

Lovforslag nr. L 43. Fremsat den 8. oktober 1998 af justitsministeren (Frank Jensen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven

(Afkriminalisering af prostitution m.v. samt kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 648 af 12. august 1997, som ændret ved § 3 i lov nr. 403 af 26. juni 1998 og § 3 i lov nr. 473 af 1. juli 1998, foretages følgende ændringer:

1. §§ 198 og 199 ophæves.

2. Efter § 223 indsættes:

»§ 223 a. Den, der som kunde har samleje med en person under 18 år, der helt eller delvis ernærer sig ved prostitution, straffes med bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.«

3. I § 224 ændres »§§ 216-223« til: »§§ 216-223 a«.

4. I § 225 ændres »222-223« til: »222-223 a«.

5. § 229, stk. 3-5, ophæves.

§ 2

Stk. 1. Loven træder i kraft den 1. juli 1999.

Stk. 2. Loven medfører ikke, at spil, prostitution og understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved prostitution, anses som lovlig erhverv.

§ 3

Loven gælder ikke for Færøerne, men kan ved kongelig anordning helt eller delvis sættes i kraft for denne landsdel med de afvigelser, som de særlige færøske forhold tilsiger.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Lovforslaget har to hovedelementer.

For det første foreslås det at afkriminalisere prostitution m.v. I tilknytning hertil foreslås det, at det ikke længere skal være strafbart at lade sig underholde af eller dele bolig med en prostitueret kvinde, når der ikke er tale om udnyttelse af den prostituerede.

Straffelovens bestemmelse om straf for at overtræde et påbud om at søge lovligt erhverv anvendes ikke længere i praksis. Den foreslåede afkriminalisering af prostitution m.v. har således alene til formål at markere, at prostitution i sig selv ikke bør anses som en kriminel aktivitet. Prostitution er derimod både et udtryk for og årsag til sociale problemer, som bedst løses i det socialpolitiske regi. Afkriminaliseringen skal ikke indebære, at prostitution i øvrigt anses som et lovligt erhverv. Det præciseres derfor i lovforslaget, at afkriminaliseringen ikke ændrer ved de prostitueredes stilling i henhold til anden lovgivning.

For det andet foreslås det gjort strafbart at være kunde til en mandlig eller kvindelig prostitueret under 18 år. Dette forslag skal ses som et led i den bredspektrede indsats mod seksuelt misbrug af mindreårige, som allerede er i gang.

Det foreslås endelig at ophæve straffelovens bestemmelse om straf for vanemæssig og selvforskyldt lediggang, såkaldt løsgængeri. Bestemmelsen anvendes ikke længere i praksis.

2. Baggrunden for lovforslaget

2.1. Afkriminalisering af prostitution m.v.

2.1.1. Prostitution er ikke direkte kriminaliseret i dansk ret, men kan efter straffelovens § 199 straffes med hæfte eller fængsel indtil 1 år, hvis en person overtræder et påbud fra politiet om at søge lovligt erhverv. Et sådant påbud skal efter bestemmelsen gives til den, der hengiver sig til lediggang »under sådanne forhold, at der er grund til at antage, at han (eller hun) ikke søger at ernære sig på lovlig vis.« Det fremgår af

§ 199, stk. 2, at spil, utugt (prostitution) og understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved utugt, ikke anses som lovlig erhverv.

Bestemmelsen i § 199 omfatter kun tilfælde, hvor den pågældende har det ulovlige erhverv som eneste erhverv. Personer, der kun bruger indtægter fra f.eks. prostitution som supplement til indtægterne ved et lovligt erhverv, er ikke omfattet af bestemmelsen. Bestemmelsen omfatter i øvrigt både heteroseksuel og homoseksuel prostitution.

Bestemmelsen i § 199 blev tidligere næsten udelukkende anvendt over for ugifte prostituerede uden andet arbejde. Som nævnt bruges bestemmelsen nu ikke længere i praksis.

Straffelovens § 199 suppleres af bestemmelsen i § 233, som indeholder et forbud mod at opfordre eller indbyde til utugt eller stille usædelig levevis til skue på en måde, der er egnet til at forulempe andre eller at vække offentlig forargelse. Foruden direkte henvendelser til kunder omfatter denne bestemmelse bl.a. annoncering med prostitution i blade m.v.

Straffelovens § 233 omfatter kun meget grove eller særligt anstødelige forhold, og denne bestemmelse suppleres af normalpolitivedtægtens § 5, hvorefter det er forbudt på eller ud til en vej eller andre steder, hvortil der er almindelig adgang, at vise uanstændig opførsel, herunder ved uanstændig blottelse af legemet eller ved at opfordre til utugt. Det er »ud til en vej«, hvis de vejfarende ikke kan undgå at se den uanstændige opførsel, når de passerer forbi.

§ 5 omfatter mundtlige udtalelser og fysiske handlinger på eller ud til en vej. Efter normalpolitivedtægtens § 12 kan der på disse steder i visse tilfælde også gribes ind over for plakater, skrifter eller billeder, som er af anstødelig eller fornærmelig karakter.

Efter normalpolitivedtægtens § 6 kan politiet bl.a. forbyde enhver, der opholder sig på en vej, at stå stille dér eller at færdes frem og tilbage på kortere strækninger, hvis der er begrundet formodning om, at den pågældende udøver et ulovligt erhverv på stedet. I hovedstadsområdet og enkelte andre steder er § 6 udvidet med stk. 2-4, der giver politiet hjemmel til at lade

et forbud gælde for et nærmere angivet tidsrum, dog højst 2 år.

Bestemmelsen i straffelovens § 233 er stort set ikke blevet brugt i praksis. Tiltale rejses i stedet efter de ovenfor nævnte bestemmelser i politivedtægten.

