

Menneskehandel (til prostitution)

Analyse af det strafferetlige værn og en analyse af hvilke barrierer, der kan hindre retsforfølgning af bagmænd

Human trafficking (for sexual exploitation)
An analysis of the criminal law against human traffickers and an analysis of the barriers that may prevent the prosecution of perpetrators.

af **METTE THERKELSEN**

Formålet med specialet er at foretage en analyse af den danske strafferetlige beskyttelse mod menneskehandel (til seksuel udnyttelse) og at vurdere i hvilket omfang Danmark opfylder sine internationale forpligtelser til at kriminalisere et forbud mod menneskehandel. Da meget få er dømt for overtrædelse af strfl § 262a i Danmark og da der i kontrast dertil samtidig formodes at være et stort antal ofre for menneskehandel i Danmark, er formålet med specialet yderligere at undersøge hvilke barrierer, der hindrer retsforfølgning af bagmænd for overtrædelse af strfl § 262a om menneskehandel. Endelig følger en diskussion af, i hvilket omfang Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i forhold til effektivt at retsforfølge et forbud mod menneskehandel.

For at besvare problemformuleringens spørgsmål er der dels foretaget en retsdomatisk analyse for at fastslå gældende ret på området. Endvidere er der foretaget en operationel retssociologisk analyse med det formål netop at identificere forklaringer på, hvorfor der ikke retsforfølges i større omfang end tilfældet er. Der er i den forbindelse gennemført interviews med ti respondenter, som alle har en tæt relation til retsforfølgelsesprocessen.

Specialet fastlægger anvendelsesområdet for strfl § 262a og det er endvidere konstateret, at Danmark er bundet af adskillige internationale forpligtelser på området. Specialet identificerer flere barrierer, der hindrer retsforfølgning af bagmænd for menneskehandel. Deriblandt kan nævnes, at et offer for menneskehandel sjældent ønsker at tale med politiet. Et offers manglende medvirken har stor konsekvens for politiet og anklagemyndighedens mulighed for at løfte bevisbyrden i en straffesag. Der er også identificeret flere barrierer i forhold til den måde politiet i sig selv håndterer indsatsen på området. Kriminalitetsområdet opleves ikke som prioriteret og opgaven ligger ude hos de enkelte politikredse på trods af, at kriminalitetsformen er organiseret og kredsoverskridende. Et fund i specialet er ydermere uhensigtsmæssigheder i politiet anmeldelsespraksis.

Specialet konkluderer, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser om at kriminalisere et forbud mod menneskehandel. I modsætning dertil konkluderes, at Danmark kun i nogen grad opfylder sine internationale forpligtelser til effektivt at retsforfølge menneskehandel.

Indholdsfortegnelse

Abstract	4
Forkortelsesindex	4

Del 1	5
1.0 Indledning.....	5
1.1 Problemformulering	5
1.2 Struktur og afgrænsning.....	6
1.3 Teori og metode.....	7
1.4 Retsdogmatisk metode	7
1.5 Inddragelse af kvantitative data	7
1.6 Retssociologisk analyse	8
1.7 Valg af aktører/respondenter.....	8
1.8 Gennemførelse samt anvendelse af interviews	9
Del 2	10
2.0 Internationale forpligtelser.....	10
2.1 Palermoprotokollen	11
2.2 Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel:	11
2.3 EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel og EU's direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre heraf	12
2.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK):.....	13
Del 3	15
3.0 Det danske strafferetlige værn mod menneskehandel	15
3.1 De tre led i strfl. § 262a:.....	15
3.2 Fortsæt:.....	17
3.3 Samtykke:	17
3.4 Strafferammen:	17
3.5 Dansk straffemyndighed:	18
3.6 Forhold til andre bestemmelser:	18
3.7 Retspraksis.....	18
3.7.1 Højesteret 23. marts 2009	18
3.7.2 Ø.L.D 10. januar 2023.....	19
3.7.3 Retten i København dom af 4. juni 2020	20

3.8 Delkonklusion	21
Del 4	21
4.0 I hvilken grad opfylder Danmark sine internationale forpligtelser i forhold til kriminalisering af menneskehandel?	21
Del 5	22
5.0 Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel.....	22
Del 6	23
6.0 Omfang	23
6.1 Omfang af ofre, herunder identificerede ofre i Danmark.....	23
6.1.1 Mørketal.....	24
6.2 Omfang af anmeldelser, sigtelser, tiltaler og domme	25
6.3 Delkonklusion	26
Del 7	26
7.0 Hvilke barrierer kan hindre retsforfølgning af bagmænd for overtrædelse af strfl. § 262a om menneskehandel (til prostitution)	26
7.1 De otte faktorgrupper	27
7.2 At offeret ikke medvirker	27
7.3 Brug af indenretslige afhøringer når ofret medvirker	29
7.4 Indførsel af strfl. § 262b.....	31
7.5 De få domme – en barriere i sig selv.....	32
7.6 At der ikke er en specialiseret landsdækkende enhed.....	33
7.7 Prioritering og målkrav	36
7.8 Anmeldelsespraksis hos politiet	38
Del 8	39
8.0 I hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til effektivt at <i>retsforfølge</i> et forbud mod menneskehandel	39
9.0 Konklusion	41
Litteraturliste	43
Bilagsoversigt.....	49

Abstract

The purpose of the thesis is first to carry out an analysis of the Danish criminal law protection against human trafficking (for sexual exploitation) and to assess the extent to which Denmark fulfills its international obligations to *criminalize* a prohibition against human trafficking. The analyses is carried out with a focus on analyzing the scope of Section 262a of the Danish Penal Code on the prohibition of human trafficking, which will be done in the light of international obligations.

Since very few have been convicted of violating Section 262a of the Penal Code in Denmark and since there are presumed to be a large number of victims of human trafficking in Denmark, the purpose of the thesis is also to analyze which barriers there are in relation to the few convicted of human trafficking. Finally, a discussion follows of the extent to which Denmark fulfills its international obligations in relation to *effectively prosecuting* a ban on human trafficking.

To answer the research question, a legal dogmatic review of applicable law in the area has been carried out. Furthermore, an operational legal sociological analysis has been carried out with the intention of discovering barriers. Interviews have been conducted with 10 informants, all of whom are seen to have a close relationship with the legal work with human trafficking.

The thesis establishes the scope of section 262a of the Penal Code and it has also been established that Denmark is bound by several international obligations in this area.

The thesis identifies several explanations for why more perpetrators are not convicted of human trafficking. This is in form of the victim typically not wanting to talk to the police. This makes it difficult for the police to lift the burden of proof. In addition, several barriers have been identified in the way the police handle efforts in the area. For example, the task is not prioritized and inadequacies have been identified in the police's notification practice.

The thesis concludes that Denmark fulfills its international obligations to *criminalize* a ban on human trafficking. In Contrast, the thesis concludes that Denmark only fulfills its international obligation to effectively prosecute human trafficking to some extent.

Forkortelsesindex

EMRK	Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EU	Den Europæiske Union
FN	Forende Nationer
Strfl.	Straffeloven
Rpl	Retsplejeloven
CMM	Center Mod Menneskehandel
NSK	National enhed for Særlig Kriminalitet

Del 1

1.0 Indledning

Menneskehandel er et globalt problem, hvor bagmænd udnytter sårbare menneskers søgen efter en bedre tilværelse i f.eks. Danmark. Når et menneske udsættes for at blive handlet, så er der tale om en alvorlig krænkelse af den enkeltes grundlæggende menneskerettigheder og ret til at bestemme over egen krop og eget liv.¹ Menneskehandel er så udbredt, at det vurderes at udgøre den 3. største industri i verden, kun overgået af våben og narkotika.²

I den danske straffelov reguleres et forbud mod menneskehandel i § 262a. Danmark har tillige en handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel. Der er adskillige internationale forpligtelser på området, der pålægger de bundne stater at træffe foranstaltninger til bekæmpelse af menneskehandel, heriblandt FNs Palermoprotokol, som strfl. § 262a er formuleret med afsæt i. At menneskehandel anses som en krænkelse af grundlæggende menneskerettigheder slås fast ved, at Den europæiske menneskerettighedsdomstol har fastlagt, at handel med mennesker er omfattet af art. 4 om slaveri i den europæiske menneskerettighedsdomskonvention.

Center Mod Menneskehandel, som har til opgave at identificere ofre for menneskehandel, identificerede 112 ofre for menneskehandel i Danmark i 2023³. Samme år blev 13 personer sigtet for overtrædelse af strfl. § 262a om menneskehandel, mens der faldt dom i tre sager.⁴

Den tilsyneladende lave grad af retsforfølgning sammenholdt med, at der er tale om en kriminalitetsform af en sådan grovhed, at der sker krænkelse af fundamentale rettigheder, hvor mennesker betragtes som en "vare", samt der som i andre lande også må forventes et stort antal ofre for menneskehandel i Danmark, har skabt en motivation for at blive klogere på det strafretlige værn mod menneskehandel i Danmark. Det har samtidig skabt en undren og en antagelse om, at der må kunne findes forklaringer på, hvad det er der gør, at der tilsyneladende ikke er mange sager, der efterforskes hos politiet – og hvis de gør – så sjældent ender med tiltale-rejsning og domfældelse.

Dette har medført følgende problemformulering:

1.1 Problemformulering

Formålet med denne fremstilling er for det første at foretage en analyse af det danske straffretlige værn mod menneskehandel (til prostitution) samt at vurdere i hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til *kriminalisering* af et forbud mod menneskehandel.

Analysen foretages med fokus på at analysere rækkevidden af straffelovens § 262a om forbud mod menneskehandel, herunder set i lyset af internationale forpligtelser.

Dernæst er formålet at undersøge hvilke barrierer, der kan hindre retsforfølgning af bagmænd for overtrædelse af strfl. § 262a om menneskehandel (til prostitution).

¹ Transportministeriet (2022) s. 5

² Newlives (u.å.)

³ Social- og Boligstyrelsen (2024) s. 5

⁴ REU. Alm. Del – svar på spørgsmål 941, tabel 3 og 5

Endeligt følger en diskussion af i hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til effektivt at *retsforfølge* et forbud mod menneskehandel.

1.2 Struktur og afgrænsning

I del 2 og 3 foretages analysen af det strafferetlige værn, hvorunder der tages afsæt i internationale forpligtelser i del 2 og i dansk straffelovsbestemmelse § 262a i del 3. **I del 4** følger analysen af i hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til kriminalisering af menneskehandel.

I del 5 følger en analyse af regeringens handlingsplan.

I del 6 Med afsæt i kvantitative data følger en anskueliggørelse af den faktiske retsforfølgning set i forhold til et forventeligt omfang af ofre for menneskehandel.

I del 7 redegøres for den teoretiske ramme omkring otte faktorgrupper, hvorefter der foretages undersøgelse af mulige barrierer for straffelovens § 262as virkning gennem en interviewbaseret operationel retssociologisk analyse. Når identifikationen af en barriere giver udslag i en konkret anbefaling til nedbrydelsen af barrieren, følger samtidig angivelse af denne.

I del 8 foretages en diskussion af i hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til at foretage en effektiv retsforfølgning.

I del 9 fremgår konklusionen på afhandlingens problemformulering.

Da der er tale om et komplekst strafferetligt område med adskillige eksisterende internationale forpligtelser, og et område, hvor der pågår en tværgående indsats med bidrag fra flere myndigheder, samt der er tale om, at menneskehandel er en forbrydelsesform, der både er grænseoverskridende og international, er det væsentligt at foretage afgrænsninger.

Begrebet ”menneskehandel” dækker over flere typer situationer, herunder eksempelvis handel til tvangsarbejde, til at begå kriminalitet samt til at lade sig prostituere. Afhandlingen afgrænses til at fokusere på den type af menneskehandel, hvor et menneske handles til *prostitution*. Denne afgrænsning skal ikke ses som signal om, at handel til prostitution er vigtigere eller mere alvorlig end andre handelstilfælde, men er udelukkende foretaget af hensyn til at optimere fokus i fremstillingen.

Afhandlingens analyse af dansk lovgivning afgrænses til at omhandle straffelovens § 262a, som er den bestemmelse, der kriminaliserer menneskehandel og dermed ses som det strafferetlige værn. Der vil i udgangspunktet ikke blive inddraget retsplejelovens- samt udlændingelovens bestemmelser på området. For så vidt angår den internationale regulering relaterer Danmarks internationale forpligtelser sig til en bred vifte af konventioner, direktiver mv. Specialet afgrænses til at inddrage de mest målrettede forpligtelser til netop menneskehandel, og der medtages dermed ikke f.eks. ILO- konventioner. Inddragelsen af EU-retlige og internationale regler afgrænses til primært at afdække formålet med retsakten samt forpligtelser direkte relateret til kriminalisering og retsforfølgning. Øvrige aspekter i indsatsen mod menneskehandel inddrages kun i det omfang, det vurderes relevant for helhedsforståelsen.

Begrebet ”retsforfølgelse” er benyttet i problemformuleringen i den betydning, at det omfatter aspekter fra hele straffesagens gang, herunder anmeldelsesfasen, efterforskningsfasen samt den afsluttende del i retssystemet.

Afhandlingen afgrænses til at omhandle handel med mennesker over 18 år, hvorfor straffelovens § 262a, stk. 2, der vedrører handel med mennesker under 18 år, ikke behandles.

1.3 Teori og metode

I afhandlingen foretages to former for retlig analyse. Først en retsdogmatisk analyse, derefter en retssociologisk analyse. Da der gøres brug af forskellige metoder i de to analyser, gennemgås metoderne særskilt nedenfor.

