



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 1. juli 2014
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Thomas Rasmussen
Sagsnr.: 2011-731-0013
Dok.: 1130451

NOTAT

om en eventuel kriminalisering af brug af ydelser fra ofre for menneskehandel

1. Indledning

Straffelovens bestemmelse om menneskehandel blev ændret i 2012. I det lovforslag, der førte til denne lovændring, indgår bl.a. et afsnit om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel. Det fremgår i den forbindelse, at det er Justitsministeriets opfattelse, at en stillingtagen til, om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel bør kriminaliseres, bør afvente Straffelovrådets generelle gennemgang af straffelovens kapitel 24 om seksualforbrydelser.

Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser (nr. 1534/2012) er efterfølgende afgivet og har i 2013 dannet baggrund for en generel modernisering af straffelovens kapitel 24. I forbindelse med det lovforslag, der dermed blev fremsat, er der nu taget stilling til spørgsmålet om, hvorvidt køb af seksuelle ydelser fra et offer for menneskehandel bør kriminaliseres.

I forlængelse heraf har Justitsministeriet – for fuldt ud at følge op på tilkendegivelsen i forarbejderne til lovændringen i 2012 – vurderet, om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel efter ministeriets opfattelse i øvrigt bør kriminaliseres.

I pkt. 2 beskrives baggrunden for bestemmelsen om menneskehandel. Pkt. 3 beskriver lovændringen i 2012, og pkt. 4 beskriver lovændringen i 2013. Pkt. 5 indeholder Justitsministeriets overvejelser om kriminalisering af

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

brug af ydelser fra ofre for menneskehandel, når der ikke er tale om køb af seksuelle ydelser.

2. Baggrunden for bestemmelsen om menneskehandel

2.1. Bestemmelsen i straffelovens § 262 a om menneskehandel blev indført ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel m.v.) og trådte i kraft den 8. juni 2002.

Baggrunden herfor var for det første, at FN's Generalforsamling den 15. november 2000 ved resolution nr. 25 havde vedtaget en konvention til bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og en protokol om bekæmpelse af menneskehandel (Palermo-protokollen). Danmark undertegnede disse den 12. december 2000.

Af Palermo-protokollen fremgår det bl.a., at der er tale om menneskehandel, når en person rekrutteres, transporteres, overføres, skjules eller modtages ved hjælp af trusler, tvang, bortførelse, bedrageri, magtmisbrug, udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, og det sker med det formål at udnytte vedkommende.

Udnyttelse er i den forbindelse defineret således, at det i hvert fald skal 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.

For så vidt angår personer under 18 år, der bliver rekrutteret, transporteret, overført, skjult eller modtaget med henblik på udnyttelse, vil der være tale om menneskehandel, selv om gerningsmanden ikke har gjort brug af de tvangsmidler, der er beskrevet i bestemmelsen herom.

2.2. Den 19. juli 2002 vedtog Rådet endvidere rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel (2002/629/RIA). Rammeafgørelsens definition af menneskehandel svarede i det væsentlige til definitionen i FN-protokollen.

Rammeafgørelsen forpligtede desuden også medlemsstaterne til at sikre, at menneskehandel kan straffes med en maksimumsstraf på mindst 8 års fængsel, når ofret forsætligt eller groft uagtsomt har været bragt i livsfare, overtrædelsen er begået med brug af grov vold eller har forvoldt ofret særlig alvorlig skade, lovovertrædelsen er begået inden for en kriminel organisation, eller ofret er særligt sårbart, hvilket altid i henhold til bestemmelsen vil være tilfældet, når ofret er under den seksuelle lavalder i henhold til national lovgivning, og hensigten med forbrydelsen har været udnyttelse af ofret ved prostitution eller anden seksuel udnyttelse.

2.3. På baggrund af Palermo-protokollen og et udkast til den nævnte rammeafgørelse overvejede Justitsministeriet, om gennemførelse heraf ville kræve ændringer i dansk straffelovgivning, jf. pkt. 7.5 i lovforslag nr. L 118 (2001-2002, 2. samling).

Af Justitsministeriets overvejelser fremgår det bl.a., at handel med mennesker og den udnyttelseshensigt, der ligger bag, må betegnes som en alvorlig krænkelse af den personlige frihed, og at krænkelse af denne karakter dengang blev straffet efter bestemmelserne om indgreb i den personlige frihed og bestemmelser, der kriminaliserer den form for udnyttelse, der er formålet med handlen.

