side 27 f), der førte til straffelovens § 262 a, fremgår, at en række omstændigheder vil skulle betragtes som skærpende i forbindelse med strafudmålingen. Det gælder for eksempel, hvis forurettede på gerningstidspunktet var under 15 år, og formålet med overtrædelserne var udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, hvis der er tale om organiseret menneskesmugling, eller hvis ofret forsætligt eller groft uagtsomt er blevet bragt i livsfare.

*Artikel 25* om pligten til at sikre muligheden for, at forudgående, udenlandske, endelige domme kan tages i betragtning, må anses for opfyldt med straffelovens § 84, stk. 2, hvorefter retten kan tillægge straffedomme afsagt uden for den danske stat samme gentagelsesvirkning som de her i landet afsagte.

*Artikel 26* om muligheden for ikke at straffe ofre, der har været tvunget til at deltage i ulovlige aktiviteter, må anses for opfyldt i dansk ret ved straffelovens § 83. Efter denne bestemmelse kan straffen nedsættes under den foreskrevne strafferamme, når oplysninger om gerningen, gerningsmandens person eller andre forhold afgørende taler herfor, ligesom straffen under i øvrigt formildende omstændigheder kan bortfalde.

*Artikel 27* forpligter bl.a. staterne til at efterforske sager om menneskehandel uafhængigt af, om sagen er anmeldt af et offer.

Rigspolitiet har oplyst, at kvindehandel er et af de områder, der er undergivet systematisk politimæssig monitorering ved Rigspoliti­chefens Nationale Efterforskningsstøt­tecenter (NEC). Den systematiske politimæssige monitorering indebærer bl.a., at politikredsene løbende skal indberette samtlige foreliggende oplysninger, der kan være af betydning for bekæmpelse af kvindehandel, hvorefter oplysningerne bearbejdes og analyseres.

Ved efterforskning af sager om kvindehandel, kan politikredsene indhente oplysninger fra NEC, og NEC videregiver på eget initiativ videregiver oplysninger, der skønnes at være af interesse for politikredsens arbejde med at modvirke og opklare kvindehandel, eller som i øvrigt skønnes at være af betydning for politikredsens opgaver. Taktiske og operative planer udarbejdes i samarbejde mellem vedkommende politikreds og NEC.

NEC prioriterer efterforskninger vedrørende menneskehandel højt, og der er til stadighed afsat efterforskere, som yder efterforskningsmæssig bistand på dette område.

Formålet med den systematiske politimæssige monitorering er, at politiet på baggrund af en omfattende og aktuel baggrundsviden proaktivt – det vil bl.a. sige uden at afvente anmeldelser – kan iværksætte og målrette efterforskninger inden for de områder, som er undergivet systematisk politimæssig monitorering. Politiet iværksætter efterforskning, når der er rimelig formodning for, at et forhold, som forfølges af det offentlige, er begået, herunder overtrædelse af straffelovens § 262 a om menneskehandel.

Spørgsmålet om oversendelse af en anmeldelse fra en stat til den stat, hvori overtrædelsen er begået, jf. artikel 27, stk. 2, udgør et almindeligt led i internationalt politisamarbejde.

Heller ikke opfyldelse af artikel 27, stk. 3, vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, da adgangen for ofre for menneskehandel til at lade sig repræsentere af foreninger mv. til bekæmpelse af menneskehandel eller beskyttelse af menneskerettigheder ikke er undergivet andre begrænsninger end dem, der i øvrigt gælder for gennemførelsen af straffesager.

Konventionens *artikel 28* vedrørende beskyttelse under efterforskning og retsforfølgning må anses for opfyldt dels ved straffelovens § 123, hvorefter den, som med trusler, vold mv. forulemper en person, dennes nærmeste eller andre med tilknytning til denne i anledning af den pågældendes forventede eller allerede afgivne forklaring, straffes med bøde eller fængsel indtil 8 år, dels ved Rigspolitiets vidnebeskyttelsesprogram og de bestemmelser i retsplejeloven, der er refereret under omtalen af artikel 30 nedenfor.

