

Betænkning afgivet af Retsudvalget den [28. april 2022]

4. udkast

til

Betænkning

over

Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven

(Styrket indsats mod menneskeudnyttelse)

[af justitsministeren (Nick Hækkerup)]

1. Ændringsforslag

Der er stillet 5 ændringsforslag til lovforslaget. Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget har stillet ændringsforslag nr. 1, 3, 4 og 5 og justitsministeren har stillet ændringsforslag nr. 2.

2. Indstillinger

◇

Liberal Alliance, Alternativet, Kristendemokraterne, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ved betænkningssagens afgivelse ikke medlemmer i udvalget og dermed ikke adgang til at komme med indstillinger eller politiske bemærkninger i betænkningen.

En oversigt over Folketingets sammensætning er optrykt i betænkningen.

3. Politiske bemærkninger

Socialistisk Folkeparti

Socialistisk Folkepartis medlemmer af udvalget hilser lovforslaget meget velkomment og bemærker, at partiet to gange tidligere har fremsat beslutningsforslag om at styrke muligheden for at dømme bagmænd til menneskehandel til tvangsarbejde. Der henvises til beslutningsforslag nr. B 115, folketingsåret 2018-2019 (1. samling) og beslutningsforslag nr. B 104, folketingsåret 2014-15 (1. samling). Efter behandlingen af B 115 i foråret 2019 nedsatte den daværende VLAK-regering en arbejdsgruppe, der dog ikke nåede at afrapportere inden regerings skiftet. Efterfølgende nedsatte den nuværende regering en ny tværministeriel arbejdsgruppe for at se på problemstillingen. SF har løbende efterspurgt afrapporteringen og løsningsforslag. Arbejdsgruppen afrapporterede i efteråret 2021, og forslaget om en ny straffelovs-

bestemmelse indgik i anbefalingerne. SF er således meget positive over, at der nu er fremsat lovforslag, for der er ingen tvivl om, at der er behov for at styrke mulighederne for at forfølge de bagmænd, der til egen profit udnytter sårbare udlændinge og samtidig ødelægger det danske arbejdsmarked. Der har således været en lang række sager, hvor sårbare udenlandske arbejdstagere blev groft udnyttet og mishandlet, uden bagmændene har kunne straffes. Trods Center for Menneskehandel har konkluderet, at der fra 2009-2019 har været 102 ofre for menneskehandel til tvangsarbejde, har der været 0 dømte (Fagbladet 3F, 16. februar 2021: »102 ofre for menneskehandel til tvangsarbejde – 0 dømte bagmænd«).

SF har desuden rejst en række problematikker under udvalgsbehandlingen af lovforslaget, stillet en række spørgsmål til ministeren samt ændringsforslag til lovforslaget. Herunder har SF stillet ændringsforslag om, at gerningspersoner, der har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding, skal idømmes en bøde som tillægsstraf i alle tilfælde, hvor der idømmes en betinget eller ubetinget fængselsstraf, og SF noterer med tilfredshed, at regeringen vil støtte ændringsforslaget. SF har endvidere stillet ændringsforslag om, at udenlandske medarbejdere skal sikres adgang til at få beskikket en bistandsadvokat allerede ved indledningen af politiets efterforskning, herunder ved første afhøring, for forurettede i sager om menneskeudnyttelse og i sager efter straffelovens § 262 a om menneskehandel og § 282 om åger. SF konstaterer dog, at der desværre ikke er flertal for dette ændringsforslag.

SF har desuden arbejdet for, at også menneskehandel til seksuel udnyttelse som prostitution, pornografisk materiale mv. burde omfattes af lovforslaget. SF er derfor positive

overfor, at ministeren på baggrund af SF's opfordring har fremsat ændringsforslag om, at seksuel udnyttelse omfattes af lovforslaget. Der henvises til besvarelsen af spørgsmål nr. 4.

SF opfordrer desuden regeringen til at følge op på en række af høringssvarene, der vedrører udlændinge- og integrationsministerens område, herunder eksempelvis karenperiode for dømte efter bestemmelsen menneskeudnyttelse i forhold til udlændingelovens erhvervsordninger, samt lovens uddannelsesordninger for landbrugspraktikanter og andre praktikanter mv.

