

Handel med kvinder til prostitution

Trafficking in women for prostitution

af TILDE HOVE JACOBSEN

Afhandlingen omhandler handel med kvinder til prostitution i Danmark, og det undersøges, hvordan sager om menneskehandel behandles i Danmark, og om handlede kvinder til prostitution kan beskyttes bedre ved at ændre reglerne vedr. prostitution. Afhandlingen beskriver først hvilke internationale og nationale regler, der har betydning for de handlede personer.

Afhandlingen er herefter delt op i to analysedele. I den første del analyseres det, ved hjælp af STRFL § 262 a, udvalgte domme, tal fra Danmarks Statistik og tal fra POLSAS, hvordan menneskehandel straffes i Danmark, hvad domstolene lægger vægt på ved afgørelserne, og om der er tale om en forskelsbehandling ift. andre sammenlignelige straffelovsovertrædelser. Denne analyse foretages, da strafferammen i STRFL § 262 a ikke er fuldt udnyttet, og da der kun findes få sager på området. Det konkluderes, at der ikke foreligger forskelsbehandling ift. andre straffelovsovertrædelser, og at årsagen til de få sager og lave strafudmåling derfor må skyldes andre ting.

På baggrund af konklusionen i del 1, undersøges det i den 2. analysedel, om reglerne vedr. prostitution kan være med til at hindre, at kvinder handles til prostitution. Dette gøres, da langt størstedelen af de personer, der identificeres som handlede i Danmark, er kvinder, der handles til prostitution. Til denne analyse anvendes forebyggelsesteorien, "A Routine Activity Approach" (Rutineaktivitetsteorien), formuleret af kriminologerne Cohen og Felson. Ved anvendelse af teorien undersøges det, om reglerne vedr. prostitution kan være et supplement til STRFL § 262 a, og dermed om en ændring af de danske regler om prostitution ud fra en teoretisk vinkel kan medvirke til, at menneskehandel forebygges bedre, end den gør nu. I analysen sammenlignes de danske, tyske og svenske regler vedr. prostitution med hinanden, da de tre lande har vidt forskellige tilgange til dette. Sammenligningen gøres ved at holde de tre landes regler op imod teorien. Analysen viser, at der eksisterer både fordele og ulemper ved lovgivningernes evne til at forebygge, at kvinder handles til prostitution, og det kan derfor ikke konkluderes, at ét lands tilgang, ud fra teorien, kan siges at fungere bedre end et andet lands.

Til sidst gennemgås udfordringer ved teorien ift. emnet og emnets udfordringer generelt.

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning.....	3
1.1.	Baggrund	4
1.2.	Problemformulering	4
1.2.1.	Definitioner	5
1.3.	Afgrænsning	5
2.	Lovgivning om menneskehandel.....	6
2.1.	Internationale regler om menneskehandel.....	6
2.1.1.	FN-konventionen og Palermo-protokollen.....	6
2.1.2.	Regler inden for det europæiske samarbejde.....	7
2.2.	Dansk ret	9
2.2.1.	Straffeloven	9
2.2.2.	Retsplejeloven	11
2.2.3.	Udlændingeloven.....	12

2.2.4.	Regeringens handlingsplan.....	13
3.	Analysestrategi	14
3.1.	Analysemetode	15
3.2.	Fremgangsmåde.....	15
3.2.1.	Analyse vedrørende menneskehandel	15
3.2.2.	Analyse vedrørende prostitutionslovgivningen over for rutineaktivitetsteorien	15
4.	Menneskehandel – om domme, strafniveau og afgørelsesprocenter	16
4.1.	Anvendt datamateriale.....	16
4.1.1.	Strafniveauet ved domstolene – data fra rigsadvokaten samt Danmarks Statistik	16
4.1.2.	Antal sigtede personer overfor antal fældende afgørelser – data fra POLSAS og DST	17
4.1.3.	Retspraksis vedrørende menneskehandel	17
4.2.	Analyse.....	20
4.2.1.	Strafniveauet for menneskehandel i forhold til andre straffelovbestemmelser	20
4.2.2.	Afgørelsesprocenten for menneskehandel over for andre straffelovbestemmelser	21
4.3.	Diskussion	22
5.	Prostitutionslovgivningen over for Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori	23
5.1.	Anvendt datamateriale - prostitutionslovgivningen i Danmark og udland.....	23
5.1.1.	Dansk ret.....	23
5.1.2.	Svensk ret	24
5.1.3.	Tysk ret.....	25
5.1.4.	Den teoretiske ramme til brug i analysen - rutineaktivitetsteorien.....	26
5.1.4.1.	Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori	26
5.2.	Rutineaktivitetsteorien over for prostitutionslovgivningen – en analyse og perspektivering til Sverige og Tyskland.....	29
5.2.1.	Rutineaktivitetsteoriens tre elementer ift. prostitutionslovgivningens forebyggelse af menneskehandel	30
5.2.1.1.	Den danske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien	30
5.2.1.2.	Kritik af den danske indsats: GRETA – Europarådets ekspertgruppe	32
5.2.2.	Den svenske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien.....	33
5.2.2.1.	Skal købesex forbydes i Danmark? - Straffelovrådets betænkning af 2012.....	34
5.2.3.	Den tyske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien	36
5.3.	Diskussion	37
6.	Konklusion og afslutning	38
7.	Litteraturliste	41
8.	Bilag	46

Indledning

”Ved ”menneskehandel” forstås det at rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri eller misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, med det formål at udnytte vedkommende.

Begrebet udnyttelse omfatter mindst udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer”

- FN’s Palermo-protokol, art. 3, litra a.

Sådan defineres begrebet menneskehandel i FN’s Palermo-protokol, der p.t. er ratificeret af 124 lande.¹

Menneskehandel eksisterer i Danmark såvel som i resten af verden, og det anslås til at være den tredje mest profitable organiserede kriminalitet efter handel med våben og narkotika². Selvom det er svært at sætte et præcist tal på, hvor mange mennesker der hvert år er ofre for menneskehandel, estimerer International Labour Organisation (herefter ILO), at der på verdensplan findes 20,9 millioner ofre for tvangsarbejde, herunder ofre for menneskehandel. Af dem er 4,5 millioner tvunget til prostitution (både mænd og kvinder).³

På trods af at det estimerede antal handlede kvinder er så højt på verdensplan, er det stadig meget få domme, der findes på området i Danmark - i 2014 blev der således kun offentliggjort to domme om handel med kvinder til prostitution, og i disse to sager blev 11 personer dømt for at have handlet 17 kvinder.⁴ For de sager, der er kommet for domstolene, er der endvidere et stort spring fra den p.t. maksimale idømte straf til det strafmaksimum, der kan idømmes, og strafferammen er således endnu ikke udnyttet til sit fulde – jeg finder det interessant, at der i danske sager ikke er blevet idømt en højere straf end 3 år og 9 måneders fængsel, selvom strafferammen for menneskehandel efter straffelovens⁵ § 262 a, stk. 1, er 10 år. Men skyldes dette særlige omstændigheder ved begrebet menneskehandel, ved straffelovens § 262 a, ved den form for menneskehandel, der foregår i Danmark, eller skyldes det, at retssystemet behandler sagerne om menneskehandel anderledes end andre danske straffesager? Langt de fleste af de personer, der er identificeret som værende handlet, er kvinder, der er handlet til prostitution. Er det på baggrund heraf muligt, at de generelle regler om prostitution kan være medvirkende til at, at handel med kvinder til prostitution forebygges, og at prostitutionslovgivningen dermed kan være et supplement til straffelovens § 262 a i bekæmpelsen af menneskehandel?

Der fokuseres i dette speciale på handlede kvinder til prostitution i Danmark, og den danske indsats analyseres såvel ved hjælp af den retsdogmatiske metode som ved hjælp af den såkaldte rutineaktivitetsteori udviklet af de to kriminologer Cohen og Felson. Handel med

¹ <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html>

² Henricson, side 153

³ ILO (2012), side 13

⁴ Rigsadvokatens oversigt (2014) - dom af 16.4.2014 fra Københavns Byret samt U2014.630V fra landsretten. Se endvidere bilag 1, afsnit 8, der er en liste over de offentliggjorte domme.

⁵ Lbkg. nr. 873 af 9. juli 2015 - Straffeloven

kvinder er i særdeleshed en grænseoverskridende kriminalitet, hvorfor flere internationale organer har lavet aftaler for at forhindre kriminaliteten. Med de internationale aftaler som rammedannende for den danske lovgivning, har de danske lovgivere dog også inden for disse rammer mulighed for at lave egne lovgivningsinitiativer til at forhindre, at kvinderne handles til prostitution. Vi har et ansvar for at dæmme op for menneskehandlen og gøre, hvad vi kan for, at Danmark ikke er et lukrativt sted for bagmændene at udøve deres kriminalitet. Med en høj profit og lav opdagelsesrisiko for bagmændene er det et lukrativt kriminalitetsområde, og så længe der stadig er efterspørgsel på handlede kvinder, vil det være en kriminalitet, der eksisterer i verden. Det er lovgivernes opgave at forsøge at forhindre dette ved at gøre menneskehandel så lidt attraktiv som muligt.

1.1. Baggrund

I Danmark er langt størstedelen af de personer, der identificeres som handlede, kvinder der handles til prostitution – i 2014 udgjorde handlede kvinder til prostitution 80 % af alle de personer, der blev identificeret som ofre for menneskehandel⁶. Menneskehandel er et udtryk for, at stærke bagmænd udnytter svage og sårbare personers situation og bruger dem til at skaffe store gevinster til sig selv uden at tænke på de personer, de udnytter. Menneskehandel eksisterer groft sagt på grund af markedsmekanismen udbud/efterspørgsel – prostitutionskunder og andre efterspørger kvinderne, og her har menneskehandlerne set en mulighed for at opnå store fortjenester, hvorfor de udbyder ”varen” (kvinden). I Danmark har bagmændene i en sag om menneskehandel og rufferi opnået en samlet fortjeneste på 2,5 mio. kr.⁷ – fortjenesten kan altså være stor, og med en lav opdagelsesrisiko er det et lukrativt kriminalitetsområde.

Det, der ofte sker i forbindelse med menneskehandel, er, at en kvinde fra fattigere kår i udlandet transporteres eller lokkes til Danmark med lovning på et arbejde. Op til og under turen til Danmark stifter kvinderne en (til tider fiktiv) gæld på grund af rejseudgifterne, som de i Danmark skal arbejde af. Under opholdet i Danmark tvinges kvinderne i prostitution på grund af den oparbejdede gæld, og de penge de tjener ved prostitutionen, skal de betale til deres bagmænd, alt imens deres gæld vokser stødt, eller afbetales meget langsomt. På grund af vold, trusler om vold, frihedsberøvelse eller lignende har kvinderne umiddelbart ikke anden udvej end at blive ved bagmændene. Ikke alle kvinder kommer fra lande, hvor man har tiltro til, at systemet kan hjælpe, og andre kommer fra så fattige kår, at de ikke kan se, hvordan deres situation kan forbedres ved at rejse hjem – bagmændene kan ligeledes true kvinderne med, at de vil skade deres familier, hvis de går til politiet. Visse kvinder ved end ikke, hvilket land de befinder sig i. Kvinderne befinder sig således i en alvorlig og fastlåst situation, og da flere af kvinderne er her illegalt i landet og risikerer at blive sendt ud af landet, hvis de tages af politiet, frygter de derfor ligeledes for, hvad der vil ske, når de identificeres af politiet som værende handlet.⁸

1.2. Problemformulering

Handel med kvinder til prostitution er et problem i Danmark og i resten af verdenen, men hvilke regler gælder i dansk ret vedrørende menneskehandel og prostitution? Hvordan straffes gerningsmændene i Danmark, og hvad gør Danmark rent lovgivningsmæssigt for at nedbringe

⁶ CMM Statistik 2014, side 3 fra Center mod Menneskehandel (herefter CMM)

⁷ Jf. dommen TfK 2005.628/2 – ”de 20 kvinder” i bilag 1, afsnit 8

⁸ Historierne er mange og varierer fra sag til sag. Kvindernes historier er beskrevet i dommene gennemgået i afsnit 4.1.3. eller på fx CMM’s hjemmeside

antallet af forbrydelser og for at beskytte de handlede kvinder? Behandles sager om menneskehandel forskelligt i forhold til andre straffelovsovertrædelser, og bør lovgivningen om menneskehandel eller behandlingen af sagerne i så fald ændres? Kan handlede kvinder til prostitution beskyttes bedre ved et generelt forbud mod prostitution som i Sverige eller ved at gøre prostitution fuldt lovligt og reguleret som i Tyskland – eller skal der helt andre midler til?

1.2.1. Definitioner

Menneskehandel (på engelsk kaldet *human trafficking* eller *trafficking in persons/human beings*): I FN's Palermo-protokol er det i art. 3, litra a anført, hvad der forstås ved menneskehandel (se 1. Indledning). For at man kan sige, at en person er handlet, skal der være tre faktorer til stede: der skal være sket en *handling*, der skal være brugt *midler* hertil, og der skal være et *formål*. *Handlingen* drejer sig om, at en person skal være rekrutteret, transporteret, overført, modtaget eller skjult af en anden person. *Midlet*, der har været brugt til handlingen, skal være magt eller trussel herom, tvang, frihedsberøvelse, bedrag, misbrug af magt, udnyttelse af en persons situation/sårbarhed, eller handel med en person, der har myndighed over en anden person. Det sidste element, *formålet*, drejer sig om, at den handling, der er foretaget, skal være foretaget med det formål at udnytte vedkommende, primært økonomisk. Udnyttelsen skal som minimum være til prostitution, seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaveriliggende former eller fjernelse af organer.

Prostitution: Seksuelt forhold til en kunde mod betaling eller løfte om betaling.⁹

Prostitutionslovgivning: I dette speciale anvendes ”prostitutionslovgivning” som en samlebetegnelse for de retsregler, der regulerer prostitution. I Danmark omfatter det således rufferibestemmelsen i *Straffeloven*, i Sverige omfatter det købesexforbuddet samt rufferibestemmelsen i straffeloven, *Brottsbalk*, mens det i Tyskland omfatter reglerne i Prostitutionsloven, *ProstG*¹⁰, samt de regler, der regulerer området i straffeloven, *StGB*¹¹.

Rufferi: Udøvelse af virksomhed (fx bordeldrift), hvor vedkommende tjener penge på en andens prostitution.¹²

1.3. Afgrænsning

Dette speciale vil meget let kunne gøres meget stort, da både emnet om menneskehandel og emnet om prostitution vil kunne udgøre to selvstændige specialer, og det er derfor nødvendigt at afgrænse dette speciale på flere områder. Af denne grund vil der derfor også være visse afsnit i specialet, som jeg kun berører meget kort og overfladisk, og som ville kunne uddybes mere, hvis der var både mere tid og mere plads i specialet. Jeg har valgt at behandle emnerne i disse afsnit på trods heraf, da de er vigtige for den samlede helhed og for konteksten i specialet, og de nævnes alene kort, da det ikke vil være specialets hovedfokus - ikke på grund af manglende relevans i en længere redegørelse af emnet om menneskehandel som helhed.

⁹ Jf. forarbejderne til Lov nr. 633 af 12. juni 2013 (lovforslag nr. 141 af 6. februar 2013) - bemærkninger til lovforslaget – bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser: til § 233

¹⁰ Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (herefter ProstG)

¹¹ Strafgesetzbuch (herefter StGB)

¹² Jf. straffelovens § 233, stk. 1

Der er i specialet fokus på handlede kvinder til prostitution, da det er prostitution, der oftest handles til i Danmark, og da det oftest er kvinder, der handles til prostitution. Det er klart, at også mænd og børn er ofre for menneskehandel, og at de handlede personer ikke blot udnyttes til prostitution, men også til fx kriminalitet, tvangsarbejde og organdonation. Der fokuseres endvidere alene på kvinder over 18 år, da det i Danmark i sig selv er ulovligt at købe sex af piger, der endnu ikke er fyldt 18 år, jf. straffelovens § 224.

Det anerkendes, at det ikke er alle prostituerede, som er handlet eller tvunget ud i prostitution af andre.

Der er i specialet alene lagt vægt på, hvilke påvirkninger reglerne om prostitution har for en handlet kvinde, og ikke hvad reglerne betyder for en selvvalgt prostitueret. Det er med denne vinkel, specialet skal læses, og en konklusion skal derfor ikke læses som en holdning for eller imod prostitution generelt.

Selvom menneskehandel er et grænseoverskridende problem, er fokus lagt med udgangspunkt i Danmark. Danmark har inden for dets internationale forpligtelser mulighed for selv at gøre noget ved problemet og dermed bære sin del af det ansvar, det er at hindre, at kvinder sælges til prostitution. For den samlede forståelse af problemstillingen er det dog relevant at nævne de internationale aftaler, da disse danner den ramme, Danmark kan agere indenfor.

Til sidst skal det her nævnes, at der naturligvis tages en juridisk vinkel på emnet, men dette er ikke ensbetydende med, at det er rene juridiske tiltag, der vil medføre, at problemet med handel med kvinder til prostitution kommer til livs. Det er dog vigtigt at have ordentlige juridiske rammer, som andre tiltag, herunder sociale, kan arbejde under og ud fra.

2. Lovgivning om menneskehandel

De danske regler om menneskehandel bygger på de internationale aftaler, Danmark har indgået, og aftalerne har derfor stor betydning for indholdet af de danske regler. Danmark har en forpligtelse til at overholde de internationale aftaler, men da aftalerne er vide, og da de må skulle forstås som en minimumsbeskyttelse af de handlede kvinder, har Danmark adgang til at vedtage regler til yderligere beskyttelse af kvinderne.

Grundet aftalernes vigtighed, Danmarks forpligtelser og til forståelsen af de danske regler gives der i det følgende en introduktion til de tre vigtigste internationale aftaler, som Danmark har underskrevet, selvom dette speciale har fokus på de danske regler. Herefter vil de danske regler som omhandler menneskehandel blive gennemgået.

2.1. Internationale regler om menneskehandel

Danmark er medlem af FN, Den Europæiske Union (herefter EU) og Europarådet, og vi er forpligtet af de internationale aftaler, vi her indgår. De internationale regler og konventioner kan siges at danne den ramme, som de danske regler skal navigere indenfor.

De nævnte organer står hver især for en af de tre internationale aftaler, der har størst betydning for den danske indsats mod menneskehandel, og det er disse tre aftaler, der her skal gives en kort introduktion til.

2.1.1. FN-konventionen og Palermo-protokollen

Den 15. december 2000 undertegnedes FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet (herefter Palermo-konventionen) samt FN-protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig

handel med kvinder og børn (herefter Palermo-protokollen), som supplerer Palermo-konventionen.¹³ Palermo-konventionen og Palermo-protokollen blev ratificeret den 30. september 2003 af Danmark og trådte i kraft senere samme år.¹⁴

Palermo-protokollen anses i denne sammenhæng for den vigtigste af de to, da den helt specifikt drejer sig om menneskehandel, hvorimod Palermo-konventionen omhandler grænseoverskridende kriminalitet generelt. Palermo-protokollens formål er, jf. art. 2, at forebygge og bekæmpe menneskehandel med særlig vægt på handel med kvinder og børn, at beskytte og hjælpe ofrene for menneskehandel, samt at fremme samarbejdet på området mellem de lande, der er bundet af protokollen. I protokollens art. 3 findes definitionen på, hvad der skal forstås ved ”menneskehandel”. Protokollens kap. 2 og 3 omhandler, hvordan ofre for menneskehandel skal beskyttes, og hvordan menneskehandel bør forebygges. Protokollen finder, jf. art. 4, alene anvendelse for så vidt angår forebyggelse, efterforskning og retsforfølgning, såfremt der er tale om grænseoverskridende kriminalitet, og såfremt en organiseret kriminell gruppe har været en del heraf – det er et snævrere anvendelsesområde end Europarådets konvention, der omtales nærmere nedenfor.

Både EU’s direktiv og Europarådets konvention bygger på FN’s definition af menneskehandel, og dermed får de tre internationale aftaler det samme udgangspunkt. Sammen med straffeloven udgør Palermo-protokollen det vigtigste retsgrundlag for bekæmpelse af menneskehandel i Danmark - straffelovens § 262 a om menneskehandel bygger netop på definitionen i art. 3, litra a i Palermo-protokollen og er indført, så Danmark overholder sine forpligtelser i henhold til Palermo-protokollen¹⁵.

2.1.2. Regler inden for det europæiske samarbejde

Inden for det europæiske samarbejde, som Danmark deltager i, findes der to særligt vigtige regelsæt, der omhandler bekæmpelse af menneskehandel, og som er vedtaget i hver deres samarbejdsorganisation: ”EU-parlamentets og Rådets direktiv om menneskehandel”, der er vedtaget i EU, samt ”Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel”, der, som navnet siger, er vedtaget af deltagende lande i Europarådet. Begge organisationers regelsæt beskytter handlede mænd, kvinder og børn. Det er vigtigt ikke at blande Europarådet sammen med EU og dets organer – der er således tale om to selvstændige internationale organisationer med hver deres medlemskreds og hver deres ”spilleregler”.

I EU blev Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (herefter EU-rammeafgørelsen) vedtaget i 2002, og i 2011 blev den afløst af ”Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene heraf” (herefter EU-direktivet). På tidspunktet for vedtagelsen af EU-rammeafgørelsen arbejdede EU både på mellemstatsligt¹⁶ og overstatsligt¹⁷ niveau, og da rammeafgørelsen var en del af de retlige anliggender, skulle den vedtages på mellemstatsligt niveau, og rammeafgørelsen krævede derfor enstemmighed mellem de deltagende parter.¹⁸ Med Lissabon-traktatens ikrafttrædelse den 1.

¹³ Jf. art. 1 i Palermo-protokollen

¹⁴ Bekendtgørelse nr. 3 af 19/02/2004 (Palermo-konventionen) og Bekendtgørelse nr. 11 af 29/04/2004 (Palermo-protokollen)

¹⁵ Straffelovens § 262 a er indført ved lov nr. 380 af 6. juni 2002

¹⁶ Hermed menes, at man i EU kan lave regler, der har direkte virkning i medlemslandene uden nogen efterfølgende godkendelse af landene - Sørensen (2014), side 29 + 31

¹⁷ Hermed menes, at de regler, der vedtages, alene forpligter de stater, der deltager i den konkrete udformning af aftalen - Sørensen (2014), side 29 + 31

¹⁸ Sørensen (2014), side 31

december 2009 er det mellemstatslige beslutningsgrundlag ophævet inden for EU, og det afløsende EU-direktiv fra 2011 gjaldt derfor som udgangspunkt med det samme i EU's medlemslande, da beslutningerne nu blev vedtaget overstatsligt.¹⁹

I sit medlemskab af EU har Danmark dog fire forbehold, herunder retsforbeholdet²⁰, som har betydning for EU-beslutningernes virkning i Danmark. Retsforbeholdet betyder, at Danmark som udgangspunkt er undtaget hele den overstatslige retspolitik, og at Danmark kun deltager i det retspolitiske område, når der er tale om aftaler, der indgås mellemstatsligt – dette betyder altså, at de EU-vedtagne retsregler kun er gældende i Danmark, hvor Danmark direkte selv har ændret den danske lovgivning, så den er i overensstemmelse med de vedtagne direktiver i EU.