Straffelovens §§ 228 og 229 indeholder nogle bestemmelser om forhold, der består i at fremme »kønslig usædelighed«, herunder »erhvervsmæssig utugt«.

§ 228, stk. 1, drejer sig om rufferi. Herunder hører bl.a. bordeldrift samt tilfælde, hvor gerningsmanden forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre eller afholder nogen, der driver erhverv ved kønslig usædelighed, fra at opgive det. Efter § 228, stk. 2, straffes bl.a. den, der tilskynder eller bistår en person under 21 år til at søge erhverv ved kønslig usædelighed.

Efter § 229, stk. 1, straffes den, der for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde optræder som mellemmand ved kønslig usædelighed, og den, som udnytter en andens erhverv ved kønslig usædelighed. »Udnyttelse« foreligger, hvis der er tale om forhold, som har en mere varig karakter, og som giver den pågældende en økonomisk fordel, som vedkommende ikke har et retligt eller naturligt krav på. Efter bestemmelsens stk. 3 og 4 straffes mænd, som helt eller delvis lader sig underholde af en prostitueret kvinde, eller som imod politiets advarsel deler bolig med en kvindelig prostitueret. Sønner under 18 år, som kvinden har pligt til at forsørge, kan dog ikke straffes efter stk. 3 og 4, jf. bestemmelsens stk. 5.

2.1.2. Det har også tidligere været overvejet at ophæve bestemmelsen i straffelovens § 199 om straf for ikke at efterkomme et påbud om at søge lovligt erhverv. Folketinget drøftede spørgsmålet i begyndelsen af 1970'erne på baggrund af et privat lovforslag. Justitsministeriets Kriminalforsorgsudvalg foreslog i betænkning nr. 678/1973 om prostitution at ophæve bestemmelsen, og også Straffelovrådet har stillet forslag herom, jf. betænkning nr. 1099/1987 (Betænkning om strafferammer og prøveløsladelse).

Justitsministeriet indhentede endvidere i 1996 en udtalelse om spørgsmålet fra Rigsadvokaten, samtlige statsadvokater, Politidirektøren i København og Foreningen af Politimestre i Danmark. Ingen af disse myndigheder m.v. havde indvendinger mod at ophæve straffelovens § 199.

Som ovenfor nævnt bruges straffelovens § 199 ikke længere i praksis. Efter regeringens opfattelse bør straffebestemmelsen ikke opretholdes, navnlig under hensyn til, at man på dette område i virkeligheden ikke ønsker at straffe, men at hjælpe de pågældende.

En ophævelse af straffebestemmelsen skal alene ses som udtryk for et ændret syn på de enkelte prostituerede. Bagmandsvirksomhed bør fortsat bekæmpes med straf. Prostitution bør også fortsat bekæmpes, blot ikke med straf, og fjernelsen af den formelle straftrussel over for de prostituerede bør således ikke medføre, at prostitution anses som et lovligt erhverv i forhold til anden lovgivning, f.eks. arbejdsmarkedslovgivningen.

En indvending mod at ophæve straffelovens § 199 kunne være, at prostitution som følge heraf måske vil blive »markedsført« mere åbenlyst eller aggressivt. De ovenfor nævnte bestemmelser i politivedtægten giver imidlertid mulighed for at gribe ind over for visse påtrængende former for reklamering m.v. F.eks. vil »udstilling« af prostituerede i gadevinduer ikke være tilladt.

Da strafbestemmelsen i § 199 ikke længere håndhæves, vil det næppe i sig selv have særlige virkninger i forhold til resocialiseringsbestrebelsene over for de prostituerede m.v., hvis bestemmelsen ophæves. Der er imidlertid brug for at udvikle den sociale indsats i forhold til prostitutionsmiljøet. Dette arbejde er allerede i gang.

I 1996 blev der således i flere kommuner gennemført en række såkaldte sluseprojekter. Formålet med projekterne var at skabe bedre kontakt mellem de prostituerede og de kommunale sagsbehandlere med henblik på at støtte de prostituerede og eventuelt hjælpe dem ud af prostitutionen. Resultaterne af sluseprojekterne er sammenfattet i rapporten »Sagsbehandleres viden om prostitution«, 1997, som også anbefaler nye modeller for samordningen af den sociale indsats på dette område.

Socialministeriet tog i slutningen af 1996 initiativ til at kortlægge den samlede indsats på prostitutionssområdet i Danmark. Indsatsen er beskrevet i rapporten »Prostitution i Danmark i 1990'erne«, udarbejdet af Socialministeriets formidlingscenter i Storkøbenhavn.

I 1997 er der oprettet et landsdækkende center for forebyggende og socialt arbejde for kvindelige og mandlige prostituerede, det såkaldte PRO-Center. Centret skal i en 3-årig forsøgsperiode rådgive myndigheder og institutioner m.v. med henblik på at forebygge og mindske udbredelsen af prostitution og løse de prostitueredes sociale og sundhedsmæssige problemer. Centret skal endvidere formidle viden og erfaringer på området.

2.1.3. Justitsministeriet har overvejet, om der er behov for at opretholde bestemmelsen i straffelovens § 233, der som ovenfor nævnt stort set ikke har været

anvendt. I praksis rejses der alene tiltale efter bestemmelserne i politivedtægten, men disse regler vil normalt ikke kunne anvendes over for reklamering i blade m.v.

Efter Justitsministeriets opfattelse kan det ikke udelukkes, at der fortsat vil være behov for et strafferetligt værn mod groft anstødelig reklamering med salg af seksuelle ydelser. På denne baggrund finder Justitsministeriet, at bestemmelsen i straffelovens § 233 bør opretholdes.

