

Uddrag af L 118, 2001-02, 2. saml. (uddraget vedr. den foreslåede § 262a)

L 118 (som fremsat): Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven.
(Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel m.v.).

Fremsat den 26. februar 2002 af justitsministeren (Lene Espersen)

Forslag

til

Lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven

(Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.)

§ 1

I straffeloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 808 af 14. september 2001, foretages følgende ændringer:

.....

11. Efter § 262 indsættes:

»§ 262 a. For menneskehandel straffes med fængsel indtil 8 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

- 1) ulovlig tvang efter § 260,
- 2) frihedsberøvelse efter § 261,
- 3) trusler efter § 266,
- 4) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse, eller
- 5) anden utilbørlig fremgangsmåde,

med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer

1) rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år, eller

2) yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.«

.....

Almindelige bemærkninger

.....

7. Menneskehandel

7.1. Gældende ret

Straffeloven indeholder en række bestemmelser om udnyttelse af andre personer til prostitution mv.

Efter § 228, stk. 1, i straffeloven, er straffen fængsel indtil 4 år for den, der forleder nogen til at søge fortjeneste ved kønslig usædelighed med andre, for vindings skyld forleder nogen til kønslig usædelighed med andre eller afholder nogen, der driver erhverv ved dette, fra at opgive det. Ligeledes straffes den, der holder bordel, med fængsel indtil 4 år. Bestemmelsen, der har haft sin nuværende ordlyd siden 1961, jf. lov nr. 163 af 31. maj 1961, kriminaliserer bagmandsvirksomhed i relation til både heteroseksuel og homoseksuel prostitution i traditionel forstand (rufferi). Der henvises til Folketingstidende 1960-61, tillæg A, sp. 583-585.

Strafansvar efter § 228, stk. 1, nr. 1 og 2, er betinget af, at gerningsmanden har forledt nogen til kønslig usædelighed med andre eller har afholdt nogen fra at opgive dette. I det omfang ansvar efter § 228 er betinget af, at der er tale om »erhverv« ved kønslig usædelighed, skal der være udøvet en mere regelmæssig virksomhed i form af kønslig usædelighed med andre, jf. Folketingstidende 1960-61, tillæg A, sp. 584. Strafansvaret efter § 228, stk. 1, nr. 1 og 2, er i øvrigt betinget af en mere kvalificeret form for medvirken, da den prostituerede skal være »forledt« til prostitution eller »afholdt« fra at opgive prostitution. Strafansvar efter § 228, stk. 1, nr. 3, er betinget af, at gerningsmanden holder »bordel«. Hertil kræves, at der er tale om, at prostitutionen og udnyttelsen har et vist omfang og er forretningsmæssigt ledet af gerningsmanden, jf. herved Højesterets dom gengivet i Ugeskrift for Retsvæsen 1984, s. 127.

Efter straffelovens § 228, stk. 2, 1. led, sidestilles med rufferi enhver medvirken til, at en person under 21 år søger erhverv ved kønslig usædelighed.

Den, der medvirker til en persons befordring ud af landet, for at denne i udlandet skal drive erhverv ved kønslig usædelighed eller benyttes til sådan usædelighed, straffes med fængsel indtil 4 år, når den befordrede person er under 21 år eller uvidende om formålet, jf. straffelovens § 228, stk. 2, 2. led. Aldersgrænsen blev fastsat til 21 år for at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med konventionen fra 1910 om bekæmpelse af hvid slavehandel, jf. Rigsdagstidende 1924-25, tillæg A, sp. 3375. Konventionen knytter således den strafferetlige beskyttelse sammen med myndighedsalderen, der på daværende tidspunkt i Danmark var 21 år. I forbindelse med

myndighedsalderens nedsættelse til 20 år, blev det drøftet, hvorvidt aldersgrænsen i straffelovens § 228, stk. 2, også skulle nedsættes. Justitsministeriet anførte dog i den forbindelse, jf. Folketingstidende 1969-70, tillæg B, sp. 63 og 79, at man ikke fandt, at det strafferetlige værn alene skulle gælde kvinder under 20 år.

Den, der udnytter en andens erhverv ved kønslig usædelighed eller fremmer kønslig usædelighed ved for vindings skyld eller i oftere gentagne tilfælde at optræde som mellemmand, straffes efter straffelovens § 229, stk. 1, med fængsel indtil 3 år eller under formildende omstændigheder med bøde. Bestemmelsen finder således anvendelse, hvis gerningsmanden gentagne gange har optrådt som mellemmand uden hensyn til, om han har modtaget betaling, eller hvis gerningsmanden for vindings skyld har optrådt som mellemmand, selv om det alene er sket i enkelte tilfælde. Anvendelse af bestemmelsens 2. led forudsætter, at gerningsmanden har opnået en økonomisk fordel, som han ikke har et retligt eller naturligt krav på at modtage, jf. Straffelovskommissionens betænkning (1923), motiverne sp. 328.

Efter straffelovens § 229, stk. 2, straffes den, der udlejer et værelse i hotel eller gæstgiveri til benyttelse til erhvervsmæssig utugt, med fængsel indtil 1 år eller under formildende omstændigheder med bøde. Da det er en betingelse, at værelset benyttes til erhvervsmæssig utugt, må det antages, at udleje af værelse til enkeltstående tilfælde af prostitution ikke er omfattet, jf. herved Folketingstidende 1960-61, tillæg A, sp. 584 for så vidt angår det samme udtryk (»erhvervsmæssigt«) i den daværende formulering af § 229, stk. 1.

Straffen kan forhøjes med indtil det halve, hvis en person, der dømmes efter § 228 eller § 229, tidligere har været dømt efter en af disse bestemmelser eller har været idømt fængsel for en berigelsesforbrydelse, jf. straffelovens § 231.

Efter straffelovens § 260, nr. 1, straffes for ulovlig tvang den, der ved vold eller trussel om vold, om betydelig skade på gods, om frihedsberøvelse eller om at fremsætte usand sigtelse for strafbart eller ærerørigt forhold eller at åbenbare privatlivet tilhørende forhold tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget. Ligeledes straffes for ulovlig tvang den, der ved trussel om at anmelde eller åbenbare et strafbart forhold eller om at fremsætte sande ærerørige beskyldninger tvinger nogen til at gøre, tåle eller undlade noget, for så vidt fremtvingelsen ikke kan anses tilbørlig begrundet ved det forhold, som truslen angår, jf. § 260, nr. 2. Straffen for overtrædelse af § 260, der beskytter mod angreb på personens evne til selvbestemmelse, er bøde eller fængsel indtil 2 år.

Efter straffelovens § 261, stk. 1, straffes den, som berøver en anden friheden, med fængsel indtil 4 år. En række kvalificerende omstændigheder er opregnet i § 261, stk. 2. Er frihedsberøvelsen således sket for vindings skyld, eller har frihedsberøvelsen været langvarig eller bestået i, at nogen uberettiget holdes i forvaring som sindssyg eller mentalt retarderet eller bringes i fremmed krigstjeneste eller i fangenskab eller anden afhængighed i fremmed land, er straffen fængsel i 1 til 12 år.

Bestemmelsen tilsigter at beskytte mod, at der uberettiget gøres indskrænkninger i den frie adgang til at bevæge sig fra et sted til et andet efter egen bestemmelse. Den i stk. 2 kvalificerende omstændighed angående »fremmed land« viser hen til et andet land end forurettedes hjemland. Det kan bl.a. være relevant i tilfælde af grænseoverskridende menneskehandel, hvor der er sket en egentlig frihedsberøvelse af forurettede.

Efter straffelovens § 266 straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der på en måde, der er egnet til hos nogen at fremkalde alvorlig frygt for eget eller andres liv, helbred eller velfærd, truer med at foretage en strafbar handling. For at realisere bestemmelsens gerningsindhold skal truslen vedrøre en strafbar handling af den angivne grove karakter.

Foreligger der samtidig med en overtrædelse af straffelovens § 260, § 261 eller § 266 også en overtrædelse af f.eks. § 228 kan der straffes for begge overtrædelser.

Ulovlig udtagelse af organer er kriminaliseret ved straffelovens §§ 245-246 om grov legemskrænkelse. I det omfang forholdet begås i Danmark, suppleres disse regler af lov om ligsyn, obduktion og transplantation mv. (ligsynsloven). Efter ligsynslovens § 13, stk. 1, kan der fra en person, som har meddelt skriftligt samtykke hertil, udtages væv og andet biologisk materiale i personens levende live til behandling af sygdom eller legemsskade hos et andet menneske. Samtykke kan efter ligsynslovens § 13, stk. 2, kun meddeles af personer under 18 år, når ganske særlige grunde taler herfor. Efter lovens § 20, stk. 2, straffes den, der udtager væv og andet biologisk materiale til behandling som nævnt i § 13, uden at lovens betingelser herfor er opfyldt, med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning. På samme måde straffes efter § 20, stk. 3, den, der, uden at lovens betingelser herfor er opfyldt, yder eller modtager betaling eller anden økonomisk fordel for udtagelse eller overførsel af væv og andet biologisk materiale til behandling som nævnt i § 13. Det samme gælder den, der med viden om, at der er ydet eller modtaget betaling, medvirker til, at et sådant indgreb foretages.

Efter straffelovens § 306 kan der pålægges selskaber mv. (juridiske personer) strafansvar efter reglerne i lovens 5. kapitel for overtrædelser af straffeloven, der er begået for at skaffe den juridiske person vinding. Juridiske personer kan således, hvis denne betingelse er opfyldt, pålægges strafansvar for menneskehandel. Som anført i pkt. 6.1.1. har justitsministeren ved lovforslag L 35, der blev fremsat den 13. december 2001, foreslået, at kravet om, at en overtrædelse af straffeloven skal være begået for at skaffe den juridiske person vinding, bliver ophævet.

Om straffelovens regler om jurisdiktion (straffemyndighed) kan henvises til pkt. 6.1.2. ovenfor.

7.2. Protokol til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet (Palermokonventionen) vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn

FN's Generalforsamling vedtog den 9. november 1998 resolution nr. 53/111 og resolution nr. 53/114, hvorved det blev besluttet at etablere en åben ad hoc-komité med det formål at udarbejde en omfattende international konvention til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt supplerende internationale instrumenter til bl.a. bekæmpelse af handel med kvinder og børn. Konventionen og bl.a. protokollen om bekæmpelse af menneskehandel blev vedtaget af FN's Generalforsamling ved resolution nr. 25 af 15. november 2000. Danmark undertegnede konventionen og protokollen om bekæmpelse af menneskehandel den 12. december 2000.

Formålet med denne protokol til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, jf. lovforslagets bilag 7, er at forebygge og bekæmpe menneskehandel, herunder særligt handel med kvinder og børn, samt at beskytte og hjælpe ofrene.

Ved protokollen forpligtes de lande, der ratificerer protokollen, til at kriminalisere menneskehandel samt at sikre bistand til og beskyttelse af ofre for menneskehandel.

Det fremgår af *artikel 1, stk. 1*, at protokollen supplerer konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, og at protokollen skal fortolkes sammen med konventionen. Efter *artikel 1, stk. 2*, finder konventionens bestemmelser med de fornødne tilpasninger anvendelse på protokollen, medmindre andet er fastsat. Ifølge *artikel 1, stk. 3*, skal handlinger, der er strafbare i henhold til protokollen, betragtes som strafbare handlinger i overensstemmelse med konventionen.

Formålet med protokollen fremgår af *artikel 2, litra a-c*. Der henvises herved til det, der er anført umiddelbart ovenfor.

Efter *artikel 3, litra a*, er der tale om menneskehandel, når en person rekrutteres, transporteres, overføres, skjules eller modtages ved hjælp af trusler, tvang, bortførelse, bedrageri, magtmisbrug, udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, og det sker med det formål at udnytte vedkommende. Udnyttelse defineres således, at det i hvert fald skal omfatte udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer.

Efter *artikel 3, litra b*, er det uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den udnyttelse, der er formålet med menneskehandlen, hvis gerningsmanden har gjort brug af de tvangsmidler mv., der er beskrevet i bestemmelsen.

Efter *artikel 3, litra c og d*, er der også tale om menneskehandel, når en person under 18 år bliver rekrutteret, transporteret, overført, skjult eller modtaget med henblik på udnyttelse, selv om gerningsmanden ikke har gjort brug af de tvangsmidler mv., der er beskrevet i bestemmelsen.

Ifølge *artikel 4* er anvendelsesområdet for protokollen forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel, når de strafbare handlinger er grænseoverskridende (det vil sige involverer to eller flere lande) og udføres som led i organiseret kriminalitet, ligesom protokollen om menneskehandel finder anvendelse på beskyttelse af ofre for sådanne handlinger.

Efter *artikel 5* forpligtes de kontraherende parter til at gennemføre de lovgivningsmæssige og andre foranstaltninger, der måtte være nødvendige med henblik på at kriminalisere den adfærd, der er beskrevet i *artikel 3*, når der har været forsæt til denne adfærd. Forsøg og medvirken skal også kriminaliseres.

Efter *artikel 6* skal det sikres i passende tilfælde og i det omfang, det er muligt efter national ret, at ofrenes privatliv og identitet beskyttes, herunder bl.a. ved, at straffesager, der vedrører menneskehandel, skal være fortrolige. Endvidere skal det sikres, at nationale regler gør det muligt i passende tilfælde at underrette ofre for menneskehandel om relevante retsskridt samt at give ofre mulighed for at udtale sig under straffesagen. De kontraherende parter skal tillige overveje at gennemføre foranstaltninger med henblik på at sikre, at ofre for menneskehandel rehabiliteres fysisk, psykisk og socialt. Endelig skal de kontraherende stater bestræbe sig på at værne om ofrenes sikkerhed, så længe de befinder sig på statens område, samt sikre ofre mulighed for at opnå erstatning.

Ifølge *artikel 7* skal de kontraherende stater overveje at gennemføre foranstaltninger, der giver ofre for menneskehandel mulighed for i passende tilfælde at opholde sig midlertidigt eller permanent på statens territorium.

Det fremgår af *artikel 8*, at en kontraherende stat, hvor et offer for menneskehandel er statsborger eller har permanent opholdstilladelse, uden unødigt forsinkelse skal acceptere, at ofret bliver tilbagesendt til den pågældende stat. Tilbagesendelsen skal ske under hensyntagen til ofrets sikkerhed og skal helst være frivillig. De kontraherende stater skal, hvis de anmodes herom, oplyse, om ofret er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse i landet på tidspunktet for indrejse i det land, der anmoder om oplysningen. Med henblik på at muliggøre tilbagesendelse af ofre, der ikke er i besiddelse af legitimation, skal den stat, i hvilken den pågældende er statsborger eller havde permanent opholdstilladelse, udstede de rejsedokumenter, som måtte være nødvendige, for at ofret kan rejse tilbage til det pågældende land. Det fremhæves i bestemmelsen, at de rettigheder, som ofrene måtte være tillagt i modtagerstatens lovgivning, ikke berøres, ligesom bestemmelsen ikke berører bilaterale eller multilaterale aftaler om tilbagesendelse af ofre for menneskehandel.