Rigspolitiets vidnebeskyttelsesprogram indebærer – ud over flytning og etablering af ny bolig samt nyt arbejde – blandt andet et fuldstændigt identitetsskifte med nyt navn og nyt personnummer. For at gøre identitetsskiftet effektivt kan det være nødvendigt, at vidnet afbryder enhver kontakt med sin tidligere omgangskreds og med sin familie (bortset fra ægtefælle og børn, der flytter med vidnet), og at vidnet forsynes med personlige papirer i det nye navn (herunder f.eks. dåbsattest og eksamensbeviser) samt en ”troværdig” fortid, som ikke umiddelbart kan afsløres som urigtig.

For så vidt angår en anmelder, der ønsker at være anonym, har politiet mulighed for i politirapporten at udelade denne persons navn og i stedet anføre, at politiet er bekendt med dennes identitet. Hvis anklagemyndigheden ikke ønsker at indkalde anmelderen som vidne under domsforhandlingen, vil oplysninger om anmelderens identitet ikke være omfattet af forsvarerens adgang til aktindsigt, medmindre der er grund til at antage, at en vidneforklaring fra anmelderen vil kunne have betydning for den tiltaltes forsvar.

På baggrund af det anførte er det Justitsministeriets opfattelse, at opfyldelse af konventionens artikel 28 ikke forudsætter ændringer i lovgivningen.

For så vidt angår konventionens *artikel 29* om specialiserede myndigheder og koordinerende organer, efterleves den allerede under gældende lovgivning. Der kan i den forbindelse henvises til det, der er anført om det tværministerielle samarbejde og den politimæssige koordinering mv. i forbindelse med overvejelserne om eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser af artikel 5 og 27.

Vedrørende *artikel 30*'s krav om beskyttelse af vidners privatliv og sikkerhed mv. under retssager henvises til afsnittet om eventuelle lovgivningsmæssige konsekvenser af artikel 28.

Herudover er det i retsplejelovens § 835, stk. 1, fastsat, at forsvareren skal have genpart af bevisfortegnelsen. Anklagemyndigheden kan i medfør af § 835, stk. 2, give forsvareren pålæg om foreløbig ikke at videregive oplysninger om et vidnes bopæl eller navn, stilling og bopæl til tiltalte, hvis anklagemyndigheden agter at fremsætte anmodning om rettens bestemmelse om, at disse oplysninger ikke må meddeles tiltalte, jf. retsplejelovens § 848, stk. 2.

Efter retsplejelovens § 841 kan retten efter anmodning fra anklagemyndigheden, forsvareren eller et vidne forud for domsforhandlingen træffe afgørelse om dørlukning efter § 29, stk. 3, nr. 2 eller 3, om referatforbud efter § 30, nr. 2, om navneforbud efter § 31, stk. 1, nr. 1, om at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afhøres, jf. § 848, stk. 1, 3 eller 6, eller om at et vidnes bopæl eller navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte, jf. § 848, stk. 2.

Efter retsplejelovens § 848, stk. 1, kan rettens formand uden for de tilfælde, der er nævnt i stk. 2, nr. 2, beslutte, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne eller en medtiltalt afhøres, når særegne grunde taler for, at en uforbeholden forklaring ellers ikke kan opnås. Hvis det må antages at være uden betydning for tiltaltes forsvar, kan retten efter retsplejelovens § 848, stk. 2, på anmodning endvidere bestemme, at et vidnes bopæl ikke må oplyses for tiltalte, hvis afgørende hensyn til vidnets sikkerhed taler for det (nr. 1), eller at et vidnes navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte, hvis afgørende hensyn til vidnets sikkerhed gør det påkrævet (nr. 2).

Er der truffet bestemmelse efter § 848, stk. 2, kan retten yderligere bestemme, at tiltalte skal forlade retslokalet, mens et vidne afhøres, hvis der er grund til at antage, at vidnet eller vidnets nærmeste vil blive udsat for alvorlig fare, hvis tiltalte får kendskab til vidnets identitet, jf. retsplejelovens § 848, stk. 3.