2.1.4. I forbindelse med en afkriminalisering af prostitution bør også bestemmelserne i straffelovens § 229, stk. 3-5, om »passiv« alfonseri ophæves. Hvis prostitution ikke længere er forbundet med et (indirekte) strafansvar, bør det efter Justitsministeriets opfattelse heller ikke være strafbart at leve sammen med eller at lade sig underholde af en prostitueret, medmindre der er tale om udnyttelse af den prostituerede.

Behovet for at straffe retter sig mod den egentlige bagmandsvirksomhed, som er omfattet dels af straffelovens § 228 om bl.a. rufferi, dels af § 229, stk. 1 og 2, om de »aktive« alfonser, dvs. personer, som enten udnytter en andens erhverv som prostitueret, eller som for vindings skyld eller oftere gentaget optræder som mellemmand.

Justitsministeriets Kriminalforsorgsudvalg og Straffelovrådet har tidligere overvejet spørgsmålet om at ophæve straffelovens § 229, stk. 3-5, jf. betænkning nr. 678/1973, side 35-36 og 39-41, og betænkning nr. 1099/1987, side 178-179. I både Kriminalforsorgsudvalget og Straffelovrådet var der delte meninger om spørgsmålet. 5 af Straffelovrådets 7 medlemmer anbefalede at ophæve bestemmelserne.

Argumenterne imod at ophæve bestemmelserne var navnlig, at der i praksis er glidende overgange mellem »aktive« og »passive« alfonser, og at det i konkrete sager kan være meget vanskeligt at føre bevis for, hvor intensivt alfonsen påvirker kvindens valg af erhverv. Hvis det kriminaliserede område indsnævres, vil man derfor risikere, at mænd, der udøver en intensiv pression, som blot ikke kan bevises, går fri for straf.

Det er imidlertid et væsentligt princip, at straffebestemmelser bør udformes så præcist og så snævert som muligt. Efter Justitsministeriets opfattelse er den alfonserivirksomhed, som bør kunne straffes også efter en afkriminalisering af prostitution, dækket af gerningsbeskrivelsen i straffelovens § 229, stk. 1 og 2. Der bør ikke opretholdes en kriminalisering af et bredere område alene for at sikre, at man kan straffe nogle personer, hvis adfærd formodes reelt at falde ind under beskrivelsen i § 229, stk. 1, men hvor dette ikke kan bevises.

2.2. Kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år

2.2.1. Det er ikke i dansk ret særskilt kriminaliseret at være kunde hos en prostitueret, men den generelle seksuelle »lavalder« på 15 år, jf. straffelovens § 222, gælder, uanset om barnet er prostitueret. Prostituerede er naturligvis også beskyttet af andre af straffelovens bestemmelser, herunder om vold, voldtægt og ulovlig tvang m.v.

2.2.2. Der er i de seneste år her i landet taget en række initiativer med henblik på at bekæmpe forskellige former for seksuel udnyttelse af børn.

Blandt initiativerne kan nævnes, at det ved lov nr. 1100 af 21. december 1994 om ændring af straffeloven m.v. blev gjort strafbart at besidde børnepornografiske fotografier, film og lignende. Lovændringen, der trådte i kraft den 1. marts 1995, har til formål at øge beskyttelsen mod misbrug i forbindelse med produktion af børnepornografi.

Ved lov nr. 274 af 15. april 1997 om ændring af bl.a. straffeloven er der åbnet mulighed for en forsøgsordning med behandling af seksualforbrydere. Behandlingen skal efter forsøgsordningen kunne træde i stedet for straf. Der skal endvidere tilbydes behandling til seksualforbrydere under afsoningen af frihedsstraf. Ved lovændringen er der desuden åbnet mulighed for, at der i lidt videre omfang end hidtil kan idømmes forvaring (tidsbestemt straf) for de grovste seksualforbrydelser.

Også internationalt er der opmærksomhed om problemerne med seksuel udnyttelse af børn og behovet for samarbejde mellem landene.

Nordisk Råd vedtog i 1996 en rekommendation om bekæmpelse af seksuel misbrug af børn.

De nordiske lande har udstationeret såkaldte forbindelsesofficerer i de baltiske lande. Sverige har forbindelsesofficerer i henholdsvis Letland og Estland, og der er en dansk forbindelsesofficer i Litauen. De pågældende repræsenterer hele Norden og fungerer som forbindelsesled til de stedlige politimyndigheder.

I efteråret 1997 nedsatte Østersørådet en arbejdsgruppe, som skulle undersøge og vurdere omfanget af seksuel udnyttelse af børn i Østersøregionen. Arbejdsgruppens rapport fra marts 1998 om seksuel udnyttelse af børn i Østersøregionen indeholder en række anbefalinger.

Som opfølgning på en verdenskonference om emnet i Stockholm i 1996 har EU-landene taget forskellige initiativer på området.

I efteråret 1996 vedtog Rådet to fælles aktioner herom. Den ene aktion drejer sig om et tilskyndelses- og udvekslingsprogram for personer, som i medlemslan-

dene har ansvar for bekæmpelsen af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Den anden aktion går ud på at oprette et fælles videns- og erfaringsregister på bl.a. dette område.

I februar 1997 vedtog Rådet endnu en fælles aktion vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn. Aktionen går bl.a. ud på, at medlemslandene skal sikre, at seksuel udnyttelse af børn er strafbart. Der skal også etableres et mere effektivt samarbejde mellem medlemslandene med hensyn til efterforskningen af sager om seksuelle overgreb mod børn.

På en EU-konference i Haag i april 1997 blev der vedtaget en deklARATION om bekæmpelse af handel med kvinder med henblik på seksuel udnyttelse.

I EU-regi er der på nuværende tidspunkt særlig interesse for en fælles indsats mod den stadigt stigende udbredelse af børnepornografi over internettet. Det østrigske formandskab har således for ganske nylig fremlagt et udkast til en fælles aktion om bekæmpelse af børnepornografi på internettet.