Det fremgår endvidere, at Justitsministeriet bl.a. på den baggrund overvejede, hvilke ændringer af straffelovgivningen, der kunne være anledning til at gennemføre som led i indsatsen mod menneskehandel.

Det var i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at den dagældende lovgivning levede op til de forpligtelser, der påhviler Danmark efter Palermo-protokollen. Menneskehandel ville således kunne straffes efter bl.a. straffelovens § 228 (om rufferi), § 260 (om ulovlig tvang) og § 261 (om ulovlig frihedsberøvelse).

Justitsministeriet fandt endvidere, at den danske straffelovgivning levede op til kravene i EU-rammeafgørelsen om at kriminalisere menneskehandel. Imidlertid fulgte det af rammeafgørelsens artikel 3, at medlemsstaterne skulle sikre, at strafmaksimum for menneskehandel under en række nærmere opregnede skærpende omstændigheder er mindst 8 års fængsel.

Sammenfattende betød det anførte, at en dansk gennemførelse af rammeafgørelsen ville kræve en lovændring for så vidt angik strafferammen for menneskehandel.

Justitsministeriet foreslog derfor, at der blev indsat en ny bestemmelse i straffeloven, der omhandler alle aspekter af handel med mennesker og den udnyttelse, der ligger bag.

Det var i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at en særlig bestemmelse om menneskehandel ville kunne bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod de alvorlige krænkelse af de forurettedes personlige frihed, som menneskehandel udgør.

Bestemmelsen i straffelovens § 262 a om menneskehandel er således udformet på baggrund af og i overensstemmelse med Palermo-protokollen og EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel.

3. Lovændringen i 2012 vedrørende menneskehandel

3.1. Ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 blev straffelovens § 262 a om menneskehandel ændret med henblik på at bringe dansk lovgivning i overensstemmelse med Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor.

Som følge af Danmarks forbehold vedrørende samarbejdet om retlige og indre anliggender (retsforbeholdet) er direktivet ikke bindende for Danmark, men regeringen fandt, at Danmarks strafferetlige værn mod menneskehandel fortsat burde være på niveau med resten af Europa.

Dansk straffelovgivning levede allerede forud for lovændringen i 2012 i vid udstrækning op til indholdet af direktivet om forebyggelse af bekæmpelse af menneskehandel mv. Der var således alene behov for enkelte ændringer for at bringe dansk ret i overensstemmelse med direktivet.

Med lovændringen blev det element af udnyttelse, som indgik i straffelovens definition af menneskehandel, udvidet, strafferammen for menneskehandel blev forhøjet fra 8 til 10 år, og reglerne om straffemyndighed blev ændret, således at danske statsborgere og andre, der har fast ophold her i landet, kan blive retsforfulgt ved de danske domstole for menneskehandel begået i udlandet, selv om handlingen ikke er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet.

3.2. Lovændringen indeholdt derimod ikke nye regler om kriminalisering af brug af ydelser fra ofre for menneskehandel.

Det bemærkes i den forbindelse, at medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 18 skal søge at bekæmpe den efterspørgsel, der giver anledning til udnyttelse i form af menneskehandel. Dette kan bl.a. ske gennem informations- og bevidstgørelseskampagner, forsknings- og uddannelsesprogrammer, eventuelt i samarbejde med relevante organisationer i civilsamfundet og andre aktører, med henblik på at øge bevidstheden om problemet. Medlemsstaterne skal endvidere i den forbindelse overveje at kriminalisere brug af ydelser fra ofre for menneskehandel.

I det lovforslag, som førte til lovændringen i 2012, anføres om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel navnlig følgende (punkt 4.4 i lovforslag nr. L 57):

”Det er i dag i sig selv ikke strafbart at gøre brug af ydelser fra et offer for menneskehandel, men der kan dog forekomme tilfælde, hvor der er tale om en strafbar handling. Efter omstændighederne vil der f.eks. kunne straffes for voldtægt eller medvirken hertil, hvis en kunde har samleje med en handlet prostitueret med forsæt til, at den prostituerede ved vold eller trussel om vold er tvunget til dette samleje – f.eks. kan man nævne den situation, at en kunde ved et besøg på bordel kan se eller høre, at bordellets ejer ved trussel om vold tvinger den prostituerede til at have samleje med kunden. Endvidere vil der efter omstændighederne f.eks. kunne straffes for medvirken til ulovlig tvang, hvis en person køber rengøring med forsæt til, at den, der udfører rengøringen, er blevet tvunget til det ved trusler om vold eller frihedsberøvelse.

