

**Redegørelse vedrørende aktuel status
for
den politimæssige indsats mod kvindehandel**

Indledning

Betegnelsen kvindehandel anvendes i daglig tale som en slags samlebetegnelse for menneskehandel (handel med børn, kvinder og mænd), bl.a. fordi kvinder normalt anses for at udgøre den største gruppe af forurettede.

Kvindehandel har længe været anset for et internationalt problem, f.eks. i relation til kvinder der lever og udnyttes under slavelignende forhold i lande i Asien.

I Danmark er den politimæssige indsats mod kvindehandel blevet tillagt større vægt, særligt siden efteråret 2000 hvor der blev truffet beslutning om iværksættelse af systematisk politimæssig monitoring af kvindehandel.

Denne redegørelse – som er tiltrådt af Styregruppen vedrørende efterforskningsstøttecentre samt grænseoverskridende, organiseret kriminalitet* - er udarbejdet med det hovedsigte at orientere om status for den danske politimæssige indsats mod kvindehandel, ligesom redegørelsen skitserer områder, hvor mindre justeringer af den gældende lovgivning vil kunne have betydning for retshåndhævelsesmulighederne i relation til kvindehandel.

Tidligere redegørelser

Rigsadvokaten gennemførte i foråret 1999 en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt der udover de nugældende bestemmelser i straffeloven og udlændingeloven er behov for en kriminalisering af handlinger, hvorved kvinder bringes her til landet og kommer til at virke som prostituerede. Som led i denne undersøgelse indhentede Rigsadvokaten udtalelser fra samtlige politi-

* Rigspolitichefen er formand for styregruppen, der endvidere omfatter anklagemyndigheden (herunder Rigsadvokaten), de syv regionspolitiledere (herunder Politidirektøren i København), Politimesterforeningen og Foreningen af Politiledere.

kredse og regionale statsadvokater. Af udtalelserne fremgik, at der i langt den største del af landet ikke i de seneste år havde været sager om udenlandske kvinders indrejse og ophold her i landet med henblik på prostitution eller om overtrædelse af straffelovens §§ 228 og 229 (rufferi m.v.). I de tilfælde, hvor det blev konstateret, at udenlandske kvinder havde drevet prostitution her i landet, var der kun i et fåtal af tilfælde grundlag for at antage, at de pågældende blev udnyttet i forbindelse hermed.

Rigsadvokaten gennemførte i sommeren 2000 en ny undersøgelse. I forbindelse hermed blev der gennemført en ny høring af samtlige politikredse og regionale statsadvokater. Af de nye høringssvar fremgik, at der fortsat kun var tale om et forholdsvis beskedent antal sager om udenlandske kvinders indrejse og ophold her i landet med henblik på prostitution samt om rufferi m.v. i forbindelse hermed. Rigspolitiet afgav ligeledes en udtalelse, hvoraf fremgik, at det var Rigspolitiets opfattelse, at kvindehandel udgjorde et stigende problem i Danmark. Rigspolitiets opfattelse funderedes bl.a. på oplysninger, der var fremkommet i forbindelse med Rigspolitiets bistand til politikredsene i anledning af efterforskning af anden kriminalitet. Rigsadvokatens konkluderede, at det efter de foreliggende oplysninger ikke kunne udelukkes, at "mørketallet" med hensyn til antallet af sager vedrørende kvindehandel kunne være betydeligt. Rigsadvokaten anførte endvidere, at der kunne være grundlag for at antage, at problemets omfang ville stige.

Beslutning om systematisk politimæssig monitorering af kvindehandel

Efter aftale med Justitsministeriet blev emnet kvindehandel herefter sat på dagsordenen for et møde afholdt den 21. september 2000 i Styregruppen vedrørende efterforskningsstøttecentre samt grænseoverskridende, organiseret kriminalitet.

