

Rapport om Rigspolitiets "fact-finding mission" i november 2000 til de baltiske lande vedrørende kvindehandel

Indledning

Det er i efteråret 2000 besluttet, at dansk politi skal foretage systematisk, politimæssig monitoring af forhold, der kan sættes i forbindelse med kvindehandel, således at der skabes mulighed for en mere systematisk, offensiv og fremadrettet politimæssig indsats. Kvindehandel indeholder i sin natur ofte elementer af grænseoverskridende, organiseret kriminalitet, og den danske beslutning om at intensivere indsatsen mod kvindehandel indebærer bl.a., at dansk politi vil bidrage til en forstærket international indsats på området.

Som led i den forberedende planlægning af den intensiverede indsats mod kvindehandel har medarbejdere fra Rigspolitiet foretaget en "fact-finding mission" til de baltiske lande i november 2000. De herved fremkomne oplysninger vil indgå i overvejelserne angående struktureringen af den fremtidige danske indenlandske og internationale indsats, herunder en forstærket indsats på området i regi af Task Force on Organised Crime in the Baltic Sea Region, som Danmark overtager formandsskabet for pr. 1. januar 2001.

Rigspolitiets medarbejdere, der deltog i fact-finding missionen til Estland, Letland og Litauen, har haft samtaler med retshåndhævende myndigheder og andre offentlige myndigheder samt NGO'er ("non governmental organisations" i form af private sociale hjælpeorganisationer m.v.) med henblik på at belyse de baltiske landes retsgrundlag og retshåndhævelse vedrørende kvindehandel samt omfanget og karakteren af kvindehandel fra Baltikum.

Der er i denne rapport ikke foretaget en nærmere definition af kvindehandel. Der findes en række internationale definitioner af menneskehandel og kvindehandel. Som et fællestræk i definitionerne af kvindehandel indgår udnyttelse af kvinder i form af fortjeneste ved disse kvinders seksualitetsudøvelse. Det er endvidere et fællestræk, at det i definitionsmæssig sammenhæng er uden betydning, hvorvidt de forurettede kvinder frivilligt indgår i de omhandlede aktiviteter.

Dansk ret omhandler ikke direkte kvindehandel, men den danske straffelovgivning indeholder bestemmelser, som kriminaliserer forskellige handlinger, der fremmer eller udnytter ”kønslig usædelighed”. Prostitutionsudøvelse er ikke strafbart i sig selv efter dansk ret – hvilket er i modsætning til situationen i mange andre lande - men udenlandske prostituerede, der udøver deres erhverv i Danmark, vil ofte overtræde den danske udlændingelovgivning i form af ulovligt ophold m.v., hvortil kommer, at den danske udlændingelovgivning gør det muligt at straffe de, som yder bistand til ulovlig indrejse og/eller ophold i Danmark.

Ved udarbejdelsen af denne rapport er der taget udgangspunkt i de internationale definitioner af kvindehandel, men der er ikke foretaget en nærmere præcisering i relation til emne og begrebsapparat, idet rapportens hovedformål har været at tegne et bredt billede af situationen. Det skal dog fremhæves, at rapporten er udarbejdet ud fra et retshåndhævelsesmæssigt synspunkt, hvorfor kvindehandelens konsekvenser i relation til sociale og etiske forhold m.v. kun indgår indirekte i rapporten. Rapportens retshåndhævelsesformål medfører endvidere, at rapporten i relation til kildekritik m.v. er udarbejdet i henhold til internationale normer for kriminalitetsanalyse. Der er således ikke tale om en videnskabelig rapport.

De tilvejebragte oplysninger fra baltiske myndigheder og NGO’ere gør det muligt at tegne et omrids af situationen indenfor kvindehandel i relation til baltiske kvinder. Billedet er imidlertid ikke fuldstændigt og behæftet med usikkerhed. En hovedårsag hertil er – udover de ovennævnte faktorer - at de kontaktede lokale myndigheders kendskab til konkrete sager har været forholdsvis begrænset, mens NGO’erne i sagens natur kun har mødt en mindre og formentlig ikke repræsentativ del af de kvinder, der har været prostituerede eller på anden måde er blevet seksuelt udnyttet i udlandet.