Efter *artikel 9* skal de kontraherende stater tage skridt til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og årsagerne til, at mennesker, navnlig kvinder og børn, bliver ofre for menneskehandel. Årsagerne omfatter ifølge *artikel 9* bl.a. fattigdom og manglende økonomisk udvikling. Der skal endvidere bl.a. gennem bilateralt og multilateralt samarbejde iværksættes eksempelvis uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle foranstaltninger.

Ifølge *artikel 10* skal politi og anklagemyndighed samt immigrationsmyndigheder i de kontraherende stater samarbejde i passende omfang ved i overensstemmelse med national ret at udveksle oplysninger, der eksempelvis giver myndighederne mulighed for at fastslå, om personer, der forsøger at krydse en international grænse uden rejsedokumenter eller under anvendelse af rejsedokumenter, der tilhører en anden, er menneskehandlere eller ofre herfor. Oplysningerne kan også vedrøre typen af rejsedokumenter, der anvendes i forbindelse med menneskehandel, samt metoder og midler, der benyttes af organiserede kriminelle grupper i forbindelse med menneskehandel. Endvidere skal det sikres, at de relevante myndigheder uddannes i bekæmpelse af menneskehandel.

Efter *artikel 11* skal den grænsekontrol, der måtte være nødvendig for at forebygge og afsløre menneskehandel, skærpes, uden at dette dog skal berøre internationale forpligtelser med hensyn til personers frie bevægelighed. Endvidere skal det i videst mulige omfang hindres, at transportvirksomheders transportmidler kan benyttes i forbindelse med menneskehandel. I passende tilfælde, og uden at dette berører internationale konventioner, bør det derfor kræves, at transportører er forpligtede til at kontrollere, at alle passagerer er i besiddelse af de nødvendige rejsedokumenter. Herudover skal det i overensstemmelse med national ret sikres, at overtrædelse af denne forpligtelse er sanktioneret, ligesom det skal overvejes at gøre det muligt at nægte menneskehandlere indrejse eller at inddrage deres visum. Endelig skal de kontraherende stater overveje at styrke samarbejdet mellem grænsekontrolmyndighederne ved bl.a. at etablere og opretholde direkte kommunikationskanaler.

Ifølge *artikel 12* skal det så vidt muligt sikres, at bl.a. rejsedokumenter eller identitetspapirer, der udstedes, er af en sådan kvalitet, at de ikke uden videre kan blive misbrugt, forfalsket eller ulovligt ændret, kopieret eller udstedt.

Efter *artikel 13* skal en kontraherende stat, der bliver anmodet herom, i overensstemmelse med national ret og inden for et rimeligt tidsrum, bekræfte legitimitet og gyldighed af rejse- eller identitetspapirer, der er udstedt, eller som fremstår som værende udstedt i den pågældende stat, når der er mistanke om, at dokumentet er blevet benyttet i forbindelse med menneskehandel.

Ifølge *artikel 14* anfægtes andre internationale rettigheder og beføjelser ikke af protokollen, og det fremgår tillige, at protokollen skal fortolkes og anvendes på en ikke-diskriminerende måde.

Artikel 15-20 indeholder bestemmelser om ratifikation mv.

7.3. EU-rammeafgørelse om menneskehandel

I en meddelelse af 21. december 2000 til Rådet og Europa-Parlamentet fremsatte Kommissionen et forslag til rammeafgørelse om bekæmpelse af handel med mennesker. Retsgrundlaget for udkastet til rammeafgørelser er artikel 29, artikel 31, litra e), og artikel 34, stk. 2, i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). Der er opnået politisk enighed i EU om rammeafgørelsens indhold.

Formålet med EU-rammeafgørelsen om bekæmpelse af handel med mennesker, der er optaget som bilag 8 til lovforslaget, er at sikre, at der sker en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning for så vidt angår bekæmpelse af menneskehandel.

Artikel 1 forpligter medlemsstaterne til at sikre, at rekruttering, transport eller overførelse af en person – herunder at huse, modtage eller overdrage vedkommende – eller overførelse af kontrollen med den pågældende, er strafbart. Det er dog en betingelse, at det sker ved hjælp af tvang, magt eller trusler, bedrageri, misbrug af autoritet eller andre former for misbrug, afgivelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra den person, der har kontrol med en anden person. Endvidere er det en betingelse, at formålet hermed er at udnytte den pågældendes arbejde i form af slaveri eller tvangsarbejde eller til prostitution eller anden seksuel udnyttelse, herunder i forbindelse med pornografi. Efter artikel 1, stk. 3, kræves der for så vidt angår tilfælde, hvor forurettede er en person under 18 år, ikke, at der er anvendt de opregnede tvangsmidler.

Definitionen af menneskehandel i rammeafgørelsen svarer således i det væsentlige til definitionen i FN-protokollen.

Efter *artikel 2* forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at også forsøg på og medvirken til de i artikel 1 nævnte overtrædelser kan straffes.

Artikel 3 omhandler sanktioner. Det fremgår af stk. 1, at medlemsstaterne forpligtes til at sikre, at de i artikel 1 og 2 omhandlede lovovertrædelser kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til lovovertrædelserne og har afskrækkende virkning, og som kan medføre udlevering. Efter stk. 2 skal medlemsstaterne sikre, at lovovertrædelser efter artikel 1 kan straffes med fængsel med en maksimumstraf på mindst 8 år, når ofret forsætligt eller groft uagtsomt er blevet bragt i livsfare, overtrædelserne er begået med brug af grov vold eller har forvoldt ofret særlig alvorlig skade, lovovertrædelserne er begået inden for en kriminel organisation, eller ofret er særlig sårbart, hvilket altid i henhold til bestemmelsen vil være tilfældet, når ofret er under den seksuelle lavalder i henhold til national lovgivning, og hensigten med forbrydelsen har været udnyttelse af ofret ved prostitution eller anden seksuel udnyttelse.

Artikel 4 indeholder nærmere regler for juridiske personers strafansvar. Det fremgår heraf, at medlemsstaterne skal sikre, at juridiske personer kan gøres ansvarlige for de i artikel 1, 2 og 3 omhandlede overtrædelser, i det omfang handlingerne er begået for at skaffe den juridiske person vinding og er begået af en person, der har en ledende stilling inden for den juridiske person i kraft af repræsentationsbeføjelser, beslutningsbeføjelser eller beføjelser til at udøve intern kontrol. Endvidere forpligtes medlemsstaterne til at sikre, at juridiske personer også kan gøres ansvarlige i de tilfælde, hvor f.eks. utilstrækkelig kontrol og tilsyn fra den juridiske persons side har gjort det muligt for en person, der er underlagt den juridiske persons myndighed, at begå de nævnte lovovertrædelser.

Efter *artikel 5* er medlemsstaterne også forpligtede til at sikre, at der over for juridiske personer kan iværksættes sanktioner, der er effektive, proportionale og har en afskrækkende virkning, herunder bødestraf eller administrativt idømte bøder, udelukkelse fra offentlige tilskud og forbud med at udøve kommerciel virksomhed.

Efter *artikel 6* skal medlemsstaterne sikre, at de har straffemyndighed, når lovovertrædelser er begået helt eller delvist på medlemsstatens område (stk. 1, litra a), gerningsmanden er statsborger i medlemsstaten (stk. 1, litra b), eller lovovertrædelser er begået til fordel for en juridisk person, der har hjemsted på medlemsstatens område (stk. 1, litra c). De to sidstnævnte jurisdiktionsformer er dog ikke pligtmæssige, idet medlemsstaterne kan meddele Rådets Generalsekretariat, i hvilket omfang de skal gælde for den pågældende medlemsstat, jf. *artikel 6, stk. 2*. *Artikel 6, stk. 3*, bestemmer, at en medlemsstat, der ikke udleverer egne statsborgere, skal træffe de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at den har straffemyndighed i tilfælde, hvor lovovertrædelser omfattet af EU-rammeafgørelsen bliver begået af en af dens egne statsborgere uden for den pågældende medlemsstats territorium.

Artikel 7 pålægger medlemsstaterne at sikre, at undersøgelser og retsforfølgning i forbindelse med lovovertrædelser, der er omfattet af rammeafgørelsen, ikke er afhængig af anmeldelse eller klage. Er forurettede et barn, skal medlemsstaterne træffe mulige forholdsregler for at sikre passende hjælp til barnets familie.

Artikel 8 indeholder et krav om, at medlemsstaterne skal opfylde rammeafgørelsens forpligtelser inden en nærmere angivet dato. Da forslaget endnu ikke er vedtaget, er denne dato ikke fastlagt endeligt.

Det fremgår af *artikel 9*, at EU's fælles aktion af 24. februar 1997 om bekæmpelse af menneskehandel og seksuel udnyttelse af børn ophæves ved rammeafgørelsen.

7.4. Tillægsprotokol til FN's konvention om barnets rettigheder om salg af børn, børneprostitution og børnepornografi

FN's Generalforsamling vedtog den 25. maj 2000 ovennævnte tillægsprotokol, som Danmark undertegnede den 7. september 2000.

I protokollens *artikel 1* fastslås det, at deltagerstaterne skal forbyde salg af børn, børneprostitution og børnepornografi i overensstemmelse med protokollens bestemmelser.

I henhold til *artikel 3, stk. 1, jf. artikel 2*, om salg af børn skal det være strafbart at tilbyde, overgive eller modtage et barn med henblik på seksuel udnyttelse (i.a.), organudtagelse for vindings skyld (i.b.) eller tvangsarbejde (i.c.). Endvidere følger det af artikel 3, stk. 1, litra b, at det skal være strafbart at udbyde, finde, skaffe eller videregive et barn til børneprostitution, således som dette er defineret i artikel 2.

Forpligtelsen til at kriminalisere disse forhold fremgår, som det er beskrevet ovenfor, både af Palermo-protokollens artikel 3 (for så vidt der er tale om grænseoverskridende menneskehandel) og af artikel 1 i EU-rammeafgørelsen.

7.5. Justitsministeriets overvejelser

Handel med mennesker og den udnyttelseshensigt, der ligger bag, må betegnes som en alvorlig krænkelse af den forurettedes personlige frihed. Krænkelser af denne karakter straffes i dag efter bestemmelserne om indgreb i den personlige frihed og bestemmelser, der kriminaliserer den form for udnyttelse, der er formålet med handlen. I praksis vil der typisk kunne være tale om handel med kvinder med henblik på udnyttelse af disse til prostitution.

Rigsadvokaten vurderede i sommeren 2000, at der i de senere år havde været et forholdsvis beskedent antal sager om udenlandske kvinders indrejse i Danmark med henblik på prostitution samt rufferi i forbindelse hermed. Samtidig anførte Rigsadvokaten, at der er grund til at antage, at problemets omfang vil stige i de kommende år. De eksisterende straffebestemmelser på området måtte efter Rigsadvokatens opfattelse anses for tilstrækkelige. Samtidig udtrykte Rigsadvokaten støtte til et eventuelt lovforslag, der giver politiet adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden i sager af den pågældende karakter.

Den 12. juni 2001 afleverede Rigspolitechefen en redegørelse vedrørende aktuel status for den politimæssige indsats mod kvindehandel til Justitsministeriet. Redegørelsen er udarbejdet på baggrund af en systematisk overvågning af området, der blev iværksat i 2000. Konklusionen i redegørelsen er, at udenlandske kvinder udgør en forholdsvis stor andel af de prostituerede, som indgår i det mere organiserede prostitutionsmiljø. Disse kvinders indrejse i Danmark sker ofte ved hjælp af og i vidt omfang på foranledning af kriminelle netværk. Endvidere konkluderes det, at en ændring af straffelovens § 228, stk. 2, til ligeledes at omfatte befordring ind i riget vil styrke retshåndhævelsen i relation til kvindehandel, samt at det ud fra et efterforskningsmæssigt synspunkt er af afgørende betydning, at der er adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden på baggrund af en mistanke om overtrædelse af straffelovens §§ 228 og 229.

Justitsministeriet har på den anførte baggrund overvejet, hvilke ændringer af straffelovgivningen der kan være anledning til at gennemføre som led i indsatsen mod menneskehandel.

Det er i den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at den nugældende lovgivning lever op til de forpligtelser, der påhviler Danmark efter Palermo-protokollen. Menneskehandel vil således kunne straffes efter bl.a. straffelovens § 228 (om rufferi), § 260 (om ulovlig tvang) og § 261 (om ulovlig frihedsberøvelse). Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration har oplyst, at Palermo-protokollen heller ikke kræver ny lovgivning på det udlændingeretlige område.

Også for så vidt angår tillægsprotokollen til FN's konvention om barnets rettigheder om salg af børn mv. er det Justitsministeriets opfattelse, at den nuværende lovgivning opfylder de forpligtelser,

der vedrører kriminalisering af menneskehandel. Justitsministeren vil fremsætte et lovforslag om de lovændringer, der i øvrigt er nødvendige for at ratificere den nævnte protokol. Det pågældende lovforslag vil indeholde en nærmere gennemgang af tillægsprotokollens bestemmelser.

Justitsministeriet finder endvidere, at den danske straffelovgivning lever op til kravene i EU-rammeafgårelsen om at kriminalisere menneskehandel. Imidlertid følger det af rammeafgårelsens artikel 3, at medlemsstaterne skal sikre, at strafmaksimum for menneskehandel under en række nærmere opregnede skærpende omstændigheder er mindst 8 års fængsel.

Som det fremgår af pkt. 7.1., er strafferammen i straffelovens § 228 4 års fængsel, strafferammen i § 229, stk. 1, er 3 års fængsel og strafferammen i § 260 er 2 års fængsel. Den almindelige strafferamme for frihedsberøvelse er 4 års fængsel, jf. § 261, stk. 1, mens straffen er fængsel fra 1 til 12 år, hvis frihedsberøvelsen er sket under skærpende omstændigheder.

Sammenfattende betyder det anførte, at en dansk gennemførelse af rammeafgårelsen vil kræve en lovændring for så vidt angår strafferammen for menneskehandel.

Justitsministeriet foreslår derfor, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, der omhandler alle aspekter af handel med mennesker og den udnyttelse, der ligger bag. Hensigten er ikke at kriminalisere nye forhold – det vil sige forhold, der ikke allerede er omfattet af bl.a. straffelovens §§ 228, 260 og 261. Det er imidlertid Justitsministeriets opfattelse, at en særlig bestemmelse om menneskehandel vil kunne bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod de alvorlige krænkelse af de forurettedes personlige frihed, som menneskehandel udgør. Der er således også en vis signalværdi forbundet med indsættelsen af en særlig bestemmelse om menneskehandel i straffeloven.