1.4 Retsdogmatisk metode

For at kunne foretage en analyse af det strafferetlige værn vil der blive lavet en analyse og fortolkning af gældende ret i forhold til straffelovens § 262a. For at fastslå gældende ret anvendes den retsdogmatiske metode, der har til formål at beskrive, analysere og fastlægge, hvad gældende ret er.⁵ Analysen sker ved inddragelse af retskilder som lov, forarbejder, betænkninger samt retspraksis. I forhold til retspraksis er inddragne domme udvalgt efter gennemgang af domme tilgængelige på Anklagemyndighedens Praksisoversigt⁶, hvor praksis på området ses samlet. Jeg er i den forbindelse opmærksom på, at der er en forskellig, hierarkisk retskildeværdi mellem domme fra landets tre domstolsinstanser. Højesteretsdomme har højest præjudikatværdi, dernæst følger landsretsdomme, mens byretsdomme tillægges mindst præjudikatværdi.⁷ Som fortolkningskilde er yderligere inddraget Rigsadvokatmeddelelse på området. Dette uagtet, at en vejledning ikke udgør en bindende retskilde⁸, men ud fra en betragtning om, at den medvirker til fortolkning af gældende ret, idet den anvendes som vejledning af politi og anklagemyndighed.

Da strfl. § 262a og i øvrigt indsatsen mod menneskehandel generelt skal ses i lyset af Europæisk- og international ret, er relevante forpligtelser, som fremgår heraf, inddraget. Der vil ske inddragelse af FNs Palermoprotokol, Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, EU's rammeafgørelse samt EU's menneskehandels direktiv. Den Europæiske Menneskerettigheds Konvention (EMRK) inddrages også, idet det er fastslået i dommen Rantsev mod Cypern og Rusland⁹, at menneskehandel er omfattet af art. 4 i konventionen. Denne dom inddrages, idet den har relevans for fastlæggelsen af gældende ret på området, ligesom den bibringer fortolkningsbidrag til, hvilke internationale forpligtelser stater har i forhold til retsforfølgning af menneskehandel. Der tages i den forbindelse højde for, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD) anlægger en dynamisk fortolkningsstil, og at konventionen er et ”levende instrument”, der skal ses i lyset af ”aktuelle samfundsforhold”.¹⁰

Danske myndigheder og øvrige aktører er bundet af regeringens handlingsplan mod menneskehandel. Denne ses relevant at inddrage i analysen, da handlingsplanen må betragtes som det centrale udgangspunkt for Danmarks indsats på området, herunder også med retsforfølgning af bagmænd for øje.

1.5 Inddragelse af kvantitative data

Der inddrages kvantitative data i form af statistisk materiale fra bl.a. Center Mod Menneskehandel og Rigsadvokaten med henblik på en anskueliggørelse af antal formodede handlede mennesker i data samt anskueliggørelse af den faktiske retsforfølgning.

⁵ Evald (2020) s. 15

⁶ Justitsministeriet (2024)

⁷ Evald (2023) s. 47

⁸ Evald (2023) s. 29

⁹ Rantsev v. Cypern og Rusland, 07.01.2010 nr. 25965/04

¹⁰ Evald (2023) s. 70 og Kjølbro (2023) s. 399

1.6 Retssociologisk analyse

For at nå frem til svar på spørgsmålet om hvilke barrierer, der kan hindre, at der ikke sker retsforfølgning i større omfang, foretages en operationel retssociologisk undersøgelse, der med sit afsæt i implementeringsteori og med udgangspunkt i en teoretisk ramme omkring iagttagelse af otte faktorgrupper (loven, retssystemet i øvrigt, myndighederne på området, borgerne, politisk baggrund, kommunikation, tilførsel af ressourcer samt strukturelle forhold)¹¹ kan benyttes til at fremanalysere årsager til, hvorfor en lov ikke har den tilsigtede virkning.

Med afsæt i en retssociologisk tilgang foretages en analyse, som bygger på et bredere datagrundlag bestående af andet og mere end blot retskilder. Svar på hvilke barrierer, der kan lægges til grund, søges hovedsageligt fundet på baggrund af empiri indhentet ved interviews af repræsentanter fra de aktørgrupper, som ses at være omdrejningspunkt for eller i nærheden af retsforfølgelsesprocessen.

Der er foretaget interviews af en repræsentant fra Rigsadvokatens Kvalitetsafdeling, fire repræsentanter fra politiet og en fagperson med erfaring fra anklagemyndigheden og domstolene. Endvidere er gennemført interviews af to fagpersoner fra NGO-er, som arbejder med målgruppen udenlandske prostituerede i henholdsvis Reden International samt AmiAmi, samt af en fagperson fra Center Mod Menneskehandel (CMM). Jeg havde også et ønske om at foretage til interview af en eller flere personer, som var vurderet offer for menneskehandel. NGOer gjorde en indsats for at finde en relevant respondent, men det lykkedes ikke. I stedet er foretaget interview af en sekundær kilde, der i sin funktion af sit hverv som journalist og redaktør af en podcastserie¹² har skildret et offer for menneskehandels historie, som i et interview ville kunne bidrage med relevante perspektiver på baggrund af en konkret sag.

Ud over empiri fra interviews inddrages også bl.a. andre strafbestemmelser, retspraksis, data fra rigsadvokaten mv. i det omfang det vurderes relevant i analysen.

I fald der på baggrund af en identificeret barriere kan udledes anbefalinger til nedbrydning af barrieren foreslås disse i forlængelse af behandlingen af barrieren.

Diskussionen af i hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til retsforfølgning foretages ligeledes under anvendelse af en retssociologisk tilgang og med inddragelse af elementer fra afhandlingens analyser, ligesom der også inddrages ny empiri bl.a. fra gennemførte interviews.

I det følgende beskrives metodiske overvejelser i relation til udvælgelsen af aktører og respondenter samt om overvejelser i forhold til gennemførelsen og anvendelsen af specialets interviews. Der pågår løbende kritiske refleksioner til overvejelserne.

1.7 Valg af aktører/respondenter

Valg af aktører blev foretaget på baggrund af hvilke aktører, der vurderes at have tæt relation og herved relevant viden og erfaringer i relation til retsforfølgelsesprocessen. I afhandlingen

¹¹ Kristiansen og Dalberg-Larsen (2022) s. 266-268

¹² DR.dk (2022)

betragtes politiet som en hovedaktør, da politiet repræsenterer den myndighed, der foretager efterforskning, og dermed har en afgørende rolle i indsatsen. At det er valgt at foretage interviews med fire repræsentanter fra politiet afspejler en prioritet af aktøren. Det har været en prioritet at udfinde politifolk med særlig erfaring på området i den hensigt at optimere kvaliteten af perspektiverne og den dermed opnåede viden i forhold til specialets formål. Idet jeg tidligere har været ansat i politiet og for nuværende er ansat i anklagemyndigheden som studerende, har jeg naturligt gjort brug af egen viden om, hvor der kunne søges kvalificerede respondenter, ligesom jeg har haft adgang til information om, hvilke fagpersoner, der måtte have specialiseret viden på området. Det skal i den forbindelse nævnes, at jeg ikke selv har konkret erfaring med efterforskning af menneskehandel. De fire repræsentanter repræsenterer i alt tre politikredse, og respondenterne er kendetegnet ved enten at arbejde med sagerne som politiasistent eller at have ansvaret for området som leder i det højere ledelseslag.

Repræsentanten fra Rigsadvokatens Kvalitetsafdeling har medvirket i forbindelse med primært lovgivningsmæssige og bevismæssige perspektiver under faktorgruppe 1 og 2. Respondenten fra Rigsadvokaten henviste til respondenter med praktisk erfaring fra anklagemyndigheden og domstolen på området.

CMM er en offentlig myndighed, som er forankret under Socialstyrelsen. CMM har kompetence til at vurdere, om et offer er handlet, i de tilfælde hvor offeret er lovligt i Danmark, mens Udlændingestyrelsen har kompetencen, når der er tale om, at personen har ulovligt ophold eller søgt asyl. Det er dog i overvejende grad CMM, der foretager den udredende samtale med samtlige mulige ofre, og det er altid CMM, der tilkaldes af politiet, når politiet har mistanke om handel. Såfremt en person vurderes som offer for menneskehandel, iværksættes en social indsats af CMM, herunder indkvartering på krisecenter samt en forberedt hjemrejse.¹³ Som en så væsentlig aktør på området og med politiet som samarbejdspartner vurderes aktøren relevant at inddrage med perspektiver.

AmiAmi og Reden International er udvalgt som aktører, idet de ifølge handlingsplanen har en central rolle i det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet. AmiAmi foretager det opsøgende arbejde i Jylland og på Fyn, mens Reden Internationale dækker Sjælland.

Journalisten fra DR blev inddraget i den hensigt at få perspektiver med på vegne af et offer for menneskehandel. Dette samtidig med en konkret forventning om at få uddybet aspekter i relation til det pågældende offers anmeldelse om menneskehandel til politiet, idet der i podcasten netop blev skildret udfordringer i relation til dette.

Udvalg af aktører samt antal af respondenter er sket under overvejelser af hensyn til opgavens omfang, herunder et hensyn til ikke at indsamle for meget empiri i forhold til at kunne lave en dybdegående analyse.¹⁴

1.8 Gennemførelse samt anvendelse af interviews

Der har været gennemført både interview med fysisk tilstedeværelse samt interviews via teams og telefon. Stor geografisk afstand har været årsag til, at ikke alle interviews har været foretaget personligt. Personlige interviews vurderes optimale, da der oftest kan skabes højere tillid og en bedre dynamik. De foretagne interviews via telefon eller teams har dog fungeret uproblematisk.

¹³ RA om menneskehandel og menneskeudnyttelse afsnit 2.4

¹⁴ Kvale og Brinkmann (2015) s.167

Jeg har benyttet en eksplorativ tilgang, hvilket har medført, at jeg har haft en åbenhed til aktørernes fortællinger og perspektiver.¹⁵ Den eksplorative tilgang understøttes af, at de foretagne interviews er opbygget som semistrukturerede. Jeg har forinden hvert interview forberedt en interviewguide, som indeholdt overordnede temaer, der var vigtige at berøre i det konkrete interview.¹⁶

Empirien formidles i afhandlingen overvejende i form af citater fra pågældende interviews, men anvendes også i flere tilfælde i referatform. Citaterne er gjort læsevenlige dvs., at der er undladt ord som f.eks. ”øh” samt gentagelser af ord mv.

Jeg har sparsom erfaring med foretagelsen af kvalitative interviews i forskningsmæssig kontekst. Til gengæld har jeg fra tidligere arbejdsfunktioner stor erfaring med at tale med mennesker, hvilket har gjort, at jeg på trods af mindre erfaring på området har følt mig rustet til at anvende metoden. Dog har jeg oplevet en tydelig forbedring af egne forudsætninger undervejs i processen i takt med, at jeg fik erfaring med dels at forberede og gennemføre interview og dels fik et større fagligt indblik i området.

Alle respondenter fremgår som anonyme og står blot beskrevet med henvisning til, at de er repræsentant/fagperson for pågældende aktør. Journalisten fremgår heller ikke med navn, men da dette ikke har betydning for journalisten, er det et valg, jeg har truffet begrundet i at have ensartethed i fremstillingen. I forhold til politiet er det yderligere ikke angivet fra hvilken politikreds, de kommer, i den hensigt at undgå nogen form for fremhævelse af nogen kredse frem for andre. De benævnes politi 1, politi 2 og politi 3. Idet en af politiets repræsentanter er fra UKA, og da de har en national særopgave på området, benævnes denne repræsentant som Politikreds UKA.

Samtlige respondenter har haft fremsendt de i specialet benyttede citater til gennemsyn. Det har forinden været aftalt, at såfremt der ved eftertænkning var et citat, som en respondent ikke ønskede indgik, så ville det blive udeladt. Denne aftale vurderedes af stor vigtighed for samtlige respondenter. Flere har haft mindre justeringer til citaterne. En enkelt har bedt om udeladelse af nogle citater. Jeg er bekendt med samtlige respondenteres identitet, ligesom de fremgår af bilag 2-11 i form af mails med godkendelse af brug af citaterne.

Del 2

2.0 Internationale forpligtelser

Danmark er som nævnt underlagt adskillige internationale forpligtelser fra forskellige internationale organer. FNs Palermoprotokol, Europarådets Konvention om bekæmpelse af menneskehandel, EU's rammeafgørelse samt EU menneskehandels direktiv behandles nedenfor som de væsentligste. De internationale forpligtelser omhandler forebyggelse og retsforfølgning meget bredt, og de indeholder adskillige både præventive, beskyttelsesmæssige samt retsforfølgelsesforanstaltninger. Der vil overvejende fokuseres på bestemmelser i relation til kriminalisering og retsforfølgelse.

Dernæst inddrages EMRK med afsæt i dommen Rantsev mod Cypern og Rusland fra EMD.

¹⁵ Kvale og Brinkmann (2015) s. 159

¹⁶ Ibid (2015) s. 185-186

2.1 Palermoprotokollen

For næsten 25 år siden – i 2000 – blev menneskehandel et internationalt politisk fokusområde, da FN vedtog Palermoprotokollen. Palermoprotokollen blev lavet som et supplement til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, og den indeholder en samling regler for, hvad lande kan og bør gøre for at forebygge, bekæmpe og retsforfølge menneskehandel.¹⁷ Protokollen blev underskrevet i Palermo af 120 lande inklusiv Danmark.¹⁸ Danmark ratificerede protokollen og er således bundet af protokollen.

