



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 27. januar 2022  
Kontor: Strafferetskontoret  
Sagsbeh: Ditte Luja Aaskov  
Sagsnr.: 2021-731-0087  
Dok.: 2278719

**KOMMENTERET HØRINGSOVERSIGT**  
**Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændin-**  
**geloven**  
(Styrket indsats mod menneskeudnyttelse)

**I. Hørte myndigheder og organisationer mv.**

Et udkast til lovforslag har i perioden fra den 8. december 2021 til den 5. januar 2022 været sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Østre Landsret, Vestre Landsret, samtlige byretter, Domstolsstyrelsen, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Advokatrådet, Advokatsamfundet, Aalborg Universitet (Juridisk Fakultet), Aarhus Retshjælp, Aarhus Universitet (Juridisk Fakultet), Amnesty International, Center mod Menneskehandel, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Copenhagen Business School (CBS LAW – Institut for Ledelse, Politik og Filosofi), Dansk Erhverv, Dansk Industri, Dansk Metal, Dansk Transport & Logistik, Danske Advokater, Danske Regioner, Det faglige hus, Det Kriminalpræventive Råd, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Domstolenes Tjenestemandforening, Fagbevægelsens Hovedorganisation (LO), Fagligt Fælles Forbund (3F), Frie Danske Lastbilvognmænd (FDL), Folketingets Ombudsmand, Foreningen af Offentlige Anklagere, Foreningen af Statsadvokater, Foreningen af Statsforvaltningsjurister, Forsikring og Pension, Fængselsforbundet, Institut for Menneskerettigheder, International Transport Danmark (ITD), Justitia, KL, Københavns Retshjælp, Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Odense Retshjælp, Politidirektørforeningen, Politiforbun-

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

T +45 7226 8400  
F +45 3393 3510

[www.justitsministeriet.dk](http://www.justitsministeriet.dk)  
[jm@jm.dk](mailto:jm@jm.dk)

det, Retspolitisk Forening, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Teknik Arbejdsgiverne.

## II. Høringssvarene

### 1. Indledning

Justitsministeriet har modtaget høringssvar fra:

Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Advokatrådet, Børnerådet, Center mod Menneskehandel, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Det Kriminalpræventive Råd, Fagligt Fælles Forbund (3F), Folketingets Ombudsmand, Institut for Menneskerettigheder, KL og Politiforbundet.

Nedenfor er gengivet de væsentligste punkter i de modtagne høringssvar. Samtlige høringssvar er vedlagt.

Justitsministeriets kommentarer til høringssvarene er anført i *kursiv*.

### 2. Generelt

**Østre Landsret, Vestre Landsret, Domstolsstyrelsen, Centralorganisationernes Fællesudvalg, Folketingets Ombudsmand, KL og Politiforbundet** har ingen bemærkninger til lovforslaget.

**Advokatrådet, Center mod Menneskehandel, Fagligt Fælles Forbund (3F) og Institut for Menneskerettigheder** er generelt positive over for forslagens overordnede formål om at beskytte sårbare personer mod udnyttelse.

### 3. Den foreslåede bestemmelse om menneskeudnyttelse i straffelovens § 262 b (lovforslagets § 1)

**Advokatrådet** bemærker bl.a., at det er uklart, hvad der ligger i ”urimelige forhold”, samt at lovforslaget ikke forholder sig til de beskyttelsesregler for arbejdstagere, der i øvrigt gælder i navnlig arbejdsmiljøloven. Advokatrådet opfordrer bl.a. til, at de retsstridige forhold, der er omfattet af ”åbenlyst urimelige forhold”, konkretiseres og eksemplificeres.

**Center mod Menneskehandel** tilslutter sig lovforslagets overordnede formål, men bemærker bl.a., at det kan overvejes, hvordan ofre for andre former for udnyttelse end udnyttelse til tvangsarbejde sikres strafferetlig oprejsning i sager, der som følge af et manglende tvangselement eller mangel

på økonomisk vinding for gerningspersonen ikke er omfattet af straffelovens § 262 a om menneskehandel. Center mod Menneskehandel anfører afslutningsvis, at det både af Palermoprotokollen og Europarådets konvention om menneskehandel fremgår, at det forhold, at et offer for menneskehandel har samtykket til udnyttelsen, skal være uden betydning, når der er gjort brug af de relevante tvangsmidler.