I den foreslåede bestemmelse er der fastsat en strafferamme på fængsel indtil 8 år. Justitsministeriet har overvejet, om der i stedet burde fastsættes en lavere strafferamme for visse former for menneskehandel kombineret med en højere strafferamme på 8 års fængsel, hvis der foreligger skærpende omstændigheder – herunder hvis der er tale om forhold, der efter EU-rammeafgårelsen kræver en strafferamme på fængsel i 8 år. Ud fra en lovteknisk vurdering samt ud fra en vurdering af, at en strafferamme på 8 års fængsel vil afspejle de krænkelse af den personlige frihed mv., som menneskehandel er udtryk for, har Justitsministeriet imidlertid valgt at foreslå en almindelig strafferamme på fængsel indtil 8 år, der omfatter alle former for menneskehandel.

En række omstændigheder vil samtidig skulle betragtes som skærpende i forbindelse med strafudmålingen. Det gælder f.eks., hvis forurettede på gerningstidspunktet var under 15 år, og formålet med overtrædelsen var udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, hvis der er tale om organiseret menneskesmugling, eller hvis ofret forsætligt eller groft uagtsomt er blevet bragt i livsfare.

Justitsministeriet finder, at den særlige bestemmelse om menneskehandel bør omfatte både grænseoverskridende handel med mennesker – altså handel med mennesker, der føres ud af Danmark, såvel som handel med mennesker, der føres ind i Danmark – og handel med mennesker »internt« i Danmark. Formålet bag bestemmelsen om at bekæmpe handel med mennesker tilsiger dette, idet de samme hensyn gør sig gældende, uanset om der er tale om en grænseoverskridende handel eller en handel inden for Danmarks grænser – der sker i alle tilfælde et indgreb i den personlige frihed med henblik på udnyttelse af den forurettede. I overensstemmelse hermed sonderer

EU-rammeafgørelsen heller ikke mellem grænseoverskridende menneskehandel og anden menneskehandel.

Forslaget til bestemmelsen i straffelovens § 262 a er formuleret med udgangspunkt i FN-protokollen og EU-rammeafgørelsen om menneskehandel. Bestemmelsen skal således omfatte enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter.

Bl.a. straffelovens §§ 228 og 229 vil fortsat være gældende med henblik på at kunne finde anvendelse i tilfælde, hvor der er tale om rufferi mv., som ikke har karakter af menneskehandel omfattet af den foreslåede bestemmelse i § 262 a.

Det bemærkes, at den foreslåede strafferamme på 8 år i § 262 a om menneskehandel indebærer, at politiet, når betingelserne herfor i retsplejeloven i øvrigt er opfyldt, som led i efterforskningen af sager om menneskehandel vil kunne foretage indgreb i meddelelseshemmeligheden, jf. herved retsplejelovens § 781, stk. 1, nr. 3. Strafferammen på 8 år indebærer bl.a. også, at der i sager om menneskehandel kan ske konfiskation efter bestemmelsen i straffelovens § 76 a om konfiskation med omvendt bevisbyrde.

Det foreslås, at bestemmelsen om menneskehandel indsættes i 26. kapitel i straffeloven om forbrydelser mod den personlige frihed (som § 262 a), idet det er et afgørende og fælles element ved denne form for handel, at der på forskellig vis gøres indgreb i forurettedes frihed til at handle og opholde sig, hvor den pågældende ønsker det.

Det følger af straffelovens § 306, at også juridiske personer vil kunne straffes for overtrædelse af den foreslåede § 262 a. Der henvises i den forbindelse til pkt. 7.1.

Efter artikel 6 i udkastet til EU-rammeafgørelse forpligtes medlemsstaterne til at sikre sig jurisdiktion (straffemyndighed) med hensyn til lovovertrædelser omfattet af rammeafgørelsen, når lovovertrædelsen er begået på dens område (litra a), hvor gerningsmanden er statsborger i den pågældende medlemsstat (litra b), eller når lovovertrædelsen er begået til fordel for en juridisk person, som har sit hjemsted på den pågældende medlemsstats område (litra c). Det er Justitsministeriets opfattelse, at Danmark i medfør af artikel 6, stk. 2, skal afgive en erklæring om, at Danmark i de i artikel 6, stk. 1, litra b nævnte tilfælde (egne statsborgere) betinger jurisdiktion af, at forholdet også er strafbart efter lovgivningen i det land, hvor forholdet blev begået (dobbelt strafbarhed).

Justitsministeriet har endvidere, som det også er tilfældet i forhold til rammeafgørelsen om menneskesmugling, jf. pkt. 6.3., overvejet, om forbeholdsadgangen i artikel 6, stk. 2, tillige bør udnyttes i forhold til jurisdiktionsforpligtelsen i artikel 6, stk. 1, litra c (på vegne af juridiske personer med hjemsted i Danmark). Justitsministeriet finder det – i lighed med det, der er anført i pkt. 6.3. – rigtigst, at der på nærværende tidspunkt tages et forbehold over for jurisdiktionspligten i artikel 6, stk. 1, litra c. Det indebærer, at straffelovens § 8, nr. 5, ikke vil kunne anvendes på forhold omfattet af artikel 6, stk. 1, litra c. Om der måtte være dansk straffemyndighed med hensyn til sådanne tilfælde, vil således bero på de øvrige bestemmelser i straffelovens §§ 6-9.

Det krav, der opstilles til medlemsstaterne i artikel 6, stk. 3, med hensyn til at sikre straffemyndighed i tilfælde, hvor lovovertrædelser omfattet af EU-rammeafgørelsen bliver begået af en af medlemsstatens egne statsborgere uden for den pågældende medlemsstats territorium, er

sammenfaldende med Danmarks forpligtelser efter den europæiske konvention fra 1957 om udlevering af lovovertrædere, jf. bekendtgørelse nr. 36 af 28. september 1963 (Lovtidende C) og konventionen fra 1996 om udlevering mellem Den Europæiske Unions medlemsstater (jf. Folketingstidende 1996-97, tillæg A, s. 4499).

.....

Til nr. 11 (straffelovens § 262 a)

Det foreslås at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven om menneskehandel og at definere dette begreb i overensstemmelse med protokollen til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet (Palermo-konventionen) vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker, herunder særlig kvinder og børn, og EU-rammeafgårelsen om menneskehandel for at sikre en korrekt opfyldelse af Danmarks forpligtelser efter disse retsakter.

Bestemmelsen omfatter samtlige led af handel med mennesker. Formuleringen »rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person,...«, er derfor foretrukket, jf. herved også artikel 3 i FN-protokollen og artikel 1 i EU-rammeafgårelsen. Herefter vil personer, der efter de gældende bestemmelser i f.eks. straffelovens § 260 eller 261 straffes for medvirken, kunne straffes direkte for overtrædelsen af den nye bestemmelse.

De »tvangsmidler«, der opregnes i den foreslåede bestemmelses første stykke, skal med formuleringen »anden utilbørlig fremgangsmåde« anses som en udtømmende opregning. Der kan efter bestemmelsens udformning ikke længere straffes i sammenstød med §§ 260-261 og § 266, da strafansvaret for disse overtrædelser absorberes af ansvaret for overtrædelse af den foreslåede § 262 a.

Tvangsmidlerne anført i stk. 1, nr. 1-3 skal fortolkes i overensstemmelse med de anførte bestemmelser i straffeloven.

For så vidt angår stk. 1, nr. 4, forudsættes her en uoverensstemmelse mellem gerningsmandens og forurettedes opfattelse af den sammenhæng, der er grundlaget for forurettedes disposition. Denne uoverensstemmelse skal være fremkaldt, bestyrket eller udnyttet af gerningsmanden.

Det følger af stk. 1, nr. 5, at menneskehandel også omfattes af bestemmelsen, hvor der anvendes eller har været anvendt »anden utilbørlig fremgangsmåde«. Det vil være en konkret vurdering, hvorvidt dette er tilfældet, men det forudsættes, at der er handlet i strid med redelig handle måde.

Anvendelse af § 262 a forudsætter, at handlen finder sted med henblik på *udnyttelse* af den pågældende på nærmere opregnet vis. Det betyder, at menneskehandlen skal være foretaget med henblik på, at gerningsmanden opnår økonomisk vinding, eller med henblik på gerningsmandens egen udnyttelse af den pågældende. Udnyttelsen kan ske ved »kønslig usædelighed«, der skal fortolkes i overensstemmelse med § 228, stk. 1. »Slaveri« vil foreligge, når en person ud fra en konkret vurdering er berøvet sin frihed og er tvunget til at udføre hårdt arbejde. »Tvangsarbejde« skal fortolkes i overensstemmelse med de gældende internationale instrumenter, heriblandt ILO

konvention nr. 29 af 28. juni 1930 og nr. 105 af 5. juni 1957. Det fremgår af disse, at tvangsarbejde omfatter:

»ethvert Arbejde eller enhver Bistandsydelse, der kræves af en Person under Trussel om en hvilken som helst Straf, og til hvilket den pågældende Person ikke har tilbudt sig frivilligt. Dog skal Udtrykket »tvungent eller pligtmæssigt Arbejde« i nærværende Konventions Forstand ikke omfatte:

a) ethvert i Henhold til Lovgivningen om tvungen Værnepligt krævet Arbejde eller Bistandsydelse til Udførelse af Arbejder af rent militær Art,

b) ethvert Arbejde eller Bistandsydelse, der indgaar som Led i de normale Borgerpligter, der paahviler Borgerne i et fuldtud selvstyrende Land,

c) ethvert Arbejde eller Bistandsydelse, der kræves af en Person som Følge af en over ham ved en judiciel Afgørelse fældet Dom paa Betingelse af, at dette Arbejde eller denne Bistandsydelse udføres under Tilsyn og Kontrol af offentlige Myndigheder, og at vedkommende Person ikke gives i Tjeneste hos eller stilles til Raadighed for Private, Selskaber eller private juridiske Personer,

d) ethvert Arbejde eller enhver Bistandsydelse, der kræves i Tilfælde af »force majeure«, d.v.s. i Krigstilfælde, i Tilfælde, hvor større Ulykker er indtraadt eller truer, saasom: Ildsvaade, Oversvømmelser, Hungersnød, Jordskælv, voldsom Epidemi blandt Mennesker og Dyr, Angreb af skadelige Dyr, Insekter eller Plantesnylttere samt i Almindelighed under alle Omstændigheder, som sætter eller med at sætte hele eller en Del af Befolkningens Liv eller almindelige Eksistensbetingelser i Fare,

e) mindre Arbejder paa Landet, d.v.s. Arbejder, der udføres i vedkommende lokale Samfunds direkte Interesse af dets egne Medlemmer og følgelig kan betegnes som normale Borgerpligter, der paahviler dette Samfunds Medlemmer, under Forudsætning af, at Befolkningen selv eller dens direkte Repræsentanter har Ret til at udtale sig om de paagældende Arbejders Betimelighed«.

Hvis forurettede er en person under 18 år, kan der straffes efter bestemmelsen, selv om der ikke har været anvendt de anførte tvangsmidler. Det er således en kvalificerende omstændighed, at forurettede er under 18 år, jf. udkastets § 262 a, stk. 2, nr. 1. Dette er ligeledes tilfældet, hvis gerningsmanden ved ydelse af betaling eller anden fordel opnår et samtykke fra en person, der har myndighed over forurettede, jf. stk. 2, nr. 2. Den person, der modtager en sådan betaling eller anden fordel, straffes på samme måde. »Anden fordel« kan omfatte andet end økonomisk fordel, eksempelvis tilsagn om personlige tjenester o.lign. for modtageren.

Der henvises i øvrigt til de almindelige bemærkninger under pkt. 7.

Menneskehandel¹ - et menneskerettighedsproblem?

Retshåndhævelse, forebyggelse og støtte til ofre (6.2003 side 259)

Kim Haggren²

»Bordelkonge frikendt« var overskriften på forsidehistorien hos en af landets formiddagsaviser den 14. januar 2003. Forsidehistorien blev illustreret ved hjælp af et helsidesfoto af en leende mand overdrevent udklædt som alfons med en kvinde under hver arm. Manden bekræftede i den følgende artikel, at han ejede et bordel med ca. 75 kvinder fra Østeuropa, som var hentet til Danmark med henblik på prostitution.

På trods heraf frikendte Vestre Landsret ved dom af 13. januar 2003 manden og 8 andre involverede personer i sagen.³ Med denne afgørelse underkendtes en afgørelse fra byretten i Århus, der i november 2002 idømte de ni personer 10 år og 6 måneders fængsel tilsammen for at have indsmuglet cirka 75 baltiske kvinder med henblik på prostitution i Danmark.

Tiltalen mod de ni personer angik alene overtrædelse af straffelovens § 125 a og udlændingelovens § 59, stk. 5 om bistand til ulovligt ophold i Danmark, såkaldt menneskesmugling, og således ikke straffelovens § 228 eller § 229, der vedrører forskellige former for bagmandsvirksomhed i forbindelse med prostitution. Årsagen til dette må sandsynligvis henføres til, at beviserne i sagen hovedsageligt var fremkommet ved telefonaflytning af de tiltalte, hvilket der ikke var hjemmel til at udføre efter den daværende udformning af rufferibestemmelserne i straffeloven.⁴

Landsrettens frifindelse af de tiltalte for bistand til de baltiske pigers ulovlige ophold var begrundet i fortolkningen af udlændingelovens § 59, stk. 5. Landsretten har således antaget, at bestemmelsen ikke kan anvendes i de pågældende tilfælde, idet kvinderne, der var fritaget for visum, ikke opholdt sig i landet ud over 3 måneders fristen i udlændingelovens § 3. Kvinderne har ifølge landsretten derfor ikke haft ulovligt ophold i Danmark i relation til udlændingelovens § 59, stk. 5, 1. pkt., og allerede som følge heraf skete der frifindelse for den del af tiltalen, som vedrørte bistand til ulovligt ophold her i landet. For så vidt angik tiltalen for ulovlig indrejse skete der frifindelse efter en konkret, bevismæssig vurdering.

Landsrettens frifindelse skabte en heftig debat i medierne, hvor der – ud over en generel drøftelse af årsagerne til, at rufferibestemmelserne i straffeloven ikke var blevet anvendt i den konkrete sag – ligeledes blev sat spørgsmålstegn ved den manglende anvendelse af den nye bestemmelse i straffeloven om menneskehandel, straffelovens § 262 a.

Sagen og de efterfølgende politiske udmeldinger illustrerer primært et behov for en begrebsafklaring af, hvad menneskehandel omfatter såvel juridisk som praktisk, og hvorved det adskiller sig fra menneskesmugling. Denne afklaring af forskellene mellem menneskehandel og menneskesmugling, der primært kan henføres til spørgsmålet om samtykke, er helt afgørende og vil nærmere blive diskuteret i det følgende.

Emnet for denne artikel er derfor valgt for at skabe en klarhed over, hvad menneskehandelsbegrebet omfatter, samt hvad der ellers følger af de særlige beskyttelseshensyn, som kan opstilles for ofre for menneskehandel. Analysen er tilrettelagt ud fra et menneskerettighedsperspektiv, således at problemstillingerne behandles på baggrund af såvel national som international regulering.

