

RIGSPOLITIET

POLITI

29. september 2006

POLITIAFDELINGEN

Polititorvet 14
1780 København V

Telefon: 3314 8888
Telefax: 3343 0006

Web: www.politi.dk

Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd

1. Indledning

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

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

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

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



2. Den hidtidige indsats

Side 2

Kvindehandel, herunder udnyttelse af personer i prostitutionsmæssig sammenhæng (rufferi m.v.), har siden 2001 været et af de kriminalitetsområder, som er genstand for systematisk og landsdækkende politimæssig monitoring ved Rigspolitiets nationale efterforskningscenter, NEC. Den systematiske politimæssige monitoring indebærer bl.a., at politikredsene løbende skal indberette samtlige foreliggende oplysninger, der kan være af betydning for bekæmpelse af kvindehandel, til NEC, hvor politikredsens 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 politikredsens arbejde med at modvirke og opklare den relevante kriminalitet, eller som i øvrigt skønnes at være af betydning for løsningen af politikredsens opgaver. Operative og taktiske planer udarbejdes i samarbejde mellem vedkommende politikreds og NEC.

I forbindelse med de konkrete efterforskninger om kvindehandel kan Rigspolitiet yde rejseholdsassistance 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.

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

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

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

3. Situationen

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

Det er Rigspolitiets opfattelse, at der siden 2002 har været en vækst i andelen af udenlandske prostituerede, men at denne nu har stabiliseret sig, således at de udenlandske prostituerede i dag antages at udgøre ca. 2.500 af de prostituerede i Danmark. Side 4

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

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

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

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

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

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

De thailandske kvinder ankommer med fly direkte fra Thailand, mens 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:

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.

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 efterforskningsskridt, 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 afdække udenlandske kontakter og samarbejdspartnere, bl.a. ved at følge visse personers rejseaktiviteter og -mønstre. På denne baggrund bør Schengenkonventionens 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.

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.

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.

5. Yderligere overvejelser

Side 23

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.