Retsplejelovens § 848 suppleres af retsplejelovens regler om dørlukning. I tilfælde, hvor retten bestemmer, at et vidnes navn, stilling og bopæl ikke må oplyses for tiltalte, og at tiltalte skal forlade retslokalet under vidnets forklaring, vil det i reglen være hensigtsmæssigt, at der træffes bestemmelse om dørlukning, jf. retsplejelovens § 29, for at undgå, at vidnets identitet kan røbes ad denne vej.

Efter retsplejelovens § 31, stk. 1, kan retten i straffesager endvidere forbyde, at der sker offentlig gengivelse af navn, stilling eller bopæl for sigtede (tiltalte) eller andre under sagen nævnte personer, f.eks. et vidne, eller at den pågældendes identitet på anden måde offentliggøres (navneforbud), når offentlig gengivelse må antages at bringe nogens sikkerhed i fare (nr. 1), eller når offentlig gengivelse vil udsætte nogen for unødvendig krænkelse (nr. 2).

Endvidere kan retten efter retsplejelovens § 30 i straffesager forbyde offentlig gengivelse af forhandlingen (referatforbud), blandt andet når offentlig gengivelse må antages at bringe nogens sikkerhed i fare (nr. 2), eller når offentlig gengivelse vil udsætte nogen for en unødvendig krænkelse (nr. 4).

Endelig er det efter retsplejelovens § 32, stk. 4, forbudt uden for rettens bygninger at optage billeder af blandt andre vidner, der er på vej til eller fra et retsmøde i en straffesag, medmindre den pågældende har samtykket i optagelsen.

Herefter og idet artikel 30 henviser til betingelserne under national ret, er det Justitsministeriets opfattelse, at artiklen allerede efterleves efter de gældende bestemmelser i retsplejeloven.

*Artikel 31* stiller krav til staternes jurisdiktion (straffemyndighed).

Efter straffelovens § 6 hører under dansk straffemyndighed handlinger, som foretages 1) i den danske stat, 2) på dansk fartøj, som befinder sig uden for nogen stats folkeretligt anerkendte område, eller 3) på dansk fartøj, som befinder sig på fremmed folkeretligt anerkendt område, af personer, der hører til fartøjet eller som rejsende følger med dette.

Denne bestemmelse må antages at opfylde kravene i artikel 31, stk. 1, litra a-c, idet det bemærkes, at et luftfartøj også anses som et "fartøj" i § 6's forstand.

Efter straffelovens § 7 hører under dansk straffemyndighed endvidere handlinger, som en person, der har dansk indfødsret eller er bosat i den danske stat, har foretaget uden for denne, 1) for så vidt handlingen er foretaget uden for folkeretligt anerkendt statsområde, hvis handlinger af den pågældende art kan medføre højere straf end fængsel i 4 måneder, eller 2) for så vidt handlingen er foretaget inden for sådant område, hvis den er strafbar også efter den dér gældende lovgivning.

Denne bestemmelse må antages at opfylde kravet i artikel 31, stk. 1, litra d.

Dansk ret indeholder ikke en regel svarende til den, der er anført i konventionens artikel 31, stk. 1, litra e, om jurisdiktion i forhold til handlinger begået i udlandet mod statens egne statsborgere, bortset fra straffelovens § 8, nr. 3, der alene vedrører krænkelser foretaget uden for folkeretligt anerkendt område. Efter artikel 31, stk. 2, er der en udtrykkelig adgang til at tage forbehold over for dette krav.

Endelig må kravet i artikel 31, stk. 3, antages at være opfyldt ved straffelovens § 8, nr. 6, der fastsætter, at der også er dansk straffemyndighed for handlinger, der er foretaget uden for den danske stat, uden hensyn til, hvor gerningsmanden hører hjemme, når udlevering af sigtede til retsforfølgning i et andet land afslås, og handlingen, for så vidt den er foretaget inden for folkeretligt anerkendt statsområde, er strafbar efter den dér gældende lovgivning, og den efter dansk ret kan medføre højere straf end fængsel i 1 år.