I det følgende beskrives omfanget af menneskehandlen og den retlige regulering af området med henblik på at fastlægge en definition af menneskehandelsbegrebet. Herefter fokuseres der på de menneskeretlige

beskyttelseskrav, som tilkommer ofrene for menneskehandel. Endelig diskuteres de fremtidige udfordringer på menneskehandelsområdet.

2. OMFANGET AF MENNESKEHANDEL

Handel med mennesker eller »trafficking« er en af de hurtigst voksende former for organiseret kriminalitet i verden og overgår i dag i omfang kun af handel med narkotika samt handel med våben. Det anslås således, at der på verdensplan årligt handles mellem 800.000 og 900.000 mennesker, primært med henblik på seksuel udnyttelse og andre former for tvangsarbejde.⁵

Internationalt har der gennem længere tid været en erkendelse af, at en styrket og samlet indsats er nødvendig for at stoppe dette voksende kriminalitetsområde, og både FN og EU arbejder med at bekæmpe menneskehandel. Således har mange af verdens lande, herunder Danmark, undertegnet FN-konventionen om grænseoverskridende organiseret kriminalitet, hvortil der hører en tillægsprotokol, som specifikt vedrører bekæmpelse af handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn.⁶

I de seneste årtier har der kunnet konstateres en stigende andel af udenlandske prostituerede i det danske prostitutionsmiljø. Det drejede sig i de første år hovedsageligt om asiatiske kvinder, primært thailandske kvinder, der kom til Danmark for at ernære sig som prostituerede. Dette har i de seneste år ændret sig således, at det i dag primært er kvinder fra Østeuropa, blandt andet de baltiske lande, der hentes til Danmark og andre vesteuropæiske lande af kriminelle organisationer.

Rådgivnings Centret om Prostitution i Danmark, PRO-Centret, vurderer således, at der findes ca. 6000 kvindelige prostituerede i Danmark, hvoraf udenlandske kvinder udgør ca. 2000.⁷

Det interessante i denne sammenhæng er, hvor stor en andel af disse kvinder, som er handlet til Danmark.

Rigsadvokaten foretog i 2000 en vurdering af menneskehandelens omfang i Danmark der konkluderede, at antallet af mennesker handlet til Danmark. Rigsadvokaten anførte dog, at det ikke kunne udelukkes, at »mørketallet«⁸ med hensyn til antallet af sådanne sager kunne være betydeligt, samt at der kunne være grundlag for at antage, at problemets omfang er stigende.

Som et led i den intensiverede indsats mod menneskehandel foretog Rigspolitichefen ligeledes i 2000 en såkaldt »fact-finding mission« til de baltiske lande.⁹ Formålet var bl.a. at belyse omfanget og karakteren af menneskehandel fra Baltikum. Det var imidlertid ikke muligt, at fastlægge det præcise omfang af menneskehandel fra de baltiske lande, men rapporten konkluderer, at der »under alle omstændigheder er tale om et betydeligt antal baltiske kvinder, der virker og udnyttes som prostituerede i udlandet«.¹⁰

På baggrund af undersøgelsesresultaterne anbefalede Rigspolitichefen en intensivering af det internationale samarbejde for at bekæmpe menneskehandel, herunder bl.a. med udgangspunkt i det retshåndhævende samarbejde i Task Forcen om organiseret kriminalitet i Østersøregionen.¹¹ Rapporten anbefalede videre, at der i Task Force regi skal tages initiativ til en forstærket præventiv indsats, hvor personer, der er potentielle ofre for menneskehandel, oplyses og advares mod menneskehandel. Endelig anbefalede rapporten en intensivering af den Internationale retshåndhævende indsats med bl.a. det formål at kortlægge og afdække handelsveje og implicerede organiserede kriminelle netværk i regionen.

Herudover iværksatte Rigspolitichefen i efteråret 2000 en systematisk politimæssig overvågning af forhold, som kan sættes i forbindelse med menneskehandel. Denne overvågning indebærer, at de for politiet tilgængelige oplysninger om forhold, der antages at have forbindelse med menneskehandel, indsamles, registreres og undergives kriminalitetsanalyse. Lignende overvågningsordninger findes på andre kriminalitetsområder som for eksempel narkotikakriminalitet, rockerkriminalitet og

menneskesmugling.

På trods af disse tiltag er det i dag fortsat ikke muligt at angive et præcist antal af mennesker, der er handlet til Danmark. Det er dog den generelle opfattelse at omfanget af mennesker handlet til Danmark er stigende og i højere grad end tidligere organiseres af kriminelle netværk fra primært Østeuropa. Som et resultat heraf har dansk politi intensiveret sit samarbejde med de øvrige retshåndhævende myndigheder i Østersø-regionen bl.a. som nævnt gennem samarbejdet i Task Forcen om organiseret kriminalitet i Østersøregion, men også i høj grad i Europol-regi.¹²

3. INTERNATIONAL REGULERING AF MENNESKEHANDEL

3 a. Tvangsarbejde

Den første menneskerettighed, som opnåede at blive beskyttet ved en international traktat, var retten til ikke at blive holdt i slaveri.¹³ Traktaten var, ud over at binde de deltagende lande på et folkeretligt grundlag, medvirkende til, at forbuddet mod slaveri blev udviklet som en fundamental norm i folkeretten – såkaldt jus cogens – hvilket betød, at enhver stat er bundet af forbuddet, uanset om den har undertegnet traktaten eller ej.

Forbuddet mod slaveri er i dag således en helt grundlæggende menneskerettighed. I den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) fastslår artikel 4, stk. 1, at ingen må holdes i slaveri eller trældom. Bestemmelsens stk. 1 indeholder således et generelt forbud, der konstituerer en ufravigelig og individuel rettighed. Artikel 4, stk. 2 indeholder ligeledes et generelt forbud mod at pålægge individer at udføre tvangs- eller pligtarbejde, som imidlertid modificeres af definitionerne i stk. 3.¹⁴

Bestemmelsen har kun været anvendt få gange i retspraksis, men det kan ud fra bestemmelsens ordlyd fastlægges, at tvangsarbejdet har karakter af forskellige former for ufrivillighed. Kriteriet ufrivillighed har i flere sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) givet anledning til en praksis, hvor arbejdsforpligtigelser knyttet til bestemte erhverv er blevet anset som indgået frivilligt på baggrund af den pågældendes valg af erhverv.¹⁵ Det interessante i forbindelse med menneskehandel er således, hvorvidt det overhovedet giver mening at tale om frivillighed, og dermed samtykke, i relation til menneskehandel. Dette er afgørende i forhold til, hvorvidt menneskehandel *per se* konstituerer en overtrædelse af EMRK artikel 4.

Herudover indeholder Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder i artikel 5 ligeledes et forbud mod slaveri og tvangsarbejde.¹⁶ Dette forbud, der fastlægges i artikel 5, stk. 1 og 2, svarer til den enslydende artikel 4, stk. 1 og 2 i den Europæiske Menneskerettigheds Konvention. En nyskabelse er imidlertid chartrets artikel 5, stk. 3, der indeholder et direkte forbud mod menneskehandel. Bestemmelsen indeholder imidlertid ikke en definition af, hvad menneskehandelsbegrebet nærmere omfatter. I forklaringen¹⁷ til artiklen nævnes det bl.a. at: »Stk. 3 er en umiddelbar følge af princippet om den menneskelige værdighed og tager hensyn til den senere tids udvikling inden for kriminaliteten, f.eks. lukrativ organiseret illegal indvandring eller seksuel udnyttelse«. Herudover nævner kommentaren konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen, herunder artikel 27, stk. 1, der tager sigte på organiseret illegal indvandring.¹⁸ Henvisningen til illegal indvandring og Schengen-aftalen skaber umiddelbart tvivl om indholdet og rækkevidden af EU-chartrets menneskehandelsbegreb.

Denne tvivl vedrørende indholdet af bestemmelserne i EMRK og EU-chartret aktualiserer behovet for at kunne fastlægge en definition af begrebet menneskehandel.

3 b. Definition af menneskehandel

FN-konventionen om menneskehandel:

FN's Generalforsamling vedtog den 9. november 1998 resolution nr. 53/111 og resolution nr. 53/114, hvorved det blev besluttet at etablere en åben ad hoc-komité med det formål at udarbejde en omfattende international konvention til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt supplerende internationale instrumenter til bl.a. bekæmpelse af handel med kvinder og børn. Den endelige konvention om grænseoverskridende organiseret kriminalitet blev vedtaget af FN's Generalforsamling ved resolution nr. 25 af 15. november 2000. I den forbindelse vedtog FN's Generalforsamling samtidig en særlig protokol til konventionen, der havde fokus på en bestemt form for grænseoverskridende kriminalitet, nemlig bekæmpelse af menneskehandel. Danmark undertegnede konventionen og protokollen, den såkaldte Palermo-protokol,¹⁹ om bekæmpelse af menneskehandel den 12. december 2000.²⁰

Formålet med Palermo-protokollen er at forebygge og bekæmpe menneskehandel samt at beskytte og hjælpe ofre. Ved Palermo-protokollen forpligtes de lande, der ratificerer protokollen, til at kriminalisere menneskehandel samt at sikre bistand til – og beskyttelse af – ofre for menneskehandel. Flertallet af EU-landene har ikke ratificeret konventionen eller menneskehandels protokollen på nuværende tidspunkt, hvilket primært kan henføres til, at der fra den juridiske tjeneste i Rådet for Den Europæiske Union har været et ønske om en samlet ratificering blandt EU landene. Enkelte EU-lande²¹, herunder Danmark, har dog selv ratificeret konventionen og menneskehandels protokollen, hvilket for Danmarks vedkommende skete i forbindelse med FN's 58. Generalforsamling i efteråret 2003.

Palermo-protokollen kræver ifølge artikel 17 mindst 40 ratifikationer for at træde i kraft, hvilket pr. 26. september 2003 blev opnået, da bl.a. Polen og Rwanda ratificerede protokollen. Dette resulterer ifølge protokollens artikel 17 i, at den træder i kraft 90 dage herefter, dvs. den 25. december 2003. Selve konventionen er trådt i kraft den 29. september 2003.²²

Det fremgår af protokollens artikel 3, litra a, at der tale om menneskehandel, når en person rekrutteres, transporteres, overføres, skjules eller modtages ved hjælp af trusler, tvang, bortførelse, bedrageri, magtmisbrug, udnyttelse af en sårbar stilling eller ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, og det sker med det formål at udnytte vedkommende. Der foreligger udnyttelse ifølge konventionen, når handlingen sker med henblik på udnyttelse af en anden person til prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft.

Det følger endvidere af artikel 3, litra b, at det er uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til udnyttelsen, hvis gerningsmanden har gjort brug af de tvangsmidler mv., der er beskrevet i bestemmelsen.

Endelig følger det af artikel 3, litra c og d, at der også er tale om menneskehandel, når en person under 18 år bliver rekrutteret, transporteret, overført, skjult eller modtaget med henblik på udnyttelse, selv om gerningsmanden ikke har gjort brug af de tvangsmidler mv., som er beskrevet i bestemmelsen.

EU-rammeafgørelsen om menneskehandel:

Definitionen af menneskehandel i Palermo-protokollen blev suppleret af Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel af 19. juli 2002.²³

Retsgrundlaget for forslaget til rammeafgørelsen er artikel 31, litra e) i Traktaten om Den Europæiske Union (TEU). TEU artikel 31, litra e) indeholder hjemmel til gradvis vedtagelse af foranstaltninger til fastsættelse af mindsteregler for, hvad der udgør kriminelle handlinger, og for straffene for organiseret kriminalitet, terrorisme og ulovlig narkotikahandel. Det er i forbindelse med den følgende diskussion om forholdet mellem menneskehandel og ulovligt ophold værd at bemærke, at spørgsmål om udlændinges indrejse og ophold henhører under afsnit 4 i Traktaten om det Europæiske Fællesskab (TEF), og regler herom vil derfor ikke kunne fastsættes i medfør af TEU artikel 31, litra e).

Formålet med EU-rammeafgårelsen om bekæmpelse af menneskehandel er at sikre, at der sker en tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning på området. Det fremgår således af rammeafgårelsens artikel 10, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme kravene i rammeafgårelsen inden den 1. august 2004.

Således forpligter *artikel 1* medlemsstaterne til at sikre, at rekruttering, transport eller overførelse af en person – herunder at huse, modtage eller overdrage vedkommende – eller overførelse af kontrollen med den pågældende er strafbart. Det er dog en betingelse, at dette sker ved hjælp af tvang, magt eller trusler, bedrageri, misbrug af autoritet eller andre former for misbrug, afgivelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra den person, der har kontrol med en anden person. Endvidere er det en betingelse, at formålet hermed er at udnytte den pågældendes arbejde i form af slaveri eller tvangsarbejde eller til prostitution eller anden seksuel udnyttelse, herunder i forbindelse med pornografi. Efter artikel 1, stk. 3 kræves det, i tilfælde hvor forurettede er en person under 18 år, ikke, at der er anvendt de opregnede tvangsmidler.

Definitionen af menneskehandel i rammeafgårelsen svarer således i det væsentlige til definitionen i FN-protokollen.

Europol-konventionen:

Europol-konventionen,²⁴ der regulerer forholdene vedrørende det europæiske politisamarbejde Europol, indeholder i bilaget til konventionen følgende definition på menneskehandel:

»ved menneskehandel forstås det forhold, at et menneske underkastes en anden persons faktiske og ulovlige magt ved hjælp af vold eller trusler eller ved misbrug af et autorisationsforhold med henblik på bl.a. at udnytte andre til prostitution, at udnytte mindreårige og anvende seksuel vold over for dem eller at opnå økonomisk vinding ved andres afståelse af børn«.

Som det fremgår af denne definition, tager den – i højere grad end FN-protokollen og Rammeafgårelsen – sigte på menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse, og således ikke slaveri eller tvangsarbejde. Denne forskel kan henføres til, at Europol er oprettet som en operativ organisation, hvis formål er at bekæmpe den aktuelle form for organiseret kriminalitet. Definitionen afspejler således, at menneskehandel i dag i Europa – ud fra en operativ politimæssig synsvinkel – først og fremmest begås med seksuel udnyttelse for øje.

Den danske straffelov om menneskehandel:

Den 31. maj 2002 vedtog Folketinget at indsætte en ny bestemmelse i straffeloven om menneskehandel, straffelovens § 262 a,²⁵ som er formuleret med udgangspunkt i FN-tillægsprotokollen og Rammeafgårelsen. Bestemmelsen har til hensigt at omfatte enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter. Danmark vil således på grundlag heraf opfylde kravene til gennemførelse i rammeafgårelsens artikel 10 og ratificering af FN-protokollen.

Bestemmelsen er en specifik menneskehandelsbestemmelse, som omfatter alle aspekter af handel med mennesker og den udnyttelse, der ligger bag. Herudover indebærer bestemmelsen og strafferammen heri på fængsel indtil 8 år, at politiet, når betingelserne herfor i retsplejeloven i øvrigt er opfyldt, som led i efterforskningen af sager om menneskehandel vil kunne foretage indgreb i meddelelshemmeligheden (telefonaflytning mv.). Endvidere vil der i sager om menneskehandel kunne ske konfiskation efter bestemmelsen i straffelovens § 76 a om konfiskation med omvendt bevisbyrde. I overensstemmelse med FN-protokollen og Rammeafgårelsen kræves der efter stk. 2, nr. 1, for så vidt angår tilfælde, hvor forurettede er en person under 18 år, ikke, at der er anvendt de opregnede tvangsmidler.