Som opfølgning på den ovenfor nævnte verdenskonference i Stockholm har Europarådet endvidere i april 1998 afholdt en konference om kommerciel udnyttelse af børn.

Det kan også nævnes, at Danmark deltager i en permanent arbejdsgruppe under Interpol vedrørende kriminalitet mod mindreårige. Det er arbejdsgruppens opgave at medvirke til, at landene i størst muligt omfang udveksler oplysninger, som kan føre til opklaring og retsforfølgning af kriminalitet mod mindreårige.

I FN-regi er der i 1989 vedtaget en konvention om barnets rettigheder. Danmark ratificerede denne konvention i 1991.

I konventionen defineres et barn som enhver person under 18 år, medmindre den pågældende bliver personligt myndig tidligere efter den lov, der gælder for barnet.

Efter konventionens artikel 34 skal deltagerstaterne beskytte børn mod alle former for seksuel udnyttelse og seksuelt misbrug. Det indebærer bl.a., at der skal træffes passende foranstaltninger for at modvirke, at børn overtales eller tvinges til at deltage i nogen form for ulovlig seksuel aktivitet, og for at forhindre, at børn udnyttes til prostitution eller andre former for ulovlig seksuel aktivitet.

FN's Komite vedrørende Barnets Rettigheder overvåger, om konventionen overholdes. Komiteen har i en udtalelse på grundlag af Danmarks første rapport om de skridt, der er taget for at opfylde konventionens bestemmelser, bl.a. anbefalet, at man fra dansk side

træffer yderligere foranstaltninger for at opfylde bestemmelsen i konventionens artikel 34.

FN's Menneskerettighedskommission arbejder for tiden med udkast til en tillægsprotokol til børnekonventionen, der særligt skal vedrøre salg af børn og børneprostitution.

2.2.3. Efter Justitsministeriets opfattelse vil en kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år falde i tråd med den udvikling, som er beskrevet ovenfor, herunder med de forskellige internationale bestræbelser med henblik på at bekæmpe seksuel udnyttelse af børn.

Den øgede sociale indsats, som der i øvrigt bør lægges afgørende vægt på, kan ikke stå alene i forhold til de helt unge prostituerede. Her er der et særligt behov for at supplere denne indsats med et strafferetligt værn, som ikke kun er rettet mod bagmænd, men også mod dem, der køber seksuelle ydelser af prostituerede under 18 år. En kriminalisering af kunderne vil kunne medvirke til at begrænse efterspørgslen efter de helt unge og meget sårbare prostituerede.

3. Lovforslagets hovedindhold

3.1. Afkriminalisering af prostitution m.v.

3.1.1. Det foreslås at ophæve bestemmelserne i straffelovens §§ 199 og 229, stk. 3-5, jf. lovforslagets § 1, nr. 1 og 5.

Denne del af lovforslaget indebærer, at politiet ikke fremover kan give prostituerede påbud om at søge lovligt erhverv, og at prostituerede således heller ikke kan straffes for at overtræde et sådant forbud.

Efter den gældende bestemmelse i § 199 skal politiet samtidig med, at der gives påbud om at søge lovligt erhverv, så vidt muligt anvise den prostituerede et sådant erhverv. I praksis hører opgaven med at bringe prostituerede ind på det normale arbejdsmarked navnlig under arbejdsformidlingen efter de almindelige regler herom.

Endvidere indebærer lovforslaget, at »passivt«
al-fonseri i forhold til prostituerede kvinder, jf. pkt. 2.1.4 ovenfor, ikke kan straffes.

Det vil fortsat kunne straffes at optræde som mellemmand ved prostitution og at udnytte en andens erhverv ved prostitution, jf. straffelovens § 229, stk. 1. Det vil også som hidtil være strafbart at udleje hotelværelser m.v. til brug for prostitution, jf. § 229, stk. 2.

3.1.2. I lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse (§ 2) fastslås det, at loven ikke medfører, at spil, prostitution og understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved prostitution, anses som lovlige erhverv. Bestemmelsen har til formål at sikre, at den foreslåede ophæ-

velse af straffelovens § 199 og § 229, stk. 3-5, ikke får konsekvenser i forhold til andre retsområder.

Understøttelse fra kvinder, som ernærer sig ved prostitution, vil efter forslaget fortsat være strafbart i de tilfælde, der er omfattet af straffelovens § 229, stk. 1, og deltagelse i utilladt hasardspil vil fortsat være strafbart efter bestemmelserne i straffelovens §§ 203 og 204. Den foreslåede bestemmelse vil således især have betydning med hensyn til prostitution, hvor lovforslaget som anført indebærer, at straftruslen helt fjernes, men for at undgå tvivl nævnes alle de pågældende erhverv i bestemmelsen.

Om prostitueredes stilling i forhold til anden lovgivning henvises i øvrigt til bemærkningerne til lovforslagets § 2.

3.2. Kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år

3.2.1. Det foreslås at indføre en ny bestemmelse i straffeloven om straf for den, der som kunde har samleje med en mandlig eller kvindelig prostitueret under 18 år. Efter lovforslaget skal den foreslåede straffebestemmelse finde tilsvarende anvendelse ved anden kønslig omgængelse end samleje samt ved homoseksuel prostitution, dvs. anden kønslig omgængelse end samleje med en prostitueret under 18 år af samme køn. Der henvises til lovforslagets § 1, nr. 2-4.

De foreslåede straffebestemmelser retter sig alene mod kunder til piger eller drenge under 18 år, der ernærer sig helt eller delvis ved prostitution.

Det er uden betydning, om kunden er en mand eller en kvinde.