**Fagligt Fælles Forbund (3F)** er generelt positive over for den foreslåede straffelovsbestemmelse og vurderer, at den nye straffebestemmelse vil kunne føre til domfældelse i mange af de sager, hvor gerningspersonerne hidtil ikke har kunnet straffes for menneskehandel til tvangsarbejde, og dermed udgøre en væsentlig forbedring. Fagligt Fælles Forbund (3F) udtrykker endvidere tilfredshed med, at den foreslåede bestemmelse er placeret i kapitlet om forbrydelser mod den personlige frihed lige efter menneskehandelsbestemmelsen, da dette understreger den alvorlige kontekst.

Fagligt Fælles Forbund (3F) anfører dog også en række ønsker til ændringer af forslaget. Fagligt Fælles Forbund (3F) anfører bl.a., at en skærpelse af straffen med en tredjedel i forhold til den straf for åger, der hidtil har været fastsat af domstolene i sager om udnyttelse af sårbare arbejdstagere, forekommer lav, og at der bør overvejes en højere strafferamme end den foreslåede på fængsel indtil 6 år, f.eks. en strafferamme på op til 11 års fængsel. Fagligt Fælles Forbund (3F) ønsker endvidere præciseret, at det er muligt at straffe alle personer, som på dansk grund – også uden selv at være arbejdsgiver eller i et direkte aftaleforhold til lønmodtageren – medvirker eller på anden måde bistår til menneskeudnyttelse.

**Institut for Menneskerettigheder** er generelt positive over for lovforslaget, men anbefaler, at prostitution og anden seksuel udnyttelse omfattes af den nye bestemmelse. Instituttet henviser i den forbindelse bl.a. til, at størstedelen af ofre for menneskehandel er kvinder i prostitution, at Danmark har ratificeret Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel i 2007, hvis definition af menneskehandel tager afsæt i Palermo-protokollen, og at de nugældende bestemmelser om menneskehandel og rufferi ikke rummer alvoren af udnyttelse til prostitution.

*Justitsministeriet bemærker, at den foreslåede bestemmelse om menneskeudnyttelse for så vidt angår strafferamme og strafniveau er søgt indplaceret mest hensigtsmæssigt i straffelovens indbyrdes hierarki.*

*Som det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslaget, vil forhold, hvor gerningsindholdet for både den foreslåede § 262 b i straffeloven og straffelovens § 262 a om menneskehandel er opfyldt, skulle henføres under § 262 a, der absorberer ansvaret for overtrædelse af den foreslåede § 262 b. Dette skal ses i lyset af, at der efter § 262 a bl.a. består det yderligere krav, at der skal føres bevis for, at der foreligger det fornødne tvangselement. Menneskeudnyttelse må bl.a. derfor generelt betragtes som mindre strafværdigt end menneskehandel, som efter straffelovens § 262 a har en strafferamme på fængsel indtil 10 år. På denne baggrund har Justitsministeriet ikke fundet anledning til at justere den foreslåede strafferamme på fængsel indtil 6 år eller den foreslåede skærpelse af straffen med en tredjedel i forhold til den straf for åger, der hidtil har været fastsat af domstolene i sager om udnyttelse af sårbare arbejdstagere.*

*I lyset af det af Fagligt Fælles Forbund (3F) anførte om, at det er uklart, om "ikke-arbejdsgivere" er omfattet af den foreslåede bestemmelse, er det i bemærkningerne til lovforslagets § 1 præciseret, at kredsen af mulige gerningspersoner ikke er begrænset til eksempelvis arbejdsgivere, men omfatter alle personer, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller modtager en person, med henblik på udnyttelse af pågældende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.*

*For så vidt angår det af Advokatrådet anførte bemærker Justitsministeriet, at det fremgår af bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslaget, at det i vurderingen af, om forholdene kan anses for "åbenlyst urimelige", bør indgå, hvilke forhold der må anses som almindelige inden for det relevante brancheområde med udgangspunkt i f.eks. overenskomster for løn, arbejdstid mv. Såfremt forholdene i væsentlig grad adskiller sig fra, hvad der må anses for almindelige arbejdsforhold i Danmark, vil der være en formodning for, at der er tale om åbenlyst urimelige forhold. Videre fremgår det, at det skal indgå i vurderingen, om der er et væsentligt misforhold mellem det udførte arbejde og den løn, kost og logi mv., som personen modtager herfor. Som det også fremgår samme sted af bemærkningerne, vil det bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag, om der er tale om åbenlyst urimelige forhold.*