Dansk Folkeparti

Dansk Folkepartis medlem af udvalget bemærker, at aftalepartierne bag aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 har aftalt at styrke indsatsen mod tvangsarbejde, herunder seksuel udnyttelse og arbejde under slavelignende forhold. DF bemærker i forlængelse heraf, at den tværministerielle arbejdsgruppe om beskyttelse af sårbare arbejdstagere med et nyt opdrag og den tværministerielle arbejdsgruppe om bekæmpelse af menneskehandel har afgivet en fælles afrapportering. Af rapporten fremgår, at det i dag er vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde, fordi det er svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om tvangsarbejde. DF noterer sig, at det i rapporten foreslås, at der indføres en ny selvstændig bestemmelse i straffeloven, der kriminaliserer udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold. DF støtter, at der følges op på denne anbefaling og kan på den baggrund støtte lovforslaget. DF kan endvidere støtte justitsministerens ændringsforslag om, at den foreslåede § 262 b også udvides til at omfatte udnyttelse af personer til prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film eller forestilling med pornografisk optræden m.v. DF kan derimod ikke støtte SF's ændringsforslag, der har til hensigt at fjerne rettens mulighed for at afslå beskikkelse af bistandsadvokater i sager, hvor det anses for åbenbart unødvendigt.

Karina Adsbøl (UFG)

Karina Adsbøl (UFG) bemærker, at lovforslaget går ud på at forbedre indsatsen mod slavelignende forhold for arbejdstagere i Danmark og slår fast, at arbejdsgivere ikke groft kan udnytte udenlandske arbejdstagere, som har kummerlige bo- og arbejdsforhold. Det bliver med dette lovforslag sværere at udnytte arbejdstagere groft, f.eks. nogle af de udenlandske arbejdstagere som er kommet til Danmark og har fået en behandling, som vi simpelthen ikke kan stå model til i et samfund som det danske.

<Parti/partier>

◇

4. Ændringsforslag med bemærkninger

Æ n d r i n g s f o r s l a g

Til § 1

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af ◇:

1) I den under *nr. 1* foreslåede § 262 b ændres »som« til: »der«.

[Udgangspunkt om bøde som tillægsstraf]

Af *justitsministeren*, tiltrådt af ◇:

2) I den under *nr. 1* foreslåede § 262 b indsættes som 2. *pkt.*:

»På samme måde straffes den, der under de i 1. pkt. nævnte betingelser udnytter en person til prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film eller forestilling med pornografisk optræden.«

[Udvidelse af bestemmelsens anvendelsesområde]

Af et *mindretal* (SF), tiltrådt af ◇:

Til § 2

3) I *nr. 1* udgår »og stk. 3, 1. pkt.,«.

[Udvidet adgang til bistandsadvokat i sager om menneskeudnyttelse]

4) I *nr. 1* indsættes efter »§§ 260-262 b«: », § 282«.

[Adgang til bistandsadvokat for forurettede i sager om åger]

5) Efter *nr. 1* indsættes som nye numre:

»01. I § 741 a, stk. 2, 1. pkt., ændres »eller § 223, stk. 1,« til: »§ 223, stk. 1, § 262 a, § 262 b eller § 282«.

02. I § 741 a, stk. 3, 1. pkt., ændres »§§ 260-262 a« til: »§§ 260-262«.

[Udvidet adgang til bistandsadvokat i sager om menneskehandel, menneskeudnyttelse og åger]

B e m æ r k n i n g e r

Til nr. 1

Det foreslås at ændre »som« til »der« i den foreslåede § 262 b i straffeloven. Der er alene tale om en sproglig ændring af lovteksten, som har til formål at give mulighed for i bemærkningerne at angive nærmere retningslinjer om udmåling af bøder som tillægsstraf i forbindelse med overtrædelser af bestemmelsen.

Det forudsættes, at der ved overtrædelser af den foreslåede § 262 b i straffeloven, hvor en person uberettiget har opnået eller søgt at opnå en besparelse ved at udnytte andre under åbenlyst urimelige vilkår og derigennem har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre, skal udmåles en bøde som tillægsstraf efter straffelovens § 50, stk. 2. En bøde skal således almindeligvis idøm-

mes som tillægsstraf i alle tilfælde, hvor en fysisk person idømmes en betinget eller ubetinget fængselsstraf for overtrædelse af den foreslåede § 262 b.