I udtrykket »kunde« ligger, at straffebestemmelserne alene retter sig mod tilfælde, hvor det seksuelle forhold til den prostituerede gennemføres som led i prostitutionen. De foreslåede straffebestemmelser kan således kun anvendes, hvis den mindreåriges samleje eller lignende med gerningsmanden er gennemført mod betaling eller løfte om betaling. Det er uden betydning, om det er kunden selv eller en tredjemand, som betaler. Der skal ikke nødvendigvis være tale om betaling af et pengebeløb, men kundens modydelse skal kunne gøres op i penge.

Det vil ikke være strafbart for den prostitueredes kæreste, samlever eller ægtefælle at have samleje eller anden kønslig omgængelse end samleje med den pågældende.

Straffebestemmelserne omfatter som nævnt også tilfælde, hvor den mindreårige kun delvis ernærer sig ved prostitution. Det betyder, at en kunde vil kunne straffes, selv om prostitutionen ikke er den mindreåri-

ges hovedindtægtskilde. Der skal være tale om en mere regelmæssig virksomhed med levering af seksuelle ydelser mod betaling eller løfte om betaling, men det er ikke udelukket, at en kunde vil kunne straffes, selv om virksomheden kun har stået på i kort tid. Uden for anvendelsesområdet falder situationer, hvor en mindreårig i enkeltstående tilfælde har modtaget betaling for et samleje eller lignende.

3.2.2. Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen bliver bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år. Der er ved fastsættelsen af maksimumstraffen taget hensyn til, at bestemmelsen bl.a. vil omfatte de formentlig sjældne tilfælde, hvor der er tale om mange forhold begået af en »fast« kunde.

Det kan nævnes, at strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen om seksuel »lavalder« i straffelovens § 222 er fængsel indtil 6 år, hvis barnet er under 15 år, og fængsel indtil 10 år, hvis barnet er under 12 år. Det kan også nævnes, at strafferammen for overtrædelse af straffelovens § 223 er fængsel indtil 4 år. Efter denne bestemmelse straffes den, som har samleje med en person under 18 år, der er den skyldiges adoptivbarn, stedbarn eller plejebarn eller er betroet den pågældende til undervisning eller opdragelse. Endvidere straffes den, som under groft misbrug af en overlegenhed, der beror på alder og erfaring, forfører en person under 18 år til samleje.

Det kan endvidere nævnes, at det i Sverige siden 1965 har været strafbart mod betaling eller løfte om betaling at skaffe sig tilfældig kønslig omgængelse med en person under 18 år, og at strafferammen for overtrædelse af den pågældende bestemmelse er bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Den svenske Riksdag har i foråret 1998 som led i en samlet plan for bekæmpelse af vold mod kvinder vedtaget at udvide forbudet mod køb af seksuelle ydelser. Med lovændringen bliver det generelt strafbart at være kunde til en prostitueret, uanset den prostitueredes alder. Straffen for overtrædelse er fortsat bøde eller fængsel indtil 6 måneder.

Det generelle forbud mod køb af seksuelle ydelser træder i kraft den 1. januar 1999.

3.2.3. Justitsministeriet finder ikke, at der er behov for at udvide forældelsesfristen for strafansvaret fra 5 til 10 år ligesom for overtrædelser af straffelovens § 223, jf. herved straffelovens § 93, stk. 3.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser m.v.

Lovforslaget skønnes ikke at have økonomiske eller administrative konsekvenser af betydning for det offentlige.

Lovforslaget har ikke erhvervsøkonomiske eller miljømæssige konsekvenser og indeholder ikke EU-retlige aspekter.

5. Høring

Lovforslaget har været til høring hos:

Præsidenterne for Østre og Vestre Landsret, Præsidenterne for Københavns Byret og retterne i Århus, Odense, Ålborg og Roskilde, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Rigsadvokaten, Rigspolitichefen, Politidirektøren i København, Foreningen af Politimestre i Danmark, Politifuldmægtigforeningen, Dansk Politiforbund, Dansk Kriminalpolitiforening, Advokatrådet, Ligestillingsrådet, Danske Kvinders Nationalråd, Østersørådets Kommissær for Menneskerettigheder, Børnerådet, PRO-Centret, Fonden for virke mod mandlig prostitution, Amdsrådsforeningen, Kommunernes Landsforening samt Københavns og Frederiksberg kommuner, Foreningen af Socialchefer i Danmark, Dansk Socialrådgiverforening, Dansk Psykologforening, Nævnet for Etnisk Ligestilling, Det Danske Center for Menneskerettigheder, KFUK's Sociale Arbejde, Foreningen Sex & Samfund, Reden og Det Internationale Ligestillingsudvalg.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Efter straffelovens § 198 skal politiet tildele en arbejdsfær person en advarsel, hvis vedkommende på grund af vanemæssig lediggang, der må anses for selvforskyldt, ligger det offentlige til byrde, forsømmer sin forsørgelsespligt mod nogen, som derved udsættes for nød, eller ikke opfylder sin bidragsforpligtelse over for hustru eller barn. Politiet skal samtidig så vidt muligt anvise den pågældende arbejde. Kommer den pågældende herefter inden for et år i samme situation på grund af fortsat selvforskyldt lediggang, straffes han med fængsel indtil et år.

Bestemmelsen bygger på en lovgivningstradition, der går meget langt tilbage, og hvorefter personer uden formue, som er i stand til at arbejde, har en straf-sanktioneret pligt til at søge et lovligt erhverv og skaffe føden til sig selv og sin familie. Anvendelsen af strafferetlige regler med dette sigte forekommer ikke tidssvarende i dag.

Straffelovrådet har i betænkning nr. 1099/1987 (Betænkning om strafferammer og prøveløsladelse)

foreslået, at bestemmelsen ophæves, jf. betænkningen side 208.