*Det er dog – bl.a. i lyset af høringssvarene – nu konkretiseret i bemærkningerne til § 1, nr. 1, i lovforslaget, at for så vidt angår lønforhold vil det forhold, at en arbejdstagers løn udgør 50 pct. eller mindre af den relevante mindsteløn, der er fastsat i den relevante brancheoverenskomst, som udgangspunkt i sig selv medføre, at der foreligger åbenlyst urimelige forhold. Det er endvidere præciseret, at også i tilfælde, hvor lønnen udgør mere end*

*50 pct. af den relevante mindsteløn, vil lønnen i sig selv – f.eks. hvis den absolut set må betragtes som meget lav – eller som et moment sammen med de øvrige arbejdsforhold kunne medføre, at der foreligger åbenlyst urimelige forhold. Det vil i sidste ende være domstolene, der i de konkrete tilfælde afgør, om en given situation er omfattet af den foreslåede bestemmelse.*

*Justitsministeriet er enig i det af Center mod Menneskehandel anførte om, at det forhold, at et offer for menneskehandel har samtykket til udnyttelsen, skal være uden betydning, når der er gjort brug af de relevante tvangsmidler. Lovforslagets bemærkninger om gældende ret vedrørende straffelovens § 262 a om menneskehandel er derfor justeret i overensstemmelse hermed.*

*For så vidt angår det af Institut for Menneskerettigheder anførte om, at prostitution og anden seksuel udnyttelse bør omfattes af den foreslåede bestemmelse og det af Center Mod Menneskehandel anførte om, at det kan overvejes, hvordan ofre for andre former for udnyttelse end udnyttelse til tvangsarbejde sikres strafferetlig oprejsning, bemærker Justitsministeriet, at det af pkt. 1 i lovforslagets almindelige bemærkninger om den tværministerielle arbejdsgruppes afrapportering bl.a. fremgår, at det i dag er vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde. Det skyldes bl.a., at det kan være svært at løfte bevisbyrden for, at der har været anvendt tvangsmidler, hvilket er en betingelse for, at et forhold er omfattet af straffelovens § 262 a. De bevismæssige udfordringer knytter sig navnlig til det faktum, at der er tale om en arbejdsmæssig aktivitet, der som udgangspunkt er lovlig. Denne udfordring går ikke på samme måde igen i forhold til andre former for udnyttelse, f.eks. sager om menneskehandel med henblik på udnyttelse til prostitution. I sager om menneskehandel med henblik på udnyttelse til eksempelvis prostitution vil den blotte eksistens af et "arbejdstagerforhold" således betyde, at bagmanden vil kunne straffes for overtrædelse af straffelovens § 233 om rufferi. Tilsvarende vil andre straffelovsbestemmelser kunne bruges i forhold til de øvrige udnyttelsesformål.*

#### **4. Beskikkelse af bistandsadvokat i sager om menneskeudnyttelse (lovforslagets § 2)**

**Fagligt Fælles Forbund (3F)** anfører i sit høringssvar, at forbundet ønsker, at adgangen for udenlandske medarbejdere til at få beskikket en bistandsadvokat udvides, således at der allerede ved indledningen af politiets efterforskning, herunder ved første afhøring, er mulighed for at få beskikket en bistandsadvokat.

*Justitsministeriet bemærker, at det fremgår af pkt. 2.2.3 i lovforslagets almindelige bemærkninger, at der med den foreslåede udvidelse af anvendelsesområdet for retsplejelovens bestemmelse om bistandsadvokater sikres en retsstilling for forurettede i sager om menneskeudnyttelse efter den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 262 b, der svarer til retsstillingen for forurettede i sager om overtrædelser af bl.a. straffelovens § 262 a om menneskehandel.*

### **5. Karensperiode ved ansøgning om au pair (lovforslagets § 3)**

**Fagligt Fælles Forbund (3F)** anfører i sit høringssvar bl.a., at der i lighed med den foreslåede karensperiode på 10 år i forhold til at ansøge om en au pair bør indføres en karensperiode på 10 år for personer dømt efter den foreslåede bestemmelse om menneskeudnyttelse i forhold til udlændingelovens erhvervsordninger samt lovens uddannelsesordninger for landbrugspraktikanter og andre praktikanter, og at en sådan karensperiode også bør indføres for personer dømt for menneskehandel og åger. Fagligt Fælles Forbund (3F) anfører endvidere, at der bør kunne ske udvisning af udlændinge, som dømmes for overtrædelse af straffelovens § 262 a, § 282 eller den foreslåede § 262 b.