Danmark er på baggrund af det nævnte ikke direkte bundet af EU-direktivet (og rammeafgørelsen) om menneskehandel, da EU-direktivet altså er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark har dog på trods heraf valgt at tilpasse den danske straffelov, så den ikke blot stemmer overens med FN's Palermo-protokol, men også er i overensstemmelse med EU's direktiv (og rammeafgørelse). Tilpasningen ses i straffelovens § 262 a, der i 2002 tillige blev indsat på baggrund af EU-rammeafgørelsen. Straffelovens § 262 a blev senere ændret i 2012 på baggrund af et ønske om at være på linje med EU-direktivet – ved ændringen blev straffesammenhængen forhøjet, og definitionen af menneskehandel blev udvidet.²¹

EU bruger FN's Palermo-protokol som grundlæggende definition af, hvad menneskehandel er, hvilket betyder, at FN og EU her har samme udgangspunkt - dette er for at sikre den mest effektive indsats mod menneskehandel.²² EU-direktivet er dog udvidet i forhold til Palermo-protokollen således, at også udnyttelse til strafbare handlinger (EU-direktivets art. 2, nr. 3) er omfattet af definitionen af menneskehandel i direktivet. Udvidelsen fremgår også i straffelovens § 262 a.

Et andet sæt regler, som ligeledes gælder inden for de europæiske samarbejdsområder, er "Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel" (herefter Europarådets konvention), der er endnu en vigtig international aftale. Europarådet er en europæisk samarbejdsorganisation, der alene arbejder på mellemstatsligt niveau.²³ I 2005 blev Europarådets konvention udformet, og Danmark ratificerede konventionen den 9. september 2007.²⁴ Da Europarådet netop arbejder på mellemstatsligt niveau, er Danmark ikke bundet af beslutningerne med det samme, men skal ratificere dem, før de får virkning. Ratifikationen af Europarådets konvention har konkret medført ændringer i udlændingeloven,²⁵ herunder blandt andet ved indsættelse af udlændingelovens²⁶ § 26 a. Europarådets konvention minder på flere områder om FN's Palermo-protokol, og som udgangspunkt er definitionen af menneskehandel da også her den samme, men modsat Palermo-protokollen gælder Europarådets konvention alle former for menneskehandel - det vil sige også national handel med mennesker (handel internt i landet) og handlede, der ikke er relateret til organiseret kriminalitet, jf. Europarådets konventions art. 2, som beskriver omfanget af konventionen. Anvendelsesområdet er altså udvi-

¹⁹ Sørensen (2014), side 35

²⁰ Sørensen (2014), side 32

²¹ Jf. forarbejderne til Lov nr. 275 af 27. marts 2012 (lovforslag nr. 57 af 14. december 2011) (udvidet definition af menneskehandel, mv.)

²² Baumbach (2009), side 2.

²³ <http://europaadet.um.dk/da/om-europaadet/opbygning-og-institutioner/>

²⁴ Jf. bekendtgørelse nr. 15 af 2. marts 2010

²⁵ Jf. lov om ændring af Udlændingeloven og lov om ægteskabs indgåelse og opløsning - bekæmpelse af menneskehandel og samkøring af oplysninger om evakuerede m.v. - lov nr. 504 af 6. juni 2007

²⁶ Lbkg. nr. 1021 af 19. september 2014 - Udlændingeloven

det, men udgangspunktet er det samme i de tre aftaler. Udvidelsen fremgår også i straffelovens § 262 a.

I forbindelse med Europarådets konvention er der, jf. konventionens art. 36, oprettet et overvågningsorgan, kaldet GRETA²⁷. Om GRETA's forslag til den danske indsats mod menneskehandel, se nærmere senere i afsnit 5.2.1.2.

2.2. Dansk ret

2.2.1. Straffeloven

Menneskehandel er særskilt kriminaliseret i straffelovens § 262 a. Da straffelovens § 262 a oprindeligt er formuleret med udgangspunkt i Palermo-protokollen og EU-rammeafgårelsen, skal retsreglen forstås og fortolkes i overensstemmelse hermed. Hensigten med indsættelsen af § 262 a har netop været, at den skal omfatte enhver form for menneskehandel, som er defineret i disse to aftaler.²⁸

Straffelovens § 262 a blev indsat i 2002, og menneskehandel blev dermed særskilt reguleret. Dette betød dog ikke, ifølge den daværende justitsministers bemærkninger til lovforslaget, at Danmark før indsættelsen af bestemmelsen ikke levede op til Palermo-protokollen, EU-rammeafgårelsen eller andre konventioner om slavehandel/menneskehandel - men det var først her, at menneskehandel blev selvstændigt og direkte reguleret i dansk ret, og en mere offensiv indsats mod menneskehandel blev startet. Menneskehandel kunne hidtil straffes efter straffelovens §§ 228 (den tidligere rufferibestemmelse, som nu er reguleret i straffelovens § 233), 260 (ulovlig tvang) og 261 (ulovlig frihedsberøvelse). Baggrunden for, at der ønskedes en selvstændig bestemmelse, var dog, at strafmaksimum efter art. 3 i EU-direktivet oprindeligt var 8 år, hvilket var højere end det strafmaksimum, der var gældende i hver af de tre nævnte bestemmelser. For at den danske lovgivning kunne stemme overens med EU-direktivet, var en lovændring derfor nødvendig. Endvidere var der en vigtig signalværdi forbundet med forbuddet, og lovændringen ville kunne bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod menneskehandel.²⁹

Straffelovens § 262 a, stk. 1, omhandler menneskehandel generelt, mens straffelovens § 262 a, stk. 2, omhandler unge under 18 år, og denne del af bestemmelsen vil derfor ikke blive behandlet yderligere her. Strafferammen for overtrædelse af bestemmelsen er ifølge stk. 1 ubetinget fængsel i indtil 10 år.

I STRFL § 262 a, stk. 1, er følgende anført:

”For menneskehandel straffes med fængsel indtil 10 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*

²⁷ Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (hereafter GRETA)

²⁸ Jf. forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), almindelige bemærkninger til lovforslaget - pkt. 7.5

²⁹ Jf. forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), almindelige bemærkninger til lovforslaget - pkt. 7.5

5. *anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.*”

For at blive straffet for menneskehandel kræves almindeligt forsæt, jf. ordene ”*med henblik på*” i bestemmelsens tredje del. Noget af det særlige ved denne bestemmelse er endvidere det fremrykkede fuldbyrdelsesmoment. Hermed menes, at forbrydelsen allerede er fuldbyrdet, når bagmanden har begået en af de nævnte handlinger i første led af bestemmelsen ved anvendelse af et af de fem tvangsmidler, og det er begået med det *formål* at udnytte den pågældende – det er altså ikke nødvendigt, at udnyttelsen rent faktisk har fundet sted, jf. ligeledes ordene ”*med henblik på*” i bestemmelsen³⁰. Det er endvidere nok, at forsættet alene går til en overtrædelse straffelovens § 233 om rufferi. Der skal derfor ikke absolut være tale om tvungen prostitution, jf. ordene ”*udnyttelse af den pågældende ved prostitution*” i straffelovens § 262 a, stk. 1, samt forarbejderne til loven, som anfører, at den netop fremhævede sætning skal forstås i overensstemmelse med straffelovens § 233 om rufferi (tidligere § 228, stk. 1).³¹

Det fremgår af forarbejderne til straffeloven, at en bagmand efter straffelovens § 262 a’s udformning ikke kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 262 a i sammenstød med straffelovens §§ 260 – 261 og § 266 (ulovlig tvang, frihedsberøvelse samt trusler), da strafansvaret for disse overtrædelser absorberes af ansvaret for overtrædelse af straffelovens § 262 a. Straffelovens §§ 260 – 261 og § 266 er direkte nævnt i straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 1 – 3, og reglen vedrørende sammenstød og absorbering følger derfor også af de almindelige regler om, at en gerningsmand ikke må straffes for det samme forhold to gange.³² Tvangsmidlerne i straffelovens § 262 a, stk. 1, skal fortolkes i overensstemmelse med de nævnte enkelte bestemmelser i straffeloven,³³ og anvender gerningsmanden et af de nævnte tvangsmidler i forbindelse menneskehandlen, straffes han altså alene efter straffelovens § 262 a.

Om der kan straffes for overtrædelse af straffelovens § 262 a i sammenstød med straffelovens § 233 om rufferi, har der derimod været mere diskussion om i teorien³⁴. Spørgsmålet om rufferi er ikke nævnt i forarbejderne, og der gælder derfor her de almindelige strafferetlige regler om absorbering og sammenstød. Højesteret har kun en enkelt gang haft mulighed for at behandle problemstillingen, nemlig i dommen *U 2009.1439 H (Højesteretsdommen)*. I Højesteretsdommen kom flertallet frem til at dømme en mand for menneskehandel efter straffelovens § 262 a men frifinde ham for rufferi efter straffelovens § 228 (nu § 233), da denne bestemmelse absorberedes af straffelovens § 262 a. Konkret var der tale om menneskehandel og rufferi af samme persongruppe i samme periode, hvorfor gerningsindholdet i straffelovens § 233 var indeholdt i gerningsindholdet i straffelovens § 262 a om menneskehandel. Det blev dog i dommen påpeget, at frifindelsen for rufferi ikke havde nogen betydning for den samlede strafudmåling i den konkrete sag (jf. udgangspunktet om modereret kumulation i forbindelse

³⁰ Baumbach (2009), side 3

³¹ Jf. forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser – til § 1, til nr. 11

³² I forarbejderne er problemstillingen om, at straffelovens § 261, stk. 2, indeholder en højere strafferamme end straffelovens § 262 a, ikke diskuteret nærmere, hvilket der heller ikke vil ske her. Se i stedet Baumbach (2009)

³³ forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser – til § 1, til nr. 11

³⁴ Fx Baumbach (2009)

med strafudmålingen³⁵, jf. straffelovens § 88, som var anvendt i by- og landsretten). I en dom fra landsretten, *TfK 2005.628/2 Ø (de 20 kvinder)* fra 2005 blev to mænd dømt for både rufferi og menneskehandel, men her var der tale om, at rufferivirksomheden foregik fra 1998 – 2003, mens menneskehandlen foregik fra 2002 – 2003, og forholdet omkring menneskehandel drejede sig kun om nogle af de kvinder, der ligeledes blev udnyttet i rufferivirksomheden. Sagernes omstændigheder er således ikke helt identiske, hvorfor man ikke kan udlede af Højesteretsdommen, at der er sket en praksisændring siden, dommen fra landsretten blev afsagt. Da Højesteretsdommen er konkret begrundet, skal dommen ikke forstås på den måde, at et strafansvar efter straffelovens § 262 a altid absorberer straffelovens § 233 om rufferi. Det er således kun i de tilfælde, hvor gerningspersoner, ofre og tidsperiode er sammenfaldende, at Højesteret indtil videre har fastslået, at der vil være tale om, at ansvaret absorberes.

Ud over straffelovens § 262 a, er der også andre bestemmelser i straffeloven, der tager særligt hensyn til kvinder udsat for menneskehandel. I henhold til straffelovens § 7, stk. 1, nr. 2, litra a, kan en person med dansk indfødsret eller fast bopæl i Danmark straffes for menneskehandel, selvom forbrydelsen begås i udlandet. Bestemmelsen gælder uanset, om menneskehandel er forbudt i det land, hvor gerningen er begået – der er altså ikke et krav om dobbelt strafbarhed.³⁶ En anden bestemmelse er straffelovens § 216, der omhandler voldtægt. Har en gerningsmand voldtægtet en person, der er offer for menneskehandel, skal dette indgå som en skærpende omstændighed i forbindelse med straffens fastsættelse, jf. straffelovens § 216, stk. 4. For at bestemmelsen kan finde anvendelse, skal gerningsmanden tillige have forset til, at det seksuelle forhold finder sted i forbindelse med, at personen udnyttes til prostitution som led i menneskehandel – gerningsmanden skal altså have en formodning om, at den prostituerede udnyttes til menneskehandel, og at den prostituerede gennemfører det seksuelle forhold på grund af vold eller anden ulovlig tvang fra en bagmands side. Bestemmelsen blev indført i 2013 på grundlag af Straffelovrådets betænkning, som omtales nærmere senere i afsnit 5.2.2.1.³⁷

2.2.2. Retsplejeloven³⁸

Også inden for procesretten er der flere bestemmelser, som er af betydning for den handlede kvinde, og som bidrager til beskyttelsen af hende. Flere steder i den danske retsplejelov er der direkte eller indirekte mulighed for at tage hensyn til de handlede kvinder, hvis de først er blevet identificeret af myndighederne, og sagen mod deres bagmænd kommer for retten. Flere af disse regler gælder også for ofre for andre forbrydelser, men de kan altså også have betydning for den handlede kvinde, og de giver således et billede af den samlede beskyttelse af de handlede kvinder, der allerede befinder sig i Danmark. Nedenfor er udvalgt nogle af de bestemmelser, som har størst betydning for den handlede kvindes sikkerhed før, under og efter en retssag, men kvinden er naturligvis omfattet af hele retsplejeloven.

Særligt relevant for de handlede kvinder er de bestemmelser, der findes for at beskytte kvinderne i forbindelse med deres vidneudsagn ved en retssag. Efter retsplejelovens § 171, stk. 2, har en person ikke pligt til at vidne, hvis det udsætter vedkommende selv eller vedkommen-

³⁵ Waaben (2001), side 108

³⁶ Greve (2013), side 163

³⁷ Jf. forarbejderne til Lov nr. 633 af 12. juni 2013 (lovforslag nr. 141 af 6. februar 2013) - bemærkninger til lovforslaget – bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser: til § 1

³⁸ Lbkg. nr. 1308 af 9. december 2014 - Retsplejeloven

des nærmeste for fare. Kravet om, at kvinden skal vidne mod sin menneskehandler i retten, skal altså vejes op imod den eventuelle skade, det kan påføre hende eller hendes nærmeste. Udsættes hun for fare fra sin menneskehandler eller en anden i forbindelse hermed, kan kvinden fritages for at vidne i retten. Efter retsplejelovens § 856, stk. 1, kan rettens formand endvidere beslutte, at den tiltalte skal forlade retslokalet, når et vidne afgiver sin forklaring, hvis afgørende hensyn til vidnets beskyttelse taler herfor. Efter stk. 2 kan det besluttes, at tiltalte ikke må få oplysning om vidnets navn og bopæl. Det er således op til retten efter en helhedsvurdering at vurdere, om kvinden opfylder kravene til at være omfattet.

I retsplejelovens § 741 a findes en særlig bestemmelse, som er indsat for at hjælpe en særlig gruppe af forurettede personer, herunder handlede kvinder. Det er i bestemmelsen konkret anført, at retten kan beskikke en forurettet (den handlede kvinde) en bistandsadvokat, hvis der er tale om en sag, der vedrører overtrædelse af blandt andet straffelovens § 262 a, og hvis den forurettede fremsætter begæring herom. Bistandsadvokaten har blandt andet til opgave at støtte kvinden under afhøringen hos politiet og i retten. Det er efter retsplejelovens § 741 b politiets opgave at gøre kvinden opmærksom på denne mulighed.

2.2.3. Udlændingeloven

Ud over straffeloven og retsplejeloven findes der også særlige regler i udlændingeloven, der er af betydning for den handlede kvinde, og som er væsentlig for det samlede billede af, hvordan de handlede kvinder rent lovgivningsmæssigt er stillet i Danmark. En ting er, hvad straffeloven siger, at der er ulovligt, en anden ting er, hvilke rettigheder og muligheder de handlede kvinder har, efter de er identificeret som handlet. Hvilke regler der gælder for deres videre ophold i landet, og hvilke initiativer der tages i forbindelse hermed.

Udlændingeloven indeholder regler for, hvornår udlændinge skal udvises af landet, og regler for opnåelse og forlængelse af opholdstilladelse. Loven gælder for alle udlændinge uanset bevæggrund for ophold i landet, jf. lovens §§ 1 og 2. De bestemmelser, der er særligt relevante for den handlede kvinde, er bestemmelserne, der drejer sig om udvisning - disse findes i lovens kap. 4. Langt de fleste kvinder, der handles til prostitution, er udenlandske kvinder,³⁹ som risikerer at blive udvist af landet, når de først kommer i kontakt med myndighederne. De omstændigheder, der kan begrunde en udvisning, vil typisk være ulovligt ophold, ulovligt arbejde, eller hvis personen har foretaget sig noget kriminelt. Efter udlændingelovens § 26 a skal det ved vurderingen af, om en person skal udvises eller ej, tages særligt hensyn til, om de omstændigheder, som kan begrunde udvisning, er en følge af, at den pågældende udlænding har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisning. Et eksempel kunne være, at kvinden tages for dokumentfalsk, da hun i forbindelse med, at hun er blevet handlet, er rejst ind i landet på falske papirer - i dette og lignende tilfælde skal kvinden ikke udvises, jf. udlændingelovens § 26 a. Det forhold, at kvinden er handlet, skal alene tages med i overvejselsen af udvisningen, men er ikke altafgørende, da andre grunde, fx grovheden af en eventuel kriminalitet kvinden har begået, alligevel kan begrunde en udvisning, selvom den er foretaget i tilknytning til, at hun har været handlet. I stedet for en udvisning med indrejseforbud, skal den handlede kvinde alene hjemsendes, hvilket er en mildere sanktion end udvisning, da kvinden her ikke pålægges yderligere sanktioner.⁴⁰

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 5, kan der gives midlertidig opholdstilladelse til en person, hvis det er nødvendigt, at vedkommende bliver i landet af efterforskningsmæssige hensyn. Udlændingelovens § 33 handler om, hvornår personer, der er blevet udvist, skal rejse

³⁹ Se bilag 1, afsnit 8 samt CMM Statistik 2014

⁴⁰ Jf. forarbejderne til Lov nr. 504 af 6. juni 2007 (lovforslag nr. 197 af 28. marts 2007) - afsnit 2.1.

ud af landet. Efter udlændingelovens § 33, stk. 14 og 15, kan en udlænding, der har været handlet, som udgangspunkt være i landet i 30 dage, fra beslutningen er taget, inden vedkommende skal rejse ud af landet. Samarbejder kvinden om en forberedt hjemsendelse, eller taler andre grunde for det (fx at kvinden skal vidne mod sin bagmand⁴¹), kan udrejsefristen forlænges til 120 dage i alt. Den forberedte hjemsendelse går ud på, at kvinderne tager imod de forskellige tilbud om hjælp, som tilbydes - en forberedt hjemsendelse kræver ikke, at kvinden samarbejder med politiet.⁴²

Udenlandske kvinder, der er blevet handlet til Danmark, har ikke en særlig adgang til at opnå asyl eller permanent opholdstilladelse i Danmark, men er omfattet af de samme regler som andre udlændinge, der ønsker at opnå opholdstilladelse eller asyl. Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af FN's flygtningekonvention af 28. juli 1951. Efter denne konvention gives en person asyl, hvis personen er personligt og individuelt forfulgt. Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, kan der gives opholdstilladelse til personer, som risikerer at blive personligt forfulgt, hvis de sendes hjem, men som ikke er omfattet af stk. 1. Ud over de nævnte regler, og reglerne for opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, kan der ligeledes efter § 9 b gives humanitær opholdstilladelse, hvis en person befinder sig i sådan en situation, at væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for, at der skal gives opholdstilladelse. Når det kommer til den humanitære opholdstilladelse, gives der dog sjældent opholdstilladelse efter denne bestemmelse, og sker det, skal der typisk være tale om personer, der lider af en alvorlig fysisk eller psykisk sygdom.⁴³

I 2013 blev daværende justitsminister bedt om at redegøre for, hvor mange af de identificerede handlede personer, der søgte og opnåede asyl og/eller opholdstilladelse. Ud af 198 identificerede fra 2007 - 2012 søgte 80 opholdstilladelse, hvoraf otte fik asyl og fire fik opholdstilladelse – om menneskehandel indgår i grundlaget for opnåelsen, er dog ikke registreret i opgørelsen,⁴⁴ men som nævnt har handlede personer altså ikke en særskilt ret til asyl og opholdstilladelse i forhold til andre ansøgere. Forholdet skal dog medtages i den samlede vurdering.

2.2.4. Regeringens handlingsplan

Ud over den nævnte lovgivning lancerer regeringen hvert 4. år en ny handlingsplan, som omhandler den danske indsats i forbindelse med at bekæmpe menneskehandel i Danmark. Den seneste handlingsplan udkom i maj 2015 og gælder således for perioden 2015 – 2018.⁴⁵ I handlingsplanen er der fokus på forebyggelse, identificering af ofre, retsforfølgning af bagmænd og koordination mellem myndigheder og andre aktører – i handlingsplanen er det primære fokus kvinder handlet til prostitution. Det primære mål i handlingsplanen er, at de handlede kvinder identificeres og opfordres til at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, og at deres bagmænd retsforfølges. Til dette mål samarbejdes der med både statslige organisationer og ngo'er.

I forbindelse med hjemsendelsen kan kvinderne takke ja til en forberedt hjemsendelse, hvis betingelserne herfor er opfyldt, jf. udlændingelovens § 33, stk. 14 + 15. I forbindelse med

⁴¹ Jf. forarbejderne til Lov nr. 504 af 6. juni 2007 (lovforslag nr. 197 af 28. marts 2007) - Bemærkninger til lovforslagets enkelte dele: til nr. 13

⁴² Jf. udlændingelovens § 33 samt Regeringens handlingsplan, side 28

⁴³ Christensen (2006), side 214

⁴⁴ Spørgsmål nr. 457

⁴⁵ Regeringens handlingsplan

den forberedte hjemsendelse kan kvinderne blandt andet tilbydes hjælp til at starte en virksomhed op i hjemlandet. Ifølge en evaluering fra COWI af handlingsplanen fra 2011 – 2014, tog 26 % af identificerede ofre i 2011 – 2012 imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse (inden da lå andelen på 20 %).⁴⁶

3. Analysestrategi

Den samlede analyse er delt op i to dele. Den første del er en analyse af domme omhandlende menneskehandel, hvad dommerne har lagt vægt på ved vurderingen af skyldsspørgsmålet og strafudmålingen, samt hvordan sager om menneskehandel behandles ved domstolene i forhold til andre straffelovsovertrædelser. En analyse af domstolenes behandling af sager om menneskehandel og sammenligningen med andre, udvalgte straffelovsovertrædelser er valgt for at undersøge, om straffelovens § 262 a eller behandlingen af sager om menneskehandel ved domstolene er god nok til at forebygge menneskehandel, eller om straffelovens § 262 a og behandlingen af denne bør ændres, så kriminaliteten forebygges bedre. Den anden del er en analyse af de danske, svenske og tyske regler om prostitution, hvor det ved hjælp af Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori, som præsenteres nedenfor, vurderes, om en ændring af de danske regler omkring prostitution ud fra teoretisk vinkel kan medvirke til, at menneskehandel forebygges bedre, end den gør nu.