Overvejelser om en eventuel ordning, hvor modtagelsen af en ydelse er strafbar, alene fordi den, der leverer ydelsen, er offer for menneskehandel, omfatter nogle vanskelige spørgsmål. Det gælder ikke mindst spørgsmålet om, hvordan man i praksis skal kunne føre bevis for, at modtageren har haft det fornødne forsæt med hensyn til, at offeret rent faktisk var offer for en menneskehandel. Et andet spørgsmål er, hvordan ordningens anvendelsesområde nærmere skal afgrænses for at sikre, at et offer for menneskehandel kan udføre arbejde, når det er i offerets egen interesse, uden at arbejdsgiveren risikerer straf.

Det fremgår af regeringsgrundlaget ”Et Danmark, der står sammen” fra oktober 2011, at regeringen vil gennemføre en grundig undersøgelse af et forbud mod købesex generelt. I den forbindelse bemærkes det, at Justitsministeriet har anmodet Straffelovrådet om at foretage en generel gennemgang af straffelovens kapitel 24 om forbrydelse mod kønssædeligheden. Rådet forventes i den forbindelse at foretage

en vurdering af bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt køb af seksuelle ydelser bør kriminaliseres. Straffelovrådet skal samtidig vurdere, om der er behov for nye initiativer vedrørende straffniveauet i sager om voldtægt. Justitsministeriet har i den forbindelse sendt et tidligere fremsat forslag til folketingsbeslutning om skærpet straf for voldtægt af ofre for menneskehandel (forslag nr. B 103 fremsat den 12. januar 2010) til rådet med henblik på, at det kan indgå i rådets overvejelser.

På den anførte baggrund er det Justitsministeriets opfattelse, at en nærmere stillingtagen til, om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel bør kriminaliseres, bør afvente resultaterne af Straffelovrådets overvejelser.”

4. Lovændringen i 2013 vedrørende seksualforbrydelser

Ved lov nr. 633 af 12. juni 2013 blev der gennemført en generel modernisering af straffelovens kapitel 24 om seksualforbrydelser. Lovændringen byggede på Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser. I overensstemmelse med tilkendegivelsen i forarbejderne til lovændringen i 2012 vedrørende menneskehandel indeholdt det lovforslag, som førte til ændringen i 2013, en stillingtagen til, om køb af seksuelle ydelser fra ofre for menneskehandel burde kriminaliseres.

Om dette spørgsmål anføres navnlig i lovforslaget (pkt. 7.3.3.2 og 7.3.4 i lovforslag nr. L 141):

”Til støtte for et forbud mod køb af sex fra en person, der er offer for menneskehandel (...), kan navnlig anføres, at det er kundens efterspørgsel, der giver mulighed for at udnytte den prostituerede, og at det uanset ens holdning til prostitution generelt umiddelbart fremstår som uacceptabelt at efterspørge køb af sex i tilfælde, hvor kunden har forsæt til, at den prostituerede udnyttes som offer for menneskehandel (...)

Heroverfor kan det navnlig anføres, at den nuværende politik, som bl.a. afspejles i Servicestyrelsens kampagne mod menneskehandel, går ud på gennem oplysningsindsats at ansvarliggøre prostitutionskunder, så de afstår fra at købe sex af prostituerede, hvis der er tegn på, at den pågældende kan være offer for menneskehandel, og i givet fald anmelder en eventuel mistanke om menneskehandel til myndighederne. Hvis seksuelle forhold mod betaling til ofre for menneskehandel generelt kriminaliseres, vil en prostitutionskunde, der anmelder en mistanke om menneskehandel til myndighederne, fremover kunne risikere selv at blive retsforfulgt.

Det kan endvidere anføres, at hvis prostitutionskunden er bekendt med eller bestemt formoder, at nogen tvinger den prostituerede til at prostituere sig og dermed til at have et seksuelt forhold til kunden,

vil kunden ved at have sex med den prostituerede afhængig af tvangens art gøre sig skyldig i voldtægt eller i at skaffe sig seksuelt forhold ved anden ulovlig tvang. Grovere tilfælde af sex med en prostitueret, der udnyttes, er således allerede efter gældende ret omfattet af straffebestemmelser vedrørende alvorlige eller meget alvorlige forbrydelser.