Justitsministeriet indhentede endvidere i 1996 en udtalelse fra Rigsadvokaten, samtlige statsadvokater, Politidirektøren i København og Foreningen af Politimestre i Danmark, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2. Ingen af disse myndigheder m.v. havde indvendinger mod at ophæve straffelovens § 198.

Den Europæiske Socialpagt, der er vedtaget inden for Europarådets rammer, indeholder et forbud mod tvangsarbejde (artikel 1, stk. 2). Der er over for Danmark rejst spørgsmål om, hvorvidt bestemmelsen i straffelovens § 198 er i strid med dette forbud.

Straffelovens § 198 anvendes ikke længere i praksis, og bestemmelsen foreslås på den anførte baggrund ophævet.

Det foreslås endvidere at ophæve bestemmelsen i straffelovens § 199 om straf for den, der ikke søger at ernære sig på lovlig vis, og som ikke efterkommer et pålæg fra politiet om at søge lovligt erhverv. Det fremgår af § 199, at spil, prostitution og understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved prostitution, ikke anses som lovlige erhverv.

Der henvises om denne del af forslaget til de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1 og 3.1.

Det fastslås i lovforslagets ikrafttrædelsesbestemmelse, at den foreslåede ophævelse af § 199 ikke medfører, at de ovenfor nævnte erhverv anses som lovlige erhverv i henhold til anden lovgivning. Der henvises til lovforslagets § 2, stk. 2, og bemærkningerne hertil.

Til nr. 2-4

Det foreslås at indføje en ny bestemmelse i straffeloven om straf for den, der som kunde har samleje med en person under 18 år, som helt eller delvis ernærer sig ved prostitution, dvs. levering af seksuelle ydelser mod betaling.

Justitsministeriet har foretrukket i denne helt nye bestemmelse at anvende det mere nutidige udtryk »prostitution« i stedet for udtrykket »utugt«, som anvendes i straffelovens §§ 229 og 233.

Udtrykket »kunde« og kravet om, at den mindreårige helt eller delvis skal »ernære sig ved prostitution«, indebærer nogle begrænsninger i anvendelsesområdet for den foreslåede bestemmelse.

Anvendelsesområdet er således navnlig begrænset til tilfælde, hvor den mindreåriges seksuelle ydelse leveres mod betaling eller løfte om betaling. Det er uden betydning, om det er kunden selv eller en tredjemand, der betaler. Det er også uden betydning, om kundens modydelse er penge, men modydelsen skal kunne gøres op i penge.

Endvidere finder bestemmelsen ikke anvendelse, hvis den mindreårige kun i enkeltstående tilfælde modtager betaling for en seksuel ydelse. Virksomheden med at levere seksuelle ydelser mod betaling skal således have en vis regelmæssig karakter, men det vil ikke være udelukket, at kunder kan straffes, selv om den mindreårige kun har været prostitueret i kort tid.

Betaler en person, som har seksuelt samkvem med en pige eller dreng under 18 år, f.eks. for den mindreåriges bolig, mad, tøj m.v., vil den pågældende normalt ikke af den grund kunne karakteriseres som »kunde«, og den mindreårige vil endvidere ikke kunne siges at »ernære sig ved prostitution«, hvis den pågældende ikke tager betaling fra andre personer for samleje eller lignende.

Der kan kun straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, såfremt den pågældende har handlet forsætligt med hensyn til, at den mindreårige ernære sig helt eller delvis ved prostitution, og at den seksuelle ydelse blev leveret som led i prostitutionen. Det følger af reglen i straffelovens § 226, at der kan straffes for overtrædelse af den foreslåede bestemmelse, selv om kunden ikke havde kendskab til den prostitueredes alder, hvis kunden dog har handlet uagtsomt. I så fald skal der anvendes en forholdsmæssig mindre straf, jf. § 226.

Kunden vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse, selv om kunden selv er under 18 år (men er fyldt 15 år, jf. straffelovens § 15).

Efter bestemmelsen i straffelovens § 227 vil straffen efter den foreslåede bestemmelse kunne bortfalde, hvis kunden og den prostituerede senere er blevet gift med hinanden.

Nr. 3 og 4 indebærer, at den foreslåede bestemmelse i straffelovens § 223 a finder tilsvarende anvendelse med hensyn til tilfælde, hvor den mindreåriges seksuelle ydelse er anden kønslig omgængelse end samleje, samt hvor der er tale om kønslig omgængelse med en person af samme køn.

Ved »anden kønslig omgængelse end samleje« forstås, at handlingen har en samlejelignende karakter, fungerer som surrogat for samleje eller i øvrigt i forhold til den mindreårige omfatter en seksuel aktivitet, der nærmer sig samleje.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, pkt. 2.2 og 3.2.

Til nr. 5

Det foreslås at ophæve bestemmelserne om »passivt« alfonseri i straffelovens § 229, stk. 3-5. Ophævelsen indebærer navnlig, at det ikke er forbundet med strafansvar at lade sig underholde af en kvinde, med-

mindre der er tale om, at gerningsmanden herved udnytter kvindens erhverv ved prostitution, jf. § 229, stk. 1, som ikke foreslås ændret.

Det bemærkes, at det fortsat vil være strafbart at forlede nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre og at afholde nogen, der driver erhverv med kønslig usædelighed, fra at opgive det, jf. straffelovens § 228, stk. 1.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger, pkt. 2.1 og 3.1.

Til § 2

Det foreslås, at loven træder i kraft den 1. juli 1999.

Ved den foreslåede bestemmelse i stk. 2 slås det fast, at ophævelsen af bestemmelsen i straffelovens § 199 (og bestemmelserne i § 229, stk. 3-5) ikke medfører, at spil, utugt og understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved utugt, skal anses som lovlig erhverv i henhold til anden lovgivning.