Af de personer, der handles til Danmark, er langt størstedelen kvinder, som handles til prostitution (nærmere bestemt 80 % af alle handlede personer⁴⁷). Ud over lovgivningen om menneskehandel vil reglerne inden for prostitution derfor have en væsentlig indvirkning på kvindehandel og påvirke en stor gruppe af de handlede personer. Baggrunden for, at det er de danske regler om prostitution og ikke reglerne om menneskehandel, der anvendes til en sammenligning med Sverige og Tysklands regler herom, er, at eftersom Danmark, Sverige og Tyskland alle har underskrevet FN's Palermo-protokol,⁴⁸ og da alle tre lande som medlemmer af EU og Europarådet⁴⁹ har ratificeret de samme aftaler, adskiller landene sig reelt ikke fra hinanden, når det omhandler reglerne vedrørende menneskehandel. En sammenligning med reglerne om menneskehandel vil derfor ikke bidrage med meget nyt. Alle tre lande har naturligvis forbudt menneskehandel,⁵⁰ og selv om de tyske regler er mere udspecificerede end de danske og svenske regler, er indholdet i de tre landes retsregler om menneskehandel reelt set det samme, og strafferammen er ligeledes den samme. Derimod har Danmarks to nabolande inden for de seneste 16 år foretaget to vidt forskellige ændringer i deres regler omkring prostitution – ændringer, som de nu mener, vil være med til at forhindre, at kvinder handles til prostitution. Tidligere lå de to landes prostitutionslovgivning på linje med Danmarks. I denne anden analyse vurderes det således teoretisk, om de danske regler omkring prostitution med en ændring kan forebygge menneskehandel bedre, end hvad der lige nu er tilfældet.

⁴⁶ Evaluering af Regeringens handlingsplan (2014), side 33

⁴⁷ CMM Statistik 2014, side 3

⁴⁸ Opgørelse over de lande, der har underskrevet Palermo-protokollen:
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html>

⁴⁹ Opgørelse over de lande, der har ratificeret Europarådets konvention:
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=&DF=&CL=ENG>

⁵⁰ Sverige: Brottsbalk 4 kap. 1 a § + 4 kap. 10 §, Tyskland: StGB §§ 233, 233 a + 236

3.1. Analysemetode

Specialet vil primært være baseret på den retsdogmatiske metode samt være baseret på elementer fra retssociologi og kriminologi. Anvendelse af den retsdogmatiske metode sker i afsnit 4, hvor dommene om menneskehandel, de idømte straffe samt afgørelsesprocenten for menneskehandel analyseres. Der anvendes i dette afsnit tal fra Danmarks Statistik⁵¹ og POLSAS⁵², og specialet anvender således både kvalitativ og kvantitativ data til belysning af emnet. Anvendelse af retssociologi og kriminologi sker blandt andet ved at inddrage Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori i analysen i afsnit 5 og holde denne teori op mod prostitutionsreglerne i Danmark, Sverige og Tyskland for at belyse, hvilken virkning disse regler har på menneskehandel. Rutineaktivitetsteorien er valgt, da den giver et bud på, hvordan kriminaliteten i et samfund kan forebygges. Teorien bruges til at analysere og vurdere den udvalgte lovgivning fra de tre lande. På denne måde gives der også et teoretisk funderet bud på, hvordan prostitutionsreglerne kan være med til at forhindre, at kvinder handles til prostitution, og et bud på om den svenske eller tyske lovgivning er bedre til at forebygge, at kvinder handles til prostitution, end den danske. Den anvendte teori er beskrevet nærmere i afsnit 5.1.4.

3.2. Fremgangsmåde

3.2.1. Analyse vedrørende menneskehandel

For at finde ud af hvordan menneskehandel straffes i Danmark, og om der er tale om en væsentlig forskel i domstolsbehandlingen af straffelovens § 262 a i forhold til andre bestemmelser i straffeloven, vil jeg i det følgende først analysere relevant retspraksis for at finde ud af, hvad domstolene har lagt vægt på ved udmåling af fængselsstraffene. Jeg vil herefter lave en sammenligning af strafudmålingen efter straffelovens § 262 a over for øvrige sammenlignelige bestemmelser i straffeloven ved hjælp af data fra Danmarks Statistik. Ligeledes vil jeg sammenligne antallet af fældende domme i forhold til, hvor mange personer der har været sigtet (*afgørelsesprocenten*) i sager vedrørende menneskehandel over for de samme bestemmelser som ovenfor ved hjælp af data fra POLSAS samt Danmarks Statistik. På baggrund af denne analyse vil jeg konkludere, om der på disse områder er en væsentlig forskel i behandlingen af de pågældende straffelovbestemmelser, hvad en eventuel forskelsbehandling kan skyldes og komme med en vurdering af, om de danske lovgivere i så fald bør lave andre initiativer for at undgå en eventuel forskelsbehandling, så menneskehandel kan forebygges bedre.

3.2.2. Analyse vedrørende prostitutionslovgivningen over for rutineaktivitetsteorien

Efter analysen i afsnit 4 vil jeg ved hjælp af rutineaktivitetsteorien i afsnit 5 analysere de danske regler omhandlende prostitution med henblik på at se, hvor disse regler ifølge rutineaktivitetsteorien kan være med til at forebygge menneskehandel. Jeg vil herefter ligeledes analysere de svenske og tyske retsregler vedrørende prostitution ved hjælp af rutineaktivitetsteorien, da disse to landes lovgivninger på dette område placerer sig i hvert deres lovgivningsmæssige yderpunkt med Danmark placeret et sted i midten. Den danske lovgivning kan betragtes som udgangspunktet, hvorfra Sverige og Tyskland har lavet ekstraordinære tiltag af betydning for de handlede kvinder, og jeg vil ved hjælp af analysen vurdere, om disse to landes prostitutionslovgivninger ifølge rutineaktivitetsteorien er bedre til at forebygge menneskehandel, end Danmarks lovgivning er.

⁵¹ "DST Kriminalitet"

⁵² POLSAS står for POLitiets SAgSStyringssystem, og adgangen til dataet fra POLSAS stammer fra et spørgsmål til justitsministeren fra Folketingets Retsudvalg d. 30. april 2014. (Spørgsmål nr. 1)

4. Menneskehandel – om domme, straffniveau og afgørelsesprocenter

4.1. Anvendt datamateriale

I det følgende anføres det materiale, som danner grundlag for en dybere analyse i [afsnit 4.2.](#)

4.1.1. Straffniveauet ved domstolene – data fra rigsadvokaten samt Danmarks Statistik

Siden straffelovens § 262 a om menneskehandel blev tilføjet straffeloven i 2002, har der været flere sager, hvor en person har været tiltalt for menneskehandel. Det er dog ikke et retsområde med mange sager, hvilket også ses af en oversigt lavet af rigsadvokaten, der omhandler domspraksis inden for området.⁵³⁺⁵⁴

Ved en gennemgang af dommene fra rigsadvokatens oversigts fremgår det, at den højeste idømte straf, der alene vedrører menneskehandel, ligger på 3 år og 9 måneders ubetinget fængselsstraf, jf. dommen *TfK 2005.628/2 (de 20 kvinder)*. I en enkelt sag, *U 2014.630 V røveridommen*, er der dog idømt fængsel på 4 år (se dog nærmere herom i [afsnit 4.2.1.](#)). Til en sammenligning med andre straffelovovertrædelser anvendes kriminalstatistikken fra Danmarks Statistik⁵⁵. Denne statistik indeholder antal og længden af ubetingede fængselsstraffe, der idømmes ved de forskellige overtrædelser.

Ifølge Danmark Statistik er der for gruppen ”Forbrydelse mod den personlige frihed”, der omfatter straffelovens §§ 260 – 261 (ulovlig tvang og ulovlig frihedsberøvelse), blevet idømt en straf på maksimalt 5 år.⁵⁶ Strafferammen for denne gruppe er fængsel i op til 12 år, jf. straffelovens § 261, stk. 2 om grov frihedsberøvelse. Da straffelovens §§ 260 – 261 er nævnt som en del af de tvangsmidler, der har betydning i straffelovens § 262 a, nr. 1 og 2, er en sammenligning med disse bestemmelser oplagt.

Ifølge Danmarks Statistik er der for gruppen omhandlende ”trusler”, der omfatter straffelovens §§ 123, 266 samt 266 a, i fire ud af 1297 sager blevet idømt fængsel i mellem 3 og 8 år. I de øvrige sager ligger niveauet på op til 3 års fængsel⁵⁷. Straffelovens § 266 er ligeledes et af tvangsmidlerne i bestemmelsen vedrørende menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 3. For gruppen omhandlende trusler kan der idømmes en fængselsstraf på op til 8 års ubetinget fængsel, jf. straffelovens § 123 (der kriminaliserer trusler mod vidner). Selvom straffelovens § 123 og 266 a ikke er en del af straffelovens § 262 a om menneskehandel, giver det dog stadig et godt billede af det generelle niveau for straffenes længde, som domstolene idømmer.

Til sidst vil der her blive sammenlignet med gruppen ”utugt”, hvoraf rufferi blandt andet fremgår, samt gruppen ”salg af narkotika m.v.”, der som før nævnt er den anden mest indbringende form for organiseret kriminalitet i verden. For disse to grupper er hele strafferam-

⁵³ Rigsadvokatens oversigt (2014). Rigsadvokatens oversigt opdateres løbende og indeholder referater af de domme om menneskehandel, som rigsadvokaten har kendskab til. Der kan af denne grund være domme om menneskehandel, som ikke indgår i oversigten. Se *Spørgsmål nr. 11*

⁵⁴ Alle disse domme er indført i bilag 1, afsnit 8, hvor de vigtigste punkter i dommene er fremhævet.

⁵⁵ ”DST Kriminalitet”. Statistikken udgives hvert år, men der anvendes i dette afsnit statistik for årene 2010 - 2013, så det er muligt at lave en pålidelig sammenligning. Bestemmelserne i straffeloven er ”puljet” i statistikken, og grupperne i statistikken indeholder derfor flere straffelovbestemmelser. Det skal i øvrigt bemærkes, at en sag med flere forhold kun registreres under hovedforholdet, og vurderes et andet forhold væsentligere end menneskehandel, registreres denne under den anden kriminalitet i statistikken – dette kan fx være tilfældet i røveridommen.

⁵⁶ DST Kriminalitet, tabel 3.19 - ”Ubetingede frihedsstraffe fordelt efter overtrædelsens art og straffens længde” (varierende sidetal afhængig af udgivelsesår). Se bilag 2, afsnit 8

⁵⁷ DST Kriminalitet, tabel 3.19

men blevet udnyttet⁵⁸, og strafferammen er for disse to grupper ubetinget fængsel i henholdsvis 4 år, jf. straffelovens § 233, stk. 1, og 16 år, jf. straffelovens § 191, stk. 1, 2. pkt.

4.1.2. Antal sigtede personer overfor antal fældende afgørelser – data fra POLSAS og DST

Som en anden illustration på, hvordan handlede kvinder beskyttes i Danmark, og som et billede på de udfordringer, der her er for menneskehandel i forhold til andre strafferetlige forhold, anvendes en opgørelse fra POLSAS. Af opgørelsen fra POLSAS er det opgjort, hvor mange fældende afgørelser der er truffet ved domstolene, over for hvor mange sigtelser der i alt har været (kaldet afgørelsesprocenten) i forbindelse med straffelovens § 262 a. Fældende afgørelser omfatter ubetinget fængselsstraf, delvis betinget dom og tiltalefrafald. Ud fra disse to tal kan afgørelsesprocenten beregnes⁵⁹. Tallene for POLSAS viser alle former for menneskehandel og således ikke kun handel med kvinder til prostitution, men da langt den største del af den begåede menneskehandel i Danmark omfatter handel med kvinder til prostitution, giver det på trods her af stadig et reelt billede af, hvad afgørelsesprocenten ligger på, når der også konkret er tale gerningsmænd, der sigtes og dømmes for handel med kvinder til prostitution.

Opgørelsen fra POLSAS viser, at der i perioden 2007 – 2013 har været 143 sigtelser for menneskehandel efter straffelovens § 262 a og 49 fældende afgørelser⁶⁰ – det vil altså sige, at omkring 34 % af alle sigtelser efter § 262 a er i denne periode endt med en fældende afgørelse. Til en sammenligning med grupperne ”forbrydelse mod den personlige frihed”, ”trusler”, ”utugt” samt ”salg af narkotika mv.” nedenfor i afsnit 4.4.2, anvendes her ligeledes data fra Danmarks Statistik⁶¹. For så vidt angår gruppen ”forbrydelse mod den personlige frihed” blev der i 2013 rejst 268 sigtelser, hvoraf 90 personer fik en fældende afgørelse. Dette giver en afgørelsesprocent på omkring 33 %. For gruppen ”trusler” var der i 2013 2476 sigtelser, hvoraf 694 af disse personer fik en fældende afgørelse. Dette giver en afgørelsesprocent på omkring 22 %. For gruppen ”utugt” var der i 2013 rejst 167 sigtelser, hvoraf 113 personer fik en fældende afgørelse. Dette giver en afgørelsesprocent på omkring 68 %. For gruppen ”salg af narkotika mv.” blev der i 2013 rejst 957 sigtelser, hvoraf 589 personer fik en fældende afgørelse⁶². Dette giver en afgørelsesprocent på omkring 62 %.

4.1.3. Retspraksis vedrørende menneskehandel

I det følgende vil udvalgte domme blive gennemgået for at belyse, hvordan kvindernes bagmænd dømmes for menneskehandel, og hvad dommerne har lagt vægt på ved vurderingen af skyldsspørgsmålet og ved idømmelse af en eventuel straf. De valgte domme stammer fra Rigsadvokatens oversigt over domspraksis.⁶³

En af de nyeste domme på området for menneskehandel er *U 2014.630 V (røveridommen)*. Denne dom drejer sig om en kvinde, der blev dømt for at handle to kvinder til prostitu-

⁵⁸ DST Kriminalitet, tabel 3.19

⁵⁹ Afgørelsesprocent = (antal fældende afgørelser) / (antal sigtelser) * 100

⁶⁰ Tallene er opgjort pr. person og ikke pr. sag, som er tilfældet i Rigsadvokatens oversigt (2014), hvor flere personer oftest har været tiltalt. Grunden til, at tallene ikke stemmer overens med bilag 1 i afsnit 8, skyldes blandt andet, at opgørelsen i POLSAS vedrører en kortere tidsperiode, samt at den indeholder tal, der også vedrører menneskehandel til andet end prostitution. Opgørelsen viser dog et reelt billede af problemstillingen, da hovedparten af sagerne i Danmark vedrører handel med kvinder til prostitution. Se bilag 3, afsnit 8

⁶¹ Grundet det høje antal af sigtelser og afgørelser vurderes det, at det er nok at sammenligne med data fra 2013 for at give et retvisende billede. Se statistikken i bilag 2, afsnit 8

⁶² De anførte tal fra de 4 grupper stammer fra DST Kriminalitet, tabel 2.01 (sigtelser) samt tabel 3.03 A (fældende afgørelser)

⁶³ Rigsadvokaten oversigt (2014) – se endvidere bilag 1, afsnit 8, hvor alle dommene er oplistet

tion, for røveri samt for rufferi over for andre kvinder, mens hendes medtiltalte mand blev dømt for røveri over for to af kvinderne samt for rufferi. I sagen var de to personer blandt andet tiltalt for menneskehandel efter straffelovens § 262 a og rufferi efter straffelovens § 233, stk. 1, i forhold til to udenlandske kvinder (i dommen omtalt som P og E, som også anvendes i det følgende). De to tiltalte personer havde i en årrække drevet flere bordeller, hvor flere danske og udenlandske prostituerede var tilknyttet. Landsretten fandt den tiltalte kvinde skyldig i bordeldrift (rufferi) af flere kvinder efter straffelovens § 233, stk. 1 med en fortjeneste på 4 millioner kr., samt for menneskehandel af P og E, jf. straffelovens § 262 a, stk.1, nr. 5, (*anvendelse af anden utilbørlig fremgangsmåde*). Varigheden for menneskehandlen havde været en periode på henholdsvis 5-6 måneder og 3-4 dage. Dommerne lagde vægt på, at kvinden *transporterede* og *husede* P og E, at P og E ikke kunne det danske sprog, at de ikke havde anden tilknytning til landet, at de ikke på forhånd vidste, at de skulle arbejde som prostituerede, at de skulle afregne over for den tiltalte kvinde, og at de ikke oplevede, at de frivilligt kunne forlade huset, som lå afsides. *"Landsretten anser det på den baggrund for bevist, at P og E ikke har haft andet reelt, acceptabelt alternativ end - efter indrejsen til landet - at betale den fortløbende oparbejdede gæld til T1 gennem arbejde som prostituerede"*. Landsretten fandt endvidere, at den tiltalte kvinde *"har udnyttet P's og E's sårbare stilling"*, og dermed gjort sig skyldig i overtrædelse af straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 5. Kvinden blev idømt 4 års ubetinget fængsel samt udvisning for bestandig. Endvidere blev fortjenesten konfiskeret. Ud over at blive dømt for menneskehandel af P og E blev kvinden dømt for omfattende rufferi af andre kvinder end P og E samt for røveri mod en af disse kvinder. Det er derfor vigtigt at bemærke, at straffens længde derfor ikke alene er udmålt på grund af forholdet vedrørende menneskehandel, men tillige rufferi og røveri. Kvindens mand blev derimod frifundet for menneskehandel, idet der var sket en fejl ved afhøringen af de to centrale vidner (P og E). Mandens forsvarer var ikke til stede ved den indenretlige afhøring af P og E, og da P og E efterfølgende var rejst ud af landet, kunne de ikke afhøres i retten med hans forsvarers tilstedeværelse. Vidneudsagnene blev anset for afgørende beviser mod manden, og da hans forsvarer ikke havde haft mulighed for at stille spørgsmål til P og E, blev han frifundet på grund af fejlen. Denne frifindelse skyldes således ikke konkrete elementer i forhold til straffelovens § 262 a men derimod en processuel fejl.

En anden væsentlig dom er *U 2009.1439 H (Højesteretsdommen, omtalt i afsnit 2.2.1.)*. I denne sag fra Højesteret var en mand tiltalt for at have handlet fire kvinder og for at udnytte dem til prostitution i Danmark, jf. straffelovens § 262 a. Manden var endvidere tiltalt for rufferi efter straffelovens (nu) § 233, stk. 1, da de samme kvinder skulle aflevere en stor del af den indtjening, de opnåede ved prostitution, til den tiltalte. Flertallet i Højesteret fandt⁶⁴, at da der var tale om de samme kvinder, som manden havde handlet til Danmark, og som han i samme periode ved *"kønslig usædelighed"* udnyttede *"til opnåelse af økonomisk vinding"* (rufferi), absorberedes strafansvaret for overtrædelse af straffelovens § 233, stk. 1, af straffelovens § 262 a, stk. 1. Manden blev derfor alene fundet skyldig i menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a, stk. 1, nr. 5, ved at have rekrutteret, transporteret og husede de fire kvinder og på *"anden utilbørlig fremgangsmåde"* at have udnyttet kvinderne til prostitution, men han blev frikendt for rufferi efter straffelovens § 233, stk. 1. Dette var dog ifølge Højesteret uden betydning for den samlede straf, der lød på 3 år og 6 måneders ubetinget fængsel samt udvisning af Danmark for bestandig (manden var i 2005 dømt for menneskehandel, hvilket ifølge en udtalelse fra byretten var en skærpende omstændighed, da den nye kriminalitet foregik delvist i prøveperioden – byrettens straffastsættelse blev stadfæstet af Højesteret). Sammen

⁶⁴ Der er tale om en 3-2 afgørelse.

med manden blev en kvinde ligeledes dømt for menneskehandel for samme forhold som manden, men med en straffastsættelse på 2 års ubetinget fængsel. Hendes sag blev ikke konkret prøvet i Højesteret, men hun blev dog også, af samme grund som manden, frikendt for rufferi i Højesteret. Kvinden blev udvist af Danmark med et indrejseforbud i 10 år.

Ser man på de domme, hvor der indtil nu er blevet idømt henholdsvis den korteste og den længste fængselsstraf, er den ene en dom fra *Københavns Byret fra 13. juli 2006 (Den 17-årige)*, mens den anden er dommen *TfK 2005.628/2 fra Østre Landsret (De 20 kvinder)*. I dommen om den 17-årige blev en mand idømt en fængselsstraf på 6 måneders ubetinget fængsel for forsøg på menneskehandel af en enkelt pige, som dog kun var 17 år - manden havde i sagen en mindre central, men dog nødvendig rolle i forhold til en medgerningsmand.⁶⁵ Den dom, hvor der hidtil er idømt den længste fængselsstraf alene for handel med kvinder til prostitution, er dommen *TfK 2005.628/2 (de 20 kvinder)*. I sagen var der tale om menneskehandel og rufferi vedrørende mere end 20 østeuropæiske kvinder, og her blev en mand idømt 3 år og 9 måneders fængsel. Kvinderne blev blandt andet handlet flere gange, tvunget til København, frihedsberøvet og tvunget til prostitution. Manden havde udøvet kriminaliteten over en periode på 5,5 år.

Ud af de i alt 21 domme,⁶⁶ der indtil nu er blevet offentliggjorte, blev de tiltalte personer i tre af sagerne frikendt. Et eksempel herpå er en sag fra byretten i Skjern fra 2006.⁶⁷ Manden var i denne sag tiltalt for i efteråret 2005 at have forsøgt at handle lettiske kvinder til hans escortvirksomhed i Danmark. Retten fandt det bevist, at første led i straffelovens § 262 a vedrørende forsøg på rekruttering til Danmark var realiseret, men retten fandt ikke at andet led, tvangsmidlerne, var forsøgt anvendt. At anvendelse af midlet ”anden utilbørlig fremgangsmåde”, jf. § 262 a, stk. 1, nr. 5, heller ikke var realiseret, begrundede retten med, at det var helt åbenlyst, hvad kvinderne skulle arbejde med i Danmark. Den tiltalte mand blev dog fundet skyldig i rufferi efter straffelovens (nu) § 233, da han havde udnyttet tre lettiske kvinder i sin escortvirksomhed. I denne dom ses det, at hele gerningsindholdet i straffelovens § 262 a skal være forsøgt realiseret, førend der kan straffes for menneskehandel. I sagen var både handlingen (rekrutteringen) og formålet (økonomisk vinding) realiseret, men da det ikke fandtes bevist, at der var forsøgt anvendt nogen af de midler, der er oplyst i § 262 a, stk. 1, nr. 1 – 5, blev manden af byretten frifundet for forsøg på menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a, stk. 1, jf. straffelovens § 21. Manden blev idømt 6 måneders betinget fængsel i alt for rufferi og fire andre forhold (som i denne sammenhæng er uvedkommende).

Det skal bemærkes, at der i forarbejderne vedrørende indsættelsen af straffelovens § 262 a af den daværende justitsminister er anført, hvad der i sager om menneskehandel skal anses for værende skærpende omstændigheder. Af de sager der indtil videre har været domstolene, har der endnu ikke foreligget sådanne skærpende omstændigheder.⁶⁸

⁶⁵ En enkelt person er dømt for medvirken til menneskehandel, jf. straffelovens § 262 a, jf. § 23, hvilket medførte en betinget dom på 9 måneder - Københavns Byrets dom af 28. januar 2005

⁶⁶ Jf. Rigsadvokatens oversigt (2014) samt bilag 1, afsnit 8, hvor alle dommene er oplyst. Det kan ikke helt udelukkes, at der kan være flere domme – se nærmere note 53.