I forbindelse med styregruppens drøftelser blev der taget udgangspunkt i, at kvindehandel ikke alene omfatter de meget grove former for slaverilignende udnyttelser. Der er ingen dansk lovæssig definition af kvindehandel. Begrebet er derimod defineret i flere internationale fora, f.eks. i FN-regi. Ved de danske politimæssige overvejelser om kvindehandel er der taget udgangspunkt i forhold vedrørende udnyttelse af kvinder i form af fortjeneste ved kønslig usædelighed. Der er endvidere taget udgangspunkt i sager, hvor udenlandske kvinder (ved andres bistand) kommer til Danmark for at prostituere sig. Det er uden betydning, hvorvidt de forurettede kvinder frivilligt indgår i de omhandlede aktiviteter.

Styregruppen tilsluttede sig den 21. september 2000, at kvindehandel skulle undergives systematisk politimæssig monitorering. Styregruppen vedtog endvidere, at der skulle foretages en dybtgående kortlægning af de relevante miljøer i København og Randers. De to politikredsers kort-

lægning skulle bl.a. søge at afklare, hvorvidt der er tale om "selvstændige" prostituerede eller om "bagmænds" udnyttelse af prostituerede. Kortlægningmaterialet fra København og Randers skulle herefter indgå i beslutningsgrundlaget for planlægningen af den videre indsats.

Systematisk politimæssig monitoring af kvindehandel indebærer, at de for politiet tilgængelige oplysninger om forhold, der antages have forbindelse med kvindehandel, indsamles, registreres og undergives kriminalitetsanalyse. Kriminalitetsanalyse foregår på både strategisk og operationelt plan. Strategisk analyse sker med det formål at skabe overblik over kriminaliteten på overordnet plan. Operationelle analyser sker med det formål at skabe klarhed i konkrete efterforskninger, således at efterforskning kan målrettes m.v.

Gennemførelse af beslutningen om systematisk politimæssig monitoring

Rigspolitiet satte umiddelbart efter styregruppens beslutning den 21. september 2000 et forberedelsesarbejde i værk med det formål at etablere de juridiske og praktiske forudsætninger for påbegyndelse af systematisk politimæssig monitoring af kvindehandel.

Forberedelsesarbejdet tog udgangspunkt i, at kvindehandel skulle monitoreres ud fra samme principper som de øvrige kriminalitetsområder, der i dag er undergivet systematisk politimæssig monitoring. Disse kriminalitetsområder omfatter primært narkotikakriminalitet, kontrabandekriminalitet (smugling af højtbeskattede varer), rockerkriminalitet, gadebandekriminalitet og menneskesmugling.

Tidsmæssigt er forberedelsesarbejdet faldet sammen med et arbejde vedrørende generel reorganisering af den politimæssige struktur for systematisk monitoring af visse kriminalitetsområder. Der er således ved at blive opbygget regionale efterforskningsstøttecentre (REC'er) i landets 7 regionspolitikredse (Ålborg, Århus, Haderslev, Odense, Slagelse, København og Bornholm). De 7 REC'er skal IT-mæssigt sammenkobles i et særligt IT-miljø med Rigspolitiets Nationale Efterforskningsstøttecenter (NEC). Det er endvidere planen, at Den Centrale Politiafdeling (DCP) i Rigspolitiet, som beskæftiger sig med bekæmpelse af illegal indvandring og menneskesmugling, skal tilsluttes dette IT-miljø. Det nye IT-miljø er færdigudviklet i foråret 2001 og er for tiden ved at blive implementeret.

Hensigten med den nye generelle monitoringsstruktur er bl.a. at gøre det muligt at erkende mønstre og sammenhænge i kriminaliteten på tværs af forbrydelsestyper. Baggrunden herfor er den ændring i den mere organiserede kriminalitet, som har kunnet konstateres gennem de seneste år. Det har således kunnet konstateres, at kriminelle handler på tværs af politikreds- og lande-

grænser, ligesom de kriminelle er yderst tilpasningsdygtige i relation til nye former for kriminalitet og kriminalitetsudøvelse, således at de til stadighed justerer mål og midler i forhold til risikoen for samfundsmæssige sanktioner og udsigten til økonomisk vinding. Særligt i relation til kvindehandel skønnes det hensigtsmæssigt at skabe en struktur, der kan opfange relationer til f.eks. rockermiljøer, ligesom en sådan struktur gør det muligt at erkende, hvorvidt smuglernetværk udnyttes til smugling af f.eks. både narkotika og kvinder.