I protokollen defineres menneskehandel i art. 3 som:

"(a) 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;

(b) den omstændighed, at et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den under litra a) omhandlede udnyttelse, skal være uden betydning, når der er gjort brug af et af de i litra a) nævnte midler;

(c) at rekruttere, transportere, overføre, skjule eller modtage et barn med udnyttelse af det for øje skal betragtes som "menneskehandel", selvom der ikke er gjort brug af nogen af de i litra a) nævnte midler;

(d) ved "barn" forstås enhver person under 18 år.

Palermoprotokollens definition af menneskehandel danner grundlag for mange landes nationale definitioner, herunder også Danmarks. Definitionen rummer en handling, et tvangsmiddel samt at det skal være gjort med udnyttelsesformål for øje. Det er ifølge Palermoprotokollen uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet samtykke til den udnyttelse, der er formålet med menneskehandlen jf. art. 3 (b).

I art. 5 om kriminalisering fremgår af stk. 1, at medlemsstater skal vedtage love og foranstaltninger, der må være nødvendige for at de i art. 3 omhandlede handlinger er strafbare, når de er forsætlige. Yderligere fremgår jf. stk. 2, at der også skal vedtages nødvendige love og foranstaltninger, som sikrer, at også forsøg, deltagelse, tilrettelæggelse samt anstiftelse er strafbart.

2.2 Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel:

I regi af Europarådet blev der i 2005 lavet en konvention om indsatsen mod menneskehandel.¹⁹ Eftersom Danmark ratificerede konventionen den 19. september 2007 er Danmark bundet af regelsættet i konventionen.²⁰ Konventionen har til formål at forebygge og bekæmpe menneskehandel, at beskytte handlede ofres menneskerettigheder, herunder at udforme omfattende

¹⁷ Palermoprotokollen

¹⁸ Nørgaard og Vittrup (2011) s. 24 og BKI nr. 11 af 29/04/2004

¹⁹ Europarådets Konvention

²⁰ BKI nr. 11 af 29/04/2004

rammer for beskyttelse af og hjælp til ofre og vidner. Derudover at sikre en effektiv efterforskning og retsforfølgning samt fremme det internationale samarbejde om indsatsen mod menneskehandel.²¹

Menneskehandel defineres på samme måde som i Palermoprotokollen, mens det til gengæld defineres, at menneskehandel ganske vist kan ske grænseoverskridende, men også nationalt, altså inden for landets grænser.²² Som i Palermoprotokollen fremgår det også i konventionen, at dansk lovgivning skal være i overensstemmelse med definitionen af menneskehandel.²³ Ligeledes har et samtykke til udnyttelsen fra offerets side ikke betydning, og det skal sikres, at medvirken samt forsøg kan straffes.²⁴

Udover at et af de bagvedliggende formål med konventionen er at sikre en effektiv efterforskning og retsforfølgning fremgår af konventionens art. 27, stk. 1, at det skal sikres, at efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel ikke er afhængig af en anmeldelse eller anklage fra et offer.

I konventionen foreskrives, at det er et uafhængigt overvågningsorgan, GRETA²⁵, der skal vurdere, hvor godt konventionens bestemmelser bliver gennemført i praksis. Efter et landebesøg udarbejdes en rapport, der indeholder dels en analyse af situationen i det enkelte land med hensyn til indsatsen for at bekæmpe og forebygge menneskehandel, dels forslag til at styrke implementeringen af konventionen.²⁶

2.3 EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel og EU's direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene heraf

I 2002 blev i regi af Europarådet vedtaget EU's rammeafgørelse om bekæmpelse af menneskehandel, som på det tidspunkt blev bindende for EU's lande, herunder Danmark. I rammeafgørelsen blev fastslået, at menneskehandel er alvorlig krænkelse af grundlæggende menneskeretigheder og af menneskets værdighed, og den blev indført bl.a. for at skabe fælles definitioner for, hvad der i EU defineres som strafbart.²⁷

Rammeafgørelsen blev i 2011 afløst af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene heraf.²⁸ I den forbindelse er det væsentligt, at som følge af at direktivet er omfattet af det danske EU-retsforbehold, så er direktivet (og rammeafgørelsen) ikke bindende for Danmark. Retsforbeholdet betyder, at Danmark som udgangspunkt står uden for EU's samarbejde om f.eks. strafferet og politi. Med Lisabonkontraktens indførelse i 2009 blev området gjort overstatsligt, hvilket har den betydning, at Danmark siden da ikke kan deltage i ny EU-lovgivning.²⁹

²¹ Europarådets Konvention art. 1

²² Ibid art. 2 art. og art. 4

²³ Ibid art. 18

²⁴ Ibid art. 21 og art. 4

²⁵ GRETA er forkortelsen for en ekspertgruppe, der har ansvar for at evaluere implementeringen af konventionen. GRETA er sammensat af 15 uafhængige og upartiske eksperter fra de stater, der har ratificeret jf. Council of Europe. Se Council of Europe (u.å.)b

²⁶ Council of Europe (u.å.)b og Palermoprotokollen art. 1, stk. 2

²⁷ 2002/629/RIA, formål (1) og (3)

²⁸ 2011/36 EU

²⁹ Folketinget, EU oplysningen (u.å.)

Danmark har dog ved en lovændring i 2012 bragt dansk lovgivning i overensstemmelse med direktivet.³⁰ Dette i form af at definitionen af menneskehandel i straffeloven blev udvidet til også at inkludere udnyttelse til *strafbare handlinger*, ligesom strafferammen blev hævet fra otte til ti år, hvilket netop ses som lovmæssige krav jf. direktivet fra 2011³¹. Det fremgår af lovforslaget, at baggrunden for dette var at sikre, at det strafferetlige værn i Danmark er på linje med resten af Europa.³²

I Rammeafgårelsen blev menneskehandelsbegrebet defineret tilnærmelsesvist som i Palermo-protokollen og i Europarådets konvention. Dette dog med undtagelse af, at et af tvangsmidlerne sås defineret som, ”misbrug af autoritet eller udnyttelse af en sårbar stilling, der er af en sådan art, at den pågældende ikke har andet reelt, acceptabelt alternativ end at give efter for pågældende misbrug”³³

2.4 Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK):

EMRK er en international traktat, som Europarådet vedtog i 1950. EMRK blev i Danmark i 1992 inkorporeret ved lov³⁴. Når en international konvention er gennemført i dansk ret ved inkorporering, hvad enten det er sket ved lov eller med hjemmel i lov, vil denne kunne påberåbes for og anvendes ved danske domstole og betragtes således med en retskildemæssig status som øvrige danske love.³⁵ Konventionen omfatter en liste over rettigheder og sikkerheder, som staterne har forpligtet sig til at overholde. Af rettigheder omfattet af EMRK er f.eks. retten til familieliv, retten til ytringsfrihed, forbud mod tortur mv. EMD er oprettet som håndhævende domstol. Domstolens rolle består i at kontrollere om de rettigheder og sikkerheder, der fastsættes af konventionen, bliver overholdt af staterne. Dette sker, når der indbringes en klage fra en fysisk eller juridisk person som begærer at have været direkte og personligt offer for en krænkelse.³⁶

Af relevans for netop menneskehandel er art. 4 i EMRK. Ordlyden i art. 4 er

Forbud mod slaveri og tvangsarbejde
Stk. 1 Ingen må holdes i slaveri eller trældom
Stk. 2. Ingen må pålægges at udføre tvangs -eller pligtarbejde

Menneskehandel er ikke nævnt i ordlyden, men på trods deraf, har EMD i sagen Rantsev mod Cypern og Rusland, fortolket, at menneskehandel er omfattet af art. 4. Retten bemærkede i denne dom, at menneskehandel som globalt fænomen var steget betydeligt, og at indgåelse af Palermoprotokollen i 2000 og Konventionen om bekæmpelse af menneskehandel i 2005 viste en anerkendelse af et behov for bekæmpelse af menneskehandel³⁷. De fandt, at det traditionelle begreb ”slaveri” havde udvidet sig, hvorefter domstolen fandt, at menneskehandel, som defineret i Palermoprotokollen og Europarådets konvention, er omfattet i artikel 4³⁸.

³⁰ Transportministeriet (2022) s. 23 og L 2012-03-27

³¹ 2011/36/EU art 3 nr. 2

³² LFF 2011-12-14 nr. 57

³³ 2002/629/RIA art. 1. C

³⁴ Lov 1992-04-29 nr. 285

³⁵ BET 1220/1991, afsnit 4

³⁶ Council of Europe (u.å.)a

³⁷ Rantsev v. Cypern og Rusland, pr. 278

³⁸ Ibid, pr. 780-782

For at sikre en effektiv rettighedsbeskyttelse for borgerne i staterne er der udviklet en ”doktrin” om, at staten har nogle positive forpligtelser. Disse positive forpligtelser skal sikre en praktisk og effektiv rettighedsbeskyttelse - frem for blot teoretisk beskyttelse af ofre.³⁹

Da der er et forbud mod menneskehandel i konventionen, er Danmark pålagt positive forpligtelser. Disse består i at kriminalisere og effektivt strafforfølge menneskehandel, at træffe operative foranstaltninger for at beskytte ofre eller potentielle ofre samt effektivt at efterforske tilfælde af potentiel menneskehandel.⁴⁰

I sagen Rantsev mod Cypern og Rusland tages stilling til bl.a. forpligtelsen vedr. effektiv efterforskning i relation til mistanke om menneskehandel samt forpligtelsen til at træffe operative foranstaltninger til beskyttelse.

I sagen var en yngre russisk kvinde Rantseva endt i Cypern for at arbejde på en kabaret. Hun havde forinden fået et såkaldt artistvisum. Få dage efter sin ankomst forlod hun kabaretten, da hun ønskede at rejse hjem. Rantsevas arbejdsgiver meldte hende til politiet for ulovligt ophold, og da han selv fandt hende, så bragte han hende til en politistation. Politiet kunne dog konstatere, at hun ikke var illegalt i landet, hvorefter de kontaktede arbejdsgiveren igen og bad ham hente hende. Næste dag blev hun fundet død foran den lejlighed, hun var bragt til. Hun var angiveligt faldet ned fra altanen på 7. sal. Sagen blev indbragt for EMD af Rantsevas fader. Sagen angik også andre krænkelser end art. 4, men disse inddrages ikke.⁴¹

I forhold til effektiv efterforskning blev der i dommen anført generelle betragtninger om, at kravet om at efterforske ikke må afhænge af en klage fra offeret eller pårørende, så når først sagen er kommet til myndighedernes opmærksomhed, skal de handle af egen drift. For at en undersøgelse skal være effektiv, skal den være uafhængig af dem, der er involveret i begivenhederne, ligesom der skal foretages undersøgelser rettet mod identifikation og straf af ansvarlige personer. Der blev beskrevet et krav om effektiv handling og rimelig ekspedition generelt, og såfremt der ses mulighed for at befri et offer for gerningen, så er der pligt til at undersøgelsen iværksættes straks.⁴²

Mht. pligten til at foretage operative foranstaltninger bemærkede retten generelt, at det for at der kan statuere krænkelser, skal kunne påvises, at pågældende statslige myndigheder var bekendt med eller burde have været bekendt med omstændigheder, der gav anledning til en troværdig mistanke om, at en identificeret person havde været eller var i en reel og umiddelbar risiko for at blive handlet eller udnyttet i henhold til art. 3(a) i Palermoprotokollen og Europarådets Konvention art. 4(a).⁴³

Retten fandt, at der var tilstrækkelige indikatorer på, at Rantseva kunne være i risiko for at være offer for menneskehandel. Det var bl.a. alment kendt, at mange kvinder, der kom til Cypern på et artistvisum, blev udnyttet af kabaretindehavere. På trods deraf undersøgte politiet intet. De foretog end ikke en afhøring, ligesom hun blev overdraget til arbejdsgiveren frem for blot at være løsladt til gaden. De foretog sig dermed ikke de fornødne undersøgelser, som de er forpligtet til. Retten statuerede, at Cypern bl.a. ikke havde opfyldt de positive forpligtelser

³⁹ Baumbach (2014) s. 351

⁴⁰ Kjølbros (2023) s. 400

⁴¹ Rantsev v. Cypern og Rusland, pr. 15-29.

⁴² Ibid, pr. 288

⁴³ Ibid, pr. 286

om at træffe operative foranstaltninger til beskyttelsen af Rantseva samt ikke havde opfyldt forpligtelsen om en effektiv efterforskning.⁴⁴

Del 3

3.0 Det danske strafferetlige værn mod menneskehandel

Menneskehandel blev indsat i den danske straffelov ved lov nr. 380 af 6. juni 2002, der trådte i kraft den 8. juni 2002.⁴⁵ Bestemmelsen blev indsat for at sikre, at Danmark opfylder sine forpligtelser i henhold til FNs Palermoprotokol samt EUs rammeafgørelse om menneskehandel (som Danmark jo på daværende tidspunkt var bundet af). I forarbejderne til strfl. § 262a ses bestemmelser fra de to internationale retsakter da også direkte refereret.⁴⁶

Af bemærkninger til lovforslaget fremgår, at bestemmelsen blev indført med ønske om, at bestemmelsen ville bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod de alvorlige krænkelse af de forurettedes frihed. Det fremgik yderligere, at Justitsministeriet egentlig var af den opfattelse, at Danmark i forvejen med de eksisterende bestemmelser § 260 (ulovlig tvang), § 261 (frihedsberøvelse) samt § 228 (nuværende § 233) (rufferi) allerede havde lovgivning, der opfyldte de internationale forpligtelser. Det var dog nødvendigt med en ny bestemmelse, idet strafferammen skulle føres i overensstemmelse med de krav, der var på det tidspunkt i rammeafgørelsen. Justitsministeriet foreslog derefter den nye bestemmelse i straffeloven, som sås at indeholde alle aspekter af handel med mennesker og den udnyttelse, der lå bag.⁴⁷ Bestemmelsen dækker både grænseoverskridende handel samt handel med mennesker ”internt” i Danmark og følger således EU rammeafgørelsens intentioner.⁴⁸

Nuværende ordlyd af straffelovens §262a:

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
- 5) Anden utilbørlig fremgangsmåde

Med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af seksuelt materiale såsom fotografier eller film, forestilling med seksuel optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.