Estland

Estisk ret omhandler ikke direkte kvindehandel, men alfonseri og rufferi er strafbart, ligesom det er ulovligt at yde bistand til ulovlig grænsepassage,.

Myndigheder og NGO’er har oplyst, at de har kendskab til relativt få konkrete sager. Ingen af de adspurgte kilder har formået at give et sikkert skøn angående antallet af kvinder, der udrejser fra Estland med det formål at arbejde som prostituerede i udlandet, men der er tale om et relativt stort antal.

Kilderne har ikke kunnet afvise, at rekruttering af kvinder med henblik på seksuel udnyttelse i udlandet finder sted under tvang, men det er den generelle opfattelse, at dette kun sker i et begrænset antal sager.

De fleste kilder har oplyst, at rekruttering af kvinder til prostitution i udlandet i stor udstrækning foregår gennem annoncer i aviser og blade. Disse annoncer lover kvinderne legalt arbejde til høje indtægter i udlandet. Rekruttering kan endvidere f.eks. foregå ved, at estiske alfonser videresælger prostituerede til udenlandske alfonser eller ved, at udenlandske alfonser selv kommer til Estland og rekrutterer kvinder. Der er typisk ikke megen tvivl om, at kvinderne er bekendt med, at de skal arbejde som prostituerede. Dog er det næppe samtlige kvinder, der reflekterer på annoncer, som er bekendt med deres fremtidige erhverv. Ingen af kilderne kunne give et bud på hvor stor en andel af kvinderne, der bliver bedraget på denne vis. Den positive viden om arbejdets reelle karakter vurderes at være særligt udbredt blandt de kvinder, der kommer til Skandinavien, mens flere af de kvinder, der kommer til Polen og Tyskland, vurderes at blive bedraget.

Det er generelt påpeget af kilderne, at kvinder af russisk etnisk oprindelse i særlig høj grad rekrutteres til prostitution.

Finland og Sverige er ifølge flere kilder de største aftagere af kvinder fra Estland. Nogle kilder angiver, at det primært er kvinder af russisk etnisk oprindelse, der tager til Sverige. Danmark nævnes også som modtageland, men der er ikke enighed blandt kilderne om vigtigheden af Danmark som destination. Tyskland, Holland og Spanien nævnes som andre modtagerlande. Polen nævnes dels som transitland, dels som modtageland.

De kvinder, der tager til Skandinavien, udrejser oftest via færger til Helsinki eller Stockholm, mens de kvinder, der skal til sydligere destinationer, udrejser med busser eller biler. Normalt følges kvinderne af en "controller" og/eller sammen med andre kvinder, der skal være prostituerede i udlandet, men der er også eksempler på, at kvinder rejser alene.

Generelt loves kvinderne større udbytte og bedre forhold, end de reelt får i udlandet. Nogle kilder har endvidere berettet om brug af tvang i ankomstlandet. Grovere former for udnyttelse skulle især være udbredt i Holland og Spanien.

De retshåndhævende myndigheder har ikke været i besiddelse af oplysninger om kvinder, der er blevet udsat for en egentlig handel mellem to alfonser, men til gengæld foreligger der oplysninger om, at nogle kvinder efter at være kommet tilbage til Estland meget hurtigt returnerer til udlandet.

Kildernes informationer om eventuel organisering af kvindehandel fra Estland er primært baseret på formodninger. Flere kilder har den opfattelse, at der er tale om kriminalitet af organi-

seret tilsnit, men der er ikke enighed om, hvorledes organiseringen finder sted. Generelt er det kildernes opfattelse, at kvindehandel i vidt omfang foregår via lokale alfonser, der har kontakter i udlandet, til hvem de sælger deres mest attråværdige prostituerede. Endvidere er det en generel opfattelse, at de mest professionelle alfonser, der ofte er af russisk etnisk oprindelse, rekrutterer "professionelle" prostituerede til at arbejde i udlandet, mens de mere uerfarne alfonser, der mangler et netværk, i højere grad lover ikke-prostituerede kvinder legale jobs i udlandet. Det menes ikke umiddelbart, at bagmænd til kvindehandel er involveret i anden kriminalitet, såsom f.eks. smugling af narkotika.