*For så vidt angår Fagligt Fælles Forbunds (3F) bemærkning om at indføre en karensperiode for personer dømt for overtrædelse af straffelovens § 262 a, § 282 eller den foreslåede § 262 b i forhold til udlændingelovens erhvervsordninger og uddannelsesordninger for landbrugspraktikanter og andre praktikanter, bemærker Justitsministeriet, at der vil være tale om en ny ordning på Udlændinge- og Integrationsministeriets område, som falder uden for rammerne for nærværende lovforslag.*

*I forhold til adgangen til at udvise udlændinge, som dømmes for en overtrædelse af straffelovens §§ 262 a eller 282 eller den foreslåede § 262 b, bemærker Justitsministeriet, at adgangen til udvisning som udgangspunkt afhænger af varigheden af udlændingens ophold her i landet og den idømte frihedsstrafs karakter og længde.*

*Det følger således af udlændingelovens § 22, nr. 1-3, at en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 9 år, og en udlænding med opholdstilladelse efter lovens § 7 eller § 8, stk. 1 eller 2, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 8 år, kan udvises ved idømmelse af ubetinget straf af mindst 3 års fængsel, ved idømmelse af ubetinget straf af mindst 1 års fængsel for flere strafbare forhold eller ved idøm-*

*melse af ubetinget straf af mindst 1 års fængsel, hvis den pågældende tidligere er idømt ubetinget frihedsstraf i Danmark.*

*Efter udlændingelovens § 23, kan en udlænding, som har haft lovligt ophold her i landet i mere end de sidste 5 år, udvises af de grunde, der er nævnt i § 22, samt ved idømmelse af ubetinget straf af mindst 1 års fængsel, idømmelse af ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel for flere strafbare forhold eller ved idømmelse af ubetinget straf af mindst 6 måneders fængsel, hvis den pågældende tidligere er idømt ubetinget straf.*

*Efter udlændingelovens § 24, kan andre udlændinge, dvs. udlændinge med mindre end 5 års lovligt ophold her i landet, udvises af samme grunde som nævnt i §§ 22 og 23, samt ved idømmelse af betinget eller ubetinget frihedsstraf.*

*Derudover indeholder udlændingelovens § 22, nr. 6 en udvidet adgang til at udvise udlændinge, som efter bl.a. straffelovens § 262 a eller § 282, jf. § 286, idømmes ubetinget frihedsstraf. Dette gælder uanset varigheden af udlændingens ophold her i landet og straffens længde.*

*Med ubetinget frihedsstraf sidestilles anden strafferetlig retsfølge, der indebærer eller giver mulighed for frihedsberøvelse, for en lovovertrædelse, der ville have medført en straf af denne karakter.*

*Det bemærkes i øvrigt, at der i øjeblikket pågår et arbejde i Udlændinge- og Integrationsministeriet med henblik på at undersøge, om der inden for rammerne af Danmarks internationale forpligtelser er rum for yderligere skærper af udvisningsreglerne. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i den forbindelse overveje, om der er behov for at skærpe udvisningsreglerne i forhold til den foreslåede § 262 b, som Fagligt Fælles Forbund (3F) anfører i sit høringssvar.*

## **6. Øvrige bemærkninger**

**Børnerådet** anfører, at den foreslåede nye bestemmelse om menneskeudnyttelse ikke ændrer på, at straffelovens bestemmelse om menneskehandel ikke yder børn en tilstrækkelig beskyttelse mod at blive købt og solgt i situationer, hvor en person betaler for et barn i udlandet og tager det med til Danmark for at opfostre barnet som sit eget. Børnerådet opfordrer derfor til, at lovforslaget udvides.