3.1 De tre led i strfl. § 262a:

For at gerningsindholdet i § 262a, stk. 1 er opfyldt, er der tre led, der skal være opfyldt. Der skal være foretaget en handling, der skal være gjort anvendelse af et tvangsmiddel og der skal være sket en udnyttelse. De tre led gennemgås nedenfor.

⁴⁴ Ibid. pr. 294-298

⁴⁵ L 2002-06-06 nr. 380

⁴⁶ LFF 2002-02-26 nr. 118, afsnit 7.2, 7.3 og 7.5

⁴⁷ Ibid afsnit 7.5

⁴⁸ Ibid afsnit 7.5

Handling:

Handlingerne er direkte nævnt i bestemmelsen, som den der ”rekrutterer”, ”transporterer”, ”overfører”, ”huser” eller ”efterfølgende modtager en person”.

Tvangsmiddel:

Der ses i stk. 1 nr. 1-5 oplistet en række tvangsmidler.

Tvangsmidlerne under nr. 1-3 skal fortolkes i overensstemmelse med de allerede eksisterende bestemmelser i straffeloven, som er § 260, ulovlig tvang, § 261 frihedsberøvelse samt § 266 om trusler.⁴⁹ Disse bestemmelser behandles ofte selvstændigt i dansk retspraksis, og en anvendelse af disse midler giver typisk ikke anledning til fortolkningsvanskeligheder. Strafansvaret for strfls § 260, § 261 og § 266 absorberes af ansvaret for overtrædelse af § 262a.⁵⁰

I nr. 4 er midlet ”retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse,” og denne henviser ikke til en anden allerede eksisterende strafparagraf. Ordvalget svarer dog åbenbart til ordvalget i strfl. § 279 om bedrageri, og fortolkningen af ordene kan formentlig tage udgangspunkt heri.⁵¹ For så vidt angår ”vildfarelsen”, skal der være en uoverensstemmelse mellem gerningsmandens og forurettedes opfattelse af sammenhængen, og uoverensstemmelsen skal være fremkaldt, bestyrket eller udnyttet af gerningsmanden.⁵² Som eksempel på situationer, der kan være omfattet er, hvor et offer er rekrutteret under et falsk løfte om at skulle arbejde med rengøring, men hvor der reelt var tale om arbejde som prostitueret.⁵³ Se også U.2023.1278 i afsnit 3.7.2.

I nr. 5 er midlet, at der anvendes eller har været anvendt en ”anden utilbørlig fremgangsmåde”. Nr. 5 henviser heller ikke til en anden allerede eksisterende paragraf. Der ses i det lovforberedende arbejde forud ikke anført andet til fortolkning end, at der er tale om, at det er en konkret vurdering, hvorvidt det er tilfældet, at der har været anvendt en anden utilbørlig fremgangsmåde, men at det forudsættes, at der er handlet i strid med redelig handle måde.⁵⁴ I meddelelse fra Rigsadvokaten er der i forhold til fortolkningen af rækkevidden henvist til, at ”misbrug af magt” eller ”udnyttelse af en sårbar situation”, hvor ofret ikke har noget reelt eller acceptabelt alternativ til at finde sig i misbruget, er indenfor rækkevidden. Derved synliggøres, at internationale definitioner skal inddrages i fortolkningen, idet der i det store hele henvises til art. 1c i EU's rammeafgørelse, hvor der dog ses anvendt begrebet autoritet frem for magt. Omstændigheder der vil kunne bringe nr. 5 i anvendelse er f.eks., at ofret ikke taler dansk, at ofret kommer fra dårlige kår, at ofret er i afhængighedsforhold til bagmanden, at gerningsmanden anvender simpel vold eller trusler, der ikke er omfattet af § 244 og § 266, at gerningsmanden har kontrol over ofrets bolig eller at bagmanden anvender autoritet - evt. kombineret med omsorg – overfor ofret.⁵⁵ Se også U.2009.1439H og U.2023.1278 i afsnit 3.7.2.

Formålet:

Tvangsmidlet skal været foretaget med henblik på ”udnyttelse” til eksplicit nævnte ting, herunder f.eks. til prostitution. Med prostitution menes ”seksuelt forhold til en kunde mod betaling

⁴⁹ Karnov, § 262 a, note 1557

⁵⁰ Ibid

⁵¹ Elholm mfl. (2022) s. 577

⁵² Karnov, § 262a, note 1557

⁵³ RA om menneskehandel, 4.3.2

⁵⁴ Elholm mfl. (2022) s. 577

⁵⁵ RA om menneskehandel, afsnit 4.3.3

eller løfte om betaling”.⁵⁶ Formålet kan også være til tvangsarbejde, udførelse af strafbare handlinger mv., men i denne afhandlings kontekst ses ”til prostitution” at være det relevante.

3.2 Fortsæt:

Bestemmelsen kræver fortsæt. Med udtrykket ”med henblik på” karakteriseres bestemmelsen ved at have et fremrykket fuldbyrdelsesmoment, idet realisering af gerningsindholdet ikke forudsætter, at udnyttelsen er fuldbyrdet, men alene at der er fortsæt til, at der skal ske en udnyttelse af ofret. Udnyttelsen indebærer et krav om, at menneskehandlen skal være foretaget med henblik på at opnå en økonomisk vinding eller med henblik på gerningspersonens egen udnyttelse af ofret.⁵⁷

Udover fortsæt til udnyttelse kræves også fortsæt til det anvendte tvangsmiddel, og fortsættet skal foreligge senest i forbindelse med handlingen som f.eks. transporten.⁵⁸

3.3 Samtykke:

Offerets eventuelle samtykke medfører ikke straffrihed. Dette ses ikke af ordlyden af § 262a, men skal ses i lyset af bl.a. Palermoprotokollens art. 3, litra b, hvorefter det er uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den udnyttelse, der er formålet med handlen, såfremt der er gjort brug af tvangsmidler som nævnt i bestemmelsen. En situation, hvor ofret har samtykket et udnyttelsesformål i bestemmelsen, eller f.eks. tidligere har arbejdet som prostitueret og nu udnyttes, kan således ikke medføre straffrihed.⁵⁹ En tydeliggørelse af dette i selve bestemmelsen vil formentlig kunne bidrage til en klarere fortolkning af bestemmelsens rækkevidde, idet det ikke er uvæsentligt, at offerets viden om hvad hun går ind til, ikke retfærdiggør en udnyttelse.

3.4 Strafferammen:

Strafferammen var indledningsvist otte år, men blev i 2012 forhøjet til ti år.⁶⁰ Strafferammen blev sat op, således at Dansk lovgivning på området var i overensstemmelse med EU's direktiv og også, da det var opfattelsen, at en forhøjelse af strafferammen ville bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod menneskehandel. Det fremgik dog i samme forbindelse, at det ikke var hensigten, at den forhøjede strafferamme skulle føre til ændringer i domstolenes strafudmåling i de type sager om menneskehandel, som der indtil videre havde været.⁶¹

Med en strafferamme på 10 år er menneskehandel en af de forbrydelser i Danmark med den højeste strafferamme kun overgået af drab, terrorisme og narkotikaforbrydelser. Det synes dog bemærkelsesværdigt at hæve en strafferamme uden at selve straffen i retspraksis skal følge med, hvorefter den høje strafferamme må antages ikke at have større betydning i praksis.

⁵⁶ Elholm m.fl. (2022) s. 574

⁵⁷ LFF 2002-02-26 nr. 118, afsnit 7

⁵⁸ Elholm m.fl. (2022) s. 578

⁵⁹ RA om menneskehandel, afsnit 4.6

⁶⁰ L 2012-03-27 nr. 275 § 1, nr. 2

⁶¹ LFF 2011-12-14 nr. 57, afsnit 1

3.5 Dansk straffemyndighed:

Af strfl. § 7, stk. 1 nr. 1 fremgår et krav om dobbelt strafbarhed for, at vi i Danmark kan straffe for handlinger begået i udlandet. Dette krav fraviges i sager om menneskehandel jf. strfl § 7, stk. 1, nr. 2, litra 1, hvorefter f.eks. der kan straffes, selvom handlingen ikke er strafbar i det land, hvor gerningen er begået, hvis gerningsmanden på tidspunktet for gerningen og for sigtelsen f.eks. er dansk statsborger.

3.6 Forhold til andre bestemmelser:

Særligt strfl § 233 om rufferi og strfl § 262a om menneskeudnyttelse ses som nærtbeslægtede bestemmelser. For rufferi straffes den, der får økonomisk vinding på baggrund af andres prostitution, mens menneskeudnyttelse karakteriseres ved, at indeholde samme handlinger som § 262a, men frem for benyttelse af tvangsmidler, skal der være tale om en udnyttelse (til f.eks. prostitution), som er under åbenlyst urimelige forhold.

Hvis menneskehandel og rufferi angår det nøjagtigt samme forhold dvs. nøjagtig samme periode og samme ofre, så absorberer strfl § 262a strafansvaret for strfl. § 233.⁶² Af retspraksis fremgår strfl. § 233 ofte som en subsidiær tiltale. I tilfælde, hvor gerningsindholdet både er opfyldt i strfl § 262a og strfl § 262b, absorberer § 262a strafansvaret for § 262b.⁶³

3.7 Retspraksis

For nærmere belysning af rækkevidden af anvendelsesområdet for straf § 262a inddrages retspraksis fra retssystemet. Dommene er udfundet ved gennemgang af domme, der fremgår af anklagemyndighedens praksisoversigt.

Der er kun én dom fra Højesteret vedr. strfl. § 262a, mens der er flere fra landsretten. Domme er udvalgt som supplement til fastlæggelse af specielt rækkevidden af tvangsmidlet i nr. 4 og 5, ligesom samtykkeproblematikken samt det tredje led om handlingen er medtaget.

3.7.1 Højesteret 23. marts 2009

Afgørelsen er interessant i forhold til fortolkningen af rækkevidden af tvangsmidlet i nr. 5 om ”anden utilbørlig fremgangsmåde” samt rækkevidden generelt set i lyset af definitioner i internationale retsakter.

I sagen blev de tiltalte (T1) og (T2) i by- og landsretten fundet skyldig i tre forhold af menneskehandel efter strfl. § 262a begået over for fire tjekkiske kvinder i perioden fra 2004 til 2007. Der blev under sagen lagt til grund, at de tiltalte *ved misbrug af deres autoritet i forhold til kvindernes sårbare stilling* formåede dem til at prostituere sig og betale de beløb, som de tjente, til de tiltalte. Dette netop under henvisning til nr. 5 ved ”anden utilbørlig måde”. I Højesteret påstod tiltalte sig frifundet med påstanden om, at ”anden utilbørlig fremgangsmåde” var en adfærd, der ikke var strafbar før indførelsen af bestemmelsen. Af påstanden fremgik, at der

⁶² Se U 2009.1439 H

⁶³ Lovforslag nr. L 111, 27. januar 2022, Bemærkninger til § 1

således måtte være tale om en nykriminalisering, og at dette var i strid med forarbejderne til bestemmelsen.

Anklagemyndigheden gjorde dertil gældende, at T1s adfærd omhandlende misbrug af autoritet i forhold til kvindernes sårbare stilling var omfattet af definitionen på menneskehandel både i Palermoprotokollen og EU-rammeafgårelsen.⁶⁴

Af forarbejderne til indførelsen af bestemmelsen i 2002 fremgår netop, som beskrevet tidligere, at man allerede før bestemmelsen var indført fandt, at Danmark opfyldt kravene til lovgivningen, og at det dermed ikke var hensigten at kriminalisere nye forhold. Det fremgik dog samtidigt, at *”forslaget til bestemmelsen i straffelovens § 262a er formuleret med udgangspunkt i FN-protokollen og EU rammeafgårelsen om menneskehandel. Bestemmelsen skal således omfatte enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter”*.⁶⁵

Højesteret anførte: *”Det der i forarbejderne til straffelovens § 262a er anført om, at det ikke har været hensigten at kriminalisere nye forhold, kan ikke føre til, at T2 skal frifindes i forhold 1-3”*,⁶⁶ og det blev dermed slået fast, at også definitioner på menneskehandel, som ikke fremgår eksplicit af strfl. 262a, men i stedet i f.eks. Rammeafgårelsen⁶⁷ eller Palermoprotokollen, også er dækket af den danske straffelovs bestemmelse. I rammeafgårelsens art. 1 c) ses netop ”misbrug af autoritet” som en definition på et tvangsmiddel, og denne ordlyd ses ikke eksplicit at indgå i strfl. § 262a.