Det er således forudsat, at de foreslåede ændringer af straffeloven ikke medfører ændringer i de prostitueredes stilling i henhold til anden lovgivning, hvor der måtte være knyttet retsvirkninger til, at de nævnte erhverv i straffeloven betegnes som ulovlige og er forbundet med strafansvar.

Efter reglerne i arbejdsløshedsforsikringsloven har en person bl.a. ret til at blive optaget i en arbejdsløshedskasse, hvis den pågældende udøver selvstændig erhvervsvirksomhed. Det fremgår ikke udtrykkeligt af loven, at der skal være tale om en lovlig erhvervsvirksomhed, men i praksis er det antaget af Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen og Arbejdsmarkedets Ankenævn, at et krav herom må indfortolkes i loven.

Prostituerede m.v. kan således ikke i dag optages i en arbejdsløshedskasse på grundlag af prostitutionserhvervet og kan som følge heraf heller ikke opnå ret til dagpenge, orlovsydelse og efterløn på grundlag heraf.

Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse indebærer, at ændringerne af straffeloven ikke medfører, at de prostitueredes stilling ændres på dette område.

Lovgivningen på det sociale område bygger bl.a. på et princip om, at der ydes hjælp efter behov, uanset hvad der er årsag til behovet. Det er således ikke til hinder for at få økonomisk hjælp efter lovgivningen på det sociale område, at den pågældende er prostitueret. Alle indtægter, herunder indtægter fra prostitution, skal imidlertid trækkes fra det beløb, der kan ydes som hjælp.

Socialministeriet har i en vejledning fra 1995 til kommunerne anført, at det kan være det rigtige, at socialforvaltningen i en periode prøver at motivere den

prostituerede til at finde en anden levevej ved at give kontanthjælp som led i en behandlingsplan. Hvis den prostituerede imidlertid uden tvivl vil fortsætte med prostitutionen, skal der beregnes kontanthjælp efter de almindelige regler, og hjælpen skal således bortfalde eller nedsættes, hvis indtægterne fra prostitutionen er for høje.

Enhver indtægt, der er opnået gennem en retshandel, er som hovedregel skattepligtig, jf. statsskattelovens § 4. Det udelukker ikke beskatning, at en indtægt er opnået ved en strafbar handling. Østre Landsret har ved en dom af 28. maj 1998 fastslået, at indtægter opnået ved prostitution er skattepligtige efter reglen i statsskattelovens § 4, selv om prostitution i straffeloven betegnes som et ulovligt erhverv. Dommen er refereret i Tidsskrift for Skatter og Afgifter 1998, side 1280 (sag nr. 457).

Selskaber og andre erhvervsdrivende virksomheder med begrænset hæftelse skal efter de enkelte love på området registreres i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen for at få retsevne som juridisk person. Det betyder bl.a., at den begrænsede hæftelse først kan påberåbes, når registreringen har fundet sted.

Registrering i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen kan efter fast praksis ikke ske, hvis selskabet m.v. har til formål at drive en virksomhed, som ikke er lovlig.

Selskaber m.v., der stiftes med henblik på udøvelse af prostitution, kan ikke registreres i Erhvervs- og Sel-

sksstyrelsen. Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse indebærer, at ændringerne af straffeloven ikke medfører ændringer heri.

Det bemærkes herved, at personer, der medvirker til bagmandsvirksomhed i forbindelse med prostitution, f.eks. ved bordeldrift, vil kunne straffes herfor, jf. straffelovens §§ 228 og 229, jf. § 23.

Efter reglerne i udlændingelovgivningen om ophold her i landet for EU- eller EØS-borgere (bekendtgørelse nr. 761 af 22. august 1994, som ændret ved bekendtgørelse nr. 690 af 17. august 1995 og bekendtgørelse nr. 684 af 12. juli 1996) skal der bl.a. udstedes et EU/EØS-opholdsbevis til statsborgere fra EU- eller EØS-lande, hvis den pågældende udlænding godtgør at have påbegyndt selvstændig erhvervsvirksomhed eller have lønnet beskæftigelse her i landet. Det er imidlertid en forudsætning, at der er tale om en erhvervsvirksomhed eller beskæftigelse, som er i overensstemmelse med dansk lovgivning.

Den foreslåede ikrafttrædelsesbestemmelse indebærer, at ændringerne af straffeloven ikke medfører, at prostituerede udlændinges stilling ændres på dette område.

Til § 3

Bestemmelsen vedrører lovens territoriale gyldighed.

Lovforslaget sammenholdt med gældende lov

Gældende formulering

Lovforslaget

§ 198. Når en arbejdsfør person som følge af vanemæssig lediggang, der må anses for selvforskyldt, falder det offentlige til byrde, forsømmer sin forsørgelsespligt mod nogen, som derved udsættes for nød, eller ikke udreder ham påhvilende bidrag til hustru eller barn, skal der af politiet tildeles ham advarsel og så vidt muligt anvises ham arbejde.

Stk. 2. Kommer han inden 1 år herefter som følge af fortsat selvforskyldt lediggang på ny i noget af de nævnte tilfælde, straffes han for løsgængereri med fængsel indtil 1 år.

§ 199. Hengiver nogen sig til lediggang under sådanne forhold, at der er grund til at antage, at han ikke søger at ernære sig på lovlig vis, skal der af politiet gives ham pålæg om at søge lovligt erhverv inden en fastsat rimelig frist og så vidt muligt anvises ham sådant erhverv. Efterkommes pålægget ikke, straffes den pågældende med hæfte eller med fængsel indtil 1 år. Pålægget har gyldighed for 5 år.

Stk. 2. Som lovligt erhverv anses ikke spil, utugt eller understøttelse fra kvinder, der ernærer sig ved utugt.

