

Justitsministeriet

1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 10.06.2009  
Navn: OE  
Side 1 af 3

## Høring over Rådets rammeafgørelse vedrørende forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel mv.

Retssikkerhedsfonden er blevet bedt om at udtale sig om forslag til Rådets rammeafgørelse om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA.

Retssikkerhedsfonden ønsker at udtale følgende:

### 1. Subsidiaritet

Retssikkerhedsmæssige spørgsmål rejser sig i relation til subsidiaritetsprincippet, idet det i almindelighed tillægges betydning, at straffetretlige regler har en vis stabilitet og ikke ændres, uden at der er grund til det.

De danske regler blev ændret så sent som i 2002, hvor der blev indsat en særlig bestemmelse om menneskehandel i straffelovens § 262 a. Der har så vidt vides ikke siden været påpeget mangler ved de danske regler.

Kommissionen har kort redegjort for forslagens overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet i KOM(2009)136 under punkt 4. Her anføres i korte og meget generelle vendinger, at bekæmpelsen af menneskehandel kræver en koordineret indsats fra medlemslandenes side, og at forskelle i landenes lovgivning er til hinder for en koordineret indsats, international retshåndhævelse og et retligt samarbejde. Det anføres ligeledes generelt, at tilnærmelse af medlemslandenes materielle strafferet og straffeproses vil have en positiv virkning på håndhævelsen og samarbejdet.

#### Fondens bestyrelse:

Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Fhv. landsdommer Holger Kallehauge ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjem ●

#### Medlemmer af Forum for retssikkerhed:

Prof.lic.jur., Lennart Lyng Andersen ●  
Tidl. direktør for Folketinget,  
Ole Stig Andersen ●  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen ●  
Prof.dr.jur., Flemming Balvig ●  
Landsdommer,  
Hans Henrik Brydenscholt ●  
Lektor ph.d., Thomas Elholm ●  
Advokat (H), Bjørn Elmquist ●  
Fængselsinspektør,  
Hans Jørgen Engbo ●  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Prof.dr.phil., Hans Hertel ●  
Biskop, Kjeld Holm ●  
Prof.dr.med., Niels Høiby ●  
Advokat (H), Thorkild Høyer ●  
Dr.med., Torben Ishøj ●  
Prof., Claus Haagen Jensen ●  
Fhv. landsdommer,  
Holger Kallehauge ●  
Fhv. højsteretsdommer Hans Kardel ●  
Prof., Ole Krarup ●  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen ●  
Advokat (H), Helle Lokdam ●  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund ●  
Prof., Brian Patrick McGuire ●  
Prof.dr.jur., Peter Pagh ●  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen ●  
Fhv. højsteretspræsident,  
Niels Pontoppidan ●  
Seniorkonsulent cand.jur.,  
Lars Adam Rehof ●  
Speciallæge, Bente Rich ●  
Juridisk rådgiver cand.jur.,  
Therese Rytter ●  
Lektor ph.d., Jens Elo Rytter ●  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard-Sørensen ●  
Journalist, cand.jur., Poul Smidt ●  
Prof.dr.jur., Eva Smith ●  
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen ●  
Advokat, Tyge Trier ●  
Prof., Per Ole Träskmann ●  
Advokat, Fritz Videbech ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjem ●  
Specialkonsulent,  
Mandana Zarrehparvar ●

#### Fondens formål:

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

Mens det anførte i almindelighed er korrekt, gælder det ikke for dele af forslaget. Der er intet, som taler for, at krav til medlemslandenes strafferammer har nogen som helst virkning på resthåndhævelse og samarbejde om denne type kriminalitet. Tværtimod er der risiko for, at stadig nye krav til landenes strafferammer vil have negative virkninger for sammenhængen og effektiviteten af de nationale straffesystemer.

## 2. Proportionalitet

Også proportionalitetsprincippet må tillægges retssikkerhedsmæssig betydning.

I 2002 blev straffemaksimum i den nye § 262 a fastsat til fængsel i op til 8 år. Der var tale om en særdeles markant opkriminalisering, fordi mange af de bestemmelser, som hidtil havde været anvendt over for menneskehandel, på daværende tidspunkt gav hjemmel for op til 4 års fængsel (§ 228), 3 års fængsel (§ 229, stk. 1) og 2 års fængsel (§ 260).