3.7.2 Ø.L.D 10. januar 2023

I dommen ses et eksempel på domfældelse efter nr. 4 og nr. 5, ligesom der ses eksempel på, at en tiltalt nægter sig skyldig under henvisning til, at forurettede frivilligt kom til Danmark for at prostituere sig.

Sagen omhandlede at tiltalte (T) i en periode på ca. tre uger i 2020 havde rekrutteret, transporteret og huset fire kvinder fra Brasilien, som alle blev udnyttet til prostitution. Kvinderne var under falsk foregivende om betaling op mod 30.000 euro om måneden kommet til Danmark for at prostituere sig. Da de ankom til det hus, de skulle være i Danmark, blev de beordret og truet til at yde adskillige kunder seksuelle ydelser. Der var bl.a. anvendt trusler om, at der ville komme nogen efter deres familier i Brasilien. De måtte ikke forlade ejendommen, og de boede under uhumske og nedværdigende forhold.

Sagen kom til politiets kendskab ved en tilfældighed, da T en aften blev stoppet af politiet og anholdt grundet narkokørsel. På bagsædet var tre af de brasilianske kvinder, som blev kørt til den adresse, hvor kvinderne blev huset. Derpå blev foretaget en undersøgelse af huset, og der sås tydelige tegn på, at der var foregået prostitution.

Der var rejst tiltale for 262a nr. 1, 2, 3, 4 og 5, men både byretten og landsretten fandt kun bevist, at T havde gjort sig skyldig i nr. 4 og 5 for alle kvindernes vedkommende samt yderligere nr. 3 for én af kvindernes vedkommende.

⁶⁴ U.2009.1439H

⁶⁵ LFF 2002-02-26 nr. 118, afsnit 7.5

⁶⁶ U.2009.11439H

⁶⁷ (som på daværende tidspunkt var gældende, men nu er afløst af EU direktivet jf. afsnit 2.3)

Retten begrundede frifindelsen for nr. 1 og nr. 2 med, at det ikke kunne afvises, at kvinderne havde haft adgang til telefon og pas og om muligt kunne gå ud at handle.

I forhold domfældelse for nr. 4 lagde retten særligt vægt på kvindernes forklaring om, at de var blevet lovet penge, som de aldrig fik. Kvindernes forklaringer var sikret ved indenretslige afhøringer, og det blev lagt til grund, at de var troværdige. Der var yderligere tekstkommunikation, som understøttede forklaringerne.

I forhold til domfældelse for nr. 5, henviste retten til, at kvinderne ikke talte dansk og kun sparsomt engelsk, at de ikke var i besiddelse af penge, at de var i et fremmed land samt at de boede under uhumske forhold, hvorved retten vurderede, at der også var anvendt midlet ”anden utilbørlig fremgangsmåde”.

I dommen skal det yderligere bemærkes, at det fremgår, at T nægtede sig skyldig under henvisning til, at de fire kvinder kom til Danmark af egen fri vilje for at tjene penge ved prostitution, og at de også tidligere havde arbejdet med prostitution. Det ses, at retten lagde til grund, at kvinderne var kommet frivilligt for at tjene penge på prostitution, men samtykket til udnyttelsen kunne ikke give anledning til straffrihed.

T blev idømt 6 års fængsel, men deri var der også tale om dom for narkotikakriminalitet i større omfang.⁶⁸

3.7.3 Retten i København dom af 4. juni 2020

I sagen var rejst tiltale for strfl. § 262a, menneskehandel ved i periode på tre uger at have anvendt vold, direkte trusler og den i situationen underliggende trussel om vold, ved tvang og misbrug af autoritet og udnyttelse af forurettedes (F) sårbare stilling samt udnyttelse af den vildfarelse, at F havde gæld som nødvendiggjorde, at hun blev fastholdt i prostitution. Der var yderligere rejst tiltale for strfl. § 245 om kvalificeret vold, ved henover ca. et døgn (det sidste døgn af gerningsperioden for § 262a) bl.a. at have taget halsgreb på F samt at have slået og sparket F adskillige gange bl.a. med knivskæfte. Subsidiært til § 262a var rejst sigtelse for straffelovens bestemmelser § 233 om rufferi samt for § 261 om frihedsberøvelse, § 260 om ulovlig tvang samt for § 266 om trusler.

Der skete frifindelse for § 262a., da leddet vedr. handlingen ikke vurderedes realiseret. I forhold til at skulle have transporteret og huset F, lagde retten vægt på, at T og F samstemmende havde forklaret, at de var kærester, da de kom til Danmark. Tiltalte forklarede, at F selv bestilte flyrejsen for dem begge, og at det var F, der bestilte lejligheden, da de boede i Danmark. Et vidne, som må formodes at være udlejeren, forklarede, at de skiftedes til at betale huslejen. I dommen er der indskrevet en bemærkning om, at der i anklagerens procedure kun blev henvist til ”transport” og ”huset”, og retten har tilsyneladende lagt vægt på frivilligheden ved rekrutteringen. Sagen er en afgørelse fra byretten, som ikke har været anket, hvorefter landsretten ikke har haft mulighed for at vurdere bevistemaet omkring handlingen.

T blev derimod fundet skyldig i den subsidiære påstand om rufferi samt trusler, men ikke frihedsberøvelse og ulovlig tvang, ligesom T blev fundet skyldig i den kvalificerede vold, der skete det sidste døgn. T blev idømt 1 års fængsel.⁶⁹

⁶⁸ U.2023.1278

⁶⁹ AM2020.06.04

3.8 Delkonklusion

I den danske straffelovs § 262a defineres et forbud mod menneskehandel. Strfl. § 262a kan konstateres at skulle forstås i lyset af internationale forpligtelser på området. Dette i en sådan grad at bestemmelsen er formuleret med baggrund i definitioner derfra. Det kan konkluderes, at Danmark er folkeretligt bundet af FNs Palermoprotokol samt Europarådets Konvention. Danmark er på baggrund af retsforbeholdet ikke bundet af EU's direktiv, som i 2011 afløste EU's rammeafgørelse. Danmark har dog bragt lovgivning i overensstemmelse med EU's direktiv, hvorunder Danmark fortsat fortolker strfls § 262as rækkevidde i overensstemmelse med definitionen af menneskehandel derfra. Danmark er som følge deraf forpligtet til at sikre, at menneskehandel, som defineret i de internationale retsakter, kriminaliseres i dansk lovgivning.

Derudover er konstateret, at Danmark er forpligtet til at efterleve et forbud mod menneskehandel jf. EMRK art. 4. Dette medfører, at Danmark har en positiv forpligtelse til bl.a. at foretage en effektiv efterforskning på området, hvilket der i dommen Rantsev mod Cypren ses et konkret eksempel på. Forpligtelsen til en effektiv efterforskning følger ikke kun af EMRK, men også af de bagvedliggende formål for de øvrige retsakter samt ved, at det ses indført i efterforskning *ikke* afhænger af en anmeldelse.

Strfl. § 262 indeholder tre led, der skal være opfyldt for, at gerningsindholdet er realiseret. Dette i form af en handling, et tvangsmiddel samt et udnyttelsesformål. Særligt ses tvangsmidlerne i nr. 4 om ”retsstridig fremkaldelse af vildfarelse” og nr. 5 om ”anden tilbørlig fremgangsmåde” med bredere og vagere formuleringer sværere at fastlægge rækkevidden for. Definitioner i Palermoprotokollen og rammeafgørelsen/direktivet medvirker dog til fortolkningen, hvilket retspraksis ses at understøtte. I fortolkningen af rækkevidden er det væsentligt at iagttage, at det er uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet samtykke til den udnyttelse, der er formålet med handlen, såfremt der er gjort brug af et af bestemmelsens udnyttelsesformål.

I følgende afsnit vil det videre blive vurderet, om strfl. § 262a reelt opfylder de konstaterede internationale forpligtelser jf. afsnit 1 i forhold til kriminalisering.

Del 4

4.0 I hvilken grad opfylder Danmark sine internationale forpligtelser i forhold til kriminalisering af menneskehandel?

I de internationale retskilder fremgår flere og andre tvangsmiddelbegreber, end hvad der fremgår af ordlyden af strfl. § 262a. Dette i form af begreberne tvang, bedrageri, misbrug af magt, samt udnyttelse af en sårbar stilling jf. Palermoprotokollen og Europarådets konvention samt misbrug af autoritet eller udnyttelse af en sårbar stilling jf. EU's rammeafgørelse. Da det i Højesterets dom af 23. marts 2009 kan udledes, at strfl. § 262a skal fortolkes med en rækkevidde, der inddrager definitioner jf. Palermoprotokollen og EU rammeafgørelsen, må det konkluderes, at Danmark opfylder forpligtelserne i forhold til at sikre, at menneskehandelsbegrebet jf. de internationale akter er strafbart i Danmark. Mht. bedrageri må denne formodes at falde ind

under nr. 4 om udnyttelse af en vildfarelse, mens nr. 5 anden utilbørlig fremgangsmåde opsamler de øvrige begreber som misbrug af autoritet og magt samt udnyttelse af sårbar stilling.

Danmark ses ligeledes at opfylde forpligtelserne til at gøre medvirken samt forsøg strafbart. I strfl. §262a ses oplyst en række handlinger. Disse handlinger vil typisk også dække over en gerningspersons medvirkenhandlinger. Derfor vil der som oftest kunne straffes direkte for bestemmelsen, men ses bestemmelseernes handlinger ikke at dække, så kan strfl. § 23, stk.1 bringes i anvendelse.⁷⁰ Forsøg straffes jf. strfl. § 21, stk. 1.

I f.eks. Palermoprotokollen definition fremgår direkte, at et offers samtykke til en påtænkt udnyttelse er uden betydning, såfremt gerningsmanden har anvendt et af de i bestemmelsen nævnte tvangsmidler. Strfl. § 262a indeholder ikke en formulering om samtykke og ligeledes forholder forarbejderne sig ikke til det. Det vurderes, at det utvivlsomt er hensigten at princippet anvendes i dansk ret og det ses da også beskrevet i Rigsadvokatens meddelelse om menneskehandel, ligesom en påstand om frifindelse i U.2023.1278 grundet en samtykkerelateret påstand, ikke gav anledning til overvejelse om frifindelse.⁷¹

Bestemmelsen dækker både grænseoverskridende handel samt handel med mennesker ”internt” i Danmark, hvilket også ses at opfylde samtlige forpligtelser i relation dertil.

Samlet set vurderes det, at Danmark, at opfylder sine internationale forpligtelser i relation til at kriminalisere indholdet af menneskehandelsbegrebet.

Del 5

5.0 Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel

Siden 2002 har Danmark haft en handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel og en handlingsplan er typisk gældende for fire år. Den nuværende handlingsplan er gældende fra 2022 til 2025.

Handlingsplanen er af stor betydning, da den fremsættes af regeringen, og da den fastsætter rammerne og økonomien for den tværgående indsats på menneskehandelsområdet. Den tværgående indsats involverer bl.a. CMM, som udgør kernen i den landsdækkende socialfaglige indsats for ofre, politiet samt NGO-erne, Reden International og AmiAmi.⁷²

I nuværende aftale blev afsat 118,2 mio. til en styrket indsats på området. Aftalen er bygget op omkring tre overordnede indsatsområder. En styrket myndighedsindsats i forhold til opsøgende arbejde og identifikation, bedre tilbud til ofre for menneskehandel samt en styrket indsats mod retsforfølgning af bagmænd.⁷³ Det relevante indsatsområde i afhandlingens kontekst er styrkelsen af retsforfølgelsen. Initiativer under de øvrige indsatsområder vil utvivlsomt have indvirkning på retsforfølgelsesprocessen, men af hensyn til opgavens afgrænsning fokuseres kun på indsatsområdet om styrkelsen af retsforfølgningen af bagmænd. I handlingsplanen beskrives konkrete initiativer som er iværksat for at styrke indsatsen mod bagmændene.

⁷⁰ Waaben (2014) s. 65

⁷¹ RA om menneskehandel, 4.6 og f.eks. U.2023.1278

⁷² Transportministeriet (2022)

⁷³ Ibid s. 5 og s. 8

Det fremgår, at der som opfølgning på politiet og anklagemyndighedens flerårssaftale 2021-2023 er etableret National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), hvor de mest specialiserede politi- og anklagerfaglige kompetencer bl.a. i forhold til organiseret menneskehandel er samlet. Dette for at sikre en markant styrkelse af indsatsen mod den mest økonomiske og organiserede kriminalitet, herunder organiseret menneskehandel og menneskesmugling.⁷⁴

Derudover henvises til indførelsen af en ny bestemmelse om menneskeudnyttelse (§262b), som ønskedes indført på baggrund af, at retspraksis viser, at det kan være en særlig udfordring at bevise tvangsleddet i § 262a om menneskehandel. Indførelsen af en bestemmelse uden omhandlede tvangsled skulle således bidrage til øgede muligheder for retsforfølgelse.⁷⁵

Endeligt er beskrevet en styrkelse i, at i politiet i 2023 blev tilført seks ekstra politiårsværk til at gennemføre et passende kontroltryk mod restaurationer, byggepladser, kiosker og prostitutionsmiljøet med henblik på at øge sandsynligheden for at identificere tvangsarbejde.⁷⁶

Handlingsplanen synes at markere, at der er tale om et særdeles kompleks kriminalitetsområde både i forhold til håndtering af ofre for forbrydelsen samt i forhold til håndtering af efterforskning og retsforfølgning på området. Herunder skal også tages med i betragtningen, at handel til tvangsarbejde og handel til prostitution ikke nødvendigvis medfører de samme udfordringer og problematikker, og samtidig kan et stor fokus på f.eks. tvangsarbejde medføre et mindre fokus på ofre handlet til prostitution.

