



JUSTITS MINISTERIET

Dato: 21. februar 2023  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Ditte Luja Aaskov  
Sagsnr.: 2023-733-0148  
Dok.: 2704012

## GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

### **Kommissionens forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor**

KOM (2022) 732

*Nyt notat.*

#### **1. Resumé**

*Kommissionen har den 19. december 2022 fremsat forslag til ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Forslaget indeholder en række foranstaltninger for i højere grad at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre herfor. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.*

#### **2. Baggrund**

Kommissionen fremsatte den 19. december 2022 forslag til ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Forslaget er oversendt til

Rådet i dansk sprogversion den 24. januar 2023. Forslaget har hjemmel i artikel 82, stk. 2, og artikel 83, stk. 1, i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, hvor Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og TEUF ("retsforbeholdet"), deltager Danmark ikke i vedtagelsen af direktivet, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Den nuværende EU-lovgivning, der fastsætter fælles minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel, er direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Direktivet indeholder regler om:

- Kriminalisering, efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandel, herunder definition af, hvad der udgør strafbare handlinger, samt straffe og sanktioner,
- bistand og støtte til samt beskyttelse af ofre for menneskehandel og
- forebyggelse af menneskehandel.

Kommissionen har foretaget en evaluering af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel. Evalueringen viste, at direktivet om bekæmpelse af menneskehandel har været effektivt med hensyn til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og forbedre beskyttelsen af ofre for denne forbrydelse. Det bemærkes dog i evalueringen, at det er nødvendigt at tage yderligere fat på en række udfordringer.

I evalueringen blev det bemærket, at den udvikling, der er sket på flere områder siden vedtagelsen af direktivet, har betydelige konsekvenser for situationen med hensyn til menneskehandel. Teknologiske fremskridt og udbredelsen af de sociale medier har skabt nye muligheder for menneskehandlere til at rekruttere ofre online, udøve fjernkontrol over dem og nå ud til en bred vifte af brugere gennem udbredt deling

af materiale om udnyttelse af mennesker. Den økonomiske afmatning som følge af covid-19-pandemien og energikrisen kan øge efterspørgslen efter billig arbejdskraft og seksuelle tjenester, hvilket fremmer udnyttelsen af personer som arbejdskraft og seksuel udnyttelse. Krige, navnlig Ruslands militære aggression mod Ukraine, øger menneskehandlernes muligheder for at udnytte mennesker i en sårbar situation, navnlig kvinder og børn, der flygter fra deres land.

På grund af den nye udvikling er der under evalueringen identificeret områder, hvor den retlige ramme kan forbedres, bl.a. ved at bekæmpe de former for udnyttelse, der ikke udtrykkeligt er nævnt i direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, at bekæmpe forbrydelsens onlinedimension, at styrke den strafferetlige reaktion på strafbare handlinger, der begås af juridiske personer, i højere grad at mindske efterspørgslen, tidlig identifikation af ofre og indsamling af oplysninger.

### **3. Formål og indhold**

Ændringerne af direktivet om bekæmpelse af menneskehandel angår følgende:

- At medtage tvangsægteskaber som en særlig form for vold mod kvinder og piger og ulovlig adoption på listen over de former for udnyttelse, der som minimum er omfattet.
- Udtrykkeligt at nævne onlinedimensionen i direktivet.
- At indføre to obligatoriske sanktionsordninger for juridiske personer, hvor der sondres mellem standardovertrædelser og grove overtrædelser.
- At henvise til den retlige ramme for indefrysning og konfiskation.
- Formelt at oprette nationale henvisningsmekanismer og nationale kontaktpunkter for henvisning af ofre.
- At indføre nye strafbare handlinger vedrørende bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, og indberetninger herom.
- Krav om årlig indsamling af oplysninger og rapportering vedrørende indikatorer på området menneskehandel.

Det foreslås med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 1, at tvangsægteskaber og ulovlig adoption medtages på listen over de former for udnyttelse, der er omfattet af artikel 2, stk. 3, om forsætlige handlinger, der som minimum skal være strafbare. På nuværende tidspunkt omfatter listen udnyttelse af andres prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde eller tvangstjenester, herunder tiggeri, slaveri og slaverilignende forhold, trældom samt udnyttelse af strafbare handlinger og fjernelse af organer.

Ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 2, indeholder en tilføjelse af en ny artikel 2a, hvori det udtrykkeligt nævnes, at forsætlige handlinger og midler (som beskrevet i direktivets artikel 2, stk. 1) og udnyttelse (som beskrevet i artikel 2, stk. 3), omfatter handlinger, der begås ved hjælp af informations- og kommunikationsteknologi.

Ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 3, indeholder en nyaffattelse af direktivets artikel 6 og 7 om henholdsvis sanktioner over for juridiske personer og regler for beslaglæggelse og konfiskation. Med nyaffattelsen af artikel 6 foreslås det at gøre sanktionsordningerne over for juridiske personer obligatoriske med henblik på at styrke den strafferetlige reaktion over for juridiske personer, der er involveret i menneskehandel, fremfor den nuværende tilgang, hvor medlemsstaterne frivilligt kan vælge at gennemføre en række sanktioner fra en fakultativ liste i artikel 6. Artikel 7 foreslås nyaffattet for at ajourføre direktivets nuværende bestemmelse om indefrysning og konfiskation. Dette sker ved at indsætte en udtrykkelig henvisning til Kommissionens forslag til direktiv om inddrivelse og konfiskation af aktiver fremsat den 25. maj 2022. Det forventes, at sidstnævnte direktivforslag vil blive vedtaget, forud for vedtagelsen af nærværende ændringsdirektiv om menneskehandel. Det bemærkes, at konfiskationsdirektivet også vil være omfattet af retsforbeholdet.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 4, foreslås en nyaffattelse af direktivets artikel 11, stk. 4. Der stilles med den nye affattelse krav om, at medlemsstaterne formaliserer oprettelsen af deres nationale henvisningsmekanismer ved love og administrative bestemmelser, og at de udpeger et nationalt kontaktpunkt for henvisning af ofre.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 6, indsættes en ny artikel 18a, hvorefter medlemsstaterne pålægges at træffe de nødvendige foranstaltninger til at strafbelægge bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel. I det nuværende direktivs artikel 18, stk. 4, der foreslås ophævet, er der alene krav om, at medlemsstaterne overvejer at træffe foranstaltninger for at gøre det strafbart bevidst at bruge tjenester, der leveres ved hjælp af udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel.

Med ændringsdirektivforslagets artikel 1, nr. 7, foreslås det at indsætte en ny artikel 19a, som indfører et krav til medlemsstaterne om at indsamle og indberette oplysninger om menneskehandel til Kommissionen hvert år.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har vurderet, at ændringsforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. TEU artikel 5, stk. 3.

Kommissionen har i den forbindelse bemærket, at den eksisterende retlige ramme for forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre blev fastlagt på EU-plan, først ved Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA og derefter ved direktivet om bekæmpelse af menneskehandel, og at medlemsstaterne ikke, når de handler hver for sig, kan opnå en forbedring af den nuværende ramme. Kommissionen har bl.a. henvist til, at den grænseoverskridende dimension af menneskehandel vedrører ofrenes nationalitet og den fremgangsmåde, de kriminelle netværk, der begår forbrydelsen, anvender.

Kommissionen har desuden henvist til, at der for at forbedre reaktionen på kriminelle aktiviteter, den grænseoverskridende retshåndhævelse og det retlige samarbejde kræves en harmonisering af relevant

national lovgivning og en systematisk udveksling af god praksis. Det tværnationale samarbejde er derfor i stigende grad baseret på fælles EU-regler på forskellige kriminalitetsområder, hvilket fortsat bør omfatte menneskehandel.

Endvidere har Kommissionen henvist til, at den øgede relevans af forbrydelsens onlinedimension også kræver en indsats fra EU's side. Internettet, de sociale medier og onlineplatformene giver menneskehandlerne mulighed for at rekruttere, kontrollere, transportere og udnytte ofre, at flytte overskud og at nå ud til brugere overalt uden at krydse nogen grænser og samtidig være beskyttet bag en skærm. En indsats på EU-plan gør det muligt for medlemsstaternes retshåndhavende myndigheder at efterforske og retsforfølge teknologistøttede strafbare handlinger mere effektivt ved hjælp af udveksling af oplysninger og bedste praksis, herunder om indsamling af digitalt bevismateriale og finansiel efterforskning.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

## **6. Gældende dansk ret**

I det gældende direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor er der fastsat minimumsregler for at kriminalisere menneskehandel.

Direktivet er omfattet af retsforbeholdet, men Danmark har valgt at gennemføre det i dansk ret, herunder i straffeloven. Straffelovens § 262 a kriminaliserer således menneskehandel og blev indsat i straffeloven ved lov nr. 380 af 6. juni 2002 med henblik på at sikre, at Danmark opfyldte sine forpligtelser efter protokollen til FN-konventionen om grænseoverskridende kriminalitet vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker, herunder særlig kvinder og børn, og den daværende EU-rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel (2002/629/RIA). Gerningsindholdets angivelse af udnyttelsens karakter og strafmaksimum for menneskehandel efter bestemmelsen blev ændret ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 med henblik på at bringe dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktiv

2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor.