Med Kommissionens forslag lægges der op til, at maksimumstraffen nu mindst skal være 10 og 12 års fængsel i visse nærmere bestemte tilfælde. Om proportionaliteten heraf anføres intet i forslaget. Det postuleres blot meget kort og generelt i KOM(2009)136 under pkt. 5, at rammeafgørelsen kun omfatter det, som er ”strengt nødvendigt”, og derfor ikke er mere vidtgående end nødvendigt.

Det er absurd at betegne EU-reglerne om fastsættelse af mindstegrænser for strafmaksimum som ”strengt nødvendigt”. Desuden kan der i høj grad rejses tvivl om, hvorvidt den forhøjelse af strafferammerne, som forslaget vil medføre i Danmark (og formentlig tillige i Finland og Sverige), er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

Man kunne måske hævde, at der med hensyn til straffniveauet kun er tale om ændring af strafferammens maksimum, hvorfor domstolene ikke behøver at ændre de faktisk udmålte straffe. Den senere tids politiske diskussion har imidlertid vist, at nogle politikere mener, at domstolene bør benytte hele skalaen. Derfor er en forhøjelse af maksimum ikke ligegyldig. Og der er her tale om en drastisk forhøjelse og helt uden at man har søgt en form for harmoni med andre af straffelovens strafferammer.

## 3. Tiggeri mm.

Efter forslaget skal udnyttelse af andre personer til ”tiggeri eller ulovlige forhold” i visse tilfælde anses for menneskehandel. Begrebet ”ulovlige forhold” er upræcist og rækkevidden uklar. Ved national

1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 10.06.2009  
Navn: OE  
Side 2 af 3

### *Fondens bestyrelse:*

Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Fhv. landsdommer Holger Kallehauge ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelm ●

### *Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*

Prof.lic.jur., Lennart Lyngge Andersen ●  
Tidl. direktør for Folketinget,  
Ole Stig Andersen ●  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen ●  
Prof. dr.jur., Flemming Balvig ●  
Landsdommer,  
Hans Henrik Brydenscholt ●  
Lektor ph.d., Thomas Elholm ●  
Advokat (H), Bjørn Elmquist ●  
Fængselsinspektør,  
Hans Jørgen Engbo ●  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Prof.dr.phil., Hans Hertel ●  
Biskop, Kjeld Holm ●  
Prof.dr.med., Niels Høiby ●  
Advokat (H), Thorkild Høyer ●  
Dr.med., Torben Ishøy ●  
Prof., Claus Haagen Jensen ●  
Fhv. landsdommer,  
Holger Kallehauge ●  
Fhv. højesteretsdommer Hans Kardel ●  
Prof., Ole Krarup ●  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen ●  
Advokat (H), Helle Lokdam ●  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund ●  
Prof., Brian Patrick McGuire ●  
Prof.dr.jur., Peter Pagh ●  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen ●  
Fhv. højesteretspræsident,  
Niels Pontoppidan ●  
Seniorkonsulent cand.jur.,  
Lars Adam Rehof ●  
Speciallæge, Bente Rich ●  
Juridisk rådgiver cand.jur.,  
Therese Rytter ●  
Lektor ph.d., Jens Elo Rytter ●  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard-Sørensen ●  
Journalist, cand.jur., Poul Smidt ●  
Prof.dr.jur., Eva Smith ●  
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen ●  
Advokat, Tyge Trier ●  
Prof., Per Ole Träskmann ●  
Advokat, Fritz Videbech ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelm ●  
Specialkonsulent,  
Mandana Zarrehparvar ●

### *Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.

implementering af dette begreb må lovgiver derfor være opmærksom på at få begrebet præciseret og afgrænset.

Det bemærkes i den forbindelse, at forslaget lægger op til en udvanding af fænomenet menneskehandel. Der kan generelt stilles spørgsmålstegn ved det hensigtsmæssige heri.

I kombination med de meget høje strafferammer kan der desuden stilles spørgsmålstegn ved proportionaliteten i at medtage ”tiggeri og ulovlige forhold” under begrebet menneskehandel. Hidtil har udnyttelse af andre personer til f.eks. tiggeri som udgangspunkt kunnet straffes med fængsel i op til 2 år (straffelovens § 260 om ulovlig tvang). Efter Retssikkerhedsfondens opfattelse strider det mod proportionalitetsprincippet, at denne form for udnyttelse skulle kunne give op til 8 års fængsel, blot fordi kriminaliteten indeholder et grænseoverskridende element.

