

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

20. september 2001



Med henblik på mødet i Folketingets Europaudvalg den 21. september 2001 – dagsordenspunkt rådsmøde (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 27.-28. september 2001 – vedlægges Justitsministeriets kommenterede høringsoversigt vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel



Udenrigsministeren
Asiatisk Plads 2
1448 København K.

Dato: **20 SEP. 2001**
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2001-1661/1-0029
Dok.: IGA20655

Afsendt med
E-Post *20/9-01*

JM0223

Kære udenrigsminister.

Vedlagt sendes en kommenteret høringsoversigt vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, idet jeg skal anmode om, at den oversendes til Folketingets Europaudvalg forud for mødet den 21. september 2001 vedrørende rådsmødet (retlige og indre anliggender samt civilbeskyttelse) den 27.-28. september 2001.

Det bemærkes at høringsoversigten ligeledes vil blive oversendt til Folketingets Retsudvalg.

Med venlig hilsen



Justitsministeriet

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 17. september 2001
Kontor: Det Internationale Kontor
Sagsnr.: 2000-165-0209
Dok.: IGA20651

Kommenteret høringsoversigt vedrørende forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel

Det oprindelige forslag til rammeafgørelse har været sendt i høring hos Advokatrådet, Amnesty International, Arbejdsministeriet, Det Danske Center for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Finansministeriet, Foreningen af Politimestre i Danmark, Indenrigsministeriet, Landsforeningen af beskikkede advokater, Landsklubben HK Politiet, Politiforbundet i Danmark, By- og Boligministeriet, Ligestillingsafdelingen, Politifuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Præsidenterne for Vestre og Østre Landsret, Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Aalborg og Roskilde, Statsministeriet, Sundhedsministeriet, Udenrigsministeriet, Det Internationale Ligestillingsudvalg, Dansk Kvindesamfund, Dansk Kvinderåd, Pro-Centret, Børnerådet, Red Barnet og Foreningen Sex og Samfund.

1. Generelt:

Præsidenterne for Østre Landsret og Københavns Byret, Den Danske Dommerforening, Politiforbundet i Danmark, og Dommerfuldmægtigforeningen har ikke bemærkninger til forslaget til rammeafgørelse.

Rigspolitichefen bemærker, at de kriminalitetsproblemer, der har givet anledning til udarbejdelsen af forslaget til rammeafgørelse, må betegnes som reelle kriminalitetsproblemer, såvel internationalt som i Danmark. Rigspolitichefen henviser for så vidt angår den kriminalitetsmæssige situation i Danmark til Situationsrapport om organiseret kriminalitet i Danmark i 2000.

Dansk Kvinderåd mener, at der er behov for et samlet dansk lovgrundlag for indsatsen til bekæmpelse af handel med kvinder i Danmark. Rådet anfører, at det eksisterende lovgrundlag, der er spredt over flere lovkomplekser, tilsyneladende ikke er tilstrækkeligt til at sikre effektiv efterforskning af sager og retsforfølgelse af bagmænd. Rådet anfører endvidere, at lovgrundlaget hel-

ler ikke sikrer beskyttelse og hjælp til de kvinder, der er ofre for menneskehandel, og at de udenlandske, prostituerede kvinder, som politiet kommer i kontakt med, som oftest udvises.

Rådet finder, at behovet for at revidere dansk lovgivning om handel med kvinder er stort, og at det ikke forudsætter en samlet EU-indsats mod handel med kvinder.

Red Barnet er positiv over for, at der inden for EU gennemføres fælles regler og sanktioner for så vidt angår menneskehandel, såvel inden for de enkelte landes grænser, som på tværs af grænserne, ligesom Red Barnet støtter, at der udvikles et samarbejde mellem medlemsstaterne i forbindelse med bekæmpelsen af menneskehandel.

2. Fastlæggelse af den strafbare adfærd

Rigsadvokaten anfører, at artikel 1 navnlig giver anledning til bemærkninger i relation til artikel 1 stk. 3, hvorefter den adfærd, der omhandles i stk. 1, i det tilfælde, hvor et barn er involveret, er en strafbar handling i form af menneskehandel, selvom der ikke er gjort brug af nogle af de i stk. 1, nævnte midler.