Del 6

6.0 Omfang

I de følgende afsnit anskueliggøres i hvilken grad menneskehandel formodes at eksistere i Danmark, hvorefter der følger en anskueliggørelse af den faktiske retsforfølgning på området.

6.1 Omfang af ofre, herunder identificerede ofre i Danmark

Det globale omfang estimeres til at være enormt. På verdensplan blev i 2022 identificeret 115.324 mennesker som ofre for menneskehandel.⁷⁷ I Europa blev i 2022 identificeret 24.528 personer som ofre for menneskehandel. Det ses ikke opgjort, hvor mange af disse, der var ofre for handel til prostitution. De ses kun angivet, at 2497 af de 24.528 var handlet til tvangsarbejde⁷⁸, hvorudfra det kan udledes, at størstedelen af de resterende 20.000 i 2022 var ofre for handel til netop prostitution.

I 2023 blev 112 personer identificeret som ofre for menneskehandel af CMM.⁷⁹ Derudaf var 58 ud af de 112 personer handlet til prostitution.⁸⁰ Geografisk er der tale om, at ofrene kommer

⁷⁴ Ibid s. 20

⁷⁵ Ibid s. 17-18

⁷⁶ Ibid s. 18

⁷⁷ U.S (2023) s. 76

⁷⁸ U.S (2023) s. 86

⁷⁹ Social- og Boligstyrelsen (2014) s. 5

⁸⁰ Ibid s. 7

fra 35 forskellige lande, men Nigeria og Thailand ses at være dominerende med henholdsvis 20 og 17 ofre. Dette efterfulgt af Ukraine med 8 vurderede ofre og 7 fra Rumænien.⁸¹

Med 112 vurderede ofre i 2023, ses der at være tale om en stigning i forhold til de seneste år, hvor der i 2020 var 77 vurderede ofre, i 2021 var 80 og i 2022 var 73.⁸² Deraf var der tale om handel til prostitution i 44 tilfælde i 2020, 33 i 2021 og 38 i 2022.⁸³ I alt blev 230 mennesker vurderet som ofre for menneskehandel i perioden 2020-2023, hvoraf 163 var specifikt til prostitution.

CMMs opgørelse er umiddelbart det bedste bud på hvor mange ofre for menneskehandel, der er i Danmark. Det kan dog overvejes, om f.eks. de 112 identificerede ofre i 2023 også reelt er at betragte som ofre for menneskehandel ud fra en retsforfølgelsesbetragtning.

Dertil skal iagttages, at der for så vidt angår identifikation af ofre for menneskehandel, skal skelnes mellem identifikation med henblik på iværksættelse af en eventuel social indsats overfor ofret og identifikation med henblik på en strafferetlig vurdering af ofrets forhold. Den identifikation CMM og Udlændingestyrelsen foretager er i relation til en social indsats, og vurderingen bliver taget på baggrund af offerets egen forklaring. Vurderingen vil ikke i alle tilfælde være identisk med anklagemyndighedens strafferetlige vurdering i sager om overtrædelse af straffelovens § 262a, men det anerkendes, at CMMs/udlændingestyrelsens vurdering naturligt vil indgå i vurderingen.⁸⁴

Det specifikke antal af vurderede ofre for menneskehandel vurderes dermed ikke at være et nøjagtigt udtryk for, at alles konkrete historier vil kunne danne baggrund for en straffesag⁸⁵. Dette betyder samtidig ikke, at den strafferetlige vurdering er den rigtige, da mange faktorer kan spille ind i forhold til den strafferetlige vurdering af sagen, herunder forklaringer i retten, tekniske beviser mv.

CMMs antal identificerede ofre vurderes dog uafhængigt at ovenstående overvejelser, at kunne bruges som en klar indikator på, at der forefindes et større antal ofre for menneskehandel i Danmark.

6.1.1 Mørketal

Et er, hvor mange ofre der bliver identificeret. Noget andet er, hvor mange ofre der reelt er. For at blive en del af antallet af vurderede ofre er det forudsat, at ofret dels kommer i kontakt med myndighederne, dels ikke holder sin historie tilbage. Antallet af ofre må forventeligt være væsentligt større.

Fagperson fra AmiAmi bekræfter en forventning om et mørketal med: *”Der er jo også nogen, hvor man bare ved, at de sidder med en handelshistorie. Man ved det bare. Der hvor hun kommer fra. Det hun fortæller, som åbenlyst ikke er rigtigt. Og hendes måde at være på. Når hun sidder der i arresten, det er forfærdeligt.”*⁸⁶

⁸¹ Ibid s. 14

⁸² Ibid. 5

⁸³ Ibid s. 10

⁸⁴ SKR 2012-05-30 nr. 10129, afsnit 3

⁸⁵ Se TfK2011.1115 som eksempel

⁸⁶ Bilag 10,10.1, 10A, AmiAmi

Ligeledes gør fagperson fra Reden International: ”Lige nu har vi en gruppe thaier, hvor vi tænker, at selv med vores bedste indsatser i forhold til relationsarbejde, så er de svære at få til at åbne sig. Ens alarmklokker ringer. Måske er de væk i næste uge, og så får du aldrig at vide, hvad der foregår.”⁸⁷

Med en estimering af at menneskehandel udgør den 3. største industri i verden kun overgået af narko og våben, og samtidig ses som udpræget organiseret kriminalitet og at ofre netop karakteriseres ved ikke at søge kontakt til myndigheder, må berettiget forventes, at der er et stort mørketal i forhold til, hvor mange ofre for menneskehandel, der reelt befinder sig i Danmark.

6.2 Omfang af anmeldelser, sigtelser, tiltaler og domme

Indledningsvist følger i dette afsnit en kort forklaring på, hvad der er indeholdt i begreberne anmeldelse, sigtelse, tiltale og dom. Derefter følger anskueliggørelse af statistik på området.

En anmeldelse kan opstå ved, at politiet selv identificerer et muligt offer i forbindelse med f.eks. en et kontrolbesøg på et bordel. En anmeldelse kan også indgives af offeret selv, af andre myndigheder som CMM, af NGO-er der arbejder på området, af naboer til bordeller eller af andre landes myndigheder. Når en anmeldelse indgives, oprettes en anmeldelse i politiets systemer.⁸⁸

Politiet iværksætter efter anmeldelse eller af egen drift en efterforskning, når der er en rimelig formodning om, at et strafbart forhold, som forfølges af det offentlige, er begået.⁸⁹ En anmeldelse medfører derfor ikke nødvendigvis en iværksættelse af efterforskning, og af dette følger, at politiet kan afvise at indlede efterforskning, hvorefter der ikke foretages yderligere i sagen.⁹⁰ Hvis politiet vurderer, at efterforskning skal iværksættes, kan diverse efterforskningskridt medføre identifikation af mistænkte og senere sigtede. Når sagen er færdigefterforsket, vurderer anklagemyndigheden, om der skal rejses tiltale, eller om sigtelsen skal frafalde.⁹¹ At der er sket sigtelse i en sag, er således ikke ensbetydende med, at sagen ender i retten. Hvis anklagemyndigheden vurderer, at sagen skal afgøres i retten, så rejses tiltale af anklagemyndigheden.⁹² At der er rejst tiltale er ikke ensbetydende med, at tiltalte bliver dømt, idet den tiltalte kan blive erklæret skyldig eller frifundet.

Af opgørelse fra Rigsadvokaten følgende:

I 2022 var der 12 anmeldelser vedr. § 262a, mens der i 2023 var 36 anmeldelser.⁹³

I 2022 blev 14 personer sigtet for § 262a, mens 13 blev sigtet i 2023.⁹⁴

I 2022 blev der rejst tre tiltaler for § 262a, mens der i 2023 også blev rejst tre tiltaler.⁹⁵

I 2022 blev to dømt for § 262a, mens der blev tre dømt i 2023.⁹⁶

⁸⁷ Bilag 9, 9A, Reden International

⁸⁸ Preiur (2019) s. 161

⁸⁹ Rpl. § 742, stk. 2

⁹⁰ Rpl. § 749, stk. 1

⁹¹ Rpl. § 721 stk. 1 og stk. 2.

⁹² Rpl § 719

⁹³ REU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 941. Tabel 1.

⁹⁴ Ibid. Tabel 3

⁹⁵ Ibid. Tabel 4

⁹⁶ Ibid. Tabel 5

Hvis der ses tilbage på data fra de seneste ti år, kan det udledes, at 44 personer er dømt for menneskehandel. Heraf faldt der dom i 36 tilfælde fra 2014 til 2017, mens antallet fra 2018 til tidspunktet for opgørelsen var otte.⁹⁷

Det skal bemærkes, at der i dette afsnits benyttede statistik ikke er sondret mellem, om der er tale om handel/udnyttelse til prostitution eller andet. Det skal også bemærkes, at dataene er periodiseret efter, hvornår der i pågældende sag blev oprettet anmeldelse, hvornår der blev sigtet etc. Der vil derfor være en periodevis forskydning, da f.eks. antallet af sigtelser i 2023 kan vedrøre anmeldelser i 2022. Yderligere er tabellen er opgjort således, at man ikke kan se i hvor mange *sager*, der er rejst sigtelse. Der kan derfor være tale om fem sigtede i én og samme sag. Antallet er i den forbindelse således ikke et udtryk for i hvor mange sager, der er sigtet mistænkte bagmænd.⁹⁸

6.3 Delkonklusion

Det kan ud fra ovenstående konkluderes, at der er et misforhold mellem forventede antal ofre for menneskehandel og den faktiske retsforfølgning på området.

Den faktiske retsforfølgning ses så lav, at det understøtter antagelsen om, at der er barrierer, som hindrer retsforfølgning på området, hvorefter det er relevant at foretage en analyse med henblik på identifikation af disse barrierer.

Del 7

7.0 Hvilke barrierer kan hindre retsforfølgning af bagmænd for overtrædelse af strfl. § 262a om menneskehandel (til prostitution)

Som nævnt i afsnit 1.6 laves en operationel retssociologisk analyse for at besvare spørgsmålet. Analysen tager afsæt i, at der som minimum er otte hovedgrupper af faktorer, der kan have betydning for en retsregels virkning, og som også tidligere nævnt bygger besvarelsen hovedsageligt på indhentet empiri fra i alt ti interviews af aktører og fagpersoner i nær relation til retsforfølgelsesprocessen.

På baggrund af den indhentede empiri er der foretaget en bearbejdning og kategorisering af data fra de gennemførte interviews. Dette har ført til identifikation af en række barrierer, som vurderes at være medvirkende årsager til, at der ikke sker retsforfølgning i større omfang. Til lige er en enkelt barriere udfundet fra retspraksis, og i det omfang det vurderes nødvendigt, belyses de identificerede barrierer ved inddragelse af øvrig empiri. Barriererne behandles i særskilte afsnit i afhandlingen, men på trods deraf forekommer der ofte flere barrierer i ét afsnit. Det iagttages løbende, hvilken faktorgruppe en barriere udspringer fra.

Efter en uddybende introduktion til de otte faktorgrupper følger analysens resultat med de udfundne barrierer i særskilte afsnit.

⁹⁷ CMM.dk (u.å.)

⁹⁸ REU Alm. del – endeligt svar på spørgsmål 941 jf. forklaring til statistikken

7.1 De otte faktorgrupper

Under gr. 1, loven, ses bl.a. på lovens form, indhold, procedureregler samt sanktionsregler. Under gr. 2, retssystemet i øvrigt, ses loven i en bredere kontekst ud fra en betragtning om, at der i retssystemet kan være forhold, der modarbejder den enkelte lovs formål. Som konkrete eksempler kan nævnes bevisbyrderegler. Under gr. 3 betragtes myndighederne som en gruppe, der kan have indvirkning på en retsregels reelle indvirkning. Hvordan politiet f.eks. håndterer arbejdet med det kriminalitetsområde, loven vedrører, kan have betydning for lovens virkning. Derudover kan borgerne selv, jf. gr. 4 have en afgørende betydning, idet forskellige grupper af borgeres holdninger til loven kan have betydning. Under gr. 5, inddrages politik som faktor ud fra en betragtning om, at det politiske styrkeforhold og den politiske opbakning til loven kan have betydning for den måde, som loven efter sin vedtagelse, realiseres på. I gr. 6 anerkendes, at ressourcer også kan være medbestemmende for virkningerne af en lov. Dernæst kan forklaringer på retsreglers virkninger også findes i gr. 7, der omhandler hvilke kommunikationsprocesser, der anvendes/har været anvendt både til myndighederne og til borgerne. Dertil samler gruppe 8. de mere indirekte og strukturelle årsager. De ovenfor nævnte grupper anses som væsentlige faktorgrupper, men forhold der ikke indgår i de otte grupper, kan naturligt også have indflydelse på en lovs virkning.⁹⁹

7.2 At offeret ikke medvirker

Som noget af det første henledes opmærksomheden i alle interviews på, at det er svært at løfte bevisbyrden for menneskehandel. Specielt den omstændighed at få ofre ønsker at tale med politiet, forklares som en årsag til dels at få sager startet op og dels gør efterforskningen af menneskehandelssagen svær. Offerets manglende medvirken har både relation til faktorgruppe 4, hvor forklaringer på en lovs virkning søges fundet hos borgeren selv, som i denne kontekst er den forurettede, men også i faktorgruppe 2, idet en forurettedes manglende forklaring vurderes med konsekvens for muligheden for at løfte bevisbyrden. F.eks. forklares:

*"I de sager der så rammer os, der er det primært udfordringen med manglende medvirken fra offeret side, hvilket kan have baggrund i f.eks. frygt for repressalier f.eks."*¹⁰⁰ (fagperson fra Rigsadvokaten).