Systematisk politimæssig monitoring forudsætter, at politiet behandler personfølsomme oplysninger vedrørende den omhandlede kriminalitet. Rigspolitiet har derfor foretaget anmeldelse i efteråret 2000 til Datatilsynet af en ny registermæssig IT-struktur, Politiets Efterforskningsstøtte Database (PED). IT-strukturen vil fungere som et redskab for efterforskningsstøttecentre. Datatilsynet har i februar 2001 meddelt, at anmeldelsen ikke giver anledning til bemærkninger. Anmeldelsen til Datatilsynet findes på Datatilsynets hjemmeside, www.datatilsynet.dk. Anmeldelsen af PED har skabt det legale grundlag for systematisk indsamling, registrering m.v. af oplysninger om forhold, der kan sættes i forbindelse med kvindehandel.

De IT-mæssige forudsætninger (legale og hard-/softwaremæssige) for systematisk politimæssig monitoring af kvindehandel var således til stede i foråret 2001.

Som led i forberedelsen af monitoringen har Rigspolitiet endvidere ført drøftelser med politikredsene om, hvilke oplysninger der skulle gøres til genstand for behandling som led i monitoringen af kvindehandelsområdet. På baggrund af disse drøftelser har Rigspolitiet i marts 2001 udsendt en rundskrivelse til samtlige politikredse, der beskriver indberetningernes indhold og form. Indberetning af oplysninger vedrørende kvindehandel har således været obligatorisk for politikredsene siden den 1. april 2001. Det skal fremhæves, at monitoringen fortsat er i en indkøringsfase, hvorfor monitoringen forventes kvantitativt og kvalitativt udbygget i den kommende tid.

Det aktuelle kriminalitetsbillede

Det politimæssige oplysningsgrundlag i relation til analyse af omfanget af kvindehandel er i dag bedre end i sommeren 2000, hvor sagsantallet – som beskrevet i Rigsadvokatens redegørelser i 1999 og 2000 - var beskedent, ligesom sagerne primært angik forhold, som var blevet anmeldt af private. Baggrunden for det bedre datagrundlag er bl.a. følgende forhold:

- Rigspolitiet har som optakt til etableringen af den systematiske politimæssige monitoring af kvindehandel indsamlet en række oplysninger, dels fra landets politikredse og andre nationale informationskilder, dels fra udlandet. Der kan i forbindelse med den internatio-

nale informationsindsamling bl.a. henvises til Rigspolitiets fact-finding mission” til de baltiske lande i november 2000. Rapport om missionen kan læses i både dansk og engelsk sprogversion på politiets hjemmeside, www.politi.dk.

- Som følge af kortlægningen af prostitutionsmiljøet i København og Randers er der fremkommet en række oplysninger om kriminaliteten, der findes i dette miljø.
- Beslutningen om etablering af systematisk politimæssig monitoring af kvindehandel har medført, at der i politikredsene er skærpet agtpågivenhed i relation til dette område. Rigspolitiet har således modtaget oplysninger om, at der - i videre omfang end for få måneder siden - er sager under efterforskning, som indeholder elementer af kvindehandel. Det bemærkes, at der i denne redegørelse ikke er refereret oplysninger om konkrete sager, hvilket især skyldes hensynet til disse sagers fortsatte efterforskning. I redegørelsen er der imidlertid inddraget visse generelle erfaringer fra de seneste måneders forholdsvis omfattende efterforskning.

I meget generelle træk kan det vedrørende det aktuelle kriminalitetsbillede i relation til kvindehandel med tilknytning til Danmark oplyses, at der er tydelige tegn på, at prostitutionsmiljøet i Danmark kun i mindre omfang består af kvinder, der på egen hånd driver prostitutionsvirksomhed. Der er som oftest tale om professionel drift af massageklinikker, escortbureauer m.v., hvor driften sker under forhold, der bl.a. må antages at indebære overtrædelser af bestemmelserne i straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden. Det er endvidere således, at udenlandske kvinder udgør en forholdsvis stor andel af de prostituerede, som indgår i det mere organiserede prostitutionsmiljø. Disse udenlandske kvinders indrejse her i landet sker ofte ved hjælp af og i vidt omfang på foranledning af kriminelle netværk.

