



**Justitsministeriet**  
Civil- og Politiafdelingen

Retsudvalget  
REU alm. del - Bilag 9  
Offentligt

Folketinget  
Retsudvalget  
Christiansborg  
1240 København K.

Dato: **- 5 OKT. 2006**  
Kontor: Politikontoret  
Sagsbeh.: Mie Obel Thomsen  
Sagsnr.: 2006-945-0482  
Dok.: MOB40031

MODTAGET

- 5 OKT. 2006 7<sup>50</sup>

+ bilag

Den Centrale Indlevering

Afsendt med  
E-Post 5/10-06

Vedlagt fremsendes i 5 eksemplarer til Retsudvalgets orientering kopi af Rigspolitichefens strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

Der vedlægges endvidere kopi af Justitsministeriets pressemeddelelse af 4. oktober 2006.

Lene Espersen

Jens Kruse Mikkelsen

29. september 2006

POLITIAFDELINGEN

Polititorvet 14  
1780 København V

Telefon: 3314 8888  
Telefax: 3343 0006

Web: [www.politi.dk](http://www.politi.dk)

## Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd

### 1. Indledning

Indsatsen mod kvindehandel og rufferi har i de seneste år været et prioriteret indsatsområde for politiet.

Med politireformen og etableringen af de større og mere bæredygtige politikredse bliver der mulighed for at intensivere indsatsen yderligere.

Denne strategi fastlægger en overordnet ramme for, hvordan indsatsen mod kvindehandel og rufferi yderligere kan intensiveres, og det er i den forbindelse hensigten, at strategien kan indgå i de nye politikredsens planlægning af den fremtidige indsats.

Strategien vil i øvrigt blive udmøntet i et løbende samarbejde mellem Rigspolitiet og politikredsene. Det bemærkes i den forbindelse, at den nye organisation i politikredsene først forventes at være klar ved udgangen af 1. halvår 2007, men at strategien allerede nu bør indgå i det forberedende arbejde i de nye politikredse.



## 2. Den hidtidige indsats

Side 2

Kvindehandel, herunder udnyttelse af personer i prostitutionsmæssig sammenhæng (rufferi m.v.), har siden 2001 været et af de kriminalitetsområder, som er genstand for systematisk og landsdækkende politimæssig monitoring ved Rigspolitiets nationale efterforskningscenter, NEC. Den systematiske politimæssige monitoring indebærer bl.a., at politikredsene løbende skal indberette samtlige foreliggende oplysninger, der kan være af betydning for bekæmpelse af kvindehandel, til NEC, hvor politikredsenes oplysninger bearbejdes og suppleres med andre foreliggende oplysninger, herunder fra f.eks. told- og skattemyndigheder samt internationale samarbejdspartnere, ligesom de analyseres.

Formålet med den systematiske politimæssige monitoring er, at politiet på baggrund af en omfattende og aktuel baggrundsviden proaktivt – dvs. uden at afvente anmeldelser – kan iværksætte og målrette efterforskninger inden for de områder, som er undergivet systematisk politimæssig monitoring.

Ved enhver efterforskning inden for de kriminalitetsområder, der er undergivet systematisk politimæssig monitoring på nationalt plan, herunder kvindehandel, kan politikredsene indhente oplysninger fra NEC, ligesom NEC på eget initiativ videregiver oplysninger, som skønnes at være af interesse for politikredsenes arbejde med at modvirke og opklare den relevante kriminalitet, eller som i øvrigt skønnes at være af betydning for løsningen af politikredsenes opgaver. Operative og taktiske planer udarbejdes i samarbejde mellem vedkommende politikreds og NEC.

I forbindelse med de konkrete efterforskninger om kvindehandel kan Rigspolitiet yde rejsehøjsassistance til den politikreds, hvor sagen er forankret, og der er til stadighed afsat efterforskere, som yder efterforskningsmæssig bistand på dette område.



Som led i indsatsen mod kvindehandel ansatte Rigspolitiet den 1. januar 2005 efter aftale med Socialministeriet en antropolog, der bl.a. har til opgave at formidle og lette samarbejdet mellem de retshåndhævende og sociale aktører på området, herunder særligt i forhold til ofre for kvindehandel.