#### 4. Kriminalisering af tjenesteydelserne

Efter forslaget skal medlemslandene overveje at kriminalisere brugen af tjenesteydelser, der udføres af ofre for menneskehandel.

Dermed berører forslaget et meget principielt problem. Der er næppe noget andet område, hvor der er større kulturelle og retlige forskelle mellem landene end det, som strækker sig fra den svenske kriminalisering af alle prostitutionskunder til andre landes lovlige bordeller. Det må være væsentligt, at EU undlader at regulere livsforhold, som er så kulturbundne og så forskelligt reguleret i de enkelte lande.

#### 5. Konklusion

Der kan således anføres meget væsentlige retssikkerhedsmæssige argumenter mod den omhandlede rammeafgørelse.

Med venlig hilsen

Retssikkerhedsfonden

1100 København K  
Mandag - fredag kl. 10-14

Tlf.: 33 15 30 70  
Mail og hjemmeside:  
post@retssikkerheds-fonden.dk  
www.retssikkerheds-fonden.dk

Dato: 10.06.2009  
Navn: OE  
Side 3 af 3

##### *Fondens bestyrelse:*

Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Fhv. landsdommer Holger Kallehauge ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelmsen ●

##### *Medlemmer af Forum for retssikkerhed:*

Prof.lic.jur., Lennart Lynge Andersen ●  
Tidl. direktør for Folketinget,  
Ole Stig Andersen ●  
Advokat (H), Jørgen Ballhausen ●  
Prof.dr.jur., Flemming Balvig ●  
Landsdommer,  
Hans Henrik Brydenscholt ●  
Lektor ph.d., Thomas Elholm ●  
Advokat (H), Bjørn Elmquist ●  
Fængselsinspektør,  
Hans Jørgen Engbo ●  
Prof.dr.jur. (formand), Ole Espersen ●  
Seniorrådgiver, Jørgen Estrup ●  
Prof.lic.jur., Vagn Greve ●  
Prof.dr.jur., Jens Vedsted Hansen ●  
Advokat (H), Christian Harlang ●  
Prof.dr.phil., Hans Hertel ●  
Biskop, Kjeld Holm ●  
Prof.dr.med., Niels Høiby ●  
Advokat (H), Thorkild Høyer ●  
Dr.med., Torben Ishøj ●  
Prof., Claus Haagen Jensen ●  
Fhv. landsdommer,  
Holger Kallehauge ●  
Fhv. højesteretsdommer Hans Kardel ●  
Prof., Ole Krarup ●  
Fhv. byretspræsident, Claus Larsen ●  
Advokat (H), Helle Lokdam ●  
Prof.dr.phil., Anker Brink Lund ●  
Prof., Brian Patrick McGuire ●  
Prof.dr.jur., Peter Pagh ●  
Cand.jur., Ulrich Horst Petersen ●  
Fhv. højesteretspræsident,  
Niels Pontoppidan ●  
Seniorkonsulent cand.jur.,  
Lars Adam Rehof ●  
Speciallæge, Bente Rich ●  
Juridisk rådgiver cand.jur.,  
Therese Rytter ●  
Lektor ph.d., Jens Elo Rytter ●  
Statsautoriseret revisor,  
Lars Skovgaard-Sørensen ●  
Journalist, cand.jur., Poul Smidt ●  
Prof.dr.jur., Eva Smith ●  
Advokat, Sune Skadegaard Thorsen ●  
Advokat, Tyge Trier ●  
Prof., Per Ole Träskmann ●  
Advokat, Fritz Videbech ●  
Cand.mag., lic.jur., Preben Wilhjelmsen ●  
Specialkonsulent,  
Mandana Zarrehparvar ●

##### *Fondens formål:*

Retssikkerhedsfonden er almennyttig. Dens formål er at fremme viden om samt forståelse og respekt for retsstatsprincippernes betydning for den demokratiske stat. Dette skal ske blandt andet ved at støtte og inspirere til forskning og formidling, afholdelse af seminarer m.v.

Der er i fondens regi etableret et "Forum for retssikkerhed", hvori der udveksles erfaringer vedrørende udviklinger inden for aktuelle retssikkerhedsområder.

Der søges tilrettelagt en indsats på forskellige områder blandt andet ved udarbejdelse af beskrivelser af udviklingen og diskussioner om dens mulige implikationer for væsentlige retssikkerhedsspørgsmål. Såvel Forum for retssikkerhed som Retssikkerhedsfonden kan tage aktuelle emner op med politikere og myndigheder.