Letland

Menneskehandel er kriminaliseret i den lettiske straffelov med en strafferamme på op til fire års fængsel. Under skærpende omstændigheder (berigelsesmotiv eller unge under 18 år) stiger strafferammen til fængsel i op til ti år, mens de groveste tilfælde (organiseret kriminalitet eller børn under 14 år) straffes med otte til femten års fængsel. Straffebestemmelsen omfatter både legale og illegale ind- og udrejser samt (transit-)ophold i alle lande.

Kildernes vurderinger af omfanget af kvindehandel fra Letland har som følge af manglende data været meget upræcise, men kriminaliteten vurderes generelt at være forholdsvis omfattende. De retshåndhævende myndigheder har oplyst, at man først registrerede problemet i 1993-1994. Det formodes, at problemet siden er vokset til at omfatte tusindvis af kvinder, men det påpeges dog samtidigt, at der de seneste år er blevet stadig større opmærksomhed omkring problemet.

Rekrutteringen af kvinder til prostitution i andre lande foregår blandt andet gennem avisannoncer. I disse annoncer loves kvinderne arbejde som eksempelvis dansere i et ikke nærmere specificeret vestligt land. Andre gange rekrutteres kvinderne af deres ægtefæller, af bekendte eller i natklubber. Der er oplysninger om, at også Internettet bruges til rekruttering. Antallet af kvinder, der ikke fra starten er klar over, at et sådan job med stor sandsynlighed indebærer prostitutionsudøvelse, menes at være ganske begrænset.

Motivet til, at nogle kvinder selv søger til udlandet, angives bl.a. at være håb om at opnå en højere levestandard. Udsigten til let tjente penge tiltrækker ifølge politikilder især unge kvinder (19-22 år) fra meget fattige kår, primært fra den sydlige og russisk dominerede del af Letland, hvor der er ringe udsigt til fast arbejde.

Det menes generelt ikke, at direkte tvang benyttes som middel til at rekruttere kvinder. Der er dog tilfælde, hvor kvinder tvinges af sted mod deres vilje, idet der eksempelvis fremsættes trusler mod deres familie.

Mange kvinder bliver efter ankomsten til udlandet ikke behandlet og betalt så godt, som de er blevet lovet.

I relation til destinationer udpeges særligt Tyskland og Skandinavien som udbredte rejsemål. Lande som Storbritannien, Holland, Spanien, Italien, Grækenland, Cypern, Schweiz og Island angives som andre mållande.

Der kan ikke tegnes et entydigt billede af, hvorledes rejserne til udlandet forgår. En udrejsemåde består i, at kvinderne flyver i små grupper og til tider under ledsagelse af en "controller" til destinationen. De retshåndhævende myndigheder har identificeret et rejsemønster, som kaldes "Den Spanske Rute". På første trin af denne rute køres kvinderne i bus fra Letland til enten Berlin eller Frankfurt. Nogle af kvinderne bliver sat af og afhentet af lokale aftagere i Tyskland, men resten af kvinderne fortsætter i personbil (eventuelt sammen med andre, der har opholdt sig i Tyskland i en periode) til Spanien, hvor de ofte afleveres i Alicante. En del kvinder rejser også fra Tyskland til andre lande med tog, bil, turistbus, fly eller færge, men der foreligger ikke oplysninger om et fast rejsemønster til de skandinaviske lande.

Kvinderne opholder sig typisk i ca. et halvt år i udlandet, før de vender hjem. De bliver ofte kun hjemme i kort tid, før de tager af sted igen.

Kvindehandel menes delvist at kunne betegnes som en form for organiseret kriminalitet, der i praksis udøves af netværk. Organiseringsgraden menes at være blevet mindre, idet lettiske statsborgere har fået friere indrejsemuligheder til en række lande, herunder Danmark.