Side 3

I samtlige politikredse er der udpeget kontaktpersoner for så vidt angår kvindehandel og prostitution. Ordningen med kontaktpersoner er bl.a. etableret med henblik på at sikre et effektivt samarbejde med de relevante sociale myndigheder og organisationer m.v.

I forbindelse med introduktionen af kontaktpersonordningen afholdt Rigspolitiet i marts 2005 et seminar med deltagelse af såvel kontaktpersonerne som repræsentanter for sociale myndigheder og organisationer. På seminaret blev der bl.a. orienteret om relevante initiativer på området, ligesom der var indlæg af de sociale organisationer, som yder støtte til ofrene. På det politimæssige område havde seminaret fokus på monitorings- og analysearbejdet, relevante efterforskningsmetoder samt det internationale samarbejde.

Kvindehandel er et internationalt kriminalitetsproblem, og det internationale politisamarbejde er derfor af stor betydning. Det internationale samarbejde med henblik på bekæmpelse af kvindehandel er således højt prioriteret bl.a. inden for rammerne af Interpol, Europol og Østersø-samarbejdet vedrørende organiseret kriminalitet, ligesom der i regi af det såkaldte PTN-samarbejde (Politi- og Toldsamarbejde i Norden) er iværksat en række initiativer. Rigspolitiet deltager aktivt i de internationale aktiviteter.

### 3. Situationen

Det skønnes, at der er ca. 6.000 prostituerede i Danmark og ca. 700 organiserede bordelvirksomheder. Opgørelsen er dog behæftet med en vis usikkerhed, idet der er tale om skøn, som er baseret på de oplysninger, der er tilgængelige for politiet.



Det er Rigspolitiets opfattelse, at der siden 2002 har været en vækst i andelen af udenlandske prostituerede, men at denne nu har stabiliseret sig, således at de udenlandske prostituerede i dag antages at udgøre ca. 2.500 af de prostituerede i Danmark.

Side 4

De udenlandske prostituerede kommer hovedsagelig fra Asien (herunder ca. 1.000 fra Thailand), Øst- og Centraleuropa (herunder ca. 1.000 fra de baltiske lande, Polen, Tjekkiet, Slovakiet, Ungarn og Bulgarien) samt Afrika (herunder ca. 250 fra Nigeria og Uganda) og Sydamerika.

Det skønnes, at kun meget få af de udenlandske prostituerede er mindreårige. Det bemærkes i den forbindelse, at politiet er særdeles opmærksom på, hvorvidt der i konkrete tilfælde er tale om børneprostitution. Der er i øvrigt ikke foretaget indberetning til Rigspolitiet om sager vedrørende mandlige, udenlandske prostituerede.

Det er vurderingen, at hovedparten af de udenlandske prostituerede i varierende omfang får hjælp til rejsen til Danmark, og at langt størstedelen af de udenlandske prostituerede er klar over, at de skal arbejde som prostituerede.

De udenlandske kvinder betaler ofte store beløb for transporten til Danmark, og gælden afdrages gennem prostitution. Når rejseudgifterne er betalt, får de udenlandske kvinder typisk udbetalt 1/3 af det, de tjener, mens resten afleveres til chauffører, beskyttere og bagmænd, ligesom kvinderne betaler for kost og logi.

De udenlandske prostituerede må ofte udføre seksuelle ydelser i et omfang og af en karakter, som de ikke har ønsket, og bagmændene vil hyppigt foretage ændringer i de oprindeligt aftalte vilkår, ligesom kvinderne i visse tilfælde udveksles mellem bagmænd i Danmark og i nabolandene. Nogle kvinder fratages ligeledes opsparede penge, når de forlader Danmark.



Udenlandske prostituerede fra Thailand kommer typisk til Danmark på grundlag af en opholdstilladelse udstedt med henblik på familiesammenføring. Ofte vil der være tale om proformaægteskaber, og flere kvinder med thailandsk baggrund indtager en ledende rolle i bordelmiljøet i Danmark. I modsætning hertil indrejser prostituerede fra de baltiske lande, især Letland, typisk i Danmark som visumfrie turister, mens prostituerede fra Afrika hovedsagelig indrejser på Schengen-visa udstedt i et andet Schengen-land, især Spanien og Italien.