Sammenfattende er det Straffelovrådets opfattelse, at det må antages i praksis at ville være sådan, at enten vil det helt undtagelsesvis kunne bevises, at en prostitutionskunde har en sådan viden, at den pågældende kan straffes for voldtægt eller anden ulovlig tvang, eller også vil der hverken kunne bevises forsæt til en af disse forbrydelser eller til seksuelt forhold til en person, der er offer for menneskehandel.

Straffelovrådet finder på denne baggrund ikke grundlag for at foreslå en særskilt kriminalisering af seksuelle forhold mod betaling til en person, der er offer for menneskehandel (...)

Justitsministeriet er generelt enig i Straffelovrådets overvejelser og forslag, og lovforslaget er med enkelte undtagelser udformet i overensstemmelse med rådets lovudkast. (...)

Med hensyn til at betale en person over 18 år for et seksuelt forhold lægger Justitsministeriet navnlig vægt på, at et forbud mod købesex ikke kan forventes at føre til et væsentligt fald i omfanget af prostitution eller menneskehandel, men derimod kan forventes at få negative konsekvenser for de prostituerede. Et forbud mod købesex vil desuden være meget ressourcekrævende at håndhæve. (...)

Regeringen vil desuden sætte ind over for menneskehandel. Ofre for menneskehandel til bl.a. prostitution er meget sårbare mennesker, som lever i et afhængighedsforhold til deres bagmænd. (...)

Som nævnt i pkt. 3.2.4 ovenfor foreslås det desuden med nærværende lovforslag at lovfæste, at det i almindelighed udgør en skærpende omstændighed i relation til strafudmålingen for voldtægt, hvis gerningsmanden har en bestemt formodning om, at forurettede tillige er offer for menneskehandel. Som ligeledes nævnt i pkt. 3.2.4 vil det bl.a. omfatte prostitutionskunder, som har en bestemt formodning om, at den prostituerede er offer for menneskehandel og tvunget til det seksuelle forhold.”

5. Justitsministeriets overvejelser

Som nærmere beskrevet i pkt. 3 ovenfor tilkendegav Justitsministeriet i forbindelse med lovændringen fra 2012 af straffelovens bestemmelse om menneskehandel, at en nærmere stillingtagen til, om brug af ydelser fra ofre for menneskehandel bør kriminaliseres, burde afvente resultaterne af Straffelovrådets overvejelser om seksualforbrydelser.

I forbindelse med lovændringen i 2013 af straffelovens bestemmelser om seksualforbrydelser, som fulgte op på Straffelovrådets overvejelser i betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, blev der herefter taget stilling til dette spørgsmål for så vidt angår køb af seksuelle ydelser fra ofre for menneskehandel, jf. herom pkt. 4 ovenfor.

Med hensyn til brug af ydelser fra ofre for menneskehandel i øvrigt fremgår det ikke af direktivet fra 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, hvad der skal forstås ved ydelser fra en person, der er offer for menneskehandel. Det må imidlertid antages, at det i princippet kan være enhver form for ydelse.

Som beskrevet i pkt. 3 ovenfor kan brug af ydelser fra et offer for menneskehandel straffes som ulovlig tvang, hvis den, der gør brug af sådanne ydelser, har forsæt til, at offeret for menneskehandel tvinges til at præstere ydelsen (eksempelvis en arbejdsydelse).

Som det gælder for køb af seksuelle ydelser, jf. herom pkt. 4 ovenfor, må det i den forbindelse antages i praksis at ville være sådan, at enten vil det kunne bevises, at en modtager af en ydelse fra et offer for menneskehandel har en sådan viden, at den pågældende kan straffes for medvirken til ulovlig tvang, eller også vil der hverken kunne bevises forsæt til ulovlig tvang eller til modtagelse af ydelser fra et offer for menneskehandel.

På linje med den tidligere beslutning om ikke at foreslå en særskilt kriminalisering af seksuelle ydelser fra et offer for menneskehandel finder Justitsministeriet på denne baggrund, at der heller ikke bør gennemføres en særskilt kriminalisering af brug af ydelser i øvrigt fra ofre for menneskehandel.

Som berørt ovenfor vil brug af ydelser fra ofre for menneskehandel imidlertid efter omstændighederne kunne være strafbar efter de almindelige bestemmelser i straffeloven, eksempelvis om ulovlig tvang.