Det foreslås, at der ved udmåling af bøde som tillægsstraf efter straffelovens § 50, stk. 2, skal lægges vægt på den opnåede eller tilsigtede økonomiske vinding.

Fastsættelsen af straffen, herunder tillægsbøden, vil fortsat bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- eller nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Har flere personer i fællesskab foretaget de strafbare forhold, udmåles en bøde som tillægsstraf til hver af disse personer. Forhøjelse af bøden skal ikke modsvares af en kortere fængselsstraf, og idømmelse af en bøde som tillægsstraf skal i almindelighed ikke afhænge af gerningspersonens betalingsevne.

Til nr. 2

Det foreslås, at der indsættes et 2. pkt. i den foreslåede bestemmelse i § 262 b, som indebærer, at bestemmelsen udvides til også at omfatte seksuel udnyttelse, hvorved forstås prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film og forestilling med pornografisk optræden under de i 1. pkt. nævnte betingelser.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, omfatter den foreslåede § 262 b i straffeloven i det fremsatte lovforslag alene udnyttelse til arbejde, der udføres som led i et lovligt arbejdsforhold.

Med den foreslåede udvidelse af bestemmelsen vil seksuel udnyttelse af en person ligeledes være omfattet af bestemmelsen, uanset at udnyttelsen foregår som led i et arbejdsforhold, som må anses for ulovligt, f.eks. udnyttelse til prostitution, hvor selve eksistensen af »arbejdsforholdet« er selvstændigt kriminaliseret i straffelovens § 233 om rufferi.

Med den foreslåede udvidelse af bestemmelsen omfattes både prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film og forestilling med pornografisk optræden. Dette skal ses i sammenhæng med straffelovens § 262 a om menneskehandel, som også omfatter disse udnyttelsesformer.

Som det er tilfældet for § 262 a skal begreberne »optagelse af pornografiske fotografier eller film« og »forestilling med pornografisk optræden« forstås på samme måde som »optagelse af pornografiske fotografier, film eller lignende« i straffelovens § 226, uanset at »eller lignende« ikke foreslås medtaget i § 262 b, og som »forestilling med pornografisk optræden« i straffelovens § 227, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 28 (§ 262 a) i lovforslag nr. L 141 af 6. februar 2013, jf. Folketingstidende 2012-13, A, lovforslag nr. L 141 af 6. februar 2013 som fremsat, side 68f.

Det er en forudsætning for bestemmelsens anvendelse, at gerningspersonen har udnyttet den forurettedes betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold til at rekruttere, transportere, overføre, huse eller efterfølgende modtage den pågældende til prostitution, optagelse af porno-

grafiske fotografier eller film og forestilling med pornografisk optræden under åbenlyst urimelige forhold.

Som det fremgår af bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1, vil det bero på en konkret vurdering i hver enkelt sag, om der er tale om åbenlyst urimelige forhold. Ved vurderingen af, om der er tale om udnyttelse til prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film eller forestilling med pornografisk optræden under åbenlyst urimelige forhold, vil det bl.a. kunne indgå, om og hvor meget personen modtager i løn, under hvilke forhold arbejdet udføres, hvor mange timer personen arbejder, samt under hvilke forhold personen huses i forbindelse med arbejdet.

Den foreslåede ændring af bestemmelsen medfører, at bestemmelsen efter omstændighederne vil omfatte adfærd, der i forvejen er kriminaliseret, herunder rufferi efter straffelovens § 233 og, såfremt forurettede er under 18 år, optagelse af pornografiske fotografier eller film af mindreårige eller forestilling med pornografisk optræden af mindreårige. Der vil i et sådant tilfælde ikke skulle straffes i sammenstød med §§ 226, 227 eller 233, da strafansvaret for overtrædelse af disse bestemmelser absorberes af ansvaret for overtrædelse af den foreslåede § 262 b.