De thailandske kvinder ankommer med fly direkte fra Thailand, mens indrejsen for så vidt angår øvrige nationaliteter typisk sker med fly-, tog-, bus- og færgeforbindelser fra især Finland, Spanien, Italien, Holland, Tyskland og Litauen.

Agenter i såvel oprindelseslandet som i Danmark indtager en vigtig rolle i forbindelse med udenlandske kvinders prostitution i Danmark. De udenlandske agenter vil typisk stå for rekrutteringen og anskaffelse af rejsedokumenter og billetter, mens agenter her i landet yder bistand med henblik på tilvejebringelse af opholdsgrundlag, planlægning af rejserute samt afhentning og indkvartering m.v.

Personer med tilknytning til rockermiljøet optræder i øvrigt ofte som beskyttelse ved escort-virksomhed samt ved indkassering af penge fra massageklinikker, og politiet har i de seneste år konstateret, at udenlandske prostituerede i stigende grad arbejder i escort-branchen og ikke som tidligere på massageklinikker.

Kvindehandel og rufferi har i vidt omfang karakter af organiseret og grænseoverskridende kriminalitet, der dels er profitorienteret (lav opdagelsesrisiko og stort udbytte), dels involverer multikriminelle grupper og netværk, herunder bl.a. i de baltiske lande. Rekrutteringen af kvinder med henblik på prostitution sker typisk i lande med udvandringspres som følge af arbejdsløshed, fattigdom og ringe fremtidsmuligheder, og i visse tilfælde sker rekrutteringen under anvendelse af falske løfter.



For så vidt angår antallet af anmeldelser, sigtelser og afgørelser vedrørende straffelovens §§ 228-229 om rufferi m.v., der er gengivet nedenfor i afsnit 4.1, og § 262a om menneskehandel i perioden fra den 1. januar 2000 til den 31. august 2006 henvises til nedenstående tabeller, idet det i tilknytning hertil bemærkes, at § 262a trådte i kraft den 8. juni 2002:

#### Antal anmeldelser

Anmeldelsesår	§ 228	§ 229, stk. 1	§ 229, stk. 2	§ 262a	I alt
2000	22	9	1		32
2001	19	5	1		25
2002	7	1			8
2003	18	1		1	20
2004	20	4		2	26
2005	26	4		4	34
2006	10			1	11
<b>I alt</b>	<b>122</b>	<b>24</b>	<b>2</b>	<b>8</b>	<b>156</b>

#### Antal sigtelser

Sigtet år	§ 228	§ 229, stk. 1	§ 229, stk. 2	§ 262a	I alt
2000	37	2	1		40
2001	24	11	2		37
2002	14				14
2003	28	1		7	36
2004	51	1		4	56
2005	58	6		3	67
2006	13			1	14
<b>I alt</b>	<b>225</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>264</b>



Antal afgørelser

Side 7

Afgjort år	§ 228	§ 229, stk. 1	§ 229, stk. 2	§ 262a	I alt
2000	11				11
2001	37	8			45
2002	26	5	1		32
2003	13	4	3		20
2004	25	1		4	30
2005	40	2		8	50
2006	33	9		4	46
<b>I alt</b>	<b>185</b>	<b>29</b>	<b>4</b>	<b>16</b>	<b>234</b>

Fældende afgørelser

Afgjort år	§ 228	§ 229, stk. 1	§ 229, stk. 2	§ 262a	I alt
2000	3				3
2001	16	5			21
2002	12	2			14
2003	4	3	1		8
2004	15	1		3	19
2005	18	2		7	27
2006	24	6		3	33
<b>I alt</b>	<b>92</b>	<b>19</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>125</b>

\* Andre afgørelser

Afgjort år	§ 228	§ 229, stk. 1	§ 229, stk. 2	§ 262a	I alt
2000	8				8
2001	21	3			24
2002	14	3	1		18
2003	9	1	2		12
2004	10			1	11
2005	22			1	23
2006	9	3		1	13
<b>I alt</b>	<b>93</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>109</b>

\* indeholder frifindelser, påtaleopgivelse, jf. rpl. 721, stk. 1 nr. 2, og § 721, stk. 1 nr. 3, samt sigtelse grundløs.