§ 224. Bestemmelserne i §§ 216-223 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til anden kønslig omgængelse end samleje.

§ 225. Bestemmelserne i §§ 216-220 og 222-223 finder tilsvarende anvendelse med hensyn til kønslig omgængelse med en person af samme køn.

§ 1

1. §§ 198 og 199 ophæves.

3. I § 224 ændres »§§ 216-223« til: »§§ 216-223 a«.

4. I § 225 ændres »222-223« til: »222-223 a«.

*Gældende formulering**Lovforslaget*

§ 229. Den, der fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, eller som udnytter en andens erhverv ved kønslig usædelighed, straffes med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med hæfte eller bøde.

Stk. 2. Den, der udlejer værelse i hotel eller gæstgiveri til benyttelse til erhvervsmæssig utugt, straffes med hæfte eller med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde.

Stk. 3. Med fængsel indtil 4 år straffes den mandsperson, som helt eller delvis lader sig underholde af en kvinde, der driver utugt som erhverv.

Stk. 4. Med fængsel indtil 1 år straffes den mandsperson, som imod politiets advarsel deler bolig med en kvinde, der driver utugt som erhverv. En af politiet meddelt advarsel har gyldighed for 5 år.

Stk. 5. De i stk. 3 og 4 givne straffebestemmelser finder ikke anvendelse på mandspersoner under 18 år, over for hvem kvinden har underholdspligt.

5. § 229, *stk. 3-5*, ophæves.

Til lovforslag nr. L 43. Skriftlig fremsættelse (8. oktober 1998)

Justitsministeren (Frank Jensen):

Herved tillader jeg mig for det høje Ting at fremsætte:

Forslag til lov om ændring af straffeloven. (Afkriminalisering af prostitution m.v. samt kriminalisering af kunder til prostituerede under 18 år)

(Lovforslag nr. L 43)

Lovforslaget har to hovedelementer.

For det første foreslås det at afkriminalisere prostitution m.v. ved at ophæve bestemmelsen i straffelovens § 199 om straf for den, der overtræder et påbud om at søge lovligt erhverv. I tilknytning hertil foreslås det, at det ikke længere skal være strafbart at lade sig underholde af eller dele bolig med en prostitueret kvinde, når der ikke er tale om udnyttelse af den prostituerede.

Strafbestemmelsen i § 199 anvendes ikke længere i praksis. Den foreslåede afkriminalisering har alene til formål at markere, at prostitution i sig selv ikke bør anses som en kriminel aktivitet. Prostitution er derimod både et udtryk for og årsag til sociale problemer, som bedst løses i det socialpolitiske regi.

Den foreslåede ophævelse af strafbestemmelsen skal ses som udtryk for et ændret syn på de enkelte prostituerede, ikke på udbredelsen af prostitutionserhvervet. Regeringen lægger vægt på, at bagmandsvirksomhed i forbindelse med prostitution - rufferi og "aktivt" alfonseri - fortsat bekæmpes med straf, og den foreslåede afkriminalisering indebærer ikke, at prostitution i øvrigt bør anses som et lovligt erhverv. Det præciseres derfor i lovforslaget, at afkriminaliseringen ikke ændrer ved de prostitueredes stilling i henhold til anden lovgivning, herunder f.eks. arbejdsmarkedslovgivningen.

Det er også vigtigt at udvikle den sociale indsats i forhold til prostitutionsmiljøet, og dette arbejde er allerede i gang.

Det kan bl.a. nævnes, at der i 1996 i flere kommuner blev gennemført en række såkaldte sluseprojekter med henblik på at skabe bedre kontakt mellem de prostituerede og de kommunale sagsbehandlere. I 1997 blev der som en forsøgsordning oprettet et landsdækkende center for forebyggende og socialt arbejde for kvindelige og mandlige prostituerede, det såkaldte PRO-Center.

En indvending mod at ophæve straffelovens § 199 kunne være, at prostitution som følge heraf måske vil blive "markedsført" mere åbenlyst eller aggressivt. Efter de gældende bestemmelser i politivedtægten og straffelovens § 233 vil der imidlertid kunne gribes ind over for påtrængende former for reklamering m.v.

For det andet foreslås det gjort strafbart at være kunde til en mandlig eller kvindelig prostitueret under 18 år. Dette forslag er et led i den bredspektrede indsats mod seksuelt misbrug af mindreårige, som allerede er i gang både her i landet og på internationalt plan.

Efter regeringens opfattelse er der i forhold til de helt unge prostituerede et særligt behov for at supplere den sociale indsats med et strafferetligt værn, som ikke kun er rettet mod bagmændene, men også mod dem, der køber de seksuelle ydelser.

Det foreslås at indføre en ny bestemmelse i straffeloven om straf for den, der som kunde har samleje eller anden kønslig omgangelse end samleje med en mandlig eller kvindelig prostitueret under 18 år. Den foreslåede straffebestemmelse omfatter også homoseksuel prostitution.

De foreslåede straffebestemmelser retter sig alene mod kunder til piger og drenge under 18 år, der ernærer sig helt eller delvis ved prostitution. Det er uden betydning, om kunden er en mand eller en kvinde.

Der skal være tale om, at den mindreåriges seksuelle ydelse er leveret mod en form for beta-

ling eller løfte om betaling. Uden for det strafbare område falder tilfælde, hvor en mindreårig kun i enkeltstående tilfælde har modtaget betaling for et samleje eller lignende.

Det foreslås, at strafferammen for overtrædelse af den nye bestemmelse bliver bøde, hæfte eller fængsel indtil 2 år.

Idet jeg i øvrigt henviser til lovforslaget og bemærkningerne hertil, skal jeg anbefale lovforslaget til det høje Tings velvillige behandling.