Det fremgår af bemærkningerne til lovforslaget, at det ikke var meningen med indsættelsen af § 262 a at

kriminalisere nye forhold – det vil sige forhold, der ikke allerede er omfattet af bl.a. straffelovens §§ 228, 260 og 261. Efter bestemmelsen er det således et afgørende og fælles element ved menneskehandel, at der på forskellig vis gøres indgreb i forurettedes frihed til at handle og opholde sig, hvor pågældende ønsker det. Særlig interessant i denne sammenhæng er § 262 a, punkt 5 om »anden utilbørlig fremgangsmåde«, der må anses for at omfatte FN-protokollens artikel 3 a om »udnyttelse af en sårbar stilling«. Dette begreb kendes ikke i samme udstrækning fra dansk strafferetspleje, og anvendelsen heraf må derfor forventes at skabe en række afklaringsproblemer i praksis.

Herudover er det vigtigt at bemærke, at § 262 a om menneskehandel afgørende adskiller sig fra menneskesmugling ved, at der i sager om menneskehandel per definition vil være tale om et indgreb i den enkeltes personlige frihed med henblik på udnyttelse af denne. Dette vil typisk ikke være tilfældet i sager om menneskesmugling, som efter udlændingelovens § 59, stk. 5 omhandler personer, der »forsætlig bistår« til ulovlig indrejse eller ophold i Danmark. Heri ligger der et samtykke til den ulovlige indrejse eller ophold, som ikke er indeholdt i menneskehandelsbestemmelsen.²⁶ Dette betyder dog ikke, at bistand til ulovlig indrejse ikke kan ændre karakter og konstituere en overtrædelse af § 262 a. Dette vil for eksempel være tilfældet i sager, hvor personen undervejs eller efter ankomsten til Danmark bliver udnyttet ved kønslig usædelighed eller anden form for tvangsarbejde ved anvendelse af en af de i stk. 1, nr. 1-5 nævnte tvangsmidler. I disse tilfælde vil der i givet fald kunne rejses tiltale efter såvel udlændingelovens regler om bistand til ulovlig indrejse som straffelovens menneskehandelsbestemmelse.

Det er i denne forbindelse også værd at bemærke, at bestemmelsen om menneskehandel ifølge forarbejderne både omfatter grænseoverskridende menneskehandel – altså handel med mennesker, der føres ind og ud af Danmark – og handel med mennesker internt i Danmark. Herudover finder bestemmelsen anvendelse på forhold, hvor mennesker handles internt i Danmark. Årsagen hertil er, at det er de samme hensyn, som gør sig gældende, uanset om der er tale om en grænseoverskridende handel eller en handel inden for Danmarks grænser – der sker i alle tilfælde et indgreb i den personlige frihed med henblik på udnyttelse af den forurettede.

Foreløbig definition:

Den ovenstående gennemgang af FN-protokollen, Rameafgørelsen, Europol-konventionen og straffelovens § 262 a har illustreret, at definitionen på menneskehandel kan opdeles i 3 punkter:

- rekruttering, transport, overførsel, husning eller efterfølgende modtagelse af en person,
- ved hjælp af enten trusler, frihedsberøvelse, ulovlig tvang, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse, eller anden utilbørlig fremgangsmåde,
- med henblik på at udnytte den pågældende ved prostitution eller anden form for kønslig usædelighed, til tvangsarbejde, til slaveri eller slaverilignende forhold eller med henblik på fjernelse af organer.

Såfremt disse kriterier er opfyldt i den konkrete sag, er der i givet fald tale om menneskehandel.²⁷ Det er i den forbindelse uden betydning, om den pågældende har givet sit samtykke til udnyttelsen. Dette er særlig interessant i relation til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols eventuelle fremtidige anvendelse af EMRK artikel 4 på sager om menneskehandel.

Ved vurderingen af, hvorvidt der er tale om tvangs- eller pligtarbejde, har Domstolen som omtalt lagt vægt på, om arbejdet var frivilligt, og om det har været urimeligt eller har indebåret uundgåelige vanskeligheder, og dermed om det har været uproportionalt.²⁸

Spørgsmålet om ufrivillighed har som nævnt i flere sager fra Domstolen givet anledning til en praksis, hvorved arbejdsforpligtelser knyttet til et bestemt erhverv er blevet anset som indgået frivilligt pga. den pågældendes valg af erhverv.²⁹ Domstolen har endvidere i flere sager fastholdt spørgsmålet om samtykke

som et centralt element i diskussionen om overtrædelse af artikel 4.³⁰

Den generelle praksis fra Domstolen har imidlertid vist, at Domstolen i en række tilfælde har anlagt en såkaldt dynamisk eller målrettet fortolkning af konventionens bestemmelser. Domstolen har således i flere af sine afgørelser udtalt, at fortolkningen af konventionen må tage sit udgangspunkt i »present-day conditions« for at sikre en tidssvarende beskyttelse.³¹ Anvendelsen af den dynamiske fortolkning i konkrete sager har i praksis været afhængig af en række forskellige faktorer, herunder bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelsen indeholder formuleringer, der tillader et vist rum for fortolkning,³² eller om bestemmelsen indeholder et helt fundamentalt princip i konventionsbeskyttelsen.³³

Herudover har Domstolen taget hensyn til, hvorvidt der har udviklet sig en international konsensus med hensyn til reguleringen af det område, som ligger til bedømmelse.³⁴

I forhold til reguleringen af menneskehandel må det konstateres, at der i stadig højere grad udvikler sig en international konsensus vedrørende indholdet af den retlige beskyttelse af ofre for menneskehandel. Som gennemgået ovenfor kan definitionen på menneskehandel overordnet inddeles i 3 punkter. Et vigtigt led heri er, at der ikke kan samtykkes til menneskehandel, da menneskehandel bl.a. er defineret som et indgreb i den personlige frihed. Det kan modsat udledes, at såfremt der foreligger et samtykke til f.eks. prostitution, som ikke er opnået ved hjælp af enten trusler, frihedsberøvelse, ulovlig tvang, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse, eller anden utilbørlig fremgangsmåde, vil der alene være tale om menneskehandel, såfremt forurettede er under 18 år.

Som følge heraf vil man kunne forestille sig, at Domstolen i fremtidige sager om anvendelse af artikel 4 i forhold til menneskehandel vil skulle vurdere, i hvor høj grad der i den konkrete situation foreligger et »ægte« samtykke, samt grænserne for hvor langt et forudgående samtykke rækker. I den forbindelse vil der opstå situationer, hvor personen oprindeligt har samtykket til prostitution, men undervejs føler sig presset til at fortsætte enten af økonomiske eller andre årsager, samt situationer, hvor personen ikke får den lovede betaling fra bagmændene. Disse eksempler illustrerer, at der i mange tilfælde vil opstå situationer, hvor der kan opstå tvivl om, hvorvidt samtykket stadig kan gøres gældende, og dermed om der er tale om menneskehandel. Dette nødvendiggør efter min opfattelse, at Domstolen må bevæge sig væk fra den traditionelle tankegang om samtykke og forudgående samtykke som led i valget af erhverv. Spørgsmålet er i den forbindelse, hvilke faktorer Domstolen i stedet skal fokusere på som parametre for overtrædelse af artikel 4.

I en sag fra den indiske højesteret vedrørende forholdene for nogle bygningsarbejdere³⁵ bemærkede retten:

»It is obvious that ordinarily no one would willingly supply labour or service for another for less than the minimum wage, when he knows that under the law he is entitled to get minimum wage for the labour or service provided by him. It may therefore be legitimately presumed that when a person provides labour or service to another against receipt of remuneration which is less than the minimum wage, he is acting under the force of some compulsion which drives him to work though force which compels a person to provide labour or service to another or it may even be compulsion arising from hunger or poverty, want and destitution. Any factor which deprives a person of a choice of alternatives and compels him to adopt a particular course may properly be regarded as 'force' and if labour or service is compelled as a result of such 'force' it would.«

Dommens præmisser illustrerer således en bred fortolkning af begrebet tvangsarbejde, der i stedet for samtykket i den konkrete arbejdsrelation fokuserer på, hvad en person, som befinder sig i en normal situation, ville acceptere. Denne fremgangsmåde indebærer således, at Domstolen både skal kunne fastlægge en objektiv målestok for det acceptable i et aftaleforhold og skal kunne anlægge en meget skarp vurdering af de faktiske og personlige forskelle i den konkrete aftalereation mellem de involverede parter. Der vil således kunne lægges vægt på forskelle i parternes udgangspunkt for at indgå en aftale,

således at et samtykke ikke vil kunne gøre gældende i situationer, hvor den ene part er i en uforholdsmæssigt stærkere situation end modparten. Dette er i overensstemmelse med FN-protokollen, som i definitionen på menneskehandel direkte omtaler udnyttelse af en sårbar stilling, der som omtalt også er indeholdt i straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 5 om »anden utilbørlig fremgangsmåde«.

Dette må således antages at få betydning for Domstolens fremtidige anvendelse af EMRK artikel 4 på sager om menneskehandel og dermed medvirke til et andet udgangspunkt med mindre fokus på et eventuelt samtykke.

4. FOREBYGGELSE OG STØTTE TIL OFRENE FOR MENNESKEHANDEL – DE MENNESKERETLIGE BESKYTTELSKRAV

Af formålsbestemmelsen til FN-protokollen fremgår det, at de kontraherende parter forpligter sig til, at der ud over bekæmpelsen af menneskehandel også skal fokuseres på forebyggelse og beskyttelse af ofre for menneskehandel.

For så vidt angår *beskyttelse af ofre* for menneskehandel, fremgår det således af FN-protokollens artikel 6, at det i visse tilfælde, og i det omfang det er muligt efter national ret, skal sikres, at ofrenes privatliv og identitet beskyttes, herunder bl.a. ved, at straffesager, der vedrører menneskehandel, skal være fortrolige. Endvidere skal det sikres, at nationale regler gør det muligt i passende tilfælde at underrette ofre for menneskehandel om de relevante retsskridt samt at give ofre mulighed for at udtale sig under straffesagen.

De kontraherende parter skal ifølge protokollen tillige overveje at gennemføre foranstaltninger med henblik på at sikre, at ofre for menneskehandel rehabiliteres fysisk, psykisk og socialt. Herunder skal det overvejes at etablere en passende bolig for ofre samt at tilbyde juridisk rådgivning om deres rettigheder og om mulighederne for bl.a. beskæftigelse og uddannelse. De kontraherende stater skal endvidere bestræbe sig på at værne om ofrenes sikkerhed, så længe disse befinder sig på statens område og sikre ofre mulighed for at opnå erstatning.

Herudover skal de kontraherende stater overveje at gennemføre foranstaltninger, der giver ofre for menneskehandel mulighed for i passende tilfælde at opholde sig midlertidigt eller permanent på statens territorium.

Endelig skal de kontraherende stater ifølge protokollen også tage skridt til at forebygge menneskehandel og afdække årsagerne til, at mennesker, navnlig kvinder og børn, bliver ofre for denne form for kriminalitet. Der skal endvidere bl.a. gennem bilateralt og multilateralt samarbejde iværksættes eksempelvis uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle foranstaltninger.

FN-protokollen er fulgt op af FN's Højkommissær for Menneskerettigheder, der i maj 2002 afleverede en rapport om menneskehandel til FN's Økonomiske og Sociale Råd.³⁶ Rapporten indeholder en lang række principper og retningslinjer vedrørende retshåndhævelse, forebyggelse og beskyttelse af ofre for menneskehandel og fastlægger som et grundlæggende princip, at sikringen af menneskerettighederne skal være det centrale element i enhver indsats på området.

Rapporten foreslår bl.a., at der som et led i forebyggelsen af menneskehandel skal fokuseres på årsagerne til, hvorfor der er en stadig stigende efterspørgsel efter seksuelle ydelser, og som et element heri skal potentielle kunder informeres om menneskehandelsproblematikken.

Herudover foreslår rapporten endvidere, at landene skal udvikle en vejledning, eller en såkaldt »code of conduct«, der skal indeholde retningslinjer for korrekt opførsel for offentligt ansatte i forbindelse med tjenesterejser i udlandet samt konsekvenser forbundet med at bryde disse. Retningslinjerne kan ifølge

rapporten bl.a. indeholde et forbud mod seksuel udnyttelse af mennesker, som det antages er ofre for menneskehandel.

EU-rammeafgørelsen om menneskehandel indeholder ikke i samme omfang som FN-protokollen en bredspektret indsats, der omfatter både retshåndhævelse, forebyggelse og beskyttelse af ofre for menneskehandel. Rammeafgørelsen fokuserer således primært på retshåndhævelsen og dermed bekæmpelsen af menneskehandel. Er forurettede imidlertid et barn, skal medlemsstaterne efter artikel 7 i rammeafgørelsen træffe mulige forholdsregler for at sikre passende hjælp til barnets familie.

For at følge op på særligt forpligtigelserne i FN-protokollen fremlagde regeringen den 2. december 2002 en *handlingsplan om bekæmpelse af handel med kvinder*.³⁷

Handlingsplanen indeholder kun initiativer rettet specifikt mod handel med kvinder og således ikke børn. Denne fokusering på handel med kvinder må antages at kunne henføres til, at problemet med menneskehandel i Danmark primært omfatter kvinder, som udnyttes med henblik på prostitution her i landet. Det må imidlertid antages, at en del af denne gruppe, som udnyttes seksuelt, omfatter også børn – såvel piger som drenge – hvorfor det efter min opfattelse bør overvejes, om også denne gruppe bør være omfattet i forbindelse med fremtidige initiativer på området. FN's Højkommissær anbefaler ligeledes i sin rapport til det Økonomiske og Sociale Råd, at der på grund af børns særlig udsatte situation tages specielle initiativer for at beskytte og støtte børn, som har været ofre for menneskehandel.

Den danske handlingsplan mod bekæmpelse af handel med kvinder bygger i overensstemmelse med protokollen på en trestrengt strategi: retsforfølgelse af de kriminelle bagmænd, forebyggelse af menneskehandel og støtte til ofre. De konkrete initiativer i handlingsplanen er imidlertid fokuseret på forebyggelse af menneskehandel og støtte til ofre, da der på retshåndhævelsesområdet – som omtalt ovenfor – allerede er iværksat en række foranstaltninger for at bekæmpe menneskehandel.

Handlingsplanen lægger først og fremmest op til en støtte til ofre for menneskehandel. I den forbindelse foreslås udvikling af en model for forberedt hjemsendelse af kvinder, der befinder sig i Danmark og som er ofre for menneskehandel. Som led i denne model foreslås – i overensstemmelse med FN-protokollen – etablering af et værested til ofre for menneskehandel, hvor kvinderne kan modtage juridisk, medicinsk, social og psykologisk støtte.