Det lettiske politi har i nogle tilfælde undersøgt avisannoncer – indsat af lettiske annoncører - hvori der søges babysittere, tjenestepiger, dansere eller lignende til arbejde i udlandet. Personer af russisk etnisk oprindelse menes at være meget involveret i kvindehandel til Tyskland, hvilket forklares med, at der i Tyskland er en meget stor gruppe russere, som har dannet basis for et netværk af kontakter til russisktalende grupper i Letland.

Nogle politikilder er overbevist om, at de personer, der bringer kvinder til Tyskland, også er involveret i narkotikakriminalitet samt smugling af våben og cigaretter. Andre politikilder er af den opfattelse, at kvindehandel giver så stort et udbytte, at anden kriminalitet ikke er attraktiv.

Litauen

Menneskehandel er kriminaliseret i den litauiske straffelov med en strafferamme fra fire til otte års fængsel. Under skærpende omstændigheder (gentagelsestilfælde, mindreårige, begået af flere i forening eller af en særlig farlig recidivist) er strafferammen fra seks til tolv års fængsel.

Litauen har modtaget i alt 661 udviste litauiske kvinder fra 26 lande i 1999. Kvindernes alder har typisk været mellem 25 og 35 år, og det skønnes, at op mod 1/3 er blevet udvist som følge af, at de har arbejdet som prostituerede. Myndighederne er i øvrigt tilbageholdende med at give et bud på omfanget af kvindehandel fra Litauen. NGO'er vurderer, at der er tale om mere end 1.000 kvinder årligt. Det vurderes, at kvindehandel har taget til i omfang, siden Litauen blev selvstændigt. Nogle NGO'er betegner ligefrem området som en industri.

Kvinderne rekrutteres ved hjælp af annoncering i dagblade, annoncemagasiner og via Internettet samt ved personlig kontakt til de prostituerede eller unge kvinder på diskoteker, barer og lignende steder. Annoncerne tilbyder arbejde i udlandet som tjener i barer, danserinde, babysitter eller rengøringsassistent, men der er generel enighed om, at der som følge af mediedækning af fænomenet er et udbredt kendskab til, at annoncerne i realiteten handler om hvervning til prostitution. Det forlyder endvidere, at kvinder, der bliver rekrutteret uden viden om arbejdets sande natur, ofte får de reelle oplysninger, når de er kommet over grænsen til Polen, hvorefter de (mere eller mindre frit) kan vælge at vende tilbage eller følge med.

De "professionelle" prostituerede i Litauen menes helt sikkert bekendte med arbejdets natur, når de bliver forsøgt rekrutteret med tilbud om arbejde i udlandet. Det forlyder, at det er de ressourcestærke prostituerede, der tager til udlandet for at tjene penge, mens de mindre ressourcestærke prostituerede bliver hjemme.

Ifølge oplysninger fra de retshåndhævende myndigheder i Litauen foregår rejsen til udlandet oftest i personbiler eller turistbusser – især når turen går til Tyskland via Polen. Men det sker også, at kvinderne rejser til udlandet med færge eller fly. Under udrejsen bruger litauiske statsborgere normalt deres eget pas, fordi de uden videre kan rejse som turister, mens kvinder fra Rusland, Hviderusland og andre lande rejser på andre personers ægte pas, ligesom falske pas også er konstateret anvendt.

Tyskland anses som det væsentligste modtageland. Polen er et væsentligt transitland på vej mod Tyskland. Fra Tyskland distribueres nogle af kvinderne til andre europæiske lande, især Spanien og Holland samt Israel.

Der er meget delte meninger om Danmark og de øvrige skandinaviske lande som mållande. Nogle angiver, at Skandinavien er attraktiv som destination, mens andre vurderer, at de skandinaviske lande er lavt prioriteret som modtagerlande.

De fleste kvinder får en mindre indtægt og dårligere forhold end lovet. Der er oplysninger om, at vold, voldtægt og trusler bruges som disciplineringsmiddel.

Opholdet i udlandet varer ifølge kilderne fra en måned og op til et år. Varigheden afhænger blandt andet af, om den udenlandske alfons mener, at kvinden tjener nok penge, og om hun bliver opdaget af de lokale myndigheder.