⁶⁷ Retten i Skjern, dom af 16. oktober 2006

⁶⁸ Jf. forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), almindelige bemærkninger til lovforslaget - pkt. 7.5

4.2. Analyse

4.2.1. Strafniveauet for menneskehandel i forhold til andre straffelovbestemmelser

I de ovenfor nævnte domme og i dommene fra Rigsadvokatens oversigt ses det, at det dommerne har lagt vægt på i forbindelse med udmålingen af fængselsstraffene, blandt andet er antallet af udnyttede kvinder, længden af udnyttelsen, om overtrædelsen er enkeltstående eller gentaget, graden af overvågning af kvinden, anvendte metoder i forbindelse med handlen af kvinden og fastholdelsen af hende efterfølgende, den tiltaltes rolle i handlingen, de handlede kvinders alder samt kvindernes psykiske tilstand. Nogle af kvinderne har på forhånd vidst, at de skulle arbejde som prostituerede, mens andre er blevet lokket til Danmark i den tro, at de skulle arbejde inden for et lovligt og anerkendt erhverv. Fælles for dem alle er, at de i Danmark er blevet udnyttet af en bagmand, og at de er blevet fastholdt i prostitution ved hjælp af blandt andet trusler og ulovlig tvang, således at kvinderne ikke har haft mulighed for eller med rimelighed har følt, at de ikke har haft mulighed for, at forlade deres bagmænd frivilligt.

Af dommene fremgår det, at det kun er den nederste tredjedel af strafferammen, der er blevet anvendt af domstolene, når personer har fået en fældende afgørelse for menneskehandel. Der er således maksimalt blevet straffet med 3 år og 9 måneders fængsel alene for menneskehandel. I *U 2014.630 V (røveridommen)* er en kvinde idømt 4 års fængsel. Vedkommende blev i denne sag ud over menneskehandel dømt for omfattende rufferi og et røveri. Da røveri i sig selv ligeledes har en strafferamme på 10 års ubetinget fængsel, og da de dømte fik konfiskeret en fortjeneste stammende fra bordeldriften på 4 millioner kr., vurderes det efter en gennemgang af sagen, at menneskehandlen ikke i sig selv kunne bevirke 4 års fængsel.

Med alene den nederste tredjedel af strafferammen anvendt er det oplagt at stille spørgsmålet, om selve strafniveauet er lavere, når det kommer til sager om menneskehandel til prostitution, i forhold til andre bestemmelser i straffeloven, og om der dermed er tale om en forskel i domstolenes behandling i forhold til andre straffelovsovertrædelser - eller om strafniveauet i straffelovens § 262 a kan siges at ligge på linje med andre straffelovbestemmelser med en lignende strafferamme. Ved en sammenligning mellem strafniveauet i straffelovens § 262 a og strafniveauet i de fire grupper: ”forbrydelse mod den personlige frihed”, ”trusler”, ”utugt” samt ”salg af narkotika mv.”, kan der gives et billede af, hvordan lignende straffelovsovertrædelser straffes ved domstolene. For så vidt angår ”forbrydelse mod den personlige frihed” og ”trusler” fremgår det af det ovenfor nævnte, at strafferammen for disse to straffetretlige grupper ligeledes kun udnyttes sparsomt. For gruppen ”forbrydelse mod den personlige frihed” er der med en strafferamme på 12 år idømt maksimalt 5 år, hvilket betyder, at kun ca. de nederste 37 %⁶⁹ af strafferammen er udnyttet i 2013. Inden for gruppen ”trusler” er der godt nok i fire sager blevet idømt en fængselsstraf på mellem 3 og 8 år, men da perioden omhandler i alt 1297 sager, må disse fire domme siges at være en forsvindende lille del i forhold til det øvrige antal af domme, og strafferammen for ”trusler” må derfor siges i langt størstedelen af tilfældene kun at blive udnyttet for omtrent de nederste 37 % af strafferammen. Sager om menneskehandel, hvor det alene er den nederste 1/3 af strafferammen der er udnyttet, må derfor siges at ligge på niveau med begge de nævnte grupper. Sammenlignes der derimod med overtrædelser, der vedrører gruppen ”utugt”, der som oftest også er en del af retssagerne i forbindelse med menneskehandel, og gruppen ”salg af narkotika mv.”, er udnyttelsen af strafferammen her noget helt andet. I disse to grupper udnyttes strafferammen til det fulde, altså 100 %.

På baggrund af det anførte kan det ikke samlet set konkluderes, at domstolene generelt straffer lavere ved overtrædelse af straffelovens § 262 a, end hvad der gælder for øvrige straf-

⁶⁹ Udregnes ved: $5 \text{ år} / 12 \text{ år} * 100 = 37 \%$

felovsovertrædelser, men strafudmålingsniveauet ligger dog i den lavere ende, og et godt stykke under straffniveauet i forbindelse med ”utugt” og ”salg af narkotika”. Forskellen i straffniveauet i forhold til ”utugt” og ”salg af narkotika mv.”, og det faktum, at det kun er den nederste tredjedel af strafferammen, der endnu har været i brug i sager om menneskehandel efter straffelovens § 262 a, kan skyldes flere ting. Straffelovens § 262 a er stadig forholdsvis ny, og der har været ført en del færre sager for retten end i de fire øvrige strafferetlige grupper. Det kan være medvirkende til, at det kun er det lave ”strafyderpunkt” for bestemmelsen, der har været anvendt i retten. Der har siden 2005 kun været offentliggjort 21 sager om menneskehandel med 46 tiltalte personer⁷⁰, mens der alene i 2013 blev givet 55 personer en ubetinget frihedsstraf for ”utugt” - for salg af narko var tallet helt oppe på 508 personer, der fik en frihedsstraf.⁷¹ Vi har endnu til gode at se, hvordan ”skærpende omstændigheder” straffes. Det fremgår af forarbejderne til bestemmelsen om menneskehandel, at skærpende omstændigheder foreligger, hvis ofret er under 15 år, samtidig med at formålet er udnyttelse til prostitution, hvis ofret groft uagtsomt eller forsætligt har været bragt i livsfare, eller hvis der har været tale om organiseret menneskesmugling⁷². Efter en gennemgang af sagerne har ingen af disse omstændigheder været medtaget i de sager, der har været for domstolene, og dette er en af grundene til, at strafferammen for menneskehandel endnu ikke har været udnyttet fuldt ud op ad. Hvad et straffniveau kommer til at ligge på ved sager med skærpende omstændigheder, er naturligvis ikke til at vide endnu – kun at det alt andet lige vil ligge noget højere. I dommen *TfK 2005.628/2 (de 20 kvinder)* blev de to tiltalte mænd idømt 3 år og 9 måneders fængsel for at have handlet over 20 kvinder, og selvom dommen stammer fra et tidspunkt, hvor strafferammen lå på fængsel op til kun 8 år, synes dette antal af kvinder ikke alene at kunne bringe den idømte straf op i den øvre halvdel af strafferammen. Der har herudover kun været en enkelt sag (*U 2009.1439 H, Højesteretsdommen*) for Højesteret, og Højesteret har derfor endnu ikke haft stor mulighed for at fastlægge straffniveauet i disse typer sager eller udtale sig generelt om straffniveauet.

4.2.2. Afgørelsesprocenten for menneskehandel over for andre straffelovbestemmelser

Når det kommer til antallet af sigtelser, kan man stille det spørgsmål, om antallet af sigtelser, der ender med en fældende dom (afgørelsesprocenten), er lavere, når det drejer sig om menneskehandel, end for de øvrige strafferetlige grupper.

Ved en sammenligning mellem overtrædelse af straffelovens § 262 a og grupperne ”forbrydelse mod den personlige frihed” og ”trusler” ved hjælp af data fra Danmarks Statistik ses, at antallet af sigtelser, der ender med en fældende afgørelse, nogenlunde ligger på niveau med hinanden. Afgørelsesprocenten for menneskehandel er som tidligere anført ca. 34 %, mens den for de to grupper er henholdsvis ca. 33 % og ca. 22 %. Afgørelsesprocenten for straffelovens § 262 a ligger derimod en del lavere, når der sammenlignes med grupperne ”utugt” og ”salg af narkotika mv.”, hvor den for disse to grupper ligger på henholdsvis ca. 68 % og ca. 62 %. Det kan således ikke konstateres, at afgørelsesprocenten for menneskehandel helt generelt er lavere i forhold til de øvrige bestemmelser i straffeloven, da den i sammenligningen mellem ”forbrydelse mod den personlige frihed” og ”trusler” ligger en anelse over disse to grupper. Det kan dog konstateres, at afgørelsesprocenten ligger i den lavere ende, da afgørelsesprocenten for menneskehandel ligger væsentligt lavere end afgørelsesprocenten for både

⁷⁰ Se opgørelse i bilag 1, afsnit 8

⁷¹ DST Kriminalitet, tabel 3.19

⁷² Jf. forarbejderne til Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002), almindelige bemærkninger til lovforslaget - pkt. 7.5

”utugt” og ”salg af narkotika mv.”. Da afgørelsesprocenten altså ligger på niveau med andre sammenlignelige straffelovovertrædelser omend i den lave ende, kan det ikke konkluderes, at der foreligger en forskel i behandlingen fra domstolene side. Forklaringen på det lave niveau må derfor ligge et andet sted, end ved selve behandlingen af sagerne vedrørende menneskehandel ved domstolene.

4.3. Diskussion

Der kan være flere grunde til, at der ikke findes flere sager på området om menneskehandel, og at strafferammen derfor endnu ikke er udnyttet til det fulde. Da der ikke er tale om en konkret forskelsbehandling fra domstolenes side, må forklaringen herfor ligge et andet sted.

Den lave afgørelsesprocent viser retsombuds kompleksitet, hvilket blandt andet skyldes den svære bevisbyrde, der ligger i at bevise, at en sigtet person har anvendt et af de fem tvangsmidler i straffelovens § 262 a eller har haft forsæt til at udnytte en anden til prostitution. Når kun godt 1/3 af alle sigtelser for menneskehandel når til domsfældelse, og når det tages i betragtning, at ikke alle bagmænd eller alle de kvinder, der rent faktisk er ofre for menneskehandel, identificeres af politiet, viser det, at det i praksis kan være et svært håndterbart retsområde på flere parametre.

At afgørelsesprocenten ligger i den lavere ende, afføder naturligt det spørgsmål, hvad der kan ligge til grund for dette – en ting er, at der ikke konkret er tale om forskelsbehandling, men hvorfor ender så få sigtelser alligevel med en fældende afgørelse? Nogle gange er der naturligvis tale om uskyldigt sigtede personer, at sigtelsen i den endelige tiltale ændres, at anklagemyndigheden simpelthen på forhånd vurderer, at beviserne ikke er stærke nok, eller noget fjerde, som gør, at ikke alle sigtede personer af denne grund kommer for retten. Ud over disse mere generelle grunde kan der også være grunde, som er mere særegne for menneskehandel i sig selv. Som det ses i dommene anført i [afsnit 4.1.3.](#), er der i de fleste sager om menneskehandel tillige fundet omfattende rufferi sted, og man kan derfor forestille sig, at der i visse sager, hvor der reelt har fundet menneskehandel sted, endeligt i stedet sigtes og dømmes for rufferi, som en slags ”det mindre i det mere”, da dette er en bestemmelse i straffeloven, der i praksis kan være lettere at bevise og opdage end menneskehandel. Dette ses også ved, at afgørelsesprocenten for gruppen ”utugt” er omtrent dobbelt så høj, som ved menneskehandel, hvilket taler for, at rufferi er lettere at opdage og bevise, end hvad angår menneskehandel. En anden grund kan være, at der i praksis er tale om et retsområde indeholdende flere gråzoner. Det kan blandt andet være svært at vurdere, om en kvinde er offer for menneskehandel, eller om hun ”bare” udnyttes af en gerningsmand til prostitution (rufferi), og at der således ikke ligger en konkret rekruttering og handel forud. Endvidere kan grænsen mellem det tvungne og frivillige være svær at bevise – hvornår er der tale om menneskehandel, og hvornår er der tale om migranter, der arbejder som prostituerede og som måske ønsker familiesammenføring, og således ikke er styret af en bagmand? I problemstillingen skal det ligeledes tages med i betragtningen, at både den handlede kvinde og bagmanden i flere sager sandsynligvis begge har et ønske om at holde forholdet skjult, dog med hver deres bevæggrunde herfor. Bagmanden på grund af risikoen for fængselsstraf og frygten for at miste sin indtægtskilde, og kvinden på grund af manglende tillid eller kendskab til systemet, trusler fra bagmanden, frygt for at blive sendt tilbage til oprindelseslandet, frygt for selv at blive straffet eller andre lignende grunde. Dette vil i sidste ende påvirke bevismulighederne i en retssag.

Grunden til de få retssager og det generelt lave straffniveau kan ud over det ovenfor nævnte ligeledes være, at der reelt ikke handles så mange kvinder i Danmark, henholdsvis at der ikke i Danmark eksisterer situationer, hvor de skærpende omstændigheder reelt er til stede.

Indtil videre har sagerne for domstolene ikke indeholdt elementer, der efter forarbejderne betegnes ”skærpende omstændigheder”, og eksisterer de alvorlige typer af menneskehandel ikke i Danmark, skal de bagmænd, der faktisk opdages, naturligvis ikke idømmes en højere straf blot for at udnytte hele strafferammen. Tages ILO’s estimat (se *1. Indledning*) af antallet af handlede kvinder på verdensplan dog med i betragtningen, er det yderst tvivlsomt, at der ikke findes flere tilfælde i Danmark, hvor kvinder er handlet. Om tilfælde, som indeholder ”skærpende omstændigheder”, eksisterer i Danmark, kan man kun gisne om. En anden forklaring på de få sager kan være, at det ikke opdages, at kvinden reelt er handlet, men at de handlede kvinder i stedet, som nævnt i [afsnit 2.2.3.](#), straffes for at befinde sig i landet illegalt eller straffes for dokumentfalsk. På den måde afsløres det ikke, at kvinden er offer og ikke kriminel. Disse kvinder vil som en konsekvens heraf ikke blive hjulpet eller være en del af statistikken – det kan frygtes, at der her ligger sager, som kan begrunde en højere (eller anden) straf end hidtil idømt. GRETA’s kritik af den danske indsats berører ligeledes denne problematik, hvilket vil blive gennemgået nærmere nedenfor i [afsnit 5.2.1.2.](#)

Grundene til det lave antal straffesager, den lave strafudmåling og den lave afgørelsesprocent, kan altså skyldes flere ting – men en konkret forskelsbehandling kan dog ikke siges at være en af dem.

5. Prostitutionslovgivningen over for Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori

5.1. Anvendt datamateriale - prostitutionslovgivningen i Danmark og udland

Kigger man på en oversigt over, hvordan landene omkring Danmark har valgt at forholde sig til prostitution, har flere lande nord for Danmark valgt at forbyde køb af sex hos prostituerede, mens flere lande syd for Danmark har valgt det modsatte, nemlig at lovliggøre både prostitution og bordelvirksomhed.⁷³ Danmark har valgt en løsning, der ligger et sted midt i mellem de to yderpunkter, og det vil derfor være oplagt med en vurdering i forhold to af de lande, som vi normalt sammenligner os med, men som har valgt hver deres løsning – det er på denne baggrund, at Tyskland og Sverige er valgt til en sådan sammenligning. Med samme udgangspunkt er det muligt at lave en sammenligning med de tre landes prostitutionslovgivninger, og i håbet om at foretage en praktisk og brugbar sammenligning anvendes blandt andet Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori. Nedenfor vil Danmarks, Sveriges og Tysklands regler om prostitution blive gennemgået, hvorefter rutineaktivitetsteorien gennemgås i [afsnit 5.1.4.](#) Sidst vil der i afsnit 5.2. blive foretaget en perspektivering, hvor den effekt, som de tre landes prostitutionslovgivninger kan formodes at have på handel med kvinder til prostitution, sammenlignes ved brug af rutineaktivitetsteorien som teoretisk ramme.

5.1.1. Dansk ret

I dag er prostitution ikke ulovligt i Danmark, og det er ligeledes heller ikke ulovligt som kunde at købe sex. Kravet er dog, at den prostituerede skal være over 18 år – er personen under 18 år, er det ulovligt at købe sex af denne, jf. straffelovens § 224. Indtil 1999 var det ulovligt for en kvinde at have prostitution som sit hovederhverv, og politiet kunne efter den dagældende straffelovs § 199⁷⁴ pålægge kvinden at søge lovligt erhverv, hvis hun var arbejdsløs. Da

⁷³ Oversigt lavet af DR i forbindelse med deres tema om prostitution fra 2014.

⁷⁴ Ophævet ved lov nr. 141 af 17. marts 1999

prostitution ikke blev anset for et lovligt erhverv, jf. den tidligere straffelovens § 199, stk. 2, kunne kvinden ifalde en fængselsstraf på indtil 1 år, hvis hun ikke efter en advarsel fra politiet søgte et lovligt erhverv⁷⁵. Ved ophævelsen af straffelovens § 199 blev denne sanktionsmulighed også ophævet, men det blev i forarbejderne til loven direkte påpeget, at selvom prostitution ikke længere er strafbart, anses prostitution ikke i sig selv for at være et lovligt erhverv. Dette har i dag den betydning for den prostituerede, at arbejdet som prostitueret ikke giver adgang til de almindelige arbejdsretlige fordele, som gælder for anerkendte og lovlige erhverv.⁷⁶ Ophævelsen af prostitutionsforbuddet havde altså alene til formål at afkriminalisere prostitution - af forarbejderne fremgår det ligeledes, at *"Prostitution er derimod både et udtryk for og årsag til sociale problemer, som bedst løses i det socialpolitiske regi"*⁷⁷.

I dag er det alene rufferi, der er kriminaliseret, hvilket fremgår af straffelovens § 233. Det er i denne bestemmelse anført, at det ikke er lovligt at tjene penge på andres prostitution og på denne måde udnytte en prostitueret økonomisk. I forhold til straffelovens § 262 a om menneskehandel er straffelovens § 233, stk. 1, subsidiær, og straffelovens § 233 vil derfor i praksis "kun" omfatte prostitutionsvirksomhed, hvor der ikke er anvendt tvang, svig eller lignende over for den prostituerede. Er sådanne tvangsmidler anvendt af en gerningsmand til opnåelse af økonomisk vinding af den prostituerede, vil der i stedet blive dømt for menneskehandel⁷⁸. Dette fremgår ligeledes af dommen *U 2014.1439 H (Højesteretsdommen)*, som er omtalt nærmere oven for.

5.1.2. Svensk ret

I den gældende svenske straffelov, Brottsbalk, kap. 6, 11 § står følgende:

*"Den som, i anna fall än som avses förut i detta kapitel, skaffar sig en tillfällig sexuell förbindelse mot ersättning, döms för köp av sexuell tjänst till böter eller fängelse i högst ett år."*⁷⁹

Som det ses i bestemmelsen, er det altså ulovligt at købe sex i Sverige. Det ikke er ulovligt at sælge sex, og med købeforbuddet har Sverige dermed valgt at fokusere på kunden frem for den prostituerede. Som i Danmark er rufferi (*koppleri*) ulovligt i Sverige, hvilket fremgår af Brottsbalk kap. 6, 12 §, stk. 1.

Bestemmelsen omkring købesexforbuddet i den svenske Brottsbalk erstattede i 2005 "lag (1998:408) om förbud mot köp av sexuella tjänster", den såkaldte Sexkøbslov, som blev indført i Sverige i 1999.⁸⁰ Loven blev i sin tid vedtaget for at bekæmpe prostitution, da prostitution, ifølge forarbejderne,⁸¹ medfører skade på såvel de involverede personer som på samfundet som helhed. Loven blev ikke oprettet med forebyggelse af menneskehandel for øje, men i 2010 kom en evaluering af købesexforbuddet, hvoraf det fremgår, at både købesexforbuddet

⁷⁵ Jf. lov nr. 16 af 15. april 1930 (Den Borgerlige Straffelov – Særlig Del)

⁷⁶ Jf. forarbejderne til Lov nr. 141 af 17. marts 1999 (lovforslag nr. 43 af 8. oktober 1998) – almindelige bemærkninger pkt. 2.1.2.

⁷⁷ forarbejderne til Lov nr. 141 af 17. marts 1999 (lovforslag nr. 43 af 8. oktober 1998) – almindelige bemærkninger pkt. 1.

⁷⁸ Jf. forarbejderne til Lov nr. 633 af 12. juni 2013 (lovforslag nr. 141 af 6. februar 2013) - bemærkninger til lovforslaget – bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser: til § 233

⁷⁹ Den svenske straffelov, Brottsbalk. Seneste udgave er trådt i kraft d. 1.7.2014.

⁸⁰ Jf. de svenske forarbejder til Brottsbalk, Proposition 2004/05:45, side 150 (6 kap. Om sexualbrott, 11 §)

⁸¹ Jf. de svenske forarbejder til den dagældende Sexkøbslov, Proposition 1997/98/55 Kvinnofrid, som blandt andet indeholder forslag til lov om forbud mod køb af seksuelle tjenester, bilag 4.

og forbuddet mod menneskehandel er vigtige instrumenter til forebyggelse af menneskehandel,⁸² og selvom kriminaliseringen dermed oprindeligt er sket på baggrund af en form for værdipolitiske hensyn omkring prostitution, opfattes loven nu også som et værn mod menneskehandel – som en slags ”sidegevinst” ved indførelsen.

Dømmes en person for køb af sex, straffes vedkommende med en bøde eller fængsel indtil 1 år, jf. Brotsbalk kap. 6, 11 §.

5.1.3. Tysk ret

I Tyskland har prostitution været anerkendt som erhverv siden 2002, hvilket ses direkte i den tyske prostitutionslov, ProstG (*Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten*) fra 2002.

”Sind sexuelle Handlungen gegen ein vorher vereinbartes Entgelt vorgenommen worden, so begründet diese Vereinbarung eine rechtswirksame Forderung.”

– ProstG § 1

Som det ses i bestemmelsen, danner en aftale om vederlag for en seksuel ydelse, der er aftalt på forhånd mellem en kunde og en prostitueret altså grundlag for et juridisk bindende krav mod kunden. Efter ProstG § 2 kan den prostituerede ikke overdrage dette krav til andre, og kravet kan ligeledes kun gøres gældende af den prostituerede selv.

Herudover er både rufferi og bordelvirksomhed tilladt. Den tyske lov om prostitution bevirker, at prostitution anses som et lovligt erhverv, hvilket medfører, at de prostituerede har de samme rettigheder og forpligtelser som alle andre arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende⁸³. De prostituerede skal derfor betale skat af deres indkomst, og de har adgang til sundhedsforsikringer, sociale ydelser og så videre. For at den prostituerede kan benytte sig af de samme fordele (og forpligtelser) som andre arbejdstagere/selvstændige erhvervsdrivende, skal de dog registrere sig ved myndighederne⁸⁴. Ligeledes skal bordellerne registreres som værende en selvstændig erhvervsvirksomhed, som har de prostituerede ansat.