Som en forudsætning for denne indsats har Udlændingestyrelsen fastsat udrejsefristen til 15 dage – svarende til fristen i udlændingelovens § 33, stk. 2 om afslag på opholdstilladelse. Dette lovlige ophold giver mulighed for, at både myndigheder, relevante interesseorganisationer og andre civile aktører kan yde ofre støtte på det etablerede værested og blandt andet sikre, at kvinderne kan sendes tilbage til hjemlandet med en formindsket risiko for igen at ende hos de samme kriminelle bagmænd, som handlede dem i første omgang.

Dette styrker således kvindernes muligheder for en succesfuld repatriering i hjemlandet, hvorfor deres chancer for at slippe ud af fremtidig menneskehandel forbedres. Herudover skal perioden på værestedet anvendes til at planlægge kvindens hjemsendelse gennem kontakter til hjemlandets myndigheder, relevante interesseorganisationer og andre civile aktører. Dette sker for at sikre, at kvindens hjemland er parat til at modtage kvinden og fortsætte repatrieringen. Det er derfor en del af modellen, at der etableres samarbejdsrelationer mellem myndigheder og interesseorganisationer samt andre civile aktører i Danmark og i ofrenes hjemlande.

Perioden giver endelig mulighed for, at kvinderne kan afgive oplysninger til de danske myndigheder, som kan fremme efterforskningen og retsforfølgelsen af bagmændene. Det er dog ikke en betingelse ifølge handlingsplanen, at kvinderne samarbejder med politiet for at kunne opholde sig i Danmark i 15 dages perioden og dermed modtage de medfølgende støttetilbud. Det vil imidlertid være politiet, der indstiller til udlændingemyndighederne, om der i det konkrete tilfælde er tale om menneskehandel ifølge straffelovens

§ 262 a, som er forudsætningen for det midlertidige ophold.

Dette forhold kan skabe tvivl om ofrets reelle valgfrihed i disse situationer, da politiet i mange situationer vil have brug for kvindens vidneudsagn for at kunne bedømme, hvorvidt der er tale om menneskehandel. Modsat kan der argumenteres for, at der med straffemaksima på 8 års fængsel i § 262 a er mulighed for indgreb i meddelelshemmeligheden, hvilket kan betyde, at det hverken efterforskningsmæssigt eller ved en eventuel senere straffesag i samme grad er nødvendigt at anvende kvindernes vidneudsagn for at få dømt bagmændene.

Forebyggelsen af handel med kvinder er det andet led i handlingsplanen. Da menneskehandel er et relativt nyt fænomen i Danmark, udgør det en central del af indsatsen at skabe mere viden om alle aspekter af kvindehandlen samt at træne relevante aktører og udveksle erfaringer. Det foreslås således i handlingsplanen at fremme samarbejdet mellem de relevante aktører på området: Politi, immigrationsmyndigheder, sociale myndigheder, interesseorganisationer samt andre relevante civile aktører.

Ifølge handlingsplanen er en del af forebyggelsen også at forhindre proformaægteskaber, da udenlandske prostituerede opholder sig her i landet blandt andet ved hjælp af denne type ægteskaber. Det er i udlændingelovens § 9, stk. 9 fastsat, at der ikke kan gives opholdstilladelse på baggrund af et ægteskab eller fast samlivsforhold, såfremt der er bestemte grunde til at antage, at det afgørende formål med ægteskabets indgåelse eller etableringen af samlivsforholdet er at opnå opholdstilladelse.

Herudover indeholder handlingsplanen initiativer som:

- etablering af en hotline, hvor ofre for menneskehandel/udenlandske prostituerede kan få oplysning i forhold til myndighederne, herunder sundhedsmyndigheder og politi samt informationer om støttetilbud.
- Etablering af opsøgende teams (kulturformidlere) til informations- og rådgivningsarbejde samt udvikling af træningsprogram for kulturformidlerne.
- Seminar for danske myndigheder og danske interesseorganisationer om menneskehandel.
- Annoncekampagne rettet mod potentielle kunder og den brede offentlighed. Udarbejdelse af skriftligt informationsmateriale til udenlandske kvinder i prostitution.

Flere af de ovenstående initiativer i handlingsplanen, bl.a. etablering af et værested for ofrene og hotlinen, er allerede igangsat.

5. DE FREMTIDIGE UDFORDRINGER

Som det er fremgået af ovenstående gennemgang, er den danske indsats mod menneskehandel i dag et prioriteret område, der i høj grad efterlever de anbefalinger, som bl.a. er fastlagt ved FN-protokollen. Således er der på retshåndhævelsesområdet, foruden vedtagelsen af menneskehandelsbestemmelsen i straffelovens § 262 a, gjort en stor indsats gennem den systematiske politimæssige overvågning, hvor der løbende indsamles og udveksles informationer i samarbejde med udenlandske myndigheder.

Det er dog værd at notere sig, at § 262 a, der nu har været i kraft i over 1 år, endnu ikke har været anvendt i praksis. Dette er næppe et udtryk for, at menneskehandel ikke forekommer i Danmark, eller at der mangler politimæssig indsats eller prioritering på området. Det kan derimod muligvis ses som et udtryk for, at kvinderne ikke har mulighed for eller tør risikere at kontakte politiet. På trods af mulighederne for at anvende indgreb i meddelelshemmeligheden er ofrets samarbejde med de retshåndhævende myndigheder tilsyneladende stadig afgørende for, at der kan gennemføres sager om

menneskehandel mod formodede bagmænd.

En løsningsmodel kunne være at satse endnu mere på en succesfuld repatriering i ofrets hjemland. En sådan model kunne, ud over etablering af bedre kontakter til både officielle myndigheder og til interesseorganisationer, også indebære økonomisk støtte til kvinden eller den modtagende organisation i hjemlandet. Som ordningen er udformet i dag, har hverken kvinderne eller de modtagende organisationer i hjemlandene mulighed for økonomisk støtte, hvilket formindsker kvindernes incitamentet til at kontakte de relevante myndigheder her i landet.

Det kan i den forbindelse også overvejes, som forslået af FN's Højkommissær for Menneskerettigheder i rapporten til FN's Sociale og Økonomiske Råd,³⁸ at forbedre ofrenes muligheder for at anlægge civile søgsmål mod bagmændene³⁹ eller at overføre konfiskerede midler fra disse til fonde, hvis formål er at hjælpe ofre økonomisk med at etablere sig i deres hjemlande og dermed sikre en succesfuld repatriering.

Endelig forestår der den mulighed, som bl.a. kendes fra Italien, at ofrene får mulighed for at blive i landet, og at myndighederne hjælper dem med at finde et lovligt arbejde og et fast sted at bo.

Disse løsningsmodeller er hver især karakteriserede ved, at de opstiller alternativer for kvinden, som dermed vil have et incitament til at samarbejde med myndighederne.

En anden, men ikke mindre væsentlig problemstilling er information om problemet rettet mod både de reelle og potentielle ofre for menneskehandel samt kunderne. Der er som et led i den danske handlingsplan gennemført en annoncekampagne om menneskehandel, som sigter mod at oplyse potentielle kunder og den almene danske befolkning om udnyttelsen af disse kvinder.⁴⁰ Herudover har Danmark deltaget aktivt i den såkaldte Nordisk-Baltiske informationskampagne om menneskehandel, hvori der blev afholdt en række seminarer i de baltiske lande med deltagelse af en lang række repræsentanter fra de retshåndhævende myndigheder, interesseorganisationer og andre civile aktører. Endelig har International Organisation for Migration (IOM) støttet en informationskampagne i de baltiske lande, hvor der med tv-spots og plakater har været advaret mod denne form for kriminalitet.

Der bliver således generelt gjort en stor indsats for at orientere om problemet og holdningsbearbejde de forskellige involverede parter. Det er imidlertid helt afgørende, at denne informationsindsats fortsætter, således at kvinderne ikke lokkes ud i prostitution under falske forudsætninger.

En tredje problemstilling udgøres af den manglende uafhængige forskning på området. Der består et stadig stigende behov for bedre viden om og indsigt i denne form for organiseret kriminalitet og dens udbredelse. Der eksisterer i dag fortsat ikke viden om mange faktiske forhold vedrørende menneskehandel samt om de nærmere årsager til menneskehandlens opståen og udbredelse, der er nødvendige for at bekæmpe denne form for organiseret kriminalitet mest effektivt.⁴¹

Det er i den forbindelse, efter min opfattelse, vigtigt ikke kun at fokusere på menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse. Der har særlig i de europæiske lande, herunder i Danmark og specielt i Sverige, været en tendens til i forbindelse med håndtering af menneskehandelsproblematikken udelukkende at fokusere på den seksuelle udnyttelse af kvinder i forbindelse med prostitution. Dette har som omtalt resulteret i, at menneskehandel i mange sammenhænge, bl.a. i den danske handlingsplan, er omdøbt til kvindehandel.

Denne fokusering kan forsvares med, at handel med kvinder til prostitution er hovedproblemet i vores del af verden. Det er dog i den forbindelse vigtigt at bemærke, at menneskehandel andre steder i verden ikke er begrænset til handel med kvinder med henblik på prostitution. Det er således et stigende problem i f.eks. Asien, at såvel mænd som kvinder og børn tvinges ud i slaveri eller slaverilignende forhold, ligesom fjernelse af organer med henblik på videresalg udgør et alvorligt problem i denne del af verden. Herudover er menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse ikke afgrænset til kvinder, men også i høj grad på udnyttelse af børn. Det er således efter min opfattelse vigtigt at bevare menneskehandel som det

overordnede begreb for derved at fastholde problemets kompleksitet.

Endelig er harmonisering af lovgivningen på menneskehandelsområdet på globalt plan et nødvendigt redskab for de retshåndhavende myndigheders samarbejde i bekæmpelsen af menneskehandel. En harmonisering af lovgivningen vil således kunne sikre et mere effektivt internationalt samarbejde og samtidig forebygge, at bagmændene bag menneskehandel udnytter i eventuelle lovgivningsmæssige forskelle. Et væsentligt element i denne harmonisering er, at flere lande, herunder EU-landene, ratificerer Palermo-protokollen, hvilket som omtalt for EU-landenes vedkommende kan forventes snarest. Denne harmonisering af lovgivningen kan endvidere være medvirkende til den fastholdelse af forskellene mellem menneskehandel og menneskesmugling, der er nødvendig for at fortsætte en målrettet indsats på området.

Menneskehandel udgør således et voksende menneskerettighedsproblem, der alene kan bekæmpes ved et styrket internationalt samarbejde kombineret med en fortsat udbygning og intensivering af den nationale indsats.

NOTER

1. Betegnelsen menneskehandel anvendes som en samlebetegnelse for handel med børn, kvinder og mænd.
2. Forfatteren er fuldmægtig i Justitsministeriet og ved Institut for Menneskerettigheder. Artiklen er alene et udtryk for forfatterens personlige holdninger og kan således ikke tages som et udtryk for holdningerne ved nogen af disse to institutioner.
3. Utrykt.
4. Jf. strafferammekravet i retsplejelovens § 781, stk. 1 nr. 3, som ændret ved lov nr. 436 af 10/06/2003.
5. Jf. Statusrapport om menneskehandel fra den amerikanske regering juni 2003, <http://usinfo.state.gov/topical/global/traffic/03061101.htm>
6. »Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet«, 15. november 2000.
7. Jf. Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, december 2002, side 8.
8. Dvs. den størrelse, som ikke umiddelbart kan registreres.
9. Rapport om Rigspolitiets »fact-finding mission« i november 2000 til de baltiske lande vedrørende menneskehandel
10. Ibid. side 7.
11. Task force blev oprettet i 1996 af Østersørådet med det formål at bekæmpe organiseret kriminalitet i Østersøregionen.
12. Det europæiske politisamarbejde i EU.
13. Berlin-traktaten fra 1885
14. EMRK artikel 4:
 1. »Stk. 1. Ingen må holdes i slaveri eller trældom.
 2. Stk. 2. Ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde.
 3. Stk. 3. Ved anvendelsen af denne artikel omfatter udtrykket »tvangs- eller pligtarbejde« ikke:

- a. arbejde, som sædvanligvis forlanges udført under frihedsberøvelse i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 5 i denne konvention, eller under betinget løsladelse fra sådan frihedsberøvelse;
 - b. tjeneste af militær karakter eller, for så vidt angår personer, der er militærnægtere af samvittighedsgrunde i lande, hvor dette anerkendes, tjeneste, der erstatter tvungen militærtjeneste;
 - c. tjeneste, der pålægges i tilfælde af nødstilstand eller ulykker, der truer samfundets eksistens eller velfærd;
 - d. arbejde eller tjeneste, der hører til de normale borgerpligter. «
15. Jf. bl.a. EMK Iversen mod Norge 17/12 1963
16. Art 5: »*Forbud mod slaveri og tvangsarbejde*
1. Ingen må holdes i slaveri eller trældom
 2. Ingen må pålægges at udføre tvangs- eller pligtarbejde.
 3. Menneskehandel er forbudt.«
17. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – Forklaringer til den fuldstændige tekst til chartret, december 2000. Det pointeres i kommentarens indledning, at forklaringerne er udarbejdet på præsidiets ansvar, og at de ikke har nogen juridisk værdi, men blot er beregnet på at tydeliggøre chartrets bestemmelser.
18. »De kontraherende parter forpligter sig til at indføre passende sanktioner over for alle, der i berigelsesøjemed hjælper eller søger at hjælpe en udlænding med at indrejse i eller opholde sig på en kontraherende parts område i strid med denne parts lovgivning om udlændinges indrejse eller ophold.«
-
19. I alt har 117 lande undertegnet Palermo-protokollen.
20. Danmark undertegnede samtidig protokollen om bekæmpelse af smugling af illegale indvandrere og protokollen om ulovlig fremstilling og smugling af våben, der begge er udarbejdet i henhold til konventionen om grænseoverskridende kriminalitet.
21. Udover Danmark har kun Spanien og Frankrig som de eneste nuværende EU-lande ratificeret konventionen og menneskehandels protokollen (17. november 2003).
22. Pr. 7. november 2003 har 57 lande ratificeret konventionen.
23. Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel, (2002/629/RIA).
24. Convention Based on Article K.3 of the Treaty on the European Union, on the Establishment of a European Police Office (Europol Convention).
25. § 262 a. For menneskehandel straffes med fængsel indtil 8 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt
1. ulovlig tvang efter § 260,
 2. frihedsberøvelse efter § 261,
 3. trusler efter § 266,
 4. retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
 5. anden utilbørlig fremgangsmåde, med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organe