Kilder fra de retshåndhævende myndigheder angiver, at der er lille risiko og stor fortjeneste ved kvindehandel. Fortjenesten skønnes mindre, hvis kvinden lokkes til udlandet under falske forudsætninger, fordi man risikerer, at hun vil være besværlig og måske slet ikke kan fungere som prostitueret.

Det er den generelle vurdering, at der eksisterer netværk mellem gerningsmænd i Litauen og udlandet, som udnyttes til kvindehandel.

Kilderne er uenige angående spørgsmålet om, hvorvidt gerningsmænd til kvindehandel er engagerede i andre former for kriminalitet.

Konklusion

I såvel Estland som Letland og Litauen er fænomenet kvindehandel erkendt som et samfundsmæssigt og kriminalitetsmæssigt problem.

Omfanget af kvindehandel fra de baltiske lande har ikke kunnet nærmere præciseres. Der er dog under alle omstændigheder tale om et betydeligt antal baltiske kvinder, der virker og udnyttes som prostituerede i udlandet. Det forekommer endvidere, at kvinder af russisk etnisk herkomst udgør en forholdsvis stor andel af disse kvinder.

Rekruttering foregår i alle tre lande enten indirekte (men dog forholdsvis åbent) – for eksempel ved annoncering – eller ved direkte kontakt, f.eks. ved personlig henvendelse i barer og natklubber.

For mange baltre er det i sig selv attraktivt at komme til udlandet, og selv om kvinderne generelt er bekendt med, at tilbud om visse typer af arbejde i udlandet reelt betyder, at der er tale om prostitution, bliver et ikke nærmere angivet mindretal vildledt. En betydelig større del af kvinderne er vidende om, at de skal arbejde som prostituerede, men kvinderne er ikke altid i stand til at forudse, at leveforhold og indtjeningsmuligheder vil være ringere, end de stilles i udsigt.

Kvinderne transporteres ofte til udlandet i busser eller personbiler. Dette gælder navnlig kvinderne fra Litauen og Letland, hvorimod kvinderne fra Estland ofte rejser med færge til skandinaviske destinationer. Fly anvendes i mindre grad. Det forekommer jævnligt, at der er ”controllere”, som følger kvinderne under rejsen.

Den primære destination for kvindehandel varierer en smule fra land til land, men i alle tilfælde nævnes Tyskland som et vigtigt modtagerland. Andre væsentlige destinationer er Holland og Spanien. Polen fungerer primært som transitland, men der er også eksempler på, at Polen fungerer som modtageland. Sverige og Danmark blev i alle tre lande udpeget som væsentlige nordiske destinationer, men der er stor uenighed blandt kilderne om, hvor vigtige disse markeder er på europæisk plan. Finland er den primære aftager af estiske prostituerede.

Handel med kvinder fra de baltiske lande har delvis karakter af international organiseret kriminalitet. Generelt er det opfattelsen, at kvindehandel i praksis udøves af netværk af mindre lokale grupper, som opholder sig i deres respektive hjemlande og har personlige kontakter i modtagelandet. Sådanne netværk består bl.a. af lokale grupper bestående af personer af russisk etnisk oprindelse, som udnytter kontakt til russiske grupper i andre lande, særligt i Tyskland.

I et vist omfang menes personer, der er involveret i kvindehandel, tillige at være involveret i anden form for grænseoverskridende kriminalitet, herunder smugling af højt beskattede varer og narkotikakriminalitet.

Muligheder for forstærket indsats

På baggrund af fact finding missionens undersøgelsesresultater synes der at være grundlag for tage initiativer af international karakter, herunder i regi af Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region, til

- dels en forstærket *præventiv indsats*, hvor kvinder, der er potentielle ofre for kvindehandel, oplyses og advares om kvindehandel (hvilken indsats formentlig primært bør udmøntes i kvindernes hjemlande),
- dels en forstærket international *retshåndhævende indsats*, hvor handelsveje og implicerede kriminelle netværk kortlægges og afdækkes med det sigte at iværksætte samordnede indsatser i de berørte lande.