Sammenfattende er det således Justitsministeriets opfattelse, at konventionens artikel 31 med forbehold over for stk. 1, litra e, kan efterleves efter de gældende bestemmelser om jurisdiktion i straffeloven.

*Artikel 32* om de generelle principper for og midler til internationalt samarbejde indeholder ikke selvstændige forpligtelser, der kræver ny eller ændret lovgivning.

Hverken konventionens *artikel 33* om samarbejdet mellem parterne i anledning af, at personer er i fare eller er forsvundne, *eller artikel 34* om informationsudveksling mellem parterne medfører lovgivningsmæssige konsekvenser.

Rigspolitiet har oplyst, at menneskehandel er et prioriteret område inden for det internationale politisamarbejde, herunder i Europol-regi og inden for såvel det nordiske politi- og toldsamarbejde (PTN) som Østersø-samarbejdet vedrørende organiseret kriminalitet.

Der er således bl.a. iværksat et særskilt projekt i PTN/Europol-regi vedrørende vestafrikanske kvinder, som udnyttedes til prostitution i Norden.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at det i bestemmelserne krævede samarbejde for Danmarks vedkommende allerede finder sted inden for rammerne af det internationale politisamarbejde, herunder Schengen-samarbejdet.

*Artikel 35*, hvorefter parterne skal opfordre myndigheder og offentligt ansatte til at samarbejde med NGO'er mv., har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Hverken *artiklerne 36-38* om overvågningsmekanismer i henhold til konventionen, *artiklerne 39-40*, der vedrører forholdet til andre internationale instrumenter, *artikel 41* om proceduren i forbindelse med ændringer til konventionen eller *artiklerne 42-47*, der indeholder konventionens afsluttende bestemmelser, vil indebære lovgivningsmæssige konsekvenser.

#### **4. Sammenfatning**

Som det fremgår af gennemgangen ovenfor, opfylder gældende dansk lovgivning efter regeringens opfattelse i vidt omfang de forpligtelser, der er indeholdt i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

En dansk ratifikation af konventionen vil dog kræve lovændringer med henblik på, at også uledsagede mindreårige ofre, der ikke søger om asyl, får en værge/repræsentant til at varetage deres

interesser, og for, at der kan iværksættes eftersøgning af forældre eller andre familiemedlemmer i de tilfælde, hvor det uledsagede mindreårige offer ikke har søgt asyl.

Endvidere vil en dansk ratifikation for så vidt angår konventionens artikel 13 forudsætte en ændring af udlændingelovens § 33, stk. 9, således at politiet i sager, hvor en udlænding, som skønnes at være offer for menneskehandel, udvises ved dom, har mulighed for at fastsætte en udrejsefrist på 30 dage.

Vedrørende administrative udvisninger har konventionen medført en praksisændring i forhold til udrejsefristen efter udlændingelovens § 33, stk. 2, således at der fastsættes en udrejsefrist på 30 dage i tilfælde, hvor dette kræves efter konventionen.

Endelig vil Justitsministeriet – på baggrund af den tvivl, der kan være om fortolkningen af bestemmelsen i artikel 23, stk. 4 – inden der fremsættes lovforslag med henblik på Danmarks ratifikation af konventionen søge oplyst, i hvilket omfang andre lande fortolker kravene i artikel 23, stk. 4, som alternativer.

Regeringen agter at undertegne konventionen snarest muligt. Ved undertegnelsen vil der blive taget forbehold for opfyldelse af artikel 31, stk. 1, litra e, om jurisdiktion i forhold til handlinger begået mod statens egne borgere.

Lovforslag om de påkrævede lovændringer forventes fremsat i folketingsåret 2006-2007. De pågældende forslag vil blive fremsat med henblik på, at Folketinget ved en vedtagelse af forslagene kan meddele samtykke efter grundlovens § 19 til, at Danmark efterfølgende ratificerer Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.