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer

1. rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
 2. yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.
26. Jf. FN's Økonomiske og Sociale Råd: E/2002/68/ Add. 1. »Guideline 2: Identifikation of trafficked persons and traffickers. Trafficking means much more than the organized movement of persons for profit. The critical additional factor that distinguishes trafficking from migrant smuggling is the presence of force, coercion and/or deception throughout or at some stage in the process – such deception, force, or coercion being used for the purpose of exploitation. While the additional elements that distinguish trafficking from migrant smuggling may sometimes be obvious, in many cases they are difficult to prove without active investigation.«
27. For så vidt angår børn er det, som tidligere omtalt, ikke nødvendigt at bevise indgreb i den personlige frihed mv., for at der er tale om menneskehandel.
28. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Kommenteret af Peer Lorenzen m.fl., 2. udgave.
29. Jf. Iversen mod Norge, dom af 17/12 1963.
30. I Van der Musselle mod Belgien, 23/11 1983, som omhandlede en advokatfuldmægtigs pligt til at påtage sig beskikkede sager uden vederlag, tog Domstolen således udgangspunkt i spørgsmålet om samtykke med henblik på at vurdere, hvorvidt der var tale om tvangsarbejde.
-
31. F.eks. Airey mod Irland, af 11. september 1979.
32. F.eks. »necessary in a democratic society«.
33. F.eks. »equality of arms« i EMRK art. 6
34. Jf. EMRK kommentaren side 46, der bl.a. henviser til Sigurdur A. Sigurjónsson-sagen.
35. People's Union for Democratic Rights and others v. Union of India and others, 1983. Sagen er gengivet i artiklen »Human trafficking: A modern form of Slavery?« af Sandhya Drew, European Human Rights Law Review, 4 udg. 2002.
36. FN's Økonomiske og Sociale Råd: E/2002/68/Add. 1.
37. Handlingsplanen er udarbejdet af en tværministeriel gruppe bestående af Ligestillingsafdelingen i Socialministeriet, Justitsministeriet, Integrationsministeriet og Udenrigsministeriet og kan bl.a. findes på www.lige.dk
38. Guideline 9: Access to remedies.
39. Dette kendes bl.a. fra Thailand, hvor myndighederne har oprettet en særlig afdeling i Indenrigsministeriet med fokus på bl.a. at hjælpe ofre med at anlægge civile søgsmål mod bagmændene.
40. Kampagnen er i maj måned blevet tildelt prisen for årets bedste dagbladskampagne af Danske Dagblades Forening.
41. Jf. FN's Højkommissær, der i sine retningslinjer om menneskehandel til FN's Sociale og Økonomiske Råd direkte anbefaler, at enhver strategi på menneskehandelsområdet skal være baseret på en analyse af den indsamlede information. Staterne opfordres som følge heraf til at iværksætte og støtte igangværende forsikring på menneskehandelsområdet. E/2002/68/ Add. 1, Guideline 3, 4. pkt.



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 50

+ bilag

Den Centrale Indlevering

Afsendt med
E-Post 5/10-06

Vedlagt fremsendes i 5 eksemplarer til Retsudvalgets orientering kopi af Rigspolitechefens 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.polti.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 politikredses planlægning af den fremtidige indsats.

Strategien vil i øvrigt blive udmøntet i et løbende samarbejde mellem Rigspolitiet og politikredse. Det bemærkes i den forbindelse, at den nye organisation i politikredse 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 Rigspoliets 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.

Side 5

De thailandske kvinder ankommer med fly direkte fra Thailand, mens indreisen 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 |
| I alt | 122 | 24 | 2 | 8 | 156 |

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 |
| I alt | 225 | 21 | 3 | 15 | 264 |



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 |
| I alt | 185 | 29 | 4 | 16 | 234 |

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 |
| I alt | 92 | 19 | 1 | 13 | 125 |

* 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 |
| I alt | 93 | 10 | 3 | 3 | 109 |

* 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 rejseholdsassistance 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:

Side 9

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.



§ 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 bøde.

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

De udenlandske kvinder, der udnyttes i prostitutionsmæssig sammenhæng her i landet, vil efter omstændighederne ligeledes kunne være ofre for organiseret menneskesmugling, der efter straffelovens § 125a straffes med fængsel indtil 8 år.

Overtrædelser af straffelovens § 125a samt §§ 228 og 229 må - i lighed med overtrædelser af straffelovens § 262a - anses for alvorlige strafbare forhold, og der bør derfor gennemføres en målrettet politimæssig indsats med henblik på at afdække og retsforfølge prostitutionens bagmænd, uanset om de konkrete strafbare forhold vil kunne henføres under straffelovens § 262a, §§ 228 og 229 eller § 125a. Ved prostitutionens bagmænd forstås således enhver, der udnytter andres prostitution på en måde, som indebærer en overtrædelse af straffelovens bestemmelser.

Den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd vil i alle landets politikredse være et fokusområde, der tillægges ensartet, høj prioritet, og som udmøntes gennem lokale strategier og handlingsplaner.

4.2. Lokale strategier og handlingsplaner

På grundlag af denne overordnede strategi udarbejdes der i hver af de nye politikredse lokale strategier og handlingsplaner for en styrket indsats mod prostitutionens bagmænd.



Der bør i den forbindelse fastlægges målbare indsatsområder for den enkelte politikreds, herunder med henblik på at sikre en effektiv og systematisk indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet i politikredsen, iværksættelse af en proaktiv og målrettet efterforskningsmæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, etablering af et udbygget samarbejde med relevante myndigheder og organisationer m.v. i politikredsen samt NEC og dokumentation af den intensiverede politimæssige indsats og resultaterne heraf.

Inden udgangen af 2006 udsender Rigspolitiet en vejledning til politikredsene vedrørende bekæmpelse af menneskehandel og rufferi, herunder med en beskrivelse af "best practice" på området. NEC vil i øvrigt løbende via politiets interne elektroniske netværk, POLNET, formidle oplysninger til politikredsene af betydning for indsatsen mod prostitutionens bagmænd.

De lokale strategier bør fastlægges efter et grundigt analysearbejde i lyset af de oplysninger om prostitutionsmiljøet og dets bagmænd, der allerede foreligger eller kan tilvejebringes, og indsatsen i forhold til de forskellige former for bagmandsstyret prostitutionsvirksomhed, herunder escort- og bordelvirksomhed og gadeprostitution, bør udføres under anvendelse af de kontrol- og efterforskningstaktiske metoder og midler, der konkret anses for bedst egnede.

De nye politikredse foretager senest den 1. oktober 2007 indberetning til Rigspolitiet om de lokale strategier og handlingsplaner.

4.3. Afsættelse af de fornødne ressourcer

I hver af de nye politikredse afsættes der de fornødne ressourcer med henblik på at sikre, at politikredsen kan iværksætte og gennemføre en målrettet og effektiv indsats mod prostitutionens bagmænd inden for politikredsens område baseret på en systematisk kontrolvirksomhed samt indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet i politikredsen.



Dette vil efter omstændighederne kunne ske ved at udpege en særlig gruppe af medarbejdere i politikredsen, hvis primære arbejdsområde omfatter iværksættelse og gennemførelse af politikredsens intensiverede indsats mod prostitutionens bagmænd. I denne særlige gruppe bør så vidt muligt inddrages medarbejdere fra såvel efterforskningsafdelingen som beredskabet og lokalpolitiet, ligesom en eller flere af politikredsens jurister bør indgå. Det forudsættes i øvrigt, at alle relevante enheder i politikredsen inden for deres respektive ansvarsområder inddrages og bidrager til den samlede indsats mod prostitutionens bagmænd.

Herudover vil der i hver politikreds skulle udpeges en eller flere ledende kontaktpersoner, der koordinerer politikredsens indsats mod prostitutionens bagmænd, herunder samarbejdet med lokale myndigheder og organisationer samt NEC. Rigspolitiet vil tage initiativ til, at de ledende kontaktpersoner regelmæssigt indkaldes til koordinerende møder vedrørende indsatsen mod prostitutionens bagmænd.

Senest den 1. juli 2007 foretager politikredsene indberetning til Rigspolitiet om opgave- og ansvarsfordelingen i den enkelte politikreds for så vidt angår indsatsen mod prostitutionens bagmænd. Indberetningen vil tillige skulle indeholde oplysninger om de ledende kontaktpersoner.

Ressourceanvendelsen som led i politiets indsats mod prostitutionens bagmænd dokumenteres med virkning fra den 1. januar 2007 under anvendelse af en særlig kode i politiets tidsregistreringssystem (POLTID), der vil blive udmeldt af Rigspolitiet inden udgangen af 2006.



4.4. Systematisk indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet

Side 13

Traditionel efterforskning, der tager udgangspunkt i en konkret anmeldelse til politiet, er sjældent tilstrækkelig i forhold til den kriminalitet, der udøves af prostitutionens bagmænd.

Den efterforskningsmæssige indsats må derfor tilrettelægges således, at politiet proaktivt - dvs. uden at afvente konkrete anmeldelser - kan iværksætte efterretningsbaserede og målrettede efterforskninger mod prostitutionens bagmænd, som ikke blot tager sigte på at afdække kriminelle aktiviteter, men også på at modvirke kriminaliteten.

Forudsætningen herfor er, at der såvel i de enkelte politikredse som på nationalt plan gennemføres en systematisk og effektiv indsamling, bearbejdning og analyse af alle relevante oplysninger om prostitutionsmiljøet med henblik på at afdække prostitutionens bagmænd.

Som led i denne indsats bør der i de enkelte politikredse gennemføres en kortlægning af prostitutionsmiljøet, som løbende ajourføres, bl.a. med henblik på så vidt muligt at identificere prostituerede og etablerede bordelvirksomheder i den enkelte politikreds samt personer med tilknytning til prostitutionsmiljøet.

De oplysninger, som politikredsene tilvejebringer, indberettes til NEC som led i den landsdækkende monitoringsordning på området. NEC vil i den forbindelse sørge for, at oplysningerne registreres, bearbejdes og suppleres med oplysninger fra andre kilder og myndigheder, herunder udenlandske samarbejdspartnere, ligesom oplysningerne i en særlig database vil blive stillet til rådighed for det fortsatte analysearbejde i de enkelte politikredse. NEC vil tillige kunne bidrage til politikredsenes kortlægning af prostitutionsmiljøet med oplysninger om escort-



virksomhed, der udbydes via bl.a. internettet, og som kan have tilknytning til flere politikredse.

Side 14

Som led i den landsdækkende monitoringsordning udarbejder NEC på nationalt plan strategiske og operationelle analyser, ligesom NEC i samarbejde med politikredse udarbejder oplæg til konkrete efterforskninger rettet mod prostitutionens bagmænd.

På grundlag af den systematiske indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet bør der inden udgangen af 2007 i samtlige politikredse - og under inddragelse af NEC i relevant omfang - være udarbejdet konkrete efterforskningsoplæg rettet mod prostitutionens bagmænd.

4.5. Øget kontrolvirksomhed

Til brug for den løbende kortlægning af prostitutionsmiljøet samt den systematiske indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet gennemføres der i de enkelte politikredse en systematisk opsøgende indsats samt en udbygget og regelmæssig kontrolvirksomhed i prostitutionsmiljøet.

Det er i den forbindelse målsætningen, at politiet inden udgangen af 2007 har gennemført et eller flere kontrolbesøg på samtlige bordelvirksomheder m.v., som politiet har kendskab til i den enkelte politikreds. Ved sådanne kontrolbesøg forstås kontrolvirksomhed, der med fornøden lovhjemmel gennemføres af politiet eller med bistand fra politiet med henblik på at påse overholdelsen af relevante regler.



Kontrolbesøgene bør så vidt muligt gennemføres i samarbejde med andre relevante myndigheder, f.eks. kommunale myndigheder, sundhedsvæsenet samt told- og skattemyndigheder og sociale organisationer, der varetager særlige opgaver i relation til prostitutionsmiljøet, samt med deltagelse af repræsentanter for sådanne myndigheder og organisationer.

Side 15

Kontrolvirksomheden gennemføres i øvrigt i overensstemmelse med de relevante regler for denne virksomhed, og Rigspolitiet vil i den forbindelse tage initiativ til, at eventuelle hjemmelsmæssige spørgsmål afklares, således at der sikres en effektiv indsats mod prostitutionens bagmænd.

Politikredsene registrerer løbende antallet af kontrolbesøg m.v. i prostitutionsmiljøet og foretager kvartalsvis indberetning herom til Rigspolitiet, første gang den 1. oktober 2007.

4.6: Proaktiv og målrettet efterforskning

På grundlag af den systematiske indsamling, bearbejdning og analyse af oplysninger om prostitutionsmiljøet samt de konkrete efterforskningsoplæg, der udarbejdes af politikredsene i samarbejde med NEC, iværksætter politikredsene en målrettet efterforskning mod prostitutionens bagmænd.

Som led i den efterforskningsmæssige indsats mod prostitutionens bagmænd bør politikredsene løbende overveje behovet og mulighederne for særlige efterforskningskridt, f.eks. i form af

- indgreb i meddelelshemmeligheden,
- langvarige observationer (skygninger) samt
- politimæssig infiltration af relevante miljøer (anvendelse af meddelere m.v.)



Det kan ligeledes som led i den efterforskningsmæssige indsats være relevant at Side 16
afdække udenlandske kontakter og samarbejdspartnere, bl.a. ved at følge visse
personers rejseaktiviteter og -mønstre. På denne baggrund bør Schengen-
konventionens muligheder for - via registreringer i Schengen-informations-
systemet (SIS) - at gennemføre diskrete overvågninger og målrettede kontroller
bringes i anvendelse i alle de tilfælde, hvor det skønnes relevant.

Prostitutionens bagmænd vil oftest været motiveret af profit, og det bør derfor
indgå som en integreret del af enhver efterforskning rettet mod prostitutionens
bagmænd, at politiet - eventuelt i samarbejde med told- og skattemyndigheder -
systematisk forsøger at afdække strafbart udbytte med henblik på beslaglæggelse
og konfiskation. Alle relevante spor bør i den forbindelse følges op i forhold til
bl.a. udenlandske myndigheder og eventuelt med bistand fra Statsadvokaten for
Særlig Økonomisk Kriminalitet samt told- og skatteeksperter tilknyttet NEC.

Tilsvarende bør der i forhold til udenlandske prostituerede systematisk
iværksættes en nærmere undersøgelse af de pågældendes opholdsgrundlag her i
landet med henblik på at afdække andres eventuelle strafbare forhold i forbindelse
hermed.

NEC yder bistand til politikredsene med henblik på den efterforskningsmæssige
koordination på tværs af politikredsene og i forhold til udenlandske
samarbejdspartnere, ligesom NEC i visse sager vil kunne yde særlig
efterforskningsmæssig assistance.

I tilfælde, hvor der som led i efterforskninger mod prostitutionens bagmænd
konstateres forbindelser til udlandet, bør den politikreds, der er ansvarlig for
efterforskningen, i samarbejde med NEC overveje muligheden for at iværksætte
en nærmere efterforskning af sådanne forbindelser med bistand fra relevante
udenlandske myndigheder. NEC vil i den forbindelse kunne formidle udenlandske
politifolks assistance her i landet eller dansk politimæssig assistance i udlandet,



ligesom der via NEC vil kunne træffes foranstaltninger med henblik på etablering af internationale efterforskningshold med deltagelse af Rejseholdet og udenlandske politimyndigheder.