Efter straffelovens § 262 a straffes for menneskehandel den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang efter § 260, frihedsberøvelse efter § 261, trusler efter § 266, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer. Strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen er fængsel indtil 10 år.

Efter straffelovens § 262 a, stk. 2, straffes på samme måde den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.

Anvendelse af § 262 a forudsætter således, at handlingen finder sted med henblik på udnyttelse af den pågældende på nærmere opregnet vis. Det betyder, at menneskehandlen skal være foretaget med henblik på, at gerningsmanden opnår økonomisk vinding, eller med henblik på gerningsmandens egen udnyttelse af den pågældende. Udnyttelse til tvangsægteskab eller ulovlig adoption er ikke omfattet af bestemmelsen.

Efter straffelovens § 260 er straffen for ulovlig tvang ved bl.a. vold, trussel om vold eller trussel om frihedsberøvelse bøde eller fængsel indtil 2 år. Det følger endvidere af § 260, stk. 2, at såfremt nogen tvinges til at indgå ægteskab eller til en religiøs vielse uden borgerlig

gyldighed eller til at indgå i et andet ægteskabslignende forhold, eller hvis nogen fastholdes ved tvang i et sådant ægteskab eller forhold, kan straffen stige til fængsel indtil 4 år.

Det følger af adoptionslovens § 31, at bistand til at skaffe forbindelse mellem personer, der ønsker at adoptere, og et barn med henblik på adoption og til at gennemføre en adoption (adoptionshjælp) kun må ydes af Social-, Bolig- og Ældreministeriet, et adoptionsråd, Adoptionsnævnet og en godkendt adoptionsformidlende organisation. Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, jf. adoptionslovens § 34. På samme måde straffes den, der som mellemmand yder vederlag for at opnå samtykke til adoption, jf. § 34, stk. 2.

Af udlændingelovens § 59, stk. 5, fremgår det, at den, som beskæftiger en udlænding uden den fornødne arbejdstilladelse, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Endvidere følger det af § 59, stk. 6, 2. pkt., at det ved straffens udmåling betragtes som særligt skærpende omstændigheder, hvis overtrædelsen er begået forsætligt eller ved grov uagtsomhed, hvis der ved overtrædelsen er opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel, eller hvis udlændingen ikke har ret til at opholde sig i landet. Efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-6, straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der bl.a. bistår en udlænding med bl.a. ulovlig indrejse, ulovligt ophold eller ved at stille beboelse eller transportmidler til rådighed til brug for at bistå den pågældende med at arbejde her i landet uden tilladelse.

Bevidst brug af tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, er til en vis grad kriminaliseret i dansk ret. Det fremgår af Straffelovrådets betænkning nr. 1534/2012 om seksualforbrydelser, side 69, at hvis en prostitutionskunde 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 efter straffelovens § 216. Der eksisterer dog ikke et generelt forbud mod køb af seksuelle ydelser eller



tjenester, der leveres ved udnyttelse af personer, der er ofre for menneskehandel, i dansk ret.

## **7. Konsekvenser**

### *Lovgivningsmæssige konsekvenser*

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet vil derfor ikke gælde i eller være bindende for Danmark og har således ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Hvis man fra dansk side vælger at indføre regler svarende til direktivforslaget, vil det medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

### *Økonomiske konsekvenser*

Forslaget har ingen budgetmæssige virkninger for Unionen.

Danmark deltager ikke i en kommende vedtagelse af direktivforslaget, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Direktivet har derfor ikke statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

Såfremt det vælges at implementere ændringsdirektivet i Danmark, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser. Konsekvenserne vil afhænge af, i hvilket omfang Danmark måtte vælge at implementere ændringsdirektivets elementer.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger.

Det vurderes, at ændringsforslaget ikke medfører administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark.

### *Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet*

Hvis Danmark vælger at indføre regler svarende til ændringsforslagets, skønnes det til en vis grad at have positiv virkning for beskyttelsesniveauet for personer udsat for menneskehandel i Danmark.

## **8. Høring**

Ændringsdirektivforslaget har været sendt i høring i Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde samt ved Center mod Menneskehandel i perioden fra den 26. januar 2023 til den 6. februar 2023.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

## **10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning**

Regeringen deler ønsket om at styrke forebyggelsen og bekæmpelsen af menneskehandel i medlemsstaterne og er derfor umiddelbart positivt indstillet over for ændringsdirektivforslaget.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.