Selve udøvelsen af prostitutionsvirksomheden, rufferi og bordelvirksomhed er underlagt visse begrænsninger, hvilket fremgår af den tyske straffelov. Den tyske straffelovs, StGB, (*Strafgesetzbuches*) kapitel 13 omhandler forbrydelser mod den seksuelle selvbestemmelse. StGB §§ 180 a (udnyttelse af prostituerede), 181a (udnyttelse i forbindelse med rufferi – de prostituerede må fx ikke sættes i et afhængighedsforhold), 184f (udøvelse af ulovlig prostitution), 184g (udøvelse af prostitution i nærheden af børn og unge) samt 232 (menneskehandel med henblik på seksuel udnyttelse) er alle bestemmelser, som regulerer prostitution generelt og prostitution i forhold til menneskehandel. Det er således overordnet set ikke ulovligt at være prostitueret eller ulovligt at drive bordeller i Tyskland, så længe de prostituerede ikke udnyttes, og så længe prostitutionen ikke foregår på særlige beskyttelsesværdige steder og områder (fx nær skoler). Bestemmelserne i StGB har blandt andet til formål at beskytte de prostituerede mod menneskehandlere og andre personer, som udnytter dem mod deres egen vilje - ingen kan fx tvinge den prostituerede til at tage bestemte kunder eller tvinge hende til at tilbyde bestemte ydelser.

⁸² Evalueringsrapport af købesexforbuddet: ”Förbud mot köp av sexuell tjänst - En utvärdering 1999–2008”, side 88

⁸³ Prostitution anses dog ikke som et ”job som alle andre” – Evalueringsrapport af prostitutionsloven: ”Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)”, side 16

⁸⁴ Som eksempel, se ovennævnte evaluering af prostitutionsloven, side 21

Hensigten med lovliggørelsen af prostitution i 2002 var at forbedre den prostitueredes retlige og sociale situation, heriblandt at give den prostituerede mulighed for at melde sig ind i en fagforening og at få bedre arbejdsforhold. Et af formålene med vedtagelsen af loven var endvidere at forhindre, at de prostituerede blev ofre for organiseret kriminalitet, herunder at kvinderne blev ofre for menneskehandel. Hensigten med lovliggørelsen og anerkendelsen af prostitution var, i forhold til ofre for kvindehandel at fjerne de kriminelle bagmænd, som styrede området, og for at gøre prostitutionsmiljøet mere gennemsigtigt, tydeligt og dermed få de prostituerede frem i lyset i stedet for, at de udøvede deres virksomhed i det skjulte.⁸⁵

5.1.4. Den teoretiske ramme til brug i analysen - rutineaktivitetsteorien

De to amerikanske kriminologer Lawrence Cohen og Marcus Felson formulerede i 1979 en kriminologisk teori, som de kaldte for *A Routine Activity Approach* (på dansk rutineaktivitetsteorien, som herefter anvendes). Med denne teori gav de deres svar på årsagerne til kriminalitet, og ikke mindst deres svar på, hvor der kan sættes ind for at mindske den – det er altså en teori om, hvordan kriminalitet kan forebygges. Med udgangspunkt i rutineaktivitetsteorien, som beskrives nærmere nedenfor, vil jeg i afsnit 5.2, bevæge mig mellem teorien og prostitutionslovgivningen fra Danmark, Sverige og Tyskland og på den måde anvende teorien til at vurdere den danske indsats over for *handlede kvinder* i prostitution.

Teorien er valgt af den grund, at den på relevant vis kan holdes op imod de valgte landes lovgivninger. Rutineaktivitetsteorien tager sit udgangspunkt i den klassiske *rational choice*-teori, som forklarer den enkelte persons handling som det rationelle handlingsalternativ, det vil sige en slags personlig cost/benefit-vurdering af truslen om straf sat over for den mulige gevinst ved forbrydelsen. Den kriminelle betragtes grundlæggende som en rationel person, der begår kriminalitet, fordi vedkommende er kommet frem til, at det kan betale sig, når muligheden for gevinst afvejes over for risikoen for straf.⁸⁶ Rutineaktivitetsteorien tilføjer en ekstra dimension i forhold til *rational choice*-teorien, da den omfatter tre elementer til, at kriminalitet i samfundet eksisterer, og ikke alene kigger på den enkelte kriminelles cost/benefit-vurdering. Der fokuseres således ikke blot på personen, men også på det omkringliggende samfund i forhold til at forstå mulighederne for at forebygge kriminaliteten.

5.1.4.1. Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori

Cohen og Felson formulerede i 1979 rutineaktivitetsteorien som et svar på paradokset om, at der på trods af, at der i en længere årrække havde været en generel velstandsstigning i USA, ikke havde været et tilsvarende fald i berigelseskriminaliteten, men tværtimod en stigning.⁸⁷

I modsætning til andre kriminologiske teorier, der ofte har lagt vægt på den enkelte lovovertræders motivation til at begå kriminalitet og vedkommendes personlige økonomiske muligheder i livet, fokuserede Cohen og Felson i rutineaktivitetsteorien i stedet på de muligheder for at begå kriminelle handlinger, som samfundets helt overordnede rutiner frembyder. Dette gjorde de for at komme ud af det paradoks, at økonomiske opgangstider tilsyneladende ikke kunne medføre, at berigelseskriminaliteten faldt, som andre teoretikere ellers havde formodet.⁸⁸

⁸⁵ Evalueringen af prostitutionsloven, side 10

⁸⁶ Dette er blandt andet blevet formuleret af juristen Jeremy Bentham i 1832 (Fink (2003), side 103, samt Møller (2013) side 195), men er senere blevet videreudviklet og udbygget af andre retssociologer og kriminologer.

⁸⁷ Cohen & Felson (1979), side 588

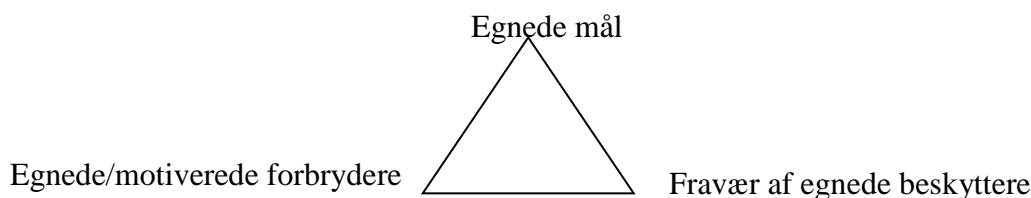
⁸⁸ Cohen & Felson (1979), side 589

I rutineaktivitetsteorien argumenterer Cohen og Felson for, at der gennem tiden er sket nogle strukturelle ændringer i samfundets almindelige og lovlige aktiviteter, og at disse ændringer påvirker mulighederne for kriminalitet. Borgernes ændrede adfærdsmønstre medfører, at den kriminelles adfærd ændres. Det var således ikke den kriminelles cost/benefit-vurdering, som havde ændret sig, men i stedet samfundet omkring den kriminelle, hvilket medførte nye kriminelle muligheder. Teorien blev grundlagt, efter at Cohen og Felson havde analyseret røveriske overfald, hvor der er en direkte kontakt mellem offer og gerningsmand. Deres oprindelige idé var, at den generelle velstandsstigning havde gjort det mere attraktivt at foretage røveriske overfald, fordi et offer formentlig ville have flere penge på sig end tidligere – den potentielle gevinst ved den kriminelle handling var altså steget i takt med velstandsstigningen i samfundet. Denne oprindelige idé blev siden hen udviklet til den sammenhængende rutineaktivitetsteori.⁸⁹ Teorien var oprindeligt rettet mod berigelseskriminalitet, da teorien netop blev bygget op om de røveriske overfald, men teorien kan også bruges i forbindelse med anden type kriminalitet – Cohen og Felson nævner selv indbrud, voldtægt og drab som et eksempel.⁹⁰ Kravet er dog, at der skal være en ”*direct-contact predatory violations*”, hvor ”*someone definitely and intentionally takes or damages the person or property of another*”.⁹¹

Når den netop kaldes ”*rutineaktivitetsteori*” skyldes det, at den kriminelle aktivitet beror på hverdagens rutineaktiviteter, som borgerne i samfundet har - såsom arbejde, skole, børneopdragelse, fritidsaktiviteter og så videre - og at kriminaliteten er relateret til disse daglige rutiner og mønstre. Både manden og kvinden arbejder fx væk fra hjemmet, hvilket medfører, at deres huse står ubevogtede en stor del af dagen, og folks hjem bliver dermed mere attraktive for en potentiel kriminel.⁹²

Rutineaktivitetsteorien drejer sig om, at for, at en forbrydelse kan gennemføres, kræver det, at følgende tre elementer/vilkår er til stede på samme tid og sted: 1) egnet og motiveret forbryder (*motivated offenders*), 2) egnet offer eller objekt/mål (*suitable targets*) og 3) fravær af egnede beskyttere (*the absence of capable guardians against violence*). En ændring i vores adfærdsmønstre kan øge muligheden for et sammenfald af de tre vilkår eller øge graden af et eller flere vilkår og dermed øge risikoen for kriminalitet. Fravær af blot et af disse tre vilkår vil derimod være tilstrækkeligt til, at en forbrydelse ikke bliver gennemført – skal en forbrydelse derfor forhindres, skal lovgiverne og andre mulige aktører sætte ind og fjerne eller mindske graden af mindst et af disse tre elementer.⁹³

*Cohen og Felsons tre forudsætninger for at en forbrydelse gennemføres:*⁹⁴



De tre elementer kan beskrives på følgende måde:

⁸⁹ Møller (2013), side 199

⁹⁰ Cohen & Felson (1979), side 601

⁹¹ Cohen & Felson (1979), side 589

⁹² Cohen & Felson (1979), side 593

⁹³ Cohen & Felson (1979), side 589

⁹⁴ Møller (2013), side 200

Egnede/motiverede forbrydere: Teorien gør ikke meget ud af at beskrive, hvad en motiveret forbryder præcist er, men Cohen og Felson nævner dog, at der altid vil findes kriminelt motiverede personer ”*we take criminal inclination as given.*”⁹⁵ Den kriminelle person skal altså have kriminelle ønsker/ tilbøjeligheder og tillige have evnen til at føre disse ønsker/tilbøjeligheder ud i livet.⁹⁶

Egnede mål: Et egnet mål kan være både et objekt, fx penge, og en fysisk person, som den kriminelle ønsker at have eller at kontrollere. Der er særligt fire elementer, som afgør, hvor attraktivt målet er for forbryderen: værdi (konkret værdi eller symbolsk værdi), synlighed og adgang (disse to elementer omhandler tilgængeligheden af målet) samt inertie (det vil sige, hvor svært er det at til egne målet – fx målets vægt, målets størrelse eller låse).⁹⁷

Fravær af egnede beskyttere: Egnede beskyttere er ikke alene politiet, men også andre aktører – heriblandt ikke-professionelle beskyttere, fx familiemedlemmer, venner og naboer. En vagthund vil også kunne være en egnet beskytter. Begrebet ”egnede beskyttere” skal altså forstås i bred forstand, men der skal dog være en villighed og evne til at blande sig, hvis en kriminel handling observeres eller erfares.⁹⁸

Rutineaktivitetsteorien er en forebyggelsesteori, da den kan bruges til at give et bud på, hvordan kriminalitet kan forebygges. Da det i teorien anføres, at fjernelse af blot et af de tre nævnte vilkår vil medføre, at en forbrydelse forhindres, kan lovgiverne og samfundet som helhed analysere kriminalitetsproblemet og herefter konkret se, hvor der mest fordelagtigt kan sættes aktivt ind de forskellige steder, hvor kriminaliteten eksisterer.

Tager man en tyv, der begår indbrud i et hus, som eksempel i gennemgangen af rutineaktivitetsteoriens tre elementer/vilkår, er det første element, den egnede forbryder, naturligvis tyven. Personen, der gør sig til tyv, skal være motiveret til at begå forbrydelsen og have evne til det – både fysisk og psykisk. Det andet element, egnet mål, er værdierne i huset. Det er de værdier, tyven går efter i forbindelse med indbruddet, og som han vurderer til at være omsættelige på det illegale marked efterfølgende eller anvendelige for ham selv. Da folk på grund af den øgede velstandsstigning har fået flere penge mellem hænderne og dermed har råd til at købe dyrere ting til hjemmet, vil hjemmet nu indeholde flere værdier, som er tillokkende at stjæle for tyven, end tidligere. Pc'er, tablets, smykker og så videre er objekter af høj værdi, som er lette at tage med, og lette for en tyv at sælge videre. Som det tredje element, fravær af egnede beskyttere, kan der være tale om fx (mangel på) patruljerende politi, vagthund, nabo-hjælp samt husets egne beboere. Hvis kriminaliteten ønskes undgået, skal et af de tre elementer fjernes, og i dette eksempel vil et fokusområde kunne være på det tredje element. En fjernelse af fraværet af egnede beskyttere kan altså være nok til at undgå, at kriminaliteten foregår. Dette kan gøres ved at tyverisikre døre og vinduer, anskaffe sig en vagthund, låse alle værdierne inde i en bankboks og lignende – altså at ændre et fravær af beskyttere til et nærvær. Som nævnt kan der sættes ind på alle tre elementer, og et indgreb ville være helt at fjerne det egnede mål – at familien slet ikke anskaffede disse ting, eller erstattede dem med billigere

⁹⁵ Cohen & Felson (1979), side 589

⁹⁶ Cohen & Felson (1979), side 590

⁹⁷ Cohen & Felson (1979), side 591

⁹⁸ Cohen & Felson (1979), side 590

udgaver, som ikke ville være attraktive for en forbryder at tilegne sig. Ligeledes er det en mulighed at forsøge at fjerne tyvens motivation, fx ved sociale tiltag, så tyven økonomisk og mentalt står stærkere og kan komme frem til, at han har noget væsentligt at miste ved at begå kriminalitet.

Som en afsluttende bemærkning til introduktionen af teorien skal det nævnes, at naturligtvis kan ingen teorier rumme alt, og der er derfor også kritikpunkter til Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori. Blandt andet definerer teorien ikke, hvad der forstås ved motiveret forbryder, og dermed heller ikke de mere sociale og personlige bevæggrunde, som den kriminelle kan have for at begå kriminalitet - det vil sige den kriminelles personlige baggrund. Teorien antager blot, at den kriminelle handler rationelt og begår sin kriminalitet der, hvor han samlet set får mest ud af det – at der skulle være en sådan rationel beslutning bag de kriminelle handlinger, er noget, der også kritiseres steder, hvor teorien omtales.⁹⁹ Forskellige steder, hvor teorien beskrives, er der endvidere anført en bekymring for, at hvis der sættes kraftigt ind på fx overvågning ét sted i samfundet, så vil kriminaliteten blot rykkes til et andet sted – kriminaliteten fjernes derfor ikke, men flytter alene til et andet sted.¹⁰⁰

Når det er sagt, så er det efter min mening fortsat en teori, der med bevidstheden om kritikpunkterne er meget anvendelig som ramme for en vurdering af de forskellige indsats i Danmark, Sverige og Tyskland – jævnfør introduktionen til teorien i [afsnit 5.1.4](#).

5.2. Rutineaktivitetsteorien over for prostitutionslovgivningen – en analyse og perspektivering til Sverige og Tyskland

I de følgende afsnit vil der blive foretaget en analyse af, hvorvidt lovgivning vedrørende prostitution generelt kan være medvirkende til, at handel med kvinder til prostitution forebygges. På den måde ville prostitutionslovgivningen være et supplement til straffelovens § 262 a i bekæmpelse af menneskehandel. Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori er en forebyggelsesteori, og i det følgende vil den danske, svenske og tyske lovgivning blive holdt op imod rutineaktivitetsteorien. Det vil blive vurderet, hvilke af de tre elementer fra teorien, de tre landes prostitutionslovgivninger hver især har påvirket, og hvilke virkninger dette kan have for den handlede kvinde – og dermed om den danske indsats på dette område med fordel kunne ændres, hvis ønsket er at imødegå handel med kvinder til prostitution.

For at kunne lave en retvisende sammenligning med og perspektivering til prostitutionslovgivningen i Sverige og Tyskland, vil der for Danmark i det følgende primært blive anvendt straffelovens § 233 om rufferi. Da det alene er indsatsen i forhold til prostitution, der nedenfor gennemgås, vil straffelovens øvrige regler, udlændingeloven og retsplejeloven ikke blive medinddraget i sammenligningen.

Nedenfor vil der først komme en beskrivelse af rutineaktivitetsteoriens tre elementer i forhold til forbuddet mod handel med kvinder til prostitution, som gælder for alle tre lande. Derefter vil der komme en analyse af de tre landes prostitutionslovgivninger holdt op imod rutineaktivitetsteorien, stadig med fokus på bekæmpelse af handel med kvinder.

⁹⁹ Møller (2013) side 208

¹⁰⁰ Møller (2013), side 284

5.2.1. Rutineaktivitetsteoriens tre elementer ift. prostitutionslovgivningens forebyggelse af menneskehandel

Som nævnt i afsnit 5.1.1. er rufferi kriminaliseret i straffelovens § 233, og menneskehandel er kriminaliseret i straffelovens § 262 a. Herudover har Danmark ikke i straffeloven lovgivet omkring selve prostitutionen. Prostitution er ikke i Danmark ulovligt, men andre personer straffes rufferi, hvis de driver virksomhed med, at en anden person mod betaling eller løfte om betaling har seksuelt forhold til en kunde, jf. straffelovens § 233, stk. 1.

Hvis Cohen og Felsons teori benyttes til at analysere prostitutionslovgivningens indvirkning på handel med kvinder, vil den egnede og motiverede forbryder (element nr. 1) ud fra en dansk kontekst i så fald være menneskehandleren, da denne er kriminel efter straffelovens § 262 a. Kvinden, der sælges til prostitution, vil kunne anses som værende et egnet middel til at opnå en personlig velstandsstigning eller andre fordele for den kriminelle med hjælp fra de prostitutionskunder, som kvinden tvinges til at dyrke sex med. Den personlige velstandsstigning eller andre fordele er den motiverende faktor for den kriminelle.

Det egnede mål (element nr. 2) er prostitutionskundens penge. Kunden er villig til at betale for at have sex med kvinderne og er på den måde med til (bevidst eller ubevidst) at skabe en efterspørgsel på handlede kvinder.

Som egnede beskyttere (element nr. 3) ses fx politiet og de organisationer (statslige som ikke-statslige), der dagligt arbejder for at forhindre, at kvinderne handles til prostitution, og som ved opsøgende arbejde hjælper med at identificere de ofre, som allerede er blevet handlet. Ligeledes kan almindelige borgere være beskyttere, hvilket dermed også vil sige, at de kunder, som køber sex af de handlede kvinder, kan betragtes som mulige beskyttere, hvis de er eller bliver vidende om, at kvinden er handlet.

Spørgsmålet er, hvilken virkning hver af de tre landes lovgivning vedrørende prostitution har på omfanget af handel med kvinder til prostitution og vilkårene for de handlede kvinder. Jeg vil belyse dette nærmere ved at kigge på, i hvilken udstrækning de respektive prostitutionsbestemmelser har mindsket rutineaktivitetsteoriens tre elementer, hvis kun indvirkningen på menneskehandel inddrages.

5.2.1.1. Den danske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien

I Danmark er hverken prostitution eller køb af sex ulovligt, og de danske lovgivere har således ikke ved hjælp af lovgivningen forsøgt at fjerne målet (element nr. 2), kundens penge. I stedet har prostitutionslovgivningen primært indflydelse på den egnede og motiverede forbryder, altså menneskehandleren. Dette ses i straffelovens § 233, hvor det ikke er tilladt at udnytte og tjene penge på en anden persons prostitution, det vil sige rufferi. At kunden er særligt nævnt i straffelovens § 216, stk. 4 (bestemmelsen vedrørende voldtægt) ændrer ikke på, at den generelle lovgivning primært sætter ind mod den egnede forbryder, menneskehandleren, da straffelovens § 216 er af mindre betydning i denne situation, når det drejer sig om at beskytte den handlede kvinde og forhindre, at hun i det hele taget ender i situationen som handlet. Ved straffelovens § 216 er der i forvejen tale om en mand, der begår en forbrydelse ved at voldtage en kvinde, men er kvinden herudover handlet, er der dog tale om en skærpene omstændighed. Selve bestemmelsen har derfor med henvisning til teorien ikke den nødvendige gennemslagskraft til at forhindre yderligere handel, men kan naturligvis have betydning for den enkelte kvinde i den enkelte situation.

Vedrørende element nr. 3, fravær af egnede beskyttere, er der ikke noget i straffeloven, som konkret tyder på, at Danmark har et særligt fokus på dette element. Regeringens hand-

lingsplan har dog et fokus på dette punkt også, da der i handlingsplanen er et afsnit, som omhandler inddragelse af politiet, skattevæsnet, ngo'er og civile i forbindelse med identifikationen af de handlede kvinder – for at identificere de handlede kvinder, kræver det, at alle aktører spiller ind og er bevidste om de kendetegn, der gælder for handlede kvinder, således at de kan identificeres og tilbydes hjælp til at komme væk fra deres bagmænd. Da det ikke er ulovligt at købe sex, kan kunden anses for at være en mulig egnet beskytter. De handlede kvinder er oftest ikke meget for at tale med offentlige myndigheder, da de frygter repressalier fra deres bagmænd og ikke altid har tillid til myndighederne, og politiet kan derfor sjældent henvende sig direkte til kvinden og på denne måde få hende i tale. Kunden kommer derimod helt tæt på den prostituerede, da han netop er den indtægtskilde, hun og bagmanden har brug for. En kunde vil indfra muligvis kunne få et indblik i den prostitueredes situation, og dermed i højere grad kunne fornemme, om hun er prostitueret af egen fri vilje eller ej. Et problem er dog her, at kunden ikke er uddannet i at identificere handlede kvinder, at menneskehandel naturligvis ikke er noget, der skiltes med, og det kan derfor være svært at se, hvis der ikke er helt klare indikatorer på menneskehandel. Ligeledes er prostitution ikke et lovligt erhverv i Danmark, og om end det ikke er strafbart, så har det danske samfund generelt ikke anerkendt prostitution som et ligeværdigt erhverv, hvilket kan påvirke kundens opfattelse af sin gerning og påvirke kundens opfattelse af den prostituerede negativt – der skiltes ikke ligefrem med prostitution på offentlige steder, og i Danmark foregår det flere steder i det fordækte. På baggrund heraf er næppe alle kunder interesseret i at indberette mistanke om det kriminelle forhold, da målet for kunden er sex, og da der kan være omstændigheder, som gør, at han ikke ønsker at give sig selv til kende over for politiet og erkende, at han har været til en prostitueret. Som det sidste er det ligeledes et problem, at kunden i denne situation både er med til at skabe en efterspørgsel på kvinderne og skal være med til at forhindre, at kvinderne (fortsat) handles. Kundens efterspørgsel er reelt set med til at øge element nr. 1 (egnede/motiverede forbrydere), idet prisen for sex med den handlede kvinder stiger på grund af markedsmekanismene, hvilket dermed øger antallet af egnede/motiverede forbrydere, da der er flere penge at tjene på kriminaliteten. Konklusionen må derfor blive, at om end kunden er en mulig egnet beskytter, er han formentlig kun sjældent en effektiv beskytter i Danmark. Alle de nævnte aktører er altså i henhold til rutineaktivitetsteorien relevante egnede og mulige beskyttere – men det ændrer dog ikke ved, at Danmarks regler vedrørende prostitution som sådan stadig primært har virkning på element nr. 1 i Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori.