Side 17

I forhold til udlandet bemærkes i øvrigt, at politikredsene løbende bør være opmærksomme på mulighederne for via NEC fuldt ud at gøre brug af politi- og toldsamarbejdet i Norden, Østersø-samarbejdet vedrørende organiseret kriminalitet, Europol og Interpol som led i indsatsen mod prostitutionens bagmænd. NEC vil ligeledes i konkrete sager kunne formidle bistand fra nordiske politi-forbindelsesofficerer i udlandet og udenlandske politi-forbindelsesofficerer i Danmark, ligesom en dansk polititjenestemand for en toårig periode er blevet stationeret ved Interpols hovedkvarter i Lyon med kvindehandel som hovedarbejdsområde. Herudover har de thailandske myndigheder givet tilsagn om i videst muligt omfang at bistå dansk politi under gennemførelsen af en intensiveret politimæssig indsats mod de af prostitutionens bagmænd, der har tilknytning til Thailand.

Især Europol og Eurojust bør systematisk inddrages i de tilfælde, hvor dette vil kunne bidrage til efterforskninger rettet mod prostitutionens bagmænd i Danmark eller i udlandet.

Politikredsene foretager løbende registrering af de efterforskninger, der iværksættes af politiet, og foretager kvartalsvis indberetning herom til Rigspolitiet, første gang den 1. oktober 2007. Det forudsættes i den forbindelse, at samtlige politikredse har iværksat efterforskninger mod prostitutionens bagmænd inden udgangen af 2007, eventuelt på baggrund af de i afsnit 4.4. nævnte efterforskningsoplæg.

Herudover opgør NEC løbende omfanget af Rigspolitiets efterforskningsmæssige bistand til politikredsene.



4.7. Skånsom behandling af ofre og vidner

Side 18

Som led i gennemførelsen af regeringens handlingsplan for bekæmpelse af kvindehandel er der udviklet en række sociale støttetiltag i forhold til ofrene for kvindehandel m.v. Disse særlige støttetiltag administreres bl.a. af Reden Stop Kvindehandel, Pro Vejle samt Prostitution og Kvindehandel/Århus.

Politiet bør som udgangspunkt betragte alle - såvel danske som udenlandske - prostituerede kvinder som potentielle ofre for strafbare forhold.

Politiet bør på denne baggrund sikre, at kvinder, der antræffes i prostitutionsmiljøet, er orienteret om de sociale tilbud, der formidles af bl.a. Reden Stop Kvindehandel, uanset om der er grundlag for at anholde den pågældende, ligesom politiet bør formidle kontakt mellem kvinden og de relevante myndigheder og organisationer, hvis kvinden giver udtryk for ønske herom. Anholdes kvinden, kontakter politiet under alle omstændigheder den relevante sociale myndighed eller organisation, der herefter får mulighed for at møde op på politistationen for at præsentere de relevante sociale støttetilbud for kvinden.

Ved planlagte politiindsatser i prostitutionsmiljøet bør de relevante sociale myndigheder og organisationer så vidt muligt være til stede under aktionernes gennemførelse.

Rigspolitiet har efter aftale med Socialministeriet ansat en antropolog, der har til opgave at formidle og lette samarbejdet mellem politiet og de sociale myndigheder og organisationer. Antropologen, der er tilknyttet NEC, vil såvel generelt som i konkrete sager kunne yde bistand og vejledning til politikredsene.



Politikredsene bør i samarbejde med udlændingemyndighederne sikre, at der i forhold til udenlandske ofre og vidner, som det påhviler at udrejse af landet, fastsættes en udrejsefrist, der gør det muligt for de pågældende at forblive her i landet, så længe dette er påkrævet af hensyn til efterforskningen eller retsforfølgningen af de strafbare forhold, eller at en fastsat udrejsefrist om nødvendigt forlænges. Forinden en eventuel tvangsmæssig udsendelse gennemføres, sikrer politiet, at et udenlandsk offer for strafbart forhold i forbindelse med prostitution har modtaget tilbud om relevante sociale støttetiltag, herunder med henblik på den pågældendes tilbagevenden til hjemlandet.

Politikredsene påser ligeledes, at der om nødvendigt iværksættes beskyttelsestiltag i forhold til truede vidner i forbindelse med efterforskningen og retsforfølgningen mod prostitutionens bagmænd. Rigspolitiet yder politikredsene bistand med henblik på iværksættelsen af visse særlige vidnebeskyttelsestiltag. Dette drejer sig bl.a. om beskyttelsesforanstaltninger, der iværksættes og gennemføres i samarbejde med udenlandske myndigheder.

Politikredsene foretager løbende en registrering af, i hvilket omfang politiet har formidlet tilbud om kontakt mellem prostituerede og sociale myndigheder og organisationer, og i hvilken udstrækning der er blevet etableret sådanne kontakter ved politiets mellemkomst. Endvidere foretager politikredsene en løbende registrering af tilfælde, hvor udenlandske ofre har bistået politiet i efterforskningen af strafbare forhold i forbindelse med prostitution, samt tilfælde, hvor politiet har foranlediget en sædvanlig udrejsefrist forlænget af hensyn til efterforskningen eller retsforfølgningen af sådanne strafbare forhold. Oplysningerne indberettes kvartalsvis til Rigspolitiet, første gang den 1. oktober 2007.



4.8. Udvidet uddannelse

Side 20

Der vil som led i den intensiverede indsats mod prostitutionens bagmænd blive gennemført en udvidet uddannelsesmæssig indsats i politiet.

Dette vil ske dels i forbindelse med Politiskolens grunduddannelse, hvor bekæmpelsen af menneskehandel og rufferi vil indgå som en integreret del af undervisningen, dels gennem efteruddannelsesaktiviteter for ansatte i politi og anklagemyndighed, der vil blive gennemført af NEC i samarbejde med de ledende kontaktpersoner i politikredsene samt politiets eksterne samarbejdspartnere på området.

Omfanget af disse uddannelsesaktiviteter opgøres løbende af Rigspolitiet.

4.9. Udbygget samarbejde med andre myndigheder og organisationer m.v.

En effektiv indsats mod prostitutionens bagmænd forudsætter, at der såvel lokalt som nationalt iværksættes et udbygget samarbejde mellem politiet og andre relevante myndigheder samt visse organisationer, foreninger og virksomheder, herunder særligt myndigheder og organisationer, der varetager sociale og sundhedsmæssige opgaver, told- og skattemyndigheder samt organisationer og virksomheder inden for bl.a. hotel- og restaurationsbranchen. Politiet vil i den forbindelse principielt være indstillet på at indgå i et tæt og konstruktivt samarbejde med alle, der kan bidrage til den intensiverede indsats mod prostitutionens bagmænd.

Der bør i samtlige politikredse udarbejdes lokale handlingsplaner for et styrket samarbejde mellem politiet og eksterne samarbejdspartnere som led i indsatsen mod prostitutionens bagmænd. Politikredsene foretager senest den 1. oktober 2007 indberetning til Rigspolitiet om disse handlingsplaner, jf. afsnit 4.2.



På nationalt niveau vil Rigspolitiet tage skridt til at etablere en national følgegruppe vedrørende den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd med deltagelse af repræsentanter for relevante myndigheder og organisationer m.v. Følgegruppen vil kunne danne rammen for en løbende dialog om generelle spørgsmål af betydning for den politimæssige indsats samt samarbejdsrelationerne mellem politiet og andre myndigheder og organisationer m.v., herunder told- og skattemyndighederne, de sociale myndigheder, sundhedsvæsenet og udlændingemyndighederne, således at der sikres en ensartet og koordineret indsats på landsplan under anvendelse af de nødvendige ressourcer.

Side 21

En effektiv politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd forudsætter, at andre myndigheder og organisationer m.v. i videst muligt omfang videregiver relevante oplysninger til politiet. Ofte vil det være vanskeligt for politiet selv at tilvejebringe de nødvendige oplysninger i prostitutionsmiljøet, og andres videregivelse af oplysninger til politiet – eventuelt i anonymiseret form – om prostitutionsmiljøet er således af afgørende betydning for politiets muligheder for at iværksætte målrettede indsatser mod prostitutionens bagmænd.

Det bør i den forbindelse sikres, at videregivelsen lovligt kan gennemføres under iagttagelse af bl.a. regler om tavshedspligt, ligesom der bør lægges vægt på, at videregivelsen af oplysninger gennemføres på en måde, som ikke vil være egnet til at vanskeliggøre varetagelsen af f.eks. sociale opgaver i tilknytning til prostitutionsmiljøet.

Rigspolitiet vil i samarbejde med Justitsministeriet tage initiativ til, at der udarbejdes en nærmere vejledning om udvekslingen af personoplysninger bl.a. mellem politiet og de sociale myndigheder og organisationer som led i indsatsen mod prostitutionens bagmænd.



4.10: Forebyggende foranstaltninger

Side 22

Det er politiets opfattelse, at der i forbindelse med behandlingen af konkrete ansøgninger om visa og opholdstilladelser her i landet bør udvises skærpet opmærksomhed i forhold til potentielle ofre for strafbare forhold i forbindelse med prostitution.

Rigspolitiet vil på den baggrund tage initiativ til et udbygget samarbejde mellem politiet og udlændingemyndighederne med henblik på som led i behandlingen af ansøgninger om visa og opholdstilladelser at forsøge at udpege mulige ofre i forbindelse med prostitution, allerede inden de ankommer til Danmark, og derved i videst muligt omfang forsøge at modvirke de strafbare forhold. Dette vil bl.a. kunne ske ved, at Rigspolitiet efter anmodning eller af egen drift videregiver relevante oplysninger til udlændingemyndighederne, ligesom Rigspolitiet vil kunne bidrage til instruktionen og uddannelsen af udlændingemyndighedernes sagsbehandlende personale.

Udenlandske prostituerede indrejser ofte i Danmark på et visum udstedt af et af de øvrige Schengen-lande. På baggrund af indberetninger fra politikredsene vil Rigspolitiet derfor fortage en systematisk kortlægning af de udenlandske prostitueredes opholdsgrundlag med henblik på om nødvendigt at tage initiativ til, at særlige problemer i forbindelse med visumudstedelsen rejses overfor de relevante Schengen-lande.

Herudover vil Rigspolitiet via Udenrigsministeriet indlede en nærmere dialog og samarbejde med de lande, hvis statsborgere ofte antræffes i prostitutionsmiljøet, herunder med henblik på gennemførelsen af målrettede advarsels- og informationskampagner i de pågældende lande.



Rigspolitiet vil i samarbejde med politikredsene løbende evaluere gennemførelsen af den styrkede indsats mod prostitutionens bagmænd med henblik på om nødvendigt at justere og tilpasse den samlede indsats, bl.a. ved at identificere, udvikle og afprøve nye kontrol- og efterforskningsmæssige metoder.

Det særlige ved kvindehandel og rufferi er, at produktet – prostitutionsydelsen – markedsføres på et åbent marked, og at kundeforholdet ikke er kriminaliseret. Dette indebærer, at et muligt virkemiddel er at anvende selve markedsføringen som et taktisk værktøj til at målrette politiindsatsen og måske endda at formå udbydere af markedsføringsmedier til at støtte politiets indsats på dette område.

Der kan ligeledes være grund til at fokusere på kunderne, f.eks. ved at skabe de nødvendige rammer og forudsætninger for, at disse anonymt kan anmelde tilfælde, hvor der er mistanke om rufferi og kvindehandel, eller ved i højere grad, end det er tilfældet i dag, at lade kunderne træde frem som vidner i sager om rufferi og kvindehandel. Det bemærkes i den forbindelse, at øget myndighedskontrol af prostitutionsvirksomhed og brug af vidner vil kunne få markant indflydelse på efterspørgslen efter de med prostitution forbundne ydelser.

Rigspolitiet vil arbejde videre med at formulere overordnede strategier på disse områder, eventuelt således at der i særlig berørte politikredse iværksættes pilotprojekter med henblik på at afprøve mulige nye strategier og kontrol- og efterforskningsmæssige taktikker og metoder.





Justitsministeriet

Dato 4. oktober 2006

PRESSEMEDDELELSE

Styrket indsats mod kvindehandel

Regeringen ønsker at politiet skal styrke indsatsen mod kvindehandel og rufferi. Derfor bad justitsminister Lene Espersen i juni i år Rigspolitichefen om at udarbejde et oplæg til, hvordan indsatsen kan intensiveres, når de nye store politikredse er en realitet ved årsskiftet.

Justitsministeren har i dag modtaget oplægget "Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd" fra Rigspolitichefen.

I den anledning udtaler justitsminister Lene Espersen:

"Regeringen lægger vægt på, at der sættes hårdt ind over for prostitutionens bagmænd, og at der ydes støtte til ofrene for kvindehandel og rufferi.

Der er tale om en offensiv indsats, som skal forankres og prioriteres i de nye, store politikredse. Formålet er at sikre en styrket og effektiv politiindsats under anvendelse af de fornødne ressourcer.

Politiet vil målrettet gå efter at afdække, efterforske og retsforfølge de bagmænd, der på strafbar vis udnytter andres prostitution. Det gælder uanset karakteren af det strafbare forhold.

Den efterretningsbaserede politiindsats vil blive yderligere intensiveret. Der vil således blive foretaget en systematisk afdækning af bagmændene, og politikredsene vil foretage målrettede efterforskninger mod prostitutionens bagmænd uden at afvente konkrete anmeldelser.

Samtidig vil politiet i samarbejde med organisationer og myndigheder sikre en skånsom behandling af ofre og vidner."

Til baggrund:

Bekæmpelse af kvindehandel og rufferi har i de seneste år været et prioriteret indsatsområde for politiet.

Med politireformens ikrafttræden den 1. januar 2007 får politiet med de større og mere bæredygtige politikredse mulighed for yderligere at intensivere indsatsen mod kvindehandel og rufferi.

På denne baggrund bad Justitsministeriet i juli måned Rigspolitichefen om at udarbejde et oplæg til, hvordan indsatsen mod kvindehandel og rufferi yderligere kunne intensiveres. Justitsministeriet bad samtidig om, at oplægget kunne indgå i de nye politikredses planlægning af den fremtidige indsats på området.

Strategien, der er tiltrådt af politiets koncernledelse med deltagelse af politidirektørerne i de nye politikredse, fastlægger en overordnet ramme for, hvordan indsatsen mod prostitutionens bagmænd yderligere kan intensiveres.

Det bemærkes, at regeringens handlingsplan for indsatsen mod menneskehandel udløber ved udgangen af 2006, og at der sideløbende med strategien for den politimæssige indsats for tiden arbejdes på en ny regeringshandlingsplan for indsatsen mod menneskehandel. Strategien for den politimæssige indsats vil indgå som et element i regeringens kommende, nye handlingsplan.

På Justitsministeriets hjemmeside www.jm.dk kan følgende materiale findes:

- Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd
- "Ti punkter" for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd
- Power point: "Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd"