Der kan på nuværende tidspunkt ikke gives et nærmere, kvalificeret skøn over omfanget af kvindehandel med relation til Danmark. På baggrund af de oplysninger, der er fremkommet siden sommeren 2000, er der imidlertid belæg for at bekræfte Rigsadvokatens formodning om et ”mørketal”, jf. Rigsadvokatens redegørelse fra 2000.

Generel tilrettelæggelse af efterforskning af kvindehandel

Den systematiske politimæssige monitoring af kvindehandel sker bl.a. med det formål at sætte politiet i stand til selv af finde ”angrebsvinkler” i forhold til kriminaliteten, således at iværksættelse af efterforskning ikke skal afvente private anmeldelse af allerede begåede forhold. En sådan fremgangsmåde omtales normalt som proaktiv efterforskning, mens efterforskning på baggrund

af privates anmeldelser af fuldbyrdet kriminalitet normalt omtales som reaktiv efterforskning. Proaktiv efterforskning anvendes i dag bl.a. i relation til narkotikaefterforskning.

Hensigten er således, at politiet uafhængig af anmeldelser fra private kan iværksætte efterforskning mod de personkredse, som – på baggrund af de af politiet indsamlede og analyserede oplysninger – formodes at stå bag den mere professionelle og organiserede del af kvindehandelskriminaliteten med tilknytning til Danmark.

Proaktiv efterforskning giver endvidere i videre omfang end traditionel reaktiv efterforskning politiet mulighed for at følge sagernes udvikling og derved til en vis grad styre (modvirke) kriminalitetens udvikling, idet efterforskningen typisk vil være fremadrettet og tidsmæssigt foregå parallelt med kriminalitetens udvikling. Fremadrettet efterforskning af kvindehandel vil desuden skabe mulighed for, at politiet kan gribe ind på et langt tidligere tidspunkt, således at der er bedre mulighed for at gribe ind over for udnyttelse, herunder (så vidt muligt) hindre at udnyttelsessituationer opstår.

Indgreb i meddelelshemmeligheden m.v.

Kvindehandel er i sin natur en kriminalitetsform, der fordrer kommunikation mellem de gerningsmænd, som medvirker til kriminalitetsudøvelsen. Gerningsmændene vil således have behov for at træffe aftale om "import" af kvinder, ophold i Danmark m.v. Særlige efterforskningskridt i form af aflytning m.v. må derfor som udgangspunkt anses for meget anvendelige og hensigtsmæssige.

Den systematiske politimæssige monitoring giver politiet bedre muligheder for at dokumentere grundlaget for at foretage strafprocessuelle indgreb, således at politiet kan indhente de nødvendige retskendelser til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden.

Det skal i denne forbindelse anføres, at beviser i form af resultater af strafprocessuelle tvangsindgreb, såsom båndoptagelser af aflytninger, videooptagelser m.v., typisk er af en sådan karakter, at der ikke ved bevisbedømmelsen kan stilles de samme spørgsmål vedrørende objektivitet som ved almindelige vidneudsagn. Straffesagers gennemførelse bliver således i mindre grad afhængige af vidneforklaringer, der ofte er vanskelige at opnå, når der foreligger aflytningsbånd m.v.

Spørgsmål om udvidet mulighed for opholdstilladelse til udenlandske kvinder, hvis vidneforklaring er af afgørende betydning i en straffesag, er ofte genstand for debat. Spørgsmålet er bl.a. nævnt

i Rigsadvokatens redegørelse fra 2000. En øget anvendelse af bevisindsamling i form af resultater af indgreb i meddelelshemmeligheden, videooptagelser m.v. medfører, at de forurettede kvinders forklaring, som ovenfor nævnt, bliver af relativt mindre betydning for gennemførelse af straffesager.

Særlige juridiske problemstillinger

Det følger af retsplejelovens § 781, at der som udgangspunkt kun kan foretages indgreb i meddelelshemmeligheden, herunder telefonaflytning m.v., når efterforskningen angår en lovovertrædelse, som kan straffes med fængsel i mindst 6 år.