*"Det er jo tit det her med, hvis vi skal have den op i menneskehandel, så er der nogen, der skal fortælle os om det her tvangsmiddel, hvad er det præcist, der er sket, eller vi skal på anden vis kunne bevise det. Under hvilke former er vedkommende blevet udnyttet til at gøre sådan og sådan. Hvis ikke man vil fortælle om det, så er det rigtig svært at løfte menneskehandel, og så er vi nødt til at grave endnu dybere."*¹⁰¹ (Politi, UKA)

*"En af de store udfordringer med at få løftet bevisbyrden er, at man ikke har en forurettet som i en indenretlig afhøring eller i en afhøring vil fortælle om, hvad man har været udsat for. Lige fra hjemlandets udsendelse til hvorfor man ender i et eller andet hus et eller andet sted. Altså hvor skulle nogen fra Thailand eller Nigeria kende et hus i Skive eller i Frederiksværk eller andre små byer."*¹⁰² (Politi 3)

⁹⁹ Kristiansen og Dalberg-Larsen (2022) s. 266-268

¹⁰⁰ Bilag 11, 11A fagperson fra Rigsadvokaten

¹⁰¹ Bilag 8, 8A politi UKA

¹⁰² Bilag 7, 7A politi 3

At manglende medvirken fra forurettede er noget af det første opmærksomheden henledes på er ikke overraskende, da det også er den forklaring, der typisk gives, når medier har spurgt myndigheder, hvorfor der ikke er flere domme på området.¹⁰³ Ved et nyligt afholdt samråd om indsatsen på menneskehandelsområdet var det også Justitsministerens svar, at den største udfordring i forhold til retsforfølgelsen skal findes i offerets manglende vilje til at fortælle sin historie til politiet.¹⁰⁴

Forklaringerne på at ofrene ofte ikke ønsker at tale med politiet, forklares af politi, NGO og CMM samstemmende med, at der kan være tale om frygt for bagmænd, frygt for at der sker familien noget i hjemlandet, et pres pga. stor gæld, at de frygter hjemsendelse samt generel mistillid til myndigheder som politiet.¹⁰⁵ Det forklares også, at nogle ofre kan være afhængige af de penge de trods alt får og opfatter sig på en måde selv medvirkende og indforstået med det, der foregår.¹⁰⁶ Da der pr. definition er en bagmand, der på en eller anden måde har haft kontrol over offeret, er det ikke uforståeligt, at der er en barriere, der skal overvindes for mange ofre, inden de vælger at fortælle deres historie til myndighederne. Der kan siges at være en ulig magtbalance mellem offeret og bagmanden, hvad enten barrieren er begrundet i frygt eller økonomisk afhængighed. Der består dog en forskel i de to scenarier ved, at *frygten* bevirker en mistillid hos offeret om, at lovgivningen ikke beskytter, mens *afhængighedssceneriet* nærmere har karakter af en accept af at være et offer, hvorefter offeret ikke opfatter sig selv om et subjekt, der kan beskyttes af lovgivningen.

Den manglende velvillighed til at tale med myndighederne, herunder politiet, bevirker dels til at få sager anmeldes, men formodes også at medvirke til, at nogle sager der anmeldes f.eks. via CMM, indeholder så sparsomme oplysninger, at det ses som en udfordring i relation til at få løftet bevisbyrden. Når et offer for menneskehandel er identificeret, fører det til en bred vifte af muligheder bl.a. i form af indkvartering på et krisecenter eller lign., hvorefter en forberedt hjemsendelse som udgangspunkt påbegyndes. CMM beskriver, at nogle bare er interesserede i at komme hjem hurtigst muligt, og ”*en person der bare gerne vil hjem, er jo ikke motiveret til at dele særlig meget. De anmeldelser bliver jo typisk meget tynde og kan være svære for politiet at efterforske.*”¹⁰⁷

En anden konstaterer, ikke uvæsentlig barriere er, at ofrene til tider endda forsvinder kort efter anmeldelsen.

”*De skal så placeres et sted. Så er udfordringen, at de nemt falder tilbage. De kender jo ikke andre. De har ikke nogen social omgangskreds. Det er en af de store barrierer. Vi kan ofte ikke holde på dem. De kontakter det miljø, de kom fra, eller de kontakter nogen i deres hjemland, som så siger, at så kommer du hjem, eller også går du ud og arbejder videre. Bagmændene finder også ud af, at der er noget galt. Udfordringen er bare, at der formentlig er nogle bagmænd, der har adgang til at få nogen til at påvirke pigerne på de steder, hvor de placeres. Det har vi en hypotese om sker. De har kun dem, der var nede på bordellet eller den kontaktperson, de har fået.*” (politi 2).¹⁰⁸

At det opleves at ofre forsvinder derfra bekræftes af i interview med fagperson fra CMM:

¹⁰³ F.eks. Særkjær (2022)

¹⁰⁴ Folketinget (2024). 08.00 minutter inde i optagelsen

¹⁰⁵ Bilag 2, 2.1, 2A CMM, bilag 7, 7A politi 3 og bilag 10, 10.1, 10A AmiAmi

¹⁰⁶ Bilag 5.1 politi 1

¹⁰⁷ Bilag 2, 2.1, 2A CMM

¹⁰⁸ Bilag 6, 6A politi 2

”Vi oplever det indimellem, at lige pludselig er der nogen, der har taget deres ting og er smuttet. Og det kan der være forskellige grunde til.”¹⁰⁹

At offeret i disse sager kan forsvinde udgør en klar barriere i de tilfælde, at det sker. Netop derfor stilles store krav til politiet om at iagttage muligheden for at sikre en indenretslig forklaring hurtigst muligt, ligesom det stiller store krav til samtlige involverede aktører om at håndtere ofrene på bedst muligt måde for at sikre tryghed og tillid.

I et af interviewene med politiet blev fortalt om netop det med at opbygge tillid. At det er svært i de situationer, hvor et muligt offer netop er blevet frihedsberøvet efter en politiaktion på f.eks. et bordel for f.eks. ulovligt ophold. Politiet (2) forklarede, at det sjældent kan være forventeligt, at man får den sande historie lige efter, at et muligt offer er blevet truffet, da offeret har meget andet der fylder:

Når vi kommer ud og henter de her piger, så vælter deres korthus. De er i noget, jeg vil side stille med at være i en PTSD situation. De ved ikke, hvad de skal gøre i forhold til, at nu kan de ikke sende penge hjem til familien derhjemme. Altså hele deres korthus ramler. Og så skal jeg sidde og udrede dem der 3 timer efter, at jeg har truffet dem første gang. CMM er jo også med. De får jo den samme dårlige historie, som vi får. Hvis de så siger nok til CMM til, at de kan blive vurderet handlet, det er et fåtal, så sker der jo ikke mere.”¹¹⁰

Politiets pointe er, at det er forventeligt at offeret ikke åbner sig for politiet på dette tidspunkt. Det ligger ikke inden for afhandlingens ramme at vurdere, hvorvidt den socialfaglige efterfølgende indsats af CMM er fyldestgørende i forhold til at motivere et muligt offer til at fortælle mere til politiet, men det kunne overvejes om en indførsel af praksis med en pålagt opfølgning af politiet, som supplement til CMMs indsats, vil kunne medvirke til en nedbrydning af barrieren.

Kravet til at løfte bevisbyrden i en straffesag er stor. Efter princippet in dubio pro reo kræves, at beviset skal have sådan en styrke, at der ikke er nogen rimelig tvivl om, at den tiltalte er skyldig.¹¹¹ Står man uden den i sagen forurettedes forklaring, så må det anerkendes, at ofrenes ofte manglende medvirken til sagens opklaring må betragtes som en barriere, idet bevisbyrden unægtelig vil være svær at løfte uden en forklaring.

7.3 Brug af indenretslige afhøringer når ofret medvirker

I afsnittet identificeres to barrierer i forhold til brugen af indenretslige afhøringer. Afsnittet tager afsæt i eksempler fra retspraksis, hvor indenretslige afhøringer har været anvendt, men også i det empiriske materiale fra de foretagne interviews.

Det er væsentligt at bemærke, at det ikke er alle ofre, som ikke ønsker at afgive forklaring. Når der rejses tiltale, så medvirker ofret typisk med en forklaring. Fagansvarlig fra Rigsadvokaten forklarede:

¹⁰⁹ Bilag 2, 2.1, 2A CMM

¹¹⁰ Bilag 6, 6A politi 2

¹¹¹ Kistrup mfl. (2018) s. 637

”Der hvor der så bliver rejst tiltale, så medvirker forurettede ofte. Fra retspraksis har vi eksempler på indenretslige afhøringer, så det er et redskab, der også bliver anvendt. Ligesom det bliver anvendt i typisk andre sager af organiseret karakter.”¹¹²

Af retspraksis kan ses, at indenretslige afhøringer anvendes. F.eks. blev der i sagen om de fire brasilianske ofre (se afsnit 3.7.2) lagt vægt på tre forurettedes indenretslige afhøringer, og i sagen blev domfældt for strfl. § 262a.¹¹³ Fagpersonen med erfaring fra bl.a. anklagemyndigheden, hvis erfaring bl.a. indbefatter denne konkrete sag, har om sagen udtalt:

”Helt afgørende blev det at vi fik afholdt et retsmøde, hvor vi fik dem indenretsligt afhørt og fik deres forklaringer. Det er alfa og omega. Folk lukker jo ofte i, når der er gået noget tid, og de her kvinder opholdt sig jo illegalt i Danmark for de havde opholdt sig uden arbejdstil-ladelse, og vi vidste jo godt, at når de blev sendt hjem til Brasilien, så ville det få meget lange udsigter at få dem tilbage til Danmark. Vi nåede kun at få foretaget indenretslig afhøring af tre af pigerne. Den 4. nåede vi ikke, men hun var den mindst vigtige, og det var heller ikke nødvendigt for at føre sagen. Vi fik det ud af det, vi gerne ville”.¹¹⁴

Da der netop er risiko for, at ofret kan forsvinde inden en sag er klar til hovedforhandling, fremgår det af rigsadvokatmeddelelse om menneskehandel og menneskeudnyttelse, at politiet og anklagemyndigheden tidligt i efterforskningsfasen skal overveje, om der skal ske indenretslig afhøring af ofret.¹¹⁵ Rpl § 747, stk. 2 angiver hjemlen til, at der efter anmodning afholdes retsmøde, når det er påkrævet for at sikre bevis, som må befrygtes vil gå tabt. Bestemmelsen har bl.a. anvendelsesområde overfor vidners og forurettedes forklaringer, hvor der er grund til at frygte for repressalier eller trusler mod den pågældende.¹¹⁶ Når den indenretslige afhøring foretages, skal der være en forsvarer til stede for den sigtede eller mistænke.¹¹⁷

Dommen, U.2023.1278 ses som et godt eksempel på berettigelsen af brugen af indenretslige afhøringer. I den kontekst må brugen af indenretslige afhøringer ses som et værktøj til forbedring af at opnå vidneforklaringer fra ofrene og ikke som en barriere. På baggrund af analysen har det dog vist sig, at selve anvendelsen af disse indenretslige afhøringer medfører, hvad der kan betragtes som mindre barrierer. Først behandles en barriere i form af at manglende iagttagelse af processuelle fejl. Derefter behandles en barriere i form af nødvendigheden i at iagttage en høj detaljegrad af hensyn til bevisets værdi til domsforhandlingen.

Fra retspraksis kan konstateres, at der i sagen 2014.630V skete frifindelse, da de indenretslige afhøringer i sagen ikke kunne anvendes som bevis. Der var to tiltalte i sagen (T1 og T2), hvoraf T2 blev frifundet. Der var foretaget indenretslig afhøring af to forurettede. Da afhøringerne blev foretaget, var T2 endnu ikke sigtet i sagen, men han havde fået en forsvarer beskikket. Denne var ikke til stede under afhøringen og havde dermed ikke haft mulighed for at stille spørgsmål til de forurettede. Med den begrundelse og da de forurettedes forklaringer var de reelt afgørende beviser for menneskehandlen, kunne de indenretslige afhøringer ikke bruges som bevis, og dette medførte frifindelse for T2s vedkommende, mens T1 derimod blev dømt.¹¹⁸

¹¹² Bilag 11, 11A Rigsadvokaten

¹¹³ U.2023.1278. Og se også AM2022.04.07B som eksempel

¹¹⁴ Bilag 3, 3A anklagemyndighed og domstolene

¹¹⁵ RA afsnit 2.5.3

¹¹⁶ Karnov, rpl § 747, note 3710

¹¹⁷ RA afsnit 2.5.3

¹¹⁸ TfK2016.9

I sagen Tfk.2016.9 blev tiltalte (T) dømt for § 262, stk. 1 nr. 4 i byretten, men blev frifundet i landsretten. T blev i byretten også dømt for fire tilfælde af rufferi jf. § 233 ved i en flerårig periode, at have stået for driften af fire bordeller med udenlandske kvinder. T ankede kun dommen for menneskehandel. I sagen var der afgivet forklaring indenretsligt af flere kvinder. Tiltalen vedrørte en retsstridig fremkaldelse og udnyttelse af en vildfarelse hos en forurettede (F) fra Estland, idet F i Danmark skulle arbejde som topløs danser hvorefter det, da hun var ankommet til Danmark, viste sig, at hun skulle arbejde som prostitueret, hvor hun kun selv fik 50 procent af sin indtjening for prostitutionen.