Det er som nævnt ikke ulovligt at købe sex i Danmark, men prostitution er heller ikke et officielt anerkendt og lovligt erhverv forstået på den måde, at et arbejde som prostitueret blandt andet ikke giver adgang til de samme sociale fordele, som anerkendte erhverv gør. Danmark placerer sig dermed også på det punkt et sted midt imellem de to yderpunkter, som eksisterer i Europa omkring lovgivningen af prostitution. Det ene yderpunkt er den tyske løsning med fuld anerkendelse af prostitution som erhverv inklusive tilladelse af "rufferi", fx i form af bordeldrift, mens det andet yderpunkt er den svenske løsning med kriminalisering af prostitutionskunderne, så ikke kun rufferi er forbudt. Spørgsmålet er herefter, hvor godt disse regler så virker over for de handlede kvinder. Som det fremgår af fx *TfK 2005.628/2 (dommen om de 20 kvinder)*, har der med rufferi og menneskehandel været en fortjeneste på ikke under 2,5 millioner kr. Det viser, at et mål for den egnede forbryder er penge, at bagmændene har en stor fortjeneste ved udnyttelsen, og at de handlede kvinder bruges som middel til at opnå målet. Der er tale om udbud og efterspørgsel – kvinderne (bagmændene) udbyder prostitutionen, imens kunderne efterspørger det. Når man ser på gennemgangen af dommen, dokumenteres

indtjeningsmulighederne, som bagmændene har ved at handle og udnytte kvinderne til prostitution.

5.2.1.2. *Kritik af den danske indsats: GRETA – Europarådets ekspertgruppe*

Under Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel eksisterer ekspertgruppen GRETA, der er et uafhængigt overvågningsorgan, som monitorerer medlemsstaternes overholdelse af Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, jf. konventionens art. 36. Dette gøres ved at aflægge medlemsstaterne et besøg ca. hvert 4. år. Den hidtil eneste rapport, GRETA har udarbejdet om Danmark, er publiceret den 20. december 2011.¹⁰¹ GRETA kommer i rapporten med kritik af den danske lovgivning og indsats mod menneskehandel, som GRETA, kort sagt, ikke mener, har fokus nok på den handlede kvinde som offer, men i stedet for ofte ser kvinden som fx illegal udlænding i landet, som er her på falske papirer – den danske indsats mangler større fokus på, at kvinden er offer for menneskehandel, og at dette ligger til grund for en eventuel kriminalitet begået af kvinden. Myndighederne skal altså være opmærksomme på, at der kan ligge anden alvorligere kriminalitet bag, når de støder på disse ”kriminelle” kvinder.

I GRETA's 81 siders rapport (som ligeledes indeholder svar fra den danske regering) kom GRETA med 27 anbefalinger til Danmark¹⁰², og tre af dem, som i denne sammenhæng er særligt vigtige, er for det første den nævnte problemstilling, at den danske lovgivning ser de handlede kvinder (og mænd) som illegale immigranter, hvortil GRETA i punkt 14 vedrørende deres anbefalinger anfører: ”GRETA urges the Danish authorities to review the identification procedure of victims of trafficking with a view to ensuring that potential victims are treated in the first place as persons who have been exposed to human rights violations rather than as offenders.”¹⁰³ GRETA anbefaler altså, at Danmark primært ser på de handlede personer som ofre for menneskehandel, der har været udsat for en menneskerettighedskrænkelse, end at se dem som kriminelle, der befinder sig illegalt i landet, eller som er i besiddelse af falske dokumenter. GRETA har desuden pointeret vigtigheden i, at ofrene for menneskehandel identificeres korrekt og hurtigt, så flest mulige ofre kan hjælpes. Problemet her er komplekst, da det kan være svært at identificere kvinderne og konkret vurdere, om de reelt er handlede eller ej. Samtidig er identifikationen netop vigtigt for at støtte og beskytte kvinderne, så de ikke ender som handlede endnu en gang, men kommer væk fra deres bagmænd.

Som et tredje vigtigt punkt har GRETA i punkt 20 i deres anbefalinger tilskyndet Danmark til at revidere ordningen for tildeling af opholdstilladelser, så det også her slår igennem, at der tages en offertilgang til de handlede personer.¹⁰⁴

GRETA er altså kommet med flere anbefalinger til Danmark med henblik på, at den danske indsats bliver forbedret. Rapporten indeholder alle aspekter af menneskehandel, men problemerne, der her er fremhævet, er problemer, der er kendetegnende, når vi taler om kvinder handlet til prostitution. GRETA påbegyndte i maj 2014 sin anden evalueringsrunde, som Danmark i marts 2015 har givet sit bidrag til.¹⁰⁵ Der forventes at komme en samlet ny rapport fra GRETA i 2016.

¹⁰¹ Kan læses på GRETA's hjemmeside om Danmark.

¹⁰² GRETA's rapport (2011), side 46 - 49

¹⁰³ GRETA's rapport (2011), side 47

¹⁰⁴ GRETA's rapport (2011), side 48.

¹⁰⁵ Justitsministeriets besvarelse af spørgsmål nr. 9 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 8. oktober 2014. Sagsnr.: 2014-0030-2594

Holdes GRETA's kritikpunkter op imod rutineaktivitetsteorien, er GRETA her kommet med kritik af den måde, Danmark betragter de kriminelles midler, kvinderne, på. Endvidere påpeges det, at Danmark bør skabe et større fokus på det tredje element, fravær af egnede beskyttere, da kvinderne skal identificeres som handlede og hjælpes væk fra bagmændene. De egnede beskyttere, såsom politi og hjælpeorganisationer, skal trænes i at kunne identificere de handlede kvinder. Ved at kvinderne identificeres hurtigere og hjælpes væk fra den kriminelle, fjernes den kriminelles indtægtsgrundlag. Dette vil påvirke egnetheden af den kriminelle, da den kriminelle nu vil have sværere ved holde på sit "middel" og dermed indtægt.

5.2.2. Den svenske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien

Efter at Sverige i 1999 indførte forbud mod at købe sex, er ligheden mellem Danmark og Sverige på dette punkt forandret. Hvis man ser på den svenske lovgivning ud fra Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori, er spørgsmålet, hvordan det svenske forbud mod køb af sex kan virke forebyggende mod handel med kvinder til prostitution – i det følgende afsnit vil der komme en analyse af den svenske indsats i forhold til rutineaktivitetsteorien.

Efter rutineaktivitetsteorien kan en forbrydelse forhindres, hvis et af de tre elementer fjernes. Da den direkte lovgivning vedrørende menneskehandel og situationen i øvrigt på området i Sverige er på linje med Danmark, kan man anse aktørerne i rutineaktivitetsteoriens tre elementer i Sverige som de samme som i Danmark - det vil sige, at den egnede og motiverede forbryder (element nr. 1) er menneskehandleren med den handlede kvinde som middel til opnåelsen af målet, målet (element nr. 2) er kundens penge, og de egnede beskyttere (element nr. 3) er væsentligst politiet og forskellige organisationer, som arbejder på for at forhindre handel med kvinder til prostitution eller identificere de kvinder, som allerede er handlet til prostitution. I Sverige vil kunden sjældnere end i Danmark være en egnet beskytter, idet han i Sverige selv er kriminaliseret.

Som så mange andre "handelsvarer" må prostitution og menneskehandel eksistere på baggrund af udbud og efterspørgsel - hvis der ikke fandtes købere (sexkunden) til produktet (kvinden), og var fortjenesten ikke så høj, som den er, ville problemet med udnyttelse af kvinder til prostitution ikke være nært så stort, som det er i dag. Ved at gøre det ulovligt at købe sex har de svenske lovgivere altså påvirket målet (element nr. 2), kundens penge, da det at gøre det ulovligt at købe sex i hvert fald vil afholde nogle kunder fra at købe sex, da kunden nu risikerer at blive straffet. Kunden, som er et rationelt tænkende væsen (med henvisning til rational choice-teoriene), skal nu opveje sit ønske om at købe sex - og dermed begå kriminalitet - mod den straf han kan forvente at blive idømt, hvis han opdages – et valg der afhænger af den enkelte person. Et forbud mod køb af sex vil dog formodes i sig selv at afholde nogle fra at gå til en prostitueret, da nogle ellers loyldige mænd ikke ønsker at overtræde den "røde kriminelle linje" – dette også selvom lovgiverne ikke sætter særligt mandskab ind til håndhævelsen af loven. De svenske lovgivere har dermed forsøgt at fjerne kundens penge fra menneskehandleren og dermed bagmændenes indtægtskilde. Ved at gøre det ulovligt at købe sex falder efterspørgslen på prostituerede. Såfremt udbuddet (kvinderne) forbliver uændret, vil også prisen og dermed indtægtsmulighederne falde. Det vil fjerne motivationen (element nr. 1) hos nogle menneskehandlere, da disse nu ikke længere får en høj nok gevinst ud af kriminaliteten til, at de ønsker at begå den. Der vil på et tidspunkt opstå en ny ligevægt mellem udbud og efterspørgsel, men det vil ske på et lavere niveau, hvor indtægtsmuligheden og antallet af handlede kvinder til prostitution vil være lavere end tidligere. Der vil dog være risiko for, at udbuddet (antallet af kvinder) ikke falder, men at kvindernes ydelser bliver billigere for at lokke flere kunder til. Sker det, vil hverken indtægtsgrundlaget (element nr. 2) eller antallet

af motiverede forbrydere (element nr. 1) falde. Dermed vil et forbud mod at købe sex ikke få indflydelse på handlen med kvinder til prostitution.

Ved at forbyde køb af sex påvirkes også det vilkår, der omhandler fravær af egnede beskyttere (element nr. 3), dog med to mulige scenarier. Ved at det nu både er menneskehandleren og kunden, som er gjort kriminelle, kan det øge egnetheden hos nogle af beskytterne, da der nu er to aktører, som de egnede beskytter kan gå efter. Der eksisterer både den oprindelige rutineaktivitetstrekant med menneskehandleren som egnet forbryder, og en nyopstået rutineaktivitetstrekant i Sverige, hvor kunden er den egnede forbryder. Hvor målet for menneskehandleren er penge, er målet for kunden at have sex med den (handlede) prostituerede. Selvom målene i de to trekanter er forskellige, vil den samme handling fra politiet kunne berøre begge trekanter – med henholdsvis menneskehandleren og kunden som egnet forbryder – og dermed påvirke den handlede kvinde.

Det andet scenarie, som skal overvejes, er, om fraværet af egnede beskyttere reelt i stedet øges, da den svenske lovgivning nu i vid udstrækning har taget kunden ud af ligningen som egnet beskytter. Som nævnt ovenfor kan andre end politiet være egnede beskyttere, herunder kunden. Da kunden risikerer at blive straffet for at gå til en prostitueret, vil den kunde, der trods forbuddet, nu oftere være tilbageholdende med at gå til politiet ved en mistanke om menneskehandel eller undlade at vidne i en eventuel retssag af frygt for selvinkriminering. Hvis prostitutionserhvervet skal udføres, bliver det ligeledes nødt til at foregå i det skjulte, da kunden og den prostituerede/menneskehandleren her har et fælles ønske – at undgå at blive opdaget. Der skal dermed tænkes i nye baner for de (tilbageværende) egnede beskyttere (politiet såvel som opsøgende ngo'er), da prostitutionen ikke på samme måde som tidligere kan foregå i det åbne. Spørgsmålet er så, hvilke af de to scenarier der reelt vejer tungest, men på baggrund af det anførte må det formodes, at den svenske lovgivning har haft en negativ effekt på det tredje element, hvorved fraværet af egnede beskyttere må anses for øget og ikke mindsket.

En kritik af den svenske lovgivning, som også er rejst under afsnit 5.1.4.1, om Cohen og Felsons rutineaktivitetsteori, er problematikken om, hvorvidt problemet med, at kvinder handles til prostitution, nedbringes med købesexforbuddet, eller om det alene medfører, at handlen rykkes til andre steder – såvel inden for de svenske grænser som udenfor. Vil det svenske forbud medføre, at kvinderne nu lever under mere kummerlige forhold i Sverige, da de skal skjule sig fra offentligheden, og at fraværet af egnede beskyttere (element nr. 3) er øget? Ved at gøre køb af sex forbudt bevirker det så, at det kun er de ”flinke”, lovlydige kunder, der forsvinder, således at kvinderne udsættes for mere skjulte og hårdhændede metoder, da kunderne ved at købe sex allerede har overtrådt ”den røde kriminelle linje”, og da der nu kun er mere ”barske” kunder tilbage?

5.2.2.1. Skal købesex forbydes i Danmark? - Straffelovrådets betænkning af 2012

Ovennævnte har også været vurderet af Straffelovrådet i Danmark. I november 2009 anmodede den daværende danske justitsminister således Straffelovrådet om at vurdere straffelovens kapitel 24, der omhandler forbrydelser mod kønssædeligheden. Straffelovrådet blev bedt om at vurdere flere ting, der omhandler dette kapitel, herunder også at overveje, om Danmark burde indføre et forbud mod købesex, som der ti år tidligere var blevet indført i Sverige. I Straffelovrådets betænkning¹⁰⁶ er vurderingen om, hvorvidt køb af sex skal forbydes tillige vurderet i forhold til, hvilken effekt det vil kunne få på menneskehandel. Straffelovrådet giver

¹⁰⁶ Straffelovrådets betænkning (2012)

altså her sit svar på, om forbud mod købesex vil kunne have en effektiv virkning på menneskehandel i Danmark, og dermed om de danske lovgivere efter rådets mening bør indføre den svenske model.

Straffelovrådet anfører i dets betænkning, at da kunderne og de prostituerede har en fælles interesse i at holde købet skjult ved et købeforbud, vil dette "... så kunne have den konsekvens, at en mindre del af de prostituerede stopper som prostituerede, men det vil næppe være meget mere end de godt 10 %, der ifølge undersøgelser selv har denne forventning, og de prostituerede, der i givet fald stopper af denne grund, må for i hvert fald hovedpartens vedkommende antages at være blandt dem, der ikke er blevet tvunget eller besveget til at arbejde som prostituerede. Det er endvidere Straffelovrådets opfattelse, at det er mest sandsynligt, at et forbud mod købesex højst vil have marginal indvirkning på omfanget af menneskehandel, rufferi og alfonseri."¹⁰⁷ Efter Straffelovrådets vurdering vil et forbud mod køb af sex altså ikke ændre noget markant i antallet af kvinder i prostitution - hverken for de handlede kvinder eller for andre prostituerede. Dette begrundes med den dobbelthed, der vil være forbundet med forbuddet - kvinderne og kunderne ønsker begge at skjule købet. Denne dobbelthed minder om situationen mellem den handlede kvinde og hendes bagmand, hvor begge parter kan have et ønske om at holde forholdet skjult. Selvom baggrunden for at holde det skjult er vidt forskellig.

Om købesex herefter skal gøres ulovligt eller ej, er efter Straffelovrådets betænkning et spørgsmål om politisk holdning, om der ønskes at sende et politisk signal for det ene eller andet, da det rent omfangsmæssigt ikke umiddelbart vil have den store effekt. Et forbud vil derfor alene kunne begrundes ud fra en principiel afstandstagen til køb af sex, og efter en samlet vurdering kan Straffelovrådet ikke anbefale, at der indføres et generelt forbud mod købesex.¹⁰⁸

Til spørgsmålet, om der skal indsættes en bestemmelse, der konkret forbyder mænd at have sex med handlede kvinder til prostitution (ud over hvad der allerede gælder i grovere tilfælde om voldtægt og ulovlig tvang i straffelovens § 216, stk. 1, nr. 1 og nr. 2), anfører Straffelovrådet: "*Hvis seksuelle forhold mod betaling til ofre for menneskehandel generelt kriminaliseres, vil en prostitutionskunde, der anmelder en mistanke om menneskehandel til myndighederne, fremover kunne risikere selv at blive retsforfulgt, hvilket må formodes at kunne få nogle prostitutionskunder til at afholde sig fra at anmelde en sådan eventuel mistanke.*"¹⁰⁹ Går en kunde til en prostitueret, der viser sig at være handlet, kan kunden altså risikere at blive straffet for forholdet, og han vil derfor have et incitament til at holde forholdet skjult og dermed også skjule over for politiet, at der er tale om menneskehandel. På den måde øges fraværet af egnede beskyttere (element nr. 1). Hvis en ny bestemmelse om straf for prostitutionskunder, der har et seksuelt forhold til en prostitueret, som er handlet, blev indsat, ville det i praksis medføre, at kunden enten blev dømt for en alvorligere forbrydelse efter allerede eksisterende love (for voldtægt, jf. straffelovens §§ 216, stk.1, nr. 1 eller voldtægt ved anvendelse af tvang efter straffelovens § 260, jf. straffelovens §§ 216, stk.1, nr. 2), eller at der ikke kunne bevises et forsæt, og dermed, at kunden ville blive frifundet efter den nye bestemmelse - i praksis vil en sådan bestemmelse derfor ikke føre til nogen ændring i den nuværende retsstilling for den handlede kvinde eller medføre en øget beskyttelse af hende. Straffelovrådet anbefaler derfor heller ikke her, at der sker en særskilt kriminalisering af køb af sex med en handlet kvinde.¹¹⁰

¹⁰⁷ Straffelovrådets betænkning (2012), bind II, side 558f.

¹⁰⁸ Straffelovrådets betænkning (2012), bind II, side 561

¹⁰⁹ Straffelovrådets betænkning (2012), bind II, side 564

¹¹⁰ Straffelovrådets betænkning (2012), bind II, side 564

Modsat hvad der gælder i Sverige, anbefaler Straffelovrådet i Danmark altså ikke at forbyde køb af sex af strafferetlige årsager, men lader det være op til en værdipolitisk beslutning. Det er væsentligt at bemærke, at Straffelovrådet ikke mener, at et forbud mod køb af sex vil medføre et betydningsfuldt fald i antallet af handlede kvinder. Straffelovrådet blev i øvrigt alene bedt om at vurdere, hvorvidt køb af sex skulle forbydes¹¹¹, og rådet har således ikke taget stilling til, om Danmark i stedet bør gå den tyske vej, som beskrives i næste afsnit, og dermed tillade også bordelvirksomhed. Dette kan skyldes, at der i den offentlige debat i Danmark alene har været diskuteret, om køb af sex skal forbydes, og ikke det modsatte, om prostitution skal gøres til et fuldt anerkendt erhverv.

5.2.3. Den tyske prostitutionslovgivning over for rutineaktivitetsteorien

Som tilfældet er for den svenske lovgivning, er den direkte lovgivning vedrørende menneskehandel i Tyskland tilsvarende den danske lovgivning på området. Derimod er reglerne vedrørende prostitution vidt forskellige. I Tyskland er prostitution lovligt og særskilt reguleret i loven, *ProstG*. Endvidere er rufferi og alfonseri tilladt. Den tyske straffelov, *StGB*, indeholder dog visse begrænsninger i udfoldelsen af prostitutionserhvervet samt et forbud mod udnyttelse af den prostituerede. Tyskland havde inden lovliggørelsen og anerkendelsen af prostitution som et lovligt erhverv en lignende lovgivning som den danske, og spørgsmålet er, hvilken virkning ændringen i lovgivningen har haft på menneskehandel. Med afsættet i, at Tyskland således har ændret dets prostitutionslovgivning fra tidligere at være på linje med Danmarks, analyseres den tyske prostitutionslovgivnings indvirkning på menneskehandel ved hjælp af Cohen og Felsons rutineaktivitetstrekant.

Ved at gøre prostitution fuldt lovligt og ved at få bordellerne og de prostituerede til at registrere sig, har den tyske lovliggørelse af prostitution virkning på rutineaktivitetsteoriens tredje element, da det øger tilstedeværelsen (det vil sige mindsker fraværet) af egnede beskyttere. Med lovliggørelsen behøver de prostituerede ikke skjule sig på samme måde som i fx Sverige, da prostitution nu er et anerkendt erhverv, og prostitutionen kommer på denne måde ”ud i det åbne”. De tyske myndigheder har derfor umiddelbart en bedre kontrol- og beskyttelsesmulighed over for de prostituerede end de svenske, da de prostituerede kvinder ikke på samme måde skal skjule sig. Ved vedtagelsen af den nye prostitutionslovgivning havde de tyske lovgivere netop også et ønske om et mere gennemsigtigt miljø. I den ideelle verden har myndighederne et overblik over, hvem der ernærer sig som prostituerede. Da det er både ulovligt at handle kvinder, jf. *StGB* § 232, og udnytte kvinden som prostituerede uden at handle dem, og da de prostituerede skal registrere sig, kan myndighederne nemmere kontrollere, om kvinderne prostitueres mod deres vilje. Ved at gøre prostitution lovligt vil der ligeledes være fx arbejdsmiljørepræsentanter og skattemyndigheder, som kontrollerer arbejdsstederne, og på denne måde er det ikke blot politiet eller særlige opsøgende ngo’er, som kommer i kontakt med de prostituerede og dermed i kontakt med potentielt handlede kvinder. Kunden er, som i Danmark, ligeledes en mulig egnet beskytter. Modsat Danmark er prostitution både et lovligt og anerkendt erhverv, hvorfor det ikke på samme måde som i Danmark er noget, som der (fra politisk side) ses negativt på. Kunden har derfor mindre grund til at skjule, at vedkommende går til en prostitueret. Kunden risikerer ligeledes ikke at blive straffet ved at gå til politiet med en mistanke om menneskehandel. Alle ovenstående forhold øger beskyttelsen af den handlede kvinde og fjerner dermed i visse tilfælde element nr. 3, fravær af egnede beskyttere.

¹¹¹ Straffelovrådets betænkning (2012), bind I, kap. 1, side 27

Ligeledes kan det formodes, at lovliggørelsen af prostitution vil påvirke element nr. 1, den egnede/motiverede kriminelle, da en (potentiel) menneskehandler i stedet for menneskehandel ser muligheden i alene at drive bordel og tjene penge herpå, da dette ikke er ulovligt i Tyskland. Ved alene at være alfons for de prostituerede og ikke handle (og udnytte) en kvinde til prostitution, gør vedkommende sig ikke skyldig i kriminalitet, hvilket kunne foretrækkes af de personer, som ønsker at arbejde i branchen, men som ikke vurderer menneskehandel attraktivt af den ene eller anden grund.

En kritik til den tyske prostitutionslovgivning og effekten på menneskehandel er dog, at det ikke er nær alle prostituerede i Tyskland, der i praksis lader sig registrere, og de tal, de tyske myndigheder har vedrørende antallet af prostituerede, er derfor ikke dækkende for det virkelige antal af prostituerede. Imod at lade sig registrere taler blandt andet, at de prostituerede og deres eventuelle arbejdsgiver dermed skal betale skat af indtjeningen. Ligesom en menneskehandler ikke ønsker at få rettet fokus mod sig, ved at den handlede kvinde registreres og dermed kommer i de offentlige systemer.

5.3. Diskussion

Rutineaktivitetsteorien blev formuleret tilbage i 1979, hvor IT- og trådløs teknologi var meget lidt udviklet i forhold til i dag og slet ikke bredt ud i samfundet som nu. I Cohen og Felsons teori beskrives alene fysiske personer som mulige egnede beskyttere. På baggrund af den teknologiske udvikling, må det overvejes, om mere passiv overvågning ligeledes kan gå ind under kategorien "egnede beskyttere". Med passiv overvågning menes her fx elektroniske alarmer på huset, som sender besked direkte til en vagtcentral eller ejerens mobiltelefon. Hvis tyven er bevidst om, at dette alarmsystem er til stede, kunne denne form for passiv overvågning ligeledes gå under kategorien "egnede beskyttere". Under alle omstændigheder vil den kunne svække tyvens motivation, altså påvirke element nr. 1. Grunden til, at det ikke er nævnt i teorien, kan skyldes den sparsomme teknologiske udvikling på dette område på daværende tidspunkt.