Rigsadvokaten finder ikke, at det forekommer ganske klart, hvori den strafbare adfærd foreligger i disse tilfælde. Rigsadvokaten anfører, at f.eks. rekruttering eller transport af en person under 18 år med henblik på at udnytte den pågældende persons arbejde eller tjenester, når der ikke er tale om tvangs- eller pligtarbejde eller slaverilignende forhold, vel næppe i alle tilfælde er forhold, der bør sanktioneres med straf.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater finder for så vidt angår forslaget mindsteregler for, hvad der skal anses som kriminel adfærd, at det giver anledning til alvorlige betænkeligheder, at omfanget af den strafbare adfærd er så bredt beskrevet. Foreningen tilkendegiver, at det ikke er ganske klart, hvad der ligger i de i artiklerne anvendte udtryk "magtmisbrug", "påvirkning", "pression" og "andre former for misbrug". Foreningen anfører, at dette vil kunne medføre, at man vil kriminalisere en række uklare gerningsbeskrivelser, hvilket grundlæggende må være i strid med princippet i straffelovens § 1.

Det Danske Center for Menneskerettigheder finder det positivt, at Rådet tager skridt til at styrke bekæmpelsen af menneskehandel. Centret anfører, at disse forbrydelser udgør alvorlige krænkelse af menneskerettigheder og menneskelig værdighed. Forslaget til rammeafgørelse sigter mod at styrke den fælles retshåndhævelse, og det retlige samarbejde er væsentligt i denne henseende. Centret finder dog, at dette retshåndhævelsessigte ikke har ganske samme rækkevidde som Protokollen om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi til FN-konventionen om Barnets

rettigheder og protokollen om forebyggelse, bekæmpelse og straf for handel med personer og børn, som knytter sig til FN-konventionen om grænseoverskridende, organiseret kriminalitet.

Centret finder, at anvendelsesområdet for de foreslåede rammeafgørelser er snævert. Endvidere er de anvendte definitioner af lovovertrædelser vedrørende menneskehandel mindre vidtgående end i ovennævnte FN-protokoller. Centret finder, at FN-protokollen om menneskehandel rummer en omfattende og dækkende definition af handel med og udnyttelse af mennesker. Protokollen tager bl.a. højde for de omstændigheder, hvorunder ofret måtte have givet samtykke. Dette spørgsmål bør efter Centrets opfattelse også behandles i forslaget til rammeafgørelse.

Dansk Kvinderåd finder, at der er brug for en definition af handel med kvinder til prostitution og andre sexformål. Definitionen skal sikre, at alle, der medvirker til at skaffe udenlandske kvinder til Danmark med henblik på at kvinderne skal arbejde som prostituerede, kan retsforfølges for medvirken til handel med kvinder.

Rådet finder ikke, at der skal skelnes mellem frivillig og tvungen prostitution. Kvindens samtykke skal således ikke være et element i definitionen af handel med kvinder.

Pro-centret finder det problematisk, at forholdet vedrørende ofres oprindelige samtykke ikke er indeholdt i definitionen i artikel 1 som det er tilfældet i artikel 3, litra b, i FN-protokollen om bekæmpelse af menneskehandel. Centret anfører i den forbindelse, at det af FN-protokollen fremgår udtrykkeligt, at ofres oprindelige samtykke er irrelevant, hvis de i litra a nævnte midler er taget i anvendelse. Pro-centret anfører endvidere, at spørgsmålet tillige er behandlet i Europa-Parlamentets betænkning om handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse, idet det fremgår, at "det er ikke altid relevant, om kvinden oprindeligt har samtykket...".

Justitsministeriets bemærkninger:

Beskrivelsen i forslaget til rammeafgørelse af den adfærd, som medlemsstaterne er forpligtede til at kriminalisere, er under forhandlingerne ændret, således at beskrivelsen svarer til den definition af menneskehandel, som anvendes i FN-protokollen om bekæmpelse af menneskehandel.

Der er endvidere i forslaget til rammeafgørelse indsat en bestemmelse, der – bortset fra enkelte ændringer af redaktionel karakter – er identisk med den i FN-protokollen indeholdte bestemmelse om betydningen af ofrets samtykke.

3. Strafferammekrav:

Politidirektøren i København anfører, at de strafferammer, der ønskes anvendt, ikke stemmer overens med de strafferammer, som den danske straffelov opererer med. Politidirektøren anfører, at det virker mindre rimeligt, hvis strafferammen for f.eks. udnyttelse af prostituerede ved "påvirkning eller pression" ifølge forslaget til rammeafgørelse skal være fængsel i 6 år og under skærpende omstændigheder 10 år, når dette svarer til strafferammerne for voldtægt efter straffelovens § 216 og er højere end strafferammen for grov vold efter straffelovens § 245.

Advokatrådet er enig i, at forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel vil nødvendiggøre lovændringer, hvis der sker en uændret vedtagelse af forslaget. Advokatrådet anfører, at der for næsten alle relevante straffelovsbestemmelser vil være tale om en markant forhøjelse af strafferammerne, og at fastlæggelsen af strafferammer for overtrædelse af individuelle delikter er et politisk spørgsmål, som Advokatrådet ikke mener at burde udtale sig om. Advokatrådet finder imidlertid anledning til at påpege vigtigheden af, at straffelovens sanktionssystem også i fremtiden bygger på en afbalanceret anvendelse af strafferammerne for de enkelte delikter.

Landsforeningen af Beskikkede Advokater har alvorlige betænkeligheder ved, at man samler en række overtrædelser, der hver for sig har en forskellig grad af strafværdighed (og hvor nogle passende kan sanktioneres med bøde), og ved at kalde det menneskehandel prøver at legitimere fængselsstraffe på indtil 6 år med mulighed for fængsel indtil 10 år.

Foreningen efterlyser tillige en saglig begrundelse for at skærpe strafferammerne inden for de dele af rammeafgørelsen, der omhandler sædelighedskriminalitet.

Dansk Kvinderåd anfører, at strafferammen skal svare til straffen for andre grove forbrydelser, og at det skal være lettere for politiet at opnå retskendelse til at bryde meddelelshemmeligheden og f.eks. have ret til telefonaflytning, brevåbning og e-mail kontrol.

Justitsministeriets bemærkninger:

Sanktionsbestemmelsen i forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel er ændret i forhold til det oprindelige forslag til rammeafgørelse. Bestemmelsen indeholder således ikke længere krav til medlemsstaternes strafferammer på fængsel indtil henholdsvis 6 og 10 år.

Bestemmelsen er nu udformet således, at medlemsstaterne er forpligtede til at fastsætte effektive, proportionale og afskrækkende sanktioner i form af frihedsstraf, der kan medføre udlevering. Herudover er medlemsstaterne forpligtede til fastsætte en strafferamme på fængsel indtil 8 år,

når der er tale om menneskehandel under skærpende omstændigheder. Det bemærkes, at en strafferamme på fængsel indtil 8 år ikke findes at være uden sammenhæng med de strafferammer, der i øvrigt foreskrives i straffeloven for sammenlignelige lovovertrædelser.

4. Beskyttelse af ofre for menneskehandel:

Politidirektøren i København anfører i relation til medlemsstaternes forpligtelse efter artikel 8 i forslaget til rammeafgørelse til at sikre, at ofre for menneskehandel gives passende juridisk støtte under retssagen, at der ikke i udlændingelovens § 59, stk. 5, eller i straffelovens § 125a henvises til bestemmelserne i retsplejelovens kapitel 66 a om advokatbistand til forurettede. Der er således efter dansk ret alene hjemmel til at beskikke en advokat for ofret, når det er beviseligt, at menneskehandlen fandt sted med henblik på de i artikel 1 og 2 nævnte formål, som selvstændigt i medfør af retsplejelovens bestemmelser giver mulighed for advokatbistand, men derimod ikke i de i praksis forekommende tilfælde, hvor formålet ikke kan bevises.

Det Danske Center for Menneskerettigheder finder, at forslaget til rammeafgørelse indebærer en for svag beskyttelse af og støtte til ofrene, idet medlemsstaterne alene er forpligtede til at sikre ofrene tilstrækkelig retsbeskyttelse og forsvarlig behandling under rettens behandling af straffesagen. Centret finder, at der bør henvises til den væsentligt mere udbyggede beskyttelse af ofre i FN-protokollen om menneskehandel (artiklerne 7 og 8), som omhandler ofres beskyttelse og status i såvel modtagerlande som ved repatriering. Centret anfører, at der, såfremt det er hensigten, at beskyttelsen af ofre for handel med mennesker og for seksuel udnyttelse af børn skal varetages gennem andre EU-foranstaltninger eller programmer, bør henvises eksplicit til disse.

Centret anfører videre, at der i introduktionen til den foreslåede rammeafgørelse peges på behovet for en tværfaglig og integreret tilgang til problemerne, men at dette ikke afspejles i forslaget. Den væsentligste svaghed herved, er efter Centrets opfattelse, at forslaget til rammeafgørelse ikke omfatter de nødvendige og tilstrækkelige mekanismer til at forebygge, beskytte og retsforfølge i forhold til de vanskeligheder, der nævnes i FN-protokollen om menneskehandel (artiklerne 7, 8 og 9).

Centret finder på den baggrund, at menneskerettighedsperspektiverne i forslaget bør sikres ved, at de enten udbygges på linie med de nævnte FN-protokoller eller ved referencer til de relevante forebyggelses- og beskyttelsesmekanismer og -programmer.

Dansk Kvinderåd finder, at udenlandske kvinder, der er handlet til prostitution i Danmark, skal betragtes som ofre for en menneskerettighedskrænkelse og skal have på beskyttelse i form af sikre opholdssteder samt fysisk og psykisk hjælp. Dette skal efter Rådets opfattelse gælde, uanset

om kvinderne opholder sig legalt eller illegalt i Danmark. Kvinder må efter Rådets opfattelse ikke udvises, hvis der er risiko for deres sikkerhed ved hjemkomsten.

Herudover finder Rådet, at kvinder, der vidner i sager om handel med kvinder til prostitution, skal tilbydes midlertidig eller permanent opholdstilladelse i Danmark.

Endelig finder Rådet, at der skal afsættes ressourcer til at forbedre politiets indsats mod handel med kvinder, f.eks. i form af oprettelse af særlige politienheder, der er uddannet til at tage sig af efterforskningen inden for dette område samt til at sikre ofrene for handel med kvinder kvalificeret rådgivning, sikre opholdssteder og fysisk og psykisk hjælp.

Red Barnet ønsker, at ofrene for menneskehandel, udover beskyttelse og hjælp under retssagen, også sikres efterfølgende social- og behandlingsmæssig hjælp og støtte. Især for så vidt angår børn under 18 år finder Red Barnet, at det er vigtigt, at det for hver enkelt barn bliver afklaret, om en hjemsendelse til lande uden for EU er en hensigtsmæssig løsning for barnet.

Dansk Kvindesamfund foreslår, at artikel 9 ændres med henblik på forbedring af ofres vilkår. Dansk Kvindesamfund tilkendegiver bl.a., at der er behov for information i afsenderlande, og at EU for så vidt angår de baltiske lande samt Østeuropa og de tidligere Sovjetrepublikker må yde økonomisk støtte til oplysningskampagner og udarbejdelse af informationsmateriale, som kan udleveres til de potentielle ofre for menneskehandel, hvorefter ofres vilkår kan forbedres ved bl.a. information i afsenderlande og modtagerlande. For så vidt angår Østasien, Afrika og andre dele af verden, hvor analfabetisme er udbredt, forestiller Dansk Kvindesamfund sig, at information kan gives f.eks. via et samarbejde med Røde Kors' sundhedsklinikker. Dansk Kvindesamfund foreslår i den forbindelse, at information om menneskehandel kan være en modydelse for udviklingshjælp i lighed med Danidas krav om, at hjælpeprojekter i Afrika indebærer oplysningspligt om AIDS.

Dansk Kvindesamfund tilkendegiver endvidere, at informationen i modtagerlandene, herunder i Danmark, er mangelfuld. Efter Dansk Kvindesamfunds opfattelse er der i Danmark meget lidt viden om menneskehandelens størrelse, dens økonomi samt om, hvorfor ofrene bliver solgt og/eller lader sig sælge til prostitution eller slavelignende arbejde.

Herudover anfører Dansk Kvindesamfund, at ofre for menneskehandel som hovedregel udvises umiddelbart efter politiets afhøring af dem. Dansk Kvindesamfund tilkendegiver, at denne fremgangsmåde må ændres, idet man finder, at ofrene under alle omstændigheder skal have opholdstilladelse og trygge rammer, indtil sagen er færdigbehandlet i alle retsinstanser. Dansk Kvindesamfund tilkendegiver endvidere, at ofre for menneskehandel i øjeblikket nærmest behandles som forbrydere, og at ofrets situation i hjemlandet må undersøges inden udvisning finder sted.

Dansk Kvindesamfund foreslår, at der i særlige tilfælde, hvor ofrets eller dets families liv er i fare ved udvisning til hjemlandet, gives varig opholdstilladelse og ændring af identitet. Dansk Kvindesamfund finder endvidere, at der bør kunne gives en længere opholdstilladelse, således at kvinden f.eks. får tid til at etablere sig i et andet erhverv i sit hjemland og derved skabe sig en fremtidig levevej.

Endelig tilkendegiver Dansk Kvindesamfund, at man glæder sig over tiltaget, og ser frem til at det realiseres, idet man lægger vægt på, at ofrene, hvad enten det drejer sig om kvinder eller børn, får den bedst mulige hjælp og beskyttelse.

Justitsministeriets bemærkninger:

Retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelse er artikel 31, litra e) i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

TEU artikel 31, litra e), indeholder hjemmel til gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel.

Spørgsmål om udlændinges indrejse og ophold henhører under afsnit 4 i Traktaten om det Europæiske Fællesskab (TEF), og regler herom vil ikke kunne fastsættes i medfør af TEU artikel 31, litra e). Tilsvarende ses der ikke at være mulighed for i medfør af TEU artikel 31, litra e), at fastsætte bestemmelser om gennemførelse af særlige oplysningskampagner.

Bestemmelsen om beskyttelse af ofre er ændret i forhold til det oprindelige forslag. I sin nuværende udformning forpligter bestemmelsen bl.a. medlemsstaterne til – når ofret er et barn – at sikre passende hjælp til ofrets familie. Bestemmelsen indeholder tillige henvisninger til Rådets rammeafgørelse af 15. marts 2001 om ofres stilling i forbindelse med straffesager.

Rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager pålægger medlemsstaterne en række forpligtelser i relation til ofre, der har lidt skade som følge af en straffelovsovertrædelse.

Rammeafgørelsen indeholder således bl.a. bestemmelser om ofres ret til at blive hørt, til at modtage oplysninger, til i visse tilfælde at modtage advokatbistand og til at få refunderet udgifter i forbindelse med straffesagen. Rammeafgørelsen indeholder endvidere bestemmelser om ofres ret til beskyttelse, om ofres ret til erstatning i forbindelse med straffesagen samt om offerstøtteorganisationers rolle i forbindelse med straffesager.

De forpligtelser til at yde bistand til ofre i forbindelse med straffesagen, som medlemsstaterne pålægges ved forslaget til rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel sammenholdt med rammeafgørelsen om ofres stilling i forbindelse med straffesager, er mere vidtgående, end de forpligtelser som følger af FN-protokollen om bekæmpelse af menneskehandel.