I de tilfælde, hvor straffebestemmelsen som f.eks. ved rufferi alene indeholder en strafferamme på fængsel i 4 år, er der således ikke mulighed for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden. Retsplejelovens § 781 giver imidlertid mulighed for, at der ved visse – udtrykkeligt opregnede – lovovertrædelser kan foretages indgreb i meddelelshemmeligheden, selv om lovovertrædelsen ikke har en strafferamme på fængsel i mindst 6 år. I de senere år er der på denne måde skabt hjemmel til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden, selv om kravet om 6 år i strafferammen ikke er opfyldt, ved efterforskning af bl.a. sager om menneskesmugling efter udlændingeloven, grov vold og grov berigelseskriminalitet. Senest er der skabt hjemmel til at benytte dette efterforskningsmiddel i sager om udbredelse og besiddelse af børnepornografi.

Det gældende regelsæt medfører, at politiet i sager angående kvindehandel ikke kan foretage indgreb i meddelelshemmeligheden på baggrund af mistanke om rufferi, jf. ovenstående.

Mistanke om menneskesmugling kan danne baggrund for indgreb i meddelelshemmeligheden. Det skal vedrørende denne mulighed bemærkes, at ulovlig indrejse kun udgør en (relativt mindre) del af kvindehandelskriminaliteten. Ofte vil der f.eks. i relation til indrejse af kvinder fra de baltiske lande, som ikke skal have visum til turistbesøg, nok være tale om, at kvinderne indrejser med henblik på prostitution og derved ikke opholder sig i Danmark som turister, men det vil kunne være vanskeligt for politiet at dokumentere, at de retlige betingelser for at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden på grundlag af en mistanke om menneskesmugling er opfyldt.

Fra et efterforskningsmæssigt synspunkt er det derfor af afgørende betydning, at der er adgang til at foretage indgreb i meddelelshemmeligheden på basis af mistanke om overtrædelse af straffelovens §§ 228 og 229.

Samme hensyn gør sig gældende i relation til videoovervågning m.v., jf. retsplejelovens § 791a, stk. 3.

Den manglende hjemmel til indgreb i meddelelshemmeligheden og observation giver endvidere problemer i relation til såkaldte "tilfældighedsfund", f.eks. oplysninger om rufferi, der er fremkommet ved aflytning af en massageklinikks telefon, hvor aflytning er foretaget på baggrund af mistanke om menneskesmugling eller narkotikakriminalitet. "Tilfældighedsfund" kan ikke umiddelbart anvendes som lovligt bevis i retten for en lovovertrædelse, såfremt denne lovovertrædelse (f.eks. rufferi) ikke kan danne grundlag for indgrebet, jf. retsplejelovens § 789.

Det skal i denne sammenhæng endvidere nævnes, at det, som nævnt i Rigsadvokatens redegørelse fra 2000, kunne overvejes at ændre bestemmelsen i straffelovens § 228, stk. 2. Bestemmelsen hjemler efter sin gældende ordlyd straf for "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". Det kunne således overvejes, om bestemmelsen også bør gælde befordring ind i riget, ligesom det i øvrigt kunne overvejes at ændre kravene til den befordrede persons personlige forhold. En ændring af straffelovens § 228, stk. 2, vil medføre en direkte kriminalisering af kvindehandel, hvilket – ud over signalværdien heraf – vil styrke retshåndhævelsen i relation til kvindehandel.

Den nye lov om forbud mod besøgende i bestemte lokaler vil endvidere give politiet nye muligheder for at bekæmpe kvindehandel. Loven vil dog primært have effekt i relation til gadeplansindsatsen, da lovens hovedsigte er at hindre utryghed hos de omkringboende til lokaler, der systematisk udnyttes til rufferi (og andre strafbare handlinger, som er egnet til at medføre ulempe og utryghed hos omkringboende).

Internationalt politisamarbejde

Kvindehandel indbefatter udnyttelse af udlændige, der rejser her til landet. Der er således i sagens natur internationale dimensioner i bekæmpelsen af kvindehandel, hvorfor internationalt politisamarbejde er nødvendigt.