Et spørgsmål, der herefter kan stilles, er, hvor lovgivningen i sig selv passer ind i forhold til de tre elementer – kan lovgivningen ligeledes kategoriseres som en passiv, egnet beskytter, eller er der tale om, at også lovgivningen alene påvirker den egnede forbryders motivation? Lovgivning som alene eksisterer, men som ikke håndhæves, kan ikke anses for at være en egnet beskytter i sig selv, da lovgivningen ikke kan gøre noget aktivt i sig selv – lovgivningen kan ikke bryde ind og stoppe en igangværende kriminalitet. Derimod kan lovgivningen påvirke den kriminelles motivation og på denne måde virke på forbryderens motivation i element nr. 1. Det, at noget gøres ulovligt, må i sig selv afholde nogle personer fra at begå kriminalitet i henhold til den pågældende lov, da selve stemplingen som kriminel kan være nok til, at vedkommende ikke længere er motiveret til at handle som tidligere.

Efter en analyse af de tre landes prostitutionslovgivningers evne til, sammen med reglerne direkte omhandlende menneskehandel, at forebygge menneskehandel, kan der konstateres både fordele og ulemper ved både Danmarks, Sveriges og Tysklands prostitutionslovgivninger. En endelig konklusion gående på, om Danmark, ifølge rutineaktivitetsteorien, bør ændre sin lovgivning, kan derfor ikke gives. Grunden til dette er i vid udstrækning kompleksiteten af menneskehandel, men medvirkende er også visse svagheder/begrænsninger ved rutineaktivitetsteorien sammenholdt med kriminaliteten "handel med kvinder til prostitution", som vil blive gennemgået her.

Som det første skal det nævnes, at rutineaktivitetsteorien er bygget op på baggrund af personfarlig kriminalitet, herunder røveri samt tyveri. Cohen og Felson nævner videre, at deres analyse er begrænset til de former for kriminalitet, der involverer direkte fysisk kontakt mellem mindst én gerningsmand og mindst ét mål, det vil sige offeret eller det ønskede objekt¹¹². Det drejer sig generelt om mere simple kriminalitetsformer end menneskehandel, og handel med kvinder til prostitution overkommer ikke fuldt ud de nævnte begrænsninger. I denne kriminalitetstype er forbrydelsen rettet mod den handlede kvinde, mens det egentlige mål er kundens penge.

Som det andet skal det nævnes, at for at kunne lave en mere underbygget vurdering af, hvorvidt den svenske eller den tyske prostitutionslovgivning i praksis er bedre til at forebygge menneskehandel end den danske lovgivning, er det nødvendigt også at have kvantitative data fra Danmark, Sverige og Tyskland, som kan understøtte teoriens resultater. I analysen ses både fordele og ulemper ved alle tre prostitutionslovgivninger, og det er således nødvendigt at kende til udviklingen af antallet af handlede kvinder i de tre lande for at finde ud af, hvilken af de tre landes indsatser, der rent faktisk er bedst til at fjerne et af de tre elementer i rutineaktivitetsteorien og dermed er bedst til at forebygge menneskehandel. EUROSTAT, som er EU's statistikorganisation, har lavet en statistik over antallet af identificerede handlede kvinder i de forskellige EU-lande for perioden 2010 – 2012.¹¹³ Tallene i statistikken skal dog tolkes med omhu, da perioderne ikke er direkte sammenlignelige. Data stammer endvidere fra landene selv og er ikke opgjort på samme måde i de enkelte lande¹¹⁴. Data omfatter identificerede handlede kvinder, og der er derfor en stor sandsynlighed for, at antallet af handlede kvinder reelt er højere, end hvad tallene i statistikken viser, da området for menneskehandel er svært at afdække.

I en længere redegørelse af emnet, ville en inddragelse af dette datasæt altså være relevant til en yderligere belysning.

6. Konklusion og afslutning

Menneskehandel er et problem i hele verden, og det estimeres, at 4,5 millioner personer (både mænd og kvinder) på verdensplan er tvunget til prostitution.¹¹⁵ Dette tal er højere, end hvad der konkret identificeres af myndighederne. Ud over den udbredte kriminalitet, der følger med menneskehandel, og den store nød, de handlede mennesker oplever, er der noget grundlæggende forkert og forrående i, at et andet menneske kynisk vælger at behandle og udnytte sårbare mennesker som salgsgenstande og på denne måde tager kontrollen over andre menneskers liv for selv at opnå en personlig gevinst.

I specialet er det undersøgt, hvordan sager om menneskehandel behandles ved domstolene, og om det er muligt ved hjælp af en ændring af prostitutionslovgivningen at forebygge handel med kvinder til prostitution bedre, end det gøres i dag. Om end strafferammen i sagerne om menneskehandel endnu ikke er udnyttet fuldt ud, og selvom afgørelsesprocenten synes lav, kan det efter en analyse af dommene, strafniveauet i de enkelte domme og afgørelsesprocenten konkluderes, at der ikke er væsentlig forskel i domstolenes behandling af sagerne om menneskehandel i forhold til de øvrige straffelovsovertrædelser. Problemet i sagerne om handel med kvinder til prostitution er ikke absolut straffenes længde, men må i stedet findes i den

¹¹² Cohen & Felson (1979), s. 589

¹¹³ Statistikken er publiceret i "Trafficking in human beings - EUROSTAT - 2015 edition", side 86 ff.

¹¹⁴ "Trafficking in human beings - EUROSTAT - 2015 edition", noter til tabel A3

¹¹⁵ ILO (2012), side 13

forudgående identificering af kvinderne samt deres bagmænd - og dermed i antallet af sager, der kommer for retten. Problemet er ligeledes, hvad der i selve retten påberåbes og kan bevises af ulovligheder og dermed i sidste ende, hvor godt den enkelte handlede kvinde hjælpes, og hvor effektivt ny kriminalitet kan forebygges. Selvom straffniveauet og afgørelsesprocenten ikke er lavere generelt i forhold til de øvrige straffelovsbestemmelser, viser det lave niveau dog stadig, at der er flere udfordringer forbundet med sager om handel med kvinder til prostitution, og at bekæmpelse af menneskehandlen ikke kan ske ved straffelovens § 262 a alene. Menneskehandel er et komplekst område, og da kun en enkelt sag har været for Højesteret, vil det være hensigtsmæssigt at få Højesterets vurdering af straffniveauet, særligt ved de sager, hvor der er basis for en højere fængselsstraf. Herved vil der ligeledes komme en vurdering af, hvor meget (eller hvor lidt) straffelovens § 262 a kan indeholde, herunder problemstillingen omkring straffelovens § 262 a over straffelovens § 233.

Der kan til indsatsen for forebyggelsen af menneskehandel sættes ind flere steder, og her er prostitutionslovgivningen et eksempel, hvor effekten kan være ganske betydelig, da prostitutionslovgivningen berører størstedelen af de handlede kvinder (80 %). Som det fremgår af analysen ved anvendelse og sammenligningen mellem den danske, svenske og tyske indsats ved hjælp af rutineaktivitetsteorien, er der for alle tre lande både fordele og ulemper ved deres lovgivninger. Det er derfor ikke muligt at konstatere, hvilken af de tre indsats som i praksis virker bedst. Analysen behandler dog væsentlige elementer i problemstillingen og tydeliggør de forskellige fordele og ulemper, der eksisterer ved de tre landes prostitutionslovgivninger. Analysen giver således en betydelig og relevant indsigt i de problemstillinger, der indgår i vurderingen af, hvor effektivt reglerne om prostitution kan være som supplement til straffelovens § 262 a og forebyggelse af kvindehandel til prostitution. Dermed kan en analyse med udgangspunkt i rutineaktivitetsteorien være med til at kvalificere en politisk beslutning. Om de danske lovgivere herefter bør ændre de nuværende regler, der regulerer prostitution, vil også bero på mere værdipolitiske hensyn. Politikerne og befolkningen generelt skal gøre op med, hvad man i Danmark ønsker at lægge vægt på, og fordele og ulemper skal vejes op imod hinanden. Efter analysen synes den tyske indsats umiddelbart at indeholde flere fordele end ulemper i forhold til den danske og svenske prostitutionslovgivning, men vælger de danske politikere denne løsning, skal man være opmærksom på de faldgruber, lovgivningen kan have. En kvantitativ undersøgelse af fx omfanget af kvindehandel vil styrke denne vurdering. Selvom specialet ikke forholder sig til kvinder i frivillig prostitution, vil en beslutning, om en ændret lovgivning, naturligvis skulle medinddrage den effekt, det får på andre grupper, og hvilken holdning politikerne her ønsker at signalere.

Flere danske politikere har længe talt om, hvorvidt Danmark bør indføre et købesexforbud som i Sverige. Uanset at der ikke efter de to analyser i specialet konkret kan komme med en anbefaling til, hvad de danske lovgivere bør gøre for at forhindre, at kvinder handles til prostitution, bør der dog i Danmark komme et større fokus på emnet. Kan det ikke forhindres, at forbrydelsen sker, må det som minimum være et mål, at udnyttelsen af kvinderne er så kortvarig som mulig. Her bør Danmark overveje en model, som netop har dette fokus, og til inspiration kan der kigges mod Italien og den italienske model. I Italien gives der en midlertidig opholdstilladelse på 6 måneder med mulighed for forlængelse med ét år til ofre for menneskehandel uden krav om, at ofrene samarbejder med politiet. Det eneste, der umiddelbart kræves, er, at personen tager imod et af de støtte- eller reintegrationsprogrammer, der bliver tilbudt af lokale italienske ngo'er. Opnår den handlede person arbejde efter opholdstilladelsens udløb,

kan vedkommende blive i Italien på ubestemt tid afhængig af kontrakten og senere søge om permanent opholdstilladelse.¹¹⁶

Opponenten imod den italienske model vil anføre, at en sådan ny opholdstilladelsestype i Danmark blot vil medføre, at ikke-handlede udlændinge nu vil søge til landet og påstå, at de er ofre for menneskehandel, og at der vil komme et ”boom” af ”falske menneskehandlede personer”. Ligeledes er det muligt, at en hel ny kriminalitetsform vil opstå, som arbejder inden for den fiktive menneskehandel med målet om, at personer får opholdstilladelse på baggrund af (falsk) menneskehandel. Fortalere vil derimod sige, at det er risikoen værd – at beskyttelseshensynet over for den handlede kvinde vejer tungere. For den handlede kvinde vil opholdstilladelsen være endnu en beskyttelsesmulighed, som hun nu kan vælge at benytte sig af eller lade være.

Denne model betragter efter min mening kvinden som offer, da den handlede kvinde sættes i fokus, og da de italienske myndigheder giver hende en reel mulighed for at starte sig et helt nyt liv. Indføres dette i Danmark, og kommunikeres det effektivt ud til potentielle ofre for menneskehandel, må det formodes, at kvinden vil have et helt andet incitament til at kontakte politiet om den kriminalitet, hun er udsat for. Kvinden kan - med henvisning til rutineaktivitetsteorien - i dette tilfælde blive sin egen beskytter, og politiet og anklagemyndigheden kan få et effektivt værn mod den handlede kvindes bagmand, da kvinden nu kan være mere motiveret til at give væsentlige oplysninger i forbindelse med efterforskningen og muligvis tillige vidne i en eventuel retssag mod bagmanden. Et sådant tiltag vil medføre, at Danmark får et større fokus på kvinden som offer frem for forbryder, hvilket GRETA i deres rapport kritiserer Danmark for p.t. ikke at have. En sådan model vil kræve ændringer i udlændingeloven med indførelse af en ny bestemmelse, som giver ofre for menneskehandel en særstatus i forhold til øvrige grupper, der søger om opholdstilladelse. Hvilke lovtekniske, udlændingeretlige og politiske problemstillinger det vil medføre, og om der gives opholdstilladelse til for mange ikke-handlede personer, vil være underordnet for den enkelte handlede kvinde.

Bemærkning:

Der er den 15. juli 2015 afsagt dom ved Retten i Kolding om rufferi og handel med en kvinde til prostitution. Denne dom fremgår dog ikke af dette speciale grundet den sene afgørelse i forhold til afleveringen af specialet. Endvidere fremgår dommen endnu ikke af officielle sider. Dommen er omtalt i de lokale nyheder¹¹⁷ og af det her refererede, ændrer dommen ikke på resultaterne i dette speciale.

¹¹⁶ Kompendium (2006), side 14

¹¹⁷ Fx JydskeVestkysten d. 16. juli 2015

7. Litteraturliste

Anvendt litteratur

- Baumbach (2009): Baumbach, Trine: *TfK2009.165 - Menneskehandel - en ny forbrydelse under afklaring*. Publiceret i: Tidsskrift for Kriminalret, 2009, s. 165 ff. (ARTIKKEL)
- Christensen (2006): Christensen, Lone B. et al.: *Udlændingeret*, 3. udgave, 1. oplag, 2006, København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (BOG)
- COWI - Evaluering af handlingsplanen (2014): *Evaluering af Handlingsplan til Bekæmpelse af Menneskehandel*
 - Forfatter: COWI
 - Udgivet: 30. juni 2014 og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (RAPPORT)
- Cohen & Felson (1979): Cohen, Lawrence E. og Felson, Marcus: *Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach*. Publiceret i: American Sociological Review, Vol. 44, No. 4 (Aug., 1979), pp. 588-608. (ARTIKKEL)
- Fink (2003): Fink, Hans: *Samfundsfilosofi*, 6. udgave, 1. oplag, 2003, Aarhus. Aarhus Universitetsforlag (BOG)
- GRETA's rapport (2011):
GRETA's evaluering af Danmarks indsats mod menneskehandel
Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark. Første evaluerings runde.
 - Udgivet: 20. december 2011 af GRETA
 - GRETA's hjemmeside: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/docs/CommitteeParties/Reply_REC/CP_2014_4_RR_DNK_en.pdf(RAPPORT)
- Greve (2013): Greve, Vagn, Jensen, Peter Dahl og Nielsen, Gorm Toftegaard: *Kommentareret straffelov. Almindelig del*, 10. udgave, 1. oplag, 2013, København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (BOG)
- Henricson (2010): Henricson, Ib: *International Politiret*, 1. udgave, 1. oplag, 2010, København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (BOG)
- Kompendium (2006): *Kompendium over en række landes indsatser mod kvindehandel*
 - Forfatter: Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte
 - Udgivet af: Ligestillingsafdelingen, 2006 – opdateret d. 9. oktober 2014 (KOMPENDIUM)
- Møller (2013): Møller, Kim: *Rational choice* i Jacobsen, Michael Hviid og Sørensen, Anne-Stina (red.): *Kriminologi – en introduktion*, 1. udgave, 1. oplag, 2013, København. Hans Reitzels forlag (BOG)
- Regeringens handlingsplan: Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018
 - Forfatter: Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

Udgivet: Maj 2015 af Regeringen (UDGIVELSE)

- Rigsadvokatens oversigt (2014): "Menneskehandel – oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a"
 - Udgivet: Oprindeligt udgivet i maj 2008 - senest opdateret d. 6. oktober 2014 af Rigsadvokaten. Dokumentnummer: RA-2006-609-0005 (OVERSIGT)
- Straffelovrådets betænkning (2012): Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser - Betænkning nr. 1534
 - Udgivet: November 2012 af Justitsministeriet (to bind) (BETÆNKNING)
- Sørensen (2014): Sørensen, Karsten Engsig, et al.: EU-retten, 6. udgave, 1. oplag, 2014, København. Jurist- og Økonomforbundets Forlag (BOG)
- Waaben (2001): Waaben, Knud: Strafferettens almindelige del II. Sanktionslæren, 5. udgave, 1. oplag, 2001, København. Forlaget Thomson A/S (BOG)

Danske love

Retsplejeloven: Lbkg. nr. 1308 af 9. december 2014

Straffeloven: Lbkg. nr. 873 af 9. juli 2015

- Tidligere love:
 - Lbkg. nr. 16 af 15. april 1930 (Den Borgerlige Straffelov – Særlig Del)
 - Lov nr. 141 af 17. marts 1999 (ophævelse af STRFL § 199)
 - Lov nr. 380 af 6. juni 2002 (indsættelse af STRFL § 262 a)
- Forarbejder:
 - Forarbejderne til lov nr. 141 af 17. marts 1999 (lovforslag nr. 43 af 8. oktober 1998) (*Forarbejder til ophævelse af STRFL § 199*)
 - Forarbejderne til lov nr. 380 af 6. juni 2002 (lovforslag nr. 118 af 26. februar 2002) (*Forarbejder til ændring af STRFL: indsættelse af § 262 a*)
 - Forarbejderne til lov nr. 633 af 12. juni 2013 (lovforslag nr. 141 af 6. februar 2013) (*Forarbejder til ændring af STRFL: indsættelse af STRFL § 216, stk. 4 + forhøjelse af strafmaksimum i STRFL 262 a*)

Udlændingeloven: Lbkg. nr. 1021 af 19. september 2014

- Forarbejder:
 - Forarbejderne til lov nr. 504 af 6. juni 2007 (lovforslag nr. 197 af 28. marts 2007) (*Forarbejder til ændring af UL: Indsættelse af UL § 26 a*)

Danske domme

Københavns Byrets dom af 28. januar 2005

TfK 2005.628/2 Ø

Københavns Byret fra 13. juli 2006

Retten i Skjern, dom af 16. oktober 2006

U 2009.1439 H

U 2014.630 V

- se Rigsadvokatens oversigt (2014)

Internationale aftaler

- *EU-direktivet*: Europa-parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU. EUT L 101 15.4.2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre heraf.
- *Europarådets konvention*: Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel af 16. maj 2005
 - Oversigt over hvilke lande, der har ratificeret konventionen:
<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=197&CM=&DF=&CL=ENG>
- *Palermo-konventionen*: FN's konvention af 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet
 - Ratificeret i Danmark ved bekendtgørelse nr. 3 af 19/02/2004
- *Palermo-protokollen*: FN-protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn
 - Ratificeret i Danmark ved bekendtgørelse nr. 11 af 29/04/2004
 - Oversigt over hvilke lande, der har ratificeret protokollen:
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/countrylist-traffickingprotocol.html>
- *Rådets rammeafgørelse*: Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel 2002/629/RIA 19.7.2002, EFT L 203 1.8.2002

Udenlandsk ret:

- Sverige:
Brottsbalk (1962:700) (Straffeloven)
 - Forarbejdere:
 - *Regeringens proposition 2004/05:45* - vedrører indsættelse af 6. kap. 11 § om forbud mod køb af sex*Lagen om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408)* (Sextköbslagen (nu ophævet))
 - Forarbejdere:
 - *Regeringens proposition 1997/98:55* – vedrører baggrunden for vedtagelsen af Sextköbslagen*Evaluering af købesexforbuddet*:
 - Förbud mot köp av sexuell tjänst - En utvärdering 1999–2008 (SOU 2010:49)
Udgivet af: Det svenske justitsministerium
Udgivet den: 2. juli 2010
 - Forkortet: ”Evaluering af købesexforbuddet (2010)”Online adgang: www.juridik.karnovgroup.se - Online database med de svenske love, m.v., som svarer til den danske udgave af Karnov
- Tyskland:
Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (forkortet ProstG) (Prostitutionsloven)
Evaluering af prostitutionsloven:
 - *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz - ProstG)*
Udgivet af: Det tyske Forbundsministerium for familieanliggender, ældre, kvinder og unge – BMFSFJ

Udgivet den: Juli 2007

Engelsk udgave kan læses på ministeriets hjemmeside:

<http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/Service/Publikationen/publikationsliste.html?>

Strafgesetzbuches (forkortet StGB) (Straffeloven)

Onlineadgang: <http://www.gesetze-im-internet.de/>

Spørgsmål til justitsministeren – udvalgsspørgsmål

- **Spørgsmål nr. 1:**
Spørgsmål: *Spørgsmål nr. 1 fra Folketingets Retsudvalg vedrørende forslag til folketingsbeslutning om skærpelse af straffen i sager om menneskehandel (B 78)*
OBS: indeholder opgørelsen fra POLSAS
Sagsnr. / dok. nr.: 2014-0038-0023 / 1126161
Dato: 30. april 2014
- **Spørgsmål nr. 9:**
Spørgsmål: *Spørgsmål nr. 9 (Alm. del) fra Folketingets Retsudvalg*
Sagsnr. / dok. nr.: 2014-0030-2594 / 1335556
Dato: 21. oktober 2014
- **Spørgsmål nr. 11:**
Spørgsmål: *Spørgsmål nr. 11 vedrørende forslag til lov om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel m.v.) (L 57) fra Folketingets Retsudvalg*
Sagsnr./dok. nr.: 2011-731-0013 / 324897
Dato: 10. februar 2012
- **Spørgsmål nr. 457:**
Spørgsmål: *Spørgsmål nr. 457 (Alm. del) fra Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik*
Sagsnr. / dok. nr.: 2013-0032-0818 / 826626
Dato: 3. september 2013

Statistik

- **CMM Statistik 2014:**
Center mod Menneskehandel: *Ofre for menneskehandel - Statistik 2014*
Udgivet af: Center mod Menneskehandel (CMM)
Udgivet i: Juli 2015
Kan læses på CMM's hjemmeside her: www.centermodmenneskehandel.dk
Info: *CMM er organisatorisk placeret i Socialstyrelsen. Er der tale om en udlænding uden lovligt ophold i Danmark, er det Udlændingestyrelsen, der afgør, om en person har været udsat for menneskehandel. I sager om personer med lovligt ophold i Danmark – eksempelvis EU-statsborgere - er det Center mod Menneskehandel, der afgør, om personen har været udsat for menneskehandel.*
- **DST Kriminalitet:**
Danmarks Statistik: *Kriminalitet 2013*
Udgivet af: Danmarks Statistik
Udgivet i: December 2014
(for de øvrige tre rapporter (årene 2010 – 2012) er oplysningerne tilsvarende)

Kan læses på Danmarks Statistiks hjemmeside:

<http://www.dst.dk/da/Statistik/Publikationer/VisPub.aspx?cid=019019>

- *De anvendte tabeller er indsat i bilag 2, afsnit 8*

- EUROSTAT: ”Trafficking in human beings”
EUROSTAT: *Trafficking in human beings - EUROSTAT - 2015 edition*
Udgivet: 2015 af Europa-Kommissionen (EUROSTAT)
Statistik fra Eurostat (EU’s statistikorganisation) vedrørende menneskehandel i Europa i årene 2010 – 2012 (*Trafficking in human beings - EUROSTAT - 2015 edition*)
Kan læses her: https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eurostat_report_on_trafficking_in_human_beings_-_2015_edition.pdf
- ILO (2012):
ILO Global Estimate of Forced Labour - Results and methodology
Forfatter: International Labour Organization (ILO)
Udgivet den: 1. juni 2012
Kan læses på ILO’s hjemmeside: http://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_182004/lang--en/index.htm
- POLSAS:
Se Spørgsmål 1, ovenfor under ”Spørgsmål til Justitsministeren”.