Tilsvarende medfører den foreslåede ændring af bestemmelsen, at bestemmelsen vil kunne omfatte yderligere tilfælde, hvor gerningsindholdet for både straffelovens § 262 a om menneskehandel og den foreslåede § 262 b er opfyldt. I sådanne tilfælde vil forholdet på samme vis, som det er tilfældet med forhold af udnyttelse til arbejde under åbenlyst urimelige forhold, som både opfylder gerningsindholdet i straffelovens § 262 a om menneskehandel og den foreslåede § 262 b, skulle henføres under § 262 a, der absorberer ansvaret for overtrædelse af den foreslåede § 262 b, jf. bemærkningerne til lovforslagets § 1, nr. 1.

Det er forudsat, at overtrædelser af 2. pkt. i den foreslåede § 262 b i straffeloven straffes på niveau med overtrædelser af bestemmelsens 1. pkt. om udnyttelse til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.

Til nr. 3

Det foreslås, at henvisningen til den foreslåede § 262 b i straffeloven alene indsættes i retsplejelovens § 741 a, stk. 1, og ikke i bestemmelsens stk. 3, 1. pkt. Forslaget er en konsekvensændring af den foreslåede ændring i retsplejelovens § 741 a, stk. 2, 1. pkt., jf. bemærkningerne til nr. 3. Adgangen for retten til i medfør af retsplejelovens § 741 a, stk. 3, at afslå beskikkelse af advokat i sager, hvor lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter, og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig, finder således ikke anvendelse i sager om menneskeudnyttelse.

Til nr. 4

Det foreslås, at der i retsplejelovens § 741 a, stk. 1, indsættes en henvisning til straffelovens § 282 om åger.

Den foreslåede udvidelse vil indebære, at adgangen til at få beskikket en bistandsadvokat også vil omfatte forurettede i sager om overtrædelse af straffelovens § 282 om åger.

Den foreslåede udvidelse skal ses i sammenhæng med den foreslåede ændring i retsplejelovens § 741 a, stk. 2, 1. pkt., jf. bemærkningerne til nr. 3.

Der er ikke med forslaget i øvrigt tilsigtet nogen ændringer af retstilstanden efter den pågældende bestemmelse.

Til nr. 5

Det foreslås, at retsplejelovens § 741 a, stk. 2, 1. pkt., ændres, således at den forurettede i sager om overtrædelse af den foreslåede § 262 b (menneskeudnyttelse) i straffeloven samt straffelovens § 262 a (menneskehandel) og § 282 (åger) skal have beskikket en bistandsadvokat, medmindre den pågældende efter at være vejledt om retten til beskikkelse af advokat frabeder sig det. Den forurettede skal derudover have lejlighed til at tale med en advokat før politiets afhøring af forurettede, medmindre den pågældende efter at være blevet vejledt frabeder sig det, jf. retsplejelovens § 741 a, stk. 2, 2. pkt.

Den foreslåede ændring vil yderligere medføre, at den forurettede i sager om overtrædelse af den foreslåede § 262 b (menneskeudnyttelse) i straffeloven samt straffelovens § 262 a (menneskehandel) og § 282 (åger) alene kan afhøres af politiet uden advokatens tilstedeværelse, hvis den forurettede anmoder om at blive afhørt uden advokatens tilstedeværelse, jf. retsplejelovens § 741 b, stk. 2, 2. pkt.

Med henblik på at undgå, at ordningen skaber efterforskningsmæssige vanskeligheder, således at udsigten til at få udredt tingenes rette sammenhæng forringes, forudsættes det, at politiet uanset reglerne kan foretage en helt foreløbig udspørgen af forurettede, sådan som det også er tilfældet i de sager, som i dag er omfattet af retsplejelovens § 741 a, stk. 2, jf. bemærkningerne til § 1, nr. 1 (retsplejelovens § 741 a), i lovforslag nr. 160 af 27. april 2005, jf. Folketingstidende 2004-05 (2. samling), tillæg A, side 7306.