#### 4. Den fremtidige indsats

Side 8

Med de nye store politikredse bliver der etableret bæredygtige enheder med flere ressourcer, som kan sikre, at der i alle politikredse kan ske en specialisering i forhold til indsatsen over for visse kriminalitetsformer, hvorved der skabes grundlag for en mere målrettet og effektiv kriminalitetsbekæmpelse.

I relation til bekæmpelsen af kvindehandel og rufferi vil de nye politikredse bl.a. kunne anlægge en mere offensiv strategi gennem fastlæggelse af egentlige operative mål og afsættelse af de fornødne ressourcer med henblik på at sikre en styrket og effektiv indsats i prostitutionsmiljøet, herunder især i forhold til prostitutionens bagmænd. Som led i en mere offensiv strategi på dette område bør det lokale samarbejde mellem politi, kommuner, andre offentlige myndigheder og sociale organisationer m.v. udbygges, bl.a. gennem udarbejdelse af lokale handlingsplaner for dette samarbejde.

Rigspolitiet vil fortsat yde bistand til politikredsene som led i bekæmpelsen af kvindehandel og rufferi. Dette vil ske via NEC, der på nationalt niveau vil forestå den systematiske indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om kvindehandel og rufferi samt udarbejdelsen af konkrete efterforskningsoplæg i samarbejde med de relevante politikredse, ligesom NEC vil koordinere den politimæssige indsats på tværs af politikredsene og i forhold til nationale myndigheder og internationale samarbejdspartnere, herunder udenlandske politimyndigheder. Endvidere vil NEC yde politikredsene rejsehøjsassistent og andre former for specialiseret efterforskningsmæssig bistand i større og mere komplicerede sager. Det gælder særligt i forbindelse med sager, hvor efterforskningen gennemføres i samarbejde med udenlandske myndigheder.



Efter drøftelse i politiets koncernledelse er der mellem rigspolitichefen og politidirektørerne i de nye politikredse enighed om, at følgende elementer vil indgå i en samlet strategi for dansk politi, der har som målsætning at sikre, at der overalt i landet gennemføres en ensartet og intensiveret politimæssig indsats mod strafbare forhold i forbindelse med prostitution:

#### 4.1. Fokus på prostitutionens bagmænd

Den hidtidige politimæssige indsats har især fokuseret på strafbare forhold, der har karakter af menneskehandel – dvs. overtrædelser af straffelovens § 262a, hvorefter den, der rekrutterer, transporterer, huser eller efterfølgende modtager en person under anvendelse af særlige midler, f.eks. ulovlig tvang, med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed m.v., straffes med fængsel indtil 8 år.

Det er imidlertid erfaringen, at der i forbindelse med udnyttelsen af kvinder i prostitutionsmæssig sammenhæng sjældent er tale om eller kan føres bevis for, at forholdet har en sådan karakter, at der er grundlag for at indlede retsforfølgning for overtrædelse af straffelovens § 262a. Derimod vil der ofte - især i forbindelse med udenlandske kvinders prostitution her i landet - være grundlag for at indlede efterforskning samt eventuel retsforfølgning for overtrædelse af straffelovens §§ 228 og 229, der har følgende indhold:

##### § 228. Den, der

- 1) forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre,
  - 2) for vindings skyld forleder nogen til kønslig usædelighed med andre eller afholder nogen, der driver erhverv ved kønslig usædelighed, fra at opgive det, eller
  - 3) holder bordel,
- straffes for rufferi med fængsel indtil 4 år.

*Stk. 2.* På samme måde straffes den, der tilskynder eller bistår en person under 21 år til at søge erhverv ved kønslig usædelighed, samt den, der medvirker til en persons befordring ud af riget, for at denne i udlandet skal drive erhverv ved kønslig usædelighed eller benyttes til sådan usædelighed, når den befordrede person er under 21 år eller uvidende om formålet.