Hjemmesider

- **www.centermodmenneskehandel.dk**
Center mod menneskehandels hjemmeside
- **www.coe.int**
Europarådets hjemmeside.
- **www.dr.dk**
Danmarks Radios tema om købesex fra 2014.
Oversigt lavet af DR i forbindelse med deres tema om prostitution:
<http://www.dr.dk/Nyheder/Indland/2014/05/05/05112005.htm>
- **www.eu.dk**
Folketingets EU-oplysning.
- **www.europaadet.um.dk**
Udenrigsministeriets hjemmeside om Europarådet.
- **www.redeninternational.dk**
Reden International’s hjemmeside, som blandt andet indeholder beretninger fra handlede kvinder
- **www.unodc.org**
FN’s hjemmeside om narkotika og kriminalitet, hvor også emnet om menneskehandel er medtaget, da der her også (som ved narkotika) er tale om en grænseoverskridende kriminalitet.

8. Bilag

BILAG 1: Skema lavet over dommene nævnt i Rigsadvokatens oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a:

Doms-nummer	Domstol	Antal tiltalte	Bestemmelser	Straffens længde	Køn	Dansker/udlænding	Udvisning	Antal ofre	Kaldenavn
1 U 2009 1439H	Højesteret	1	§ 262 a (frikendt for § 233)	3 år + 6 måneder	M	Udlænding	Beständig	4 kvinder (Tjekkiet)	Højesterets dom
2 TfK2005. 628/2	Østre Landsret	2	§ 262 a + (nu) § 233 (rufferi)	T1: 3 år + 6 mdr. T2: 3 år + 9 mdr.	M	T1: Udl. T2: uoplyst	T1: beständig T2: -	>20 kvinder (Østeuropa)	De 20 kvinder
3 Dom af 27.9.2006	Østre Landsret	1	§§ 262 a, 244, 260, 266, 281, nr. 1, 216 jf. 224 (prostitution under 18)	3 år	M	Udlænding	+ indrejseforbud i 10 år	1 kvinde handlet 3 kvinder i alt (Tjekkiet)	
4 U 2008. 2378/2 Ø	Østre Landsret	1 (+ 1 medgeringsmand - omtalt i nr. 1)	§ 262 a (frikendt for § 233)	2 år	M	Udlænding	+ indrejseforbud i 10 år	4 kvinder (Tjekkiet)	
5 TfK 2009. 773	Vestre Landsret	2	§ 262 a, stk. 1	T1: 3 år T2: 3 år	M	T1: uoplyst T2: Udl.	T1: - T2: +: beständig	2 kvinder (Slovakiet) (heraf 1 under 18 år)	
6 dom af 12.9.2011	Østre Landsret	1	§ 262 a, stk. 1	1 år + 2 mdr.	M	Uoplyst	-	8 kvinder (Rumænien)	
7 dom af 26.3.2013	Østre Landsret	1	§ 262 a, stk. 1, nr. 3, jf. § 21 (forsøg) + (nu) § 233 + § 266	10 mdr.	M	Uoplyst	-	1 kvinde (uoplyst)	
8 U 2014. 630 V	Vestre Landsret	2	T1: § 262 a, § 233, § 288 T2: § 233, § 288 (røveri)	T1: 4 år T2: 3 år (frifundet for § 262 a, pga. fejl)	T1: K T2: M	T1: Udl. T2: uoplyst	T1: beständig T2: -	2 kvinder (Portugal + Nigeria)	røveridommen
9 dom af 28.1.2005	Københavns Byret	1 (+ 2 medgeringsmænd - omtalt i nr. 2)	§ 262 a, jf. § 23 (medvirken)	9 måneders betinget	M	Uoplyst	-	15 kvinder (Tjekkiet)	
10 dom af 15.3.2005	Retten i Aarhus	2	§ 262 a, stk. 1 + (nu) § 233 (T2: + § 244)	T1: 1 år + 6 mdr. T2: 1 år + 10 mdr.	T1: K T2: M	T1: Udl. T2: uoplyst	T1: i.forbud i 10 år T2: -	3 kvinder (Litauen)	
11 dom af 13.7.2006	Københavns Byret	2	§ 262 a, stk. 1 + til dels § 21 (forsøg)	T1: 10 mdr. T2: 6 mdr.	M	T1: Udl. T2: Udl.	T1: forbud 5 år T2: forbud 5 år	1 kvinde (Slovakiet) (17-årig)	Den 17-årige
12 dom af 1.6.2007	Retten i Roskilde	1	§ 262 a samt (nu), § 233, § 171, § 174, § 208	1 år + mdr.	M	Udlænding	+, forbud 10 år	1 kvinde (Ghana)	
13 dom af 2.7.2007	Københavns Byret	1	§ 262 a, stk. 1 + § 233 jf. til dels § 21 (forsøg)	2 år	M	Udlænding	+, i.forbud 10 år	>1 kvinder (Nigeria)	
14 dom af 11.12.2008	Københavns Byret	3	T1: § 233 (frifundet for 262a) T2: § 262 a, § 233 T3: § 262 a, § 233	T1: 1 år + 9 mdr. (frifundet, 262a) T2: 1 år + 3 mdr. T3: 1 år + 3 mdr.	T1: M T2: M T3: M	Udlænding	T1: - T2: i.forbud 10 år T3: i.forbud 10 år	3 kvinder (Ungarn) (heraf en på 17 år)	
15 dom af 19.3.2010	Københavns Byret	2	T1: § 262 a, § 245 T2: § 262 a	T1: 2 år + 2 mdr. T2: 2 år	T1: K T2: M	Udlænding	Alle: +, beständig	1 kvinde (Rumænien)	

1 6	dom af 22.12. 2010	Køben- havns Byret	8 (+ 1 medger- nings- mand er - omtalt i nr. 6)	§ 262 a	T1: 3 år T2: 2 år + 6 mdr. T3: 2 år + 6 mdr. T4: 3 år (tillægs- straf) T5: 2 år + 6 mdr. T6: 1 år + 6 mdr. T7: 2 år + 6 mdr. T8: 2 år + 6 mdr.	T1: M T2: M T3: M T4: K T5: M T6: K T7: K T8: M	Alle udlæn- dinge, dog uoplyst vedrørende T4	T1: bestandigt T2: bestandigt T3: bestandigt T4: - T5: bestandigt T6: i.forbud 12 år T7: bestandigt T8: bestandigt	8 kvinder (Rumænien) (primært 20 år)	
1 7	dom af 4.1.2011	Retten på Fb.	3	T1: § 262 a, jf. § 23, § 276 T2: § 262 a, jf. § 23 (medvirken) T3: § 262 a, § 171	T1: 1 år + 3 mdr. T2: 1 år T3: 2 år + 6 mdr.	T1: M T2: K T3: M	Udlænding	Alle: +, i.forbud 6 år	>3 kvinder (Rumænien + Ungarn)	
1 8	dom af 15.12. 2011	Retten på Fb.	1	§ 262 a	9 måneder	M	Udlænding	+, i.forbud 6 år	1 kvinde (Litauen)	
1 9	dom af 22.8.2012	Retten i Hjørring	2	T1: § 262 a T2: § 262 a, § 233	T1: 2 år + 6 mdr. T2: 2 år + 6 mdr.	T1: K T2: M	Udlænding	Alle: +, bestan- digt	4 kvinder (Thailand)	
2 0	dom af 16.4.2014	Køben- havns Byret	9	262 a	T1: 2 år + 6 mdr. T2: 2 år + 6 mdr. T3: 2 år + 6 mdr. T4: 4 år T5: 2 år + 6 mdr. T6: 2 år + 6 mdr. T7: 2 år + 6 mdr. T8: 2 år + 6 mdr. T9: 2 år + 6 mdr.	T1: M T2: M T3: M T4: K T5: K T6: M T7: M T8: M T9: M	Udlænding	Alle: +, bestan- digt	15 kvinder (Rumænien)	De rumæn- ske kvinder
2 1	dom af 16.10. 2006	Retten i Skjern	1	§ 262 a, jf. § 21 (forsøg)	Frifundet for § 262 a	M	Uoplyst	-	>3 kvinder (Letland)	Den frifin- dende dom
=	21 dom- me i alt	HR: 1 LR: 7 BR: 13	46 tiltal- te	-	Dømte: 43 Frifundne for § 262 a: 3	M = 37 K = 9	Udl. = 37 ? = 9	Bestandigt: 23 I.forbud: 14 - = 9	-	
Frifindelse af tiltalte: nr. 8, 14 samt 21										
Forkortelser: i.forbud X år = indrejseforbud i X år, Fb. = Frederiksberg, udl. = udlænding, "-" = ej udvist										

BILAG 2:

Følgende tabel stammer fra *Danmarks Statistik, "Kriminalitet 2013"*, og er anvendt i afsnit 4.1.1. samt 4.2.1.:

Tabel 3.19 Ubetingede frihedsstraffe efter overtrædelsens art og straffens længde, 2013
Unsuspended prison sentences by type of offence and length of sentence 2013

Overtrædelsens art 2013	I alt	1-30 dage	31-60 dage	2-3 mdr.	3-4 mdr.	4-6 mdr.	6-9 mdr.	9-12 mdr.	12-18 mdr.	18-24 mdr.	2-3 år	3-5 år	5-8 år	8-12 år	12 år +	Livs- tid
I alt	11 309	3 194	2 750	1 229	713	1 007	543	553	494	275	244	172	76	49	9	1
Straffelov i alt	8 557	1 737	2 033	939	598	887	508	539	491	275	243	172	76	49	9	1
Seksuualforbrydelser	213	28	25	18	13	25	12	19	16	18	20	15	4	-	-	-
Blodskam mv.	13	-	-	-	-	-	1	2	1	2	3	4	-	-	-	-
Voldtægt mv.	42	-	1	-	1	3	1	5	11	7	5	7	1	-	-	-
Heteroseksuel sædelighedsforbryd., børn u.12 år	27	-	-	1	1	3	1	3	2	6	7	1	2	-	-	-
Seksuualforbrydelse mod barn under 12 år	12	1	-	-	1	2	2	1	-	2	2	1	-	-	-	-
Heteroseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	14	1	-	2	2	4	1	1	1	1	1	-	-	-	-	-
Seksuualforbrydelse mod barn under 15 år	4	-	-	1	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-	-	-
Seksuualforbrydelse i øvrigt	3	-	-	-	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse, børn u.12 år	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Blufærdighedskrænkelser ved befaling	21	11	5	3	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Blufærdighedskrænkelser ved blotteri	6	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	15	6	4	-	1	1	1	1	-	-	1	-	-	-	-	-
Utugt mv.	55	7	14	10	4	7	5	5	1	-	-	2	-	-	-	-
Voldsforbrydelser	2 674	407	842	395	238	289	157	128	77	44	25	17	32	17	5	1
Vold o.l. mod offentlig myndighed mv.	424	140	129	56	30	40	11	10	5	1	1	1	-	-	-	-
Opløb/forstyrrelse af offentlig orden	3	-	-	-	-	1	-	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Manddrab	19	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	2	10	5	1
Forsøg på manddrab	33	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	3	22	7	-	-
Simpel vold	1 183	154	541	213	91	105	43	23	10	2	1	-	-	-	-	-
Alvorligere vold	614	24	79	77	80	105	77	70	42	31	15	8	6	-	-	-
Særlig alvorlig vold	8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	2	-	-	-
Uagtsomt manddrab/legemsbeskadigelse	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Andre forbrydelser mod liv og lemmer	48	9	12	5	1	9	3	2	4	3	-	-	-	-	-	-
Forbrydelse mod den personlige frihed	47	2	8	6	6	9	3	8	1	3	-	1	-	-	-	-
Trusler	294	78	73	38	30	20	20	13	15	3	4	-	-	-	-	-
Ejendomsforbrydelser	4 064	850	1 000	458	295	453	253	251	210	127	97	58	10	2	-	-
Dokumentfalsk	235	23	172	12	7	7	3	5	2	-	3	1	-	-	-	-
Brandstiftelse	66	4	5	6	2	9	6	15	10	4	2	3	-	-	-	-
Indbrud i forretning, virksomhed mv.	385	55	81	59	45	51	29	24	22	9	4	3	2	1	-	-
Indbrud i beboelser	540	73	137	64	54	74	33	40	33	16	12	4	-	-	-	-
Indbrud i ubeboede bebyggelser	54	3	19	8	6	8	2	5	3	-	-	-	-	-	-	-
Tyveri fra bil, båd mv.	66	13	9	13	9	9	3	4	1	-	5	-	-	-	-	-
Butikstyveri mv.	437	191	128	36	29	29	17	4	2	1	-	-	-	-	-	-
Andre tyverier	632	184	190	85	38	62	26	20	9	13	5	-	-	-	-	-
Tyveri/brugstyveri af køretøj	283	122	53	32	14	26	12	7	6	6	4	1	-	-	-	-
Tyveri/brugstyveri af knallert	2	-	1	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Tyveri/brugstyveri af cykel	20	5	6	2	-	1	4	2	-	-	-	-	-	-	-	-
Tyveri/brugstyveri af andet	20	9	8	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ulovlig omgang med hittegods	56	24	13	8	4	2	4	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Underslæb, bedrageri, mandatsvig	263	38	55	43	17	27	20	18	19	7	11	8	-	-	-	-
Afpresning og åger	53	1	4	7	9	9	4	8	6	4	-	1	-	-	-	-
Skyldnersvig	6	-	1	2	-	1	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Hæleri	289	60	75	48	24	35	13	12	15	4	1	2	-	-	-	-
Røveri	512	16	25	20	26	80	65	72	67	59	44	29	8	1	-	-
Grov skattesvig mv.	68	-	1	4	8	15	10	9	6	4	5	6	-	-	-	-
Hærværk	57	28	16	6	1	3	-	2	1	-	-	-	-	-	-	-
Uagtsomt hæleri	2	-	-	-	1	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Berigelsesforbrydelse og formuekrænkelser	18	1	1	1	-	3	1	3	7	-	1	-	-	-	-	-
Andre forbrydelser	1 606	452	166	68	52	120	86	141	188	86	101	82	30	30	4	-
Salg af narkotika mv.	508	3	13	18	19	58	61	75	84	46	64	48	13	6	-	-
Smugling mv. af narkotika	167	1	-	4	2	11	7	14	21	22	17	24	16	24	4	-

De følgende to tabeller stammer ligeledes fra Danmarks Statistisk, *Kriminalitet 2013*, og er anvendt i afsnit 4.1.2. samt 4.2.2.:

Tabel 3.03A | **Afgørelser efter overtrædelsens art og afgørelsestype 2013, i alt**
Decisions¹ by type of offence and type of sentence 2013, total

Overtrædelsens art 2013	Alle afg.		Fældende afgørelser					Ikke fældende i alt	
	i alt	I alt	Dom til frihedsstraf			Bøde	Tiltale- frafald		Anden afgørelse
			I alt	Ubetinget	Betinget				
I alt	222 617	206 351	21 068	11 382	9 686	180 264	3 702	1 317	16 266
Straffelov i alt	51 709	37 538	15 265	8 629	6 636	18 387	2 832	1 054	14 171
Seksuualforbrydelser	1 244	632	385	218	167	155	53	39	612
Blodskam mv.	48	21	19	13	6	-	-	2	27
Voldtægt mv.	237	57	48	45	3	-	-	9	180
Heteroseksuel sædelighedsforbryd., børn u.12 år	67	41	35	28	7	-	1	5	26
Seksuualforbrydelse mod barn under 12 år	38	20	18	12	6	-	-	2	18
Heteroseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	145	63	31	14	17	2	25	5	82
Seksuualforbrydelse mod barn under 15 år	34	19	12	4	8	-	7	-	15
Seksuualforbrydelse i øvrigt	25	6	6	4	2	-	-	-	19
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse, børn u.12 år	2	1	1	-	1	-	-	-	1
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	3	1	1	1	-	-	-	-	2
Blufærdighedskrænkelser ved befølg	196	103	67	21	46	22	4	10	93
Blufærdighedskrænkelser ved blotteri	101	76	14	6	8	58	3	1	25
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	181	111	35	15	20	63	11	2	70
Utugt mv.	167	113	98	55	43	10	2	3	54
Voldsforbrydelser	10 194	6 442	5 049	2 697	2 352	323	497	573	3 752
Vold o.l. mod offentlig myndighed mv.	1 657	1 394	836	429	407	186	129	243	263
Opløb/forstyrrelse af offentlig orden	16	10	4	3	1	5	1	-	6
Manddrab	38	24	19	19	-	-	-	5	14
Forsøg på manddrab	154	43	35	35	-	-	-	8	111
Simpel vold	5 324	3 219	2 642	1 192	1 450	67	319	191	2 105
Alvorligere vold	1 378	857	795	619	176	-	15	47	521
Særlig alvorlig vold	17	10	9	9	-	-	-	1	7
Uagtsomt manddrab/legemsbeskadigelse	9	8	3	1	2	5	-	-	1
Andre forbrydelser mod liv og lemme	204	93	89	48	41	-	2	2	111
Forbrydelse mod den personlige frihed	139	90	81	48	33	1	1	7	49
Trusler	1 258	694	536	294	242	59	30	69	564
Ejendomsforbrydelser	35 159	26 758	7 727	4 106	3 621	16 738	1 938	355	8 401
Dokumentfalsk	979	751	441	235	206	136	169	5	228
Brandstiftelse	338	158	93	70	23	4	8	53	180
Indbrud i forretning, virksomhed mv.	1 431	833	671	388	283	43	90	29	598
Indbrud i beboelser	1 653	944	807	542	265	28	93	16	709
Indbrud i ubeboede bebyggelser	331	208	138	54	84	34	33	3	123
Tyveri fra bil, båd mv.	434	243	116	70	46	86	35	6	191
Butikstyveri mv.	12 898	12 382	616	437	179	11 013	714	39	516
Andre tyverier	5 305	3 628	1 249	632	617	2 047	297	35	1 677
Tyveri/brugstyveri af køretøj	1 216	622	496	283	213	31	79	16	594
Tyveri/brugstyveri af knallert	206	132	14	2	12	108	8	2	74
Tyveri/brugstyveri af cykel	371	288	30	20	10	240	18	-	83
Tyveri/brugstyveri af andet	535	360	43	20	23	288	28	1	175
Ulovlig omgang med hittegods	579	503	104	56	48	347	43	9	76
Underslæb, bedrageri, mandatsvig	3 298	1 970	1 272	263	1 009	535	136	27	1 328
Afpresning og åger	138	72	64	54	10	3	3	2	66
Skyldnersvig	91	33	28	6	22	4	1	-	58
Hæleri	1 461	1 045	515	289	226	440	72	18	416
Røveri	1 118	703	630	540	90	4	2	67	415
Grov skattesvig mv.	176	107	100	68	32	5	1	1	69
Hærværk	2 359	1 609	248	57	191	1 238	99	24	750
Uagtsomt hæleri	47	32	2	2	-	29	1	-	15
Berigelsesforbrydelse og formuekrænkelser	195	135	50	18	32	75	8	2	60
Andre forbrydelser	5 112	3 706	2 104	1 608	496	1 171	344	87	1 406
Salg af narkotika mv.	846	589	559	508	51	3	6	21	257

Tabel 2.01

Anmeldelser og sigtelser vedr. overtrædelser af straffeloven. 2013
 Reported and charged criminal offences by type of offence. Penal code. 2013

Overtrædelsens art	Anmeldte straffelovsovertrædelser		
	Anmeldelser i alt	Med sigtelse	Sigtelsesprocent
Straffelov i alt	429 293	79 214	18,5
Seksualforbrydelser	2 532	1 824	72,0
Blodskam mv.	57	53	93,0
Voldtægt mv.	367	274	74,7
Heteroseksuel sædelighedsforbrydelse, børn under 12 år	72	65	90,3
Seksualforbrydelse mod børn under 12 år	92	83	90,2
Heteroseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	143	136	95,1
Seksualforbrydelse mod børn under 15 år	87	75	86,2
Seksualforbrydelse i øvrigt	61	51	83,6
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse, børn under 12 år	4	4	100,0
Homoseksuel sædelighedsforbrydelse i øvrigt	6	6	100,0
Blufærdighedskrænkelser v/beføling	462	317	68,6
Blufærdighedskrænkelser v/blotteri	448	186	41,5
Blufærdighedskrænkelser i øvrigt	542	407	75,1
Utugt mv.	191	167	87,4
Voldsforbrydelser	16 710	12 664	75,8
Vold o.l. mod offentlig myndighed	3 178	2 659	83,7
Opløb/forstyrrelse af offentlig orden	33	28	84,8
Manddrab	41	35	85,4
Forsøg på manddrab	165	115	69,7
Simpel vold	7 898	5 555	70,3
Alvorligere vold	1 493	1 191	79,8
Særlig alvorlig vold	13	11	84,6
Uagtsomt manddrab/legemsbeskadigelse	15	14	93,3
Forbrydelse mod liv og lemme	381	312	81,9
Forbrydelse mod den personlige frihed	318	268	84,3
Trusler	3 175	2 476	78,0
Ejendomsforbrydelser	401 516	58 034	14,5
Dokumentfalsk	2 423	1 985	81,9
Dokumentfalsk med check	74	55	74,3
Brandstiftelse	1 168	480	41,1
Indbrud i forretning, virksomhed mv.	21 623	1 768	8,2
Indbrud i beboelser	41 946	2 845	6,8
Indbrud i ubeboede bebyggelser	15 386	570	3,7
Tyveri fra bil, båd mv.	25 354	1 059	4,2
Butikstyverier mv.	20 375	16 580	81,4
Andre tyverier	141 131	10 607	7,5
Tyveri/brugstyveri af køretøj	9 999	1 934	19,3
Tyveri/brugstyveri af knallert	2 032	194	9,5
Tyveri/brugstyveri af cykel	61 416	643	1,0
Tyveri/brugstyveri af andet	8 235	814	9,9
Ulovlig omgang med hittegods	710	588	82,8
Underslæb	975	852	87,4
Bedrageri	14 510	8 208	56,6
Checkbedrageri	93	71	76,3
Mandatsvig	413	370	89,6
Afpresning og åger	313	246	78,6
Skyldnersvig	131	72	55,0
Hæleri	2 604	2 504	96,2
Røveri	3 200	1 144	35,8
Grov skattesvig mv.	372	191	51,3
Hærværk	25 880	3 384	13,1
Uagtsomt hæleri	29	28	96,6
Beigelsesforbrydelse og formuekrænkelser	1 124	842	74,9
Andre forbrydelser	8 535	6 692	78,4
Forbrydelse mod offentlig myndighed mv.	2 141	1 905	89,0
Forbrydelse i offentlig tjeneste	109	76	69,7
Falsk forklaring for retten	101	72	71,3
Falsk forklaring i øvrigt	1 239	1 134	91,5
Forbrydelse vedr. penge og bevismateriale	1 673	683	40,8
Salg af narkotika mv.	994	957	96,3
Smugling mv. af narkotika	184	144	78,3

BILAG 3:

Følgende data stammer fra POLSAS, ligeledes anvendt i afsnit 4.1.2. samt 4.2.2. Dataet er offentliggjort i *Spørgsmål nr. 1* stillet til justitsministeren d. 1. april 2014:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		I alt
Antal sigtelser	21	25	29	13	21	11	23		143
Antal fældende afgørelser	2	7	10	10	6	10	4		49
Antal sigtede personer	15	21	25	13	13	9	21		117
Antal personer med en fældende afgørelse	2	4	4	10	5	2	2		29