I byretten blev lagt vægt på Fs forklaring, en mailkorrespondance mellem T og F samt at F havde kontaktet sin ambassade kort efter ankomsten til Danmark. Af landsrettens begrundelse fremgik: *At det på baggrund af, at F ikke havde afgivet forklaring for landsretten, og da den ovenfor nævnte mailkorrespondance ansås for dels at være ufuldstændig og dels at være af et usikkert meningsindhold, var der ikke ført det fornødne bevis, hvorefter T blev frifundet.*¹¹⁹

Frifindelsen findes dermed bl.a. med argumentation om, at F ikke havde afgivet forklaring i landsretten. Som udgangspunkt vil enten den indenretlige afhøring eller den i byretten afgivne forklaring være nok, men der kan være omstændigheder som landsretten sætter spørgsmålstejn ved og som vurderes nødvendigt at få uddybet.¹²⁰ Flere faktorer har naturligt spillet ind i forhold til bevisbedømmelsen, men uafhængigt af dette kan af dommen udledes, at i en efterforskning af en så grov forbrydelse, hvor det er kendt, at forurettede ofte forlader landet inden endelig dom, der skal være en skærpet opmærksomhed på grundigheden af indenretslige afhøringer i forhold til sikringen af den nødvendige bevisværdi. Et perspektiv fra fagperson med erfaring fra anklagemyndigheden og domstolene har ledt til identifikationen af den barriere:

*”Et er at man får lov at dokumentere en retsbogsforklaring. Noget andet er den bevismæssige vægt. Det er to forskellige ting. Et er at man kan få lov at læse den op. Noget andet er, kan de så bruges til noget? Der handler det selvfølgelig om, at der er andet, der støtter forklaringerne samt detaljeringsgraden i afhøringerne. Også hvis der er flere, og de fremstår enslydende.”*¹²¹

Muligheden for brug af indenretslige afhøringer vurderes som et væsentligt og brugbart redskab i efterforskninger mod menneskehandel. Dog kan det konstateres, at brugen medfører, at væsentlige aspekter skal iagttages, når værktøjet anvendes. En indenretslig afhøring er kun brugbar, hvis alle processuelle regler er iagttaget, og en indenretslig afhøring er kun reelt brugbar, såfremt afhøringen har været grundig og detaljeret, da beviset ellers ikke vil blive højt vægtet, og da der vil være stor risiko for, at væsentlige detaljer fremstår ubesvaret. Barrierer ved brugen af indenretlige afhøringer relaterer sig overvejende til faktorgruppe 2, retssystemet i øvrigt. Dog også til gruppe 4, idet brugen af indenretslige afhøringer afhænger af, at offeret i det hele taget vil medvirke og i øvrigt formår at bidrage med den nødvendige detaljegråd.

7.4 Indførsel af strfl. § 262b

Når en svær bevisbyrde er en konstatering, så er det nærliggende at lave lovgivningsmæssige initiativer som løsning. Dette er allerede tilfældet i forhold til strfl. § 262a, da der i en erkendelse fra politisk side af at for få gerningsmænd dømmes for menneskehandel, den 24. maj

¹¹⁹ Tfk2016.9

¹²⁰ Bilag 11, 11A Rigsadvokaten

¹²¹ Bilag 3, 3A fra anklagemyndigheden og domstolene

2022 blev indført en nye bestemmelse i form af §262b om menneskeudnyttelse i den danske straffelov. At der er indført en ny bestemmelse, skal naturligvis ikke ses som en barriere. Det synes dog væsentligt at inddrage bestemmelsen, idet den er indført netop på baggrund af, at det blev vurderet, at det var svært at løfte bevisbyrden til domfældelse for strfl. § 262a.¹²²

Bestemmelsen skal forstås i sammenhæng med strfl. § 262a, da den indeholder de samme handlinger som rekrutterer, transporterer, huser, som strfl. § 262a også indeholder. Den afgørende forskel set i forhold til strfl. § 262a er, at der ikke stilles krav om, at der skal være anvendt tvangsmidler, samt at bagmanden personligt skal opnå økonomisk vinding ved udnyttelsen. Der indgår i stedet i gerningsindholdet, at der skal være sket en ”udnyttelse” af et offer, og at der i den forbindelse skal være tale om ”åbenlyst urimelige forhold”.¹²³ I forhold til prostitution kan i den vurdering inddrages, hvor meget den prostituerede modtager i løn, under hvilke forhold arbejdet udføres, hvor mange timer der arbejdes, og under hvilke forhold personen huses i forbindelse med arbejdet.¹²⁴

På trods af at loven blev indført for ca. 2 ½ år siden, er der endnu ikke faldet en eneste dom på området.¹²⁵ Det kan det dog ikke afvises, at der er sager på vej i retssystemet, idet ni personer ses at være sigtet for menneskeudnyttelse i 2023.¹²⁶

Uagtet om nogle af sigtelserne fører til tiltale, så er det forsvindende få sager, og det må konkluderes, at det lovgivningsmæssige initiativ ikke har været løsningen på udfordringen med en lav grad af retsforfølgning. Dette må ses som en klar indikation på, at det er nødvendigt at kigge andre veje og i andre faktorgrupper for at finde løsninger på nedbrydelse af andre eksisterende barrierer.

7.5 De få domme – en barriere i sig selv

*”Der er flere kredse, der i 2023 ingen anmeldelser og ingen sigtelser havde. Så er det også svært at blive god til noget.”*¹²⁷ (politi, UKA)

At den faktiske retsforfølgning er lav er konstateret i del 6. Det lave antal domme kan i sig selv betragtes som en barriere, som medfører flere uhensigtsmæssigheder.

Når der behandles så få sager, som tilfældet er, så sker der ikke kompetenceopbygning på området. Manglende erfaring med et kriminalitetsområde kan formodes at øge risikoen for processuelle fejl, oversete indikatorer, fejlagtig fortolkning af bestemmelsens rækkevidde mv. for så vidt angår både hos politi og anklagemyndighed, og derfor kan bestemmelsens ringe grad af anvendelse i sig selv vurderes som en barriere.

Yderligere kan fra et interview med en respondent udledes, at bestemmelsen, formentlig grundet de få synlige resultater, har fået en fortælling på sig om, at bevisbyrden nærmest er umulig. Med udsagn som: *”efter at have stødt panden i muren mange gange, så blev § 262a mere eller*

¹²² Transportministeriet (2022) s. 18

¹²³ Karnov strfl. §262b, note 1561

¹²⁴ LFB 2022-05-05 nr. 111, afsnittet: Til nr. 3

¹²⁵ REU alm del – endeligt svar på spørgsmål 941 s. 2

¹²⁶ Ibid, Tabel 3

¹²⁷ Bilag 8, 8A politi, UKA

mindre en uopnåelig paragraf”¹²⁸ og ”der er en indarbejdet skepsis ved menneskehandelsparagraffen. Nu har vi fået den nye og så må vi se, om vi ikke kan kigge på det med nye briller”¹²⁹ kan udledes, at der er en skepsis forbundet til bestemmelsen, hvilket kan bevirke, at efterforskninger ikke startes op, ”da det jo alligevel ikke fører til noget”.

Yderligere sender få domme et signal om, at en lovgivning ikke virker. Bagmænd oplever dermed et frit spil og kun en nærmest teoretisk mulighed for at blive retsforfulgt.

Når ”de få domme” anskues som en barriere i sig selv, ses det at have konsekvens for borgeren (bagmænd) under faktorgruppe 4 samt politiet i faktorgruppe 3.

7.6 At der ikke er en specialiseret landsdækkende enhed

I dette afsnit behandles identificerede barrierer, der alle har det til fælles, at de relaterer sig til politiets håndtering af kriminalitetsformen og dermed til faktorgruppe 3, der netop søger svar ved at undersøge myndigheders virke. Det samme er tilfældet i de to følgende afsnit, 7.7 og 7.8.

Der vil indledningsvist gives et overordnet overblik over de forskellige politikredse i Danmark, herunder i forhold til, hvor opgaven med menneskehandel er forankret. Da menneskehandel beskrives som en type af organiseret kriminalitet redegøres også for nærmere for, hvad organiseret kriminalitet er for en størrelse. En overordnet forståelse for politikredsene og deres arbejdsområder er væsentlig, idet analysen af den indhentede empiri, giver anledning til at konkludere, at en anden forankring af opgaven – i en landsdækkende specialiseret enhed – ville kunne bidrage til en mere kvalificeret indsats på menneskehandelsområdet.

Dansk Politi er opdelt i 12 geografiske politikredse, som er afgrænset ved, at de har deres eget geografiske område. Disse kan karakteriseres som almindelige kredse og eksempler herpå er f.eks. Københavns Politi, Nordsjællands Politi, Syd- og Sønderjyllands Politi og Østjyllands Politi. Disse kredse behandler som det klare udgangspunkt den kriminalitet, som sker inden for deres kredsgrænse.¹³⁰

Den 1. januar 2022 blev oprettet yderligere én politikreds. National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) er en landsdækkende kreds, som håndterer indsatsen mod de mest komplekse og alvorlige sager om organiseret kriminalitet, økonomisk kriminalitet og digital kriminalitet.¹³¹ I forhold til menneskehandel er det defineret, at NSK varetager efterforskning og strafforfølgning vedrørende organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter.”¹³²

I de alm. politikredse forefindes en afdeling for organiseret kriminalitet. I afdelingen for organiseret kriminalitet er politibetjentene specialiseret i at lave såkaldt fremadrettet efterforskning, også kaldt proaktiv efterforskning. En fremadrettet efterforskning er karakteriseret ved, at man gør brug af f.eks. aflytninger, rumaflytninger, observation mv. og følger en kriminel gruppering

¹²⁸ Bilag 7, 7A politi 3

¹²⁹ Bilag 7, 7A politi 3

¹³⁰ Politiet.dk (u.å.)a

¹³¹ Politiet.dk (u.å.)b

¹³² BKG 2021-12-28 nr. 2645 § 1 nr. 3

eller kriminel persons færden i den hensigt at afdække et handlingsforløb, kontaktflader som forbrydelser. En bagudrettet efterforskning, som størstedelen af politiet efterforskninger er, er derimod karakteriseret ved, at forbrydelse er sket og er afsluttet. Der er én, der anmelder noget, og så forsøger man på bagkant at finde beviser for, hvad der er sket.¹³³

Udlændingekontrolafdelingen (UKA Vest) er en del af Syd- og Sønderjyllands Politikreds. UKA Vest, som har karakter af en selvstændig enhed i selve politikredsen, har siden maj 2022 haft en national opgave i at foretage national monitoring på området. Den nationale monitoring foretages på baggrund af den politimæssige indsats i kredsene samt på baggrund af viden, baggrund og efterretninger på området. Opgaven varetages hovedsageligt af en medarbejder, som er analytiker.¹³⁴

Kriminalitetstypen menneskehandel benævnes i alle sammenhænge, herunder i forarbejder til strfl § 262a som i internationale konventioner, som værende organiseret kriminalitet. Også repræsentanter fra de forskellige aktørgrupper giver beskrivelser, der tydeligt indikerer, at kriminalitetstypen opleves organiseret. F.eks. beskriver AmiAmi, at kvinderne konstant og meget ofte flyttes rundt mellem bordeller i landet¹³⁵, ligesom politiet beskriver, at der virkelig er nogen, der trækker i trådene, og at kvinderne ikke blot ses at blive flyttet rundt mellem bordeller i Danmark, men at det også sker mellem lande.¹³⁶ Et eksempel, der tydeliggør det organiserede aspekt i sagerne, og at kriminalitetstypen sker i Danmark, er givet af politiet (UKA), som i interview refererede fra en sag, som svensk politi fortalte om på en konference:

”F.eks. var jeg i Stockholm i april i år, hvor vi hørte om en sag. Den handlede om prostitution på massageklinikker. Der kunne man se, at der var en af bagmændene, der havde den samme rute gennem Europa hver uge. Jeg kan ikke huske ruten helt præcist, men han landede et eller andet sted i Tyskland, jeg mener det var Frankfurt. Han fløj til Danmark, til Sverige, til Norge og retur. Det gjorde han hver eneste gang. Det man vidste var, at han i Sverige hver gang, det var, at han hentede en masse kontanter i sådan nogle bagagebokse på banegården. Man ville jo nok kunne få en direkte afgang fra Frankfurt til Stockholm, så allerede der har vi jo grund til at tro, at der også skete noget lignende i Danmark og de andre steder på området. Det var ikke en oplysning, vi var blevet bibragt. Og hvad skulle vi gøre med den, hvis vi havde fået den? Skulle vi så have en JIT¹³⁷ med svenskerne eller skulle vi have egen efterforskning på baggrund af det – og hvem skulle så have den? Så der er kæmpe potentiale på området, som er uforløst, sådan som det er nu, og derfor kan sagerne have endnu større omfang rundt omkring.”¹³⁸

Beskrivelsen i citatet er et eksempel på, at menneskehandel har høj grad af organiserethed samt netop også indeholder det grænseoverskridende element – og det sker også i Danmark. At citatet slutter med