Dansk politi indgår aktivt i en række internationale fora, der beskæftiger sig med politimæssige aspekter ved bekæmpelse af kvindehandel, herunder i Interpol og Europol.

Danmark har i 2001 og 2002 formandskabet for Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region. Da en betydelig del af de kvinder, som udnyttes i forbindelse med kvindehandel i

Østersøområdet, stammer fra de baltiske lande, har det været naturligt for dansk politi at udnytte formandskabet til at overveje nye initiativer vedrørende bekæmpelse af kvindehandel i dette regi. Som foreløbige resultater kan næves, at der i efteråret 2001 bliver afholdt et seminar i København, ligesom konkret operativ udmøntning af det strategiske samarbejde på dette område er under overvejelse. Der henvises endvidere til den ovenfor nævnte fact-finding mission.

Tværfaglig indsats

I lighed med indsatsen mod øvrig kriminalitet kan politiets indsats mod kvindehandel ikke stå alene.

Spørgsmålet om kontrol i relation til prostitutionsmiljøets indtjening og skatteforhold har været berørt i Kontaktudvalget om økonomisk kriminalitet, der er et embedsmandsudvalg, som ledes af direktøren for Told- og Skattestyrelsen. Det bør indgå i de samlede retshåndhævelsesovervejelser, at Told•Skat kan bidrage til bekæmpelse af kvindehandel.

Ikke mindst i relation til kvindehandel er der behov for en tværfaglig indsats fra de retshåndhævende myndigheder samt andre myndigheder, som har ansvar for sociale forhold m.v.

Regeringen nedsatte i sommeren 2000 en tværministeriel arbejdsgruppe om "Vold mod kvinder og handel med kvinder". Arbejdsgruppen ledes af Minister for Ligestilling og består i øvrigt af repræsentanter fra Indenrigsministeriet, Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Justitsministeriet. Rigspolitiet har bistået Justitsministeriets repræsentanter i arbejdsgruppen.

Rigspolitiet har endvidere bistået Socialministeriet med udarbejdelse af et forslag til teknisk-administrativ bistand til Letland eller Litauen vedrørende indsatser til forebyggelse af handel med kvinder samt resocialisering af ofrene for prostitution. Det skal i denne forbindelse fremhæves, at den politimæssige indsats ikke retter sig mod de forurettede (prostituerede) kvinder, idet disse må betragtes som ofre i sammenhæng med kvindehandel.

På den politimæssige side er det klart, at kriminalitetsbekæmpelsen - grundet kriminalitetens internationale natur - fordrer et internationalt samarbejde mellem de berørte landes retshåndhævende myndigheder, jf. ovenfor. Et velfungerende internationalt samarbejde må ligeledes anses for afgørende vigtigt i relation til den øvrige myndighedsindsats.

Udlændinge vil endvidere ofte have en anden tilgangsvinkel til offentlige myndigheder end danskere. Der er derfor bl.a. af denne grund særligt behov for, at også private hjælpeorganisationer

m.v. (NGO'er) indgår i den samlede indsats mod kvindehandel. Politiet er således f.eks. i kontakt med PRO-Centret.

Konklusion

Det kan konkluderes, at den danske politimæssige status pr. sommeren 2001 er:

- at den politimæssige indsats for at bekæmpe kvindehandel er blevet styrket
- at politiets indsats mod kvindehandel bygger på en strategi, hvor politiet aktivt opsøger sagerne
- at aflytning m.v. anses for et efterforskningsmiddel af afgørende betydning for afdækning af kvindehandel
- at der er identificeret områder, hvor ændringer af retsplejeloven og straffeloven vil give væsentligt bedre muligheder for at styrke retshåndhævelsen i relation til kvindehandel
- at politiet aktivt indgår i internationalt samarbejde på området, herunder i Interpol, Europol og Task-Force on Organized Crime in the Baltic Sea Region
- at politiet aktivt indgår i tværfaglige aktiviteter, idet kvindehandel ikke kan bekæmpes alene ved en retshåndhævelsesmæssig indsats.