Politiet vil således kunne stille uopsættelige spørgsmål til forurettede og nødvendige efterforskningsskridt bør kunne finde sted, også før advokaten er kommet til stede. Politiet vil således kunne stille forurettede spørgsmål med henblik på meddelelse af akutte oplysninger af betydning for en umiddelbar bevissikring. Der forudsættes at være tale om oplysninger, der er nødvendige for foretagelsen af efterforskningsskridt, som ikke kan opsættes uden risiko for, at

øjemedet forspildes. Det kan også dreje sig om oplysninger, der er nødvendige for stillingtagen til, om der foreligger et anholdelsesgrundlag. Der vil således kunne være tale om en udspørgen, der ikke er helt kort.

Samtidig foreslås det, at henvisningen i retsplejelovens § 741 a, stk. 3, 1. pkt., til straffelovens § 262 a udgår.

Forslaget er en konsekvensændring af den foreslåede ændring i retsplejelovens § 741 a, stk. 2, 1. pkt. Adgangen for retten til i medfør af retsplejelovens § 741 a, stk. 3, at afslå beskikkelse af advokat i sager, hvor lovovertrædelsen er af mindre alvorlig karakter og advokatbistand må anses for åbenbart unødvendig, skal således ikke finde anvendelse i sager om menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a.

5. Udvalgsarbejdet

Lovforslaget blev fremsat den 27. januar 2022 og var til 1. behandling den 22. februar 2022. Lovforslaget blev efter 1. behandling henvist til behandling i Retsudvalget.

Oversigt over lovforslagets sagsforløb og dokumenter

Lovforslaget og dokumenterne i forbindelse med udvalgsbehandlingen kan læses under lovforslaget på Folketingets hjemmeside www.ft.dk.

Møder

Udvalget har behandlet lovforslaget i <4> møder.

Hørings svar

Et udkast til lovforslaget har inden fremsættelsen været sendt i høring, og justitsministeren sendte den 8. december 2021 dette udkast til udvalget, jf. REU alm. del – bilag 82. Den 27. januar 2022 sendte justitsministeren høringssvarene og et høringssnotat til udvalget.

Bilag

Under udvalgsarbejdet er der omdelt 9 bilag på lovforslaget.

Spørgsmål

Udvalget har under udvalgsarbejdet stillet 23 spørgsmål til justitsministeren til skriftlig besvarelse, [som ministeren har besvaret].

Bjørn Brandenburg (S) Thomas Jensen (S) Julie Skovsby (S) Brian Bressendorff (S) Rasmus Stoklund (S) Annette Lind (S)

Karina Lorentzen Dehnhardt (SF) Lisbeth Bech-Nielsen (SF) Samira Nawa (RV) nfm. Susan Kronborg (RV)

Rosa Lund (EL) Søren Søndergaard (EL) Aaja Chemnitz Larsen (LA) Aki-Matilda Høegh-Dam (SIU) Leif Lahn Jensen (S)

Sikandar Siddique (FG) Preben Bang Henriksen (V) Jan E. Jørgensen (V) Anne Rasmussen (V) Kenneth Mikkelsen (V)

Morten Dahlin (V) fmd. Michael Aastrup Jensen (V) Kristian Pihl Lorentzen (V) Peter Skaarup (DF) Karina Adsbøl (UFG)

Marcus Knuth (KF) Britt Bager (KF) Pernille Vermund (NB) Simon Emil Ammitzbøll-Bille (UFG)

Liberal Alliance, Alternativet, Kristendemokraterne, Sambandsflokkurin og Javnaðarflokkurin havde ikke medlemmer i udvalget.

Socialdemokratiet (S)	49	Frie Grønne, Danmarks Nye Venstrefløjsparti (FG)	3
Venstre, Danmarks Liberale Parti (V)	39	Alternativet (ALT)	1
Socialistisk Folkeparti (SF)	15	Kristendemokraterne (KD)	1
Radikale Venstre (RV)	14	Inuit Ataqatigiit (IA)	1
Enhedslisten (EL)	13	Siumut (SIU)	1
Det Konservative Folkeparti (KF)	13	Sambandsflokkurin (SP)	1
Dansk Folkeparti (DF)	10	Javnaðarflokkurin (JF)	1
Nye Borgerlige (NB)	4	Uden for folketingsgrupperne (UFG)	10
Liberal Alliance (LA)	3		