*Justitsministeriet finder, at det ikke ligger inden for rammerne af nærværende lovforslag at regulere spørgsmålet om straf i sager om ulovlig adoption.*

**Center mod Menneskehandel** anfører, at det bør overvejes, om der skal kunne ydes særlige tilbud om bistand og støtte til ofre efter § 262 b, hvis menneskeudnyttelse skal betragtes som en selvstændig kategori, der adskiller sig fra menneskehandel.

*Justitsministeriet bemærker, at lovforslaget styrker det strafferetlige værn mod menneskeudnyttelse, men at forslaget ikke ændrer på definitionen af menneskehandel og dermed vurderingen af, hvornår en person er offer for menneskehandel. Justitsministeriet finder på den baggrund ikke anledning til i forbindelse med nærværende forslag at indføre særlige tilbud om bistand og støtte til personer, der vurderes at være ofre for menneskeudnyttelse, men ikke menneskehandel.*

**Det Kriminalpræventive Råd** henleder i sit høringssvar opmærksomheden på muligheden for at give de forebyggende tiltag i Danmark et samtidigt eftersyn.

**Fagligt Fælles Forbund (3F)** anfører i sit høringssvar bl.a., at forbundet ønsker effektiv beskyttelse mod hjemsendelse af udenlandske arbejdstagere under behandling af sager om menneskeudnyttelse og sikring af lønmodtagernes adgang til efterfølgende at kunne udtale sig i sagen. Endvidere ønsker forbundet en øget adgang til i praksis at få behandlet de udnyttede personers godtgørelses-, erstatnings- og lønkrav under straffesagen mod arbejdsgiver mv., samt at sikre en forbedret tolkeadgang til udenlandske arbejdere, som udsættes for menneskeudnyttelse, menneskehandel eller åger. Fagligt Fælles Forbund (3F) anfører endvidere, at personer, som er dømt for overtrædelse af straffelovens § 262 a, § 282 eller den foreslåede § 262 b også bør kunne frakendes retten til både at drive selvstændig erhvervsvirksomhed og sidde i selskabsbestyrelser.

*For så vidt angår det af Fagligt Fælles Forbund (3F) anførte om rettighedsfrakendelse, bemærker Justitsministeriet, at straffelovens regler om rettighedsfrakendelse i §§ 78-79, som bl.a. vedrører frakendelse af retten til udøvelse af virksomhed og retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser, efter omstændighederne vil kunne finde anven-*



*delse i sager om overtrædelse efter den foreslåede straffelovsbestemmelse om menneskeudnyttelse.*

*Justitsministeriet bemærker derudover, at det af Fagligt Fælles Forbund (3F) i øvrigt anførte efter Justitsministeriets vurdering falder uden for rammen af nærværende lovforslag, der omhandler det strafferetlige værn mod menneskeudnyttelse.*

### **III. Lovforslaget**

I forhold til det udkast til lovforslag, der har været i høring, er der i det fremsatte lovforslag foretaget følgende indholdsmæssige ændringer i forslaget vedrørende den foreslåede bestemmelse om menneskeudnyttelse i straffeloven:

- Lovforslagets bemærkninger om gældende ret vedrørende straffelovens § 262 a om menneskehandel er justeret i overensstemmelse med Center mod Menneskehandels bemærkning om, at det forhold, at et offer for menneskehandel har samtykket til udnyttelsen, skal være uden betydning, når der er gjort brug af de relevante tvangsmidler.
- Det er præciseret i bemærkningerne, at kredsen af mulige gerningspersoner ikke er begrænset til eksempelvis arbejdsgivere, men omfatter alle personer, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller modtager en person, med henblik på udnyttelse af pågældende til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.
- Det er i bemærkningerne konkretiseret, at det forhold, at en arbejdstagers løn udgør 50 pct. eller mindre af den relevante mindsteløn, der er fastsat i den relevante brancheoverenskomst, som udgangspunkt i sig selv medfører, at der foreligger åbenlyst urimelige forhold. Det er endvidere præciseret, at også i tilfælde, hvor lønnen udgør mere end 50 pct. af den relevante mindsteløn, vil lønnen i sig selv – f.eks. hvis den absolut set må betragtes som meget lav – eller som et moment sammen med de øvrige arbejdsforhold kunne medføre, at der foreligger åbenlyst urimelige forhold.

Der er derudover foretaget en række ændringer af ren lovteknisk eller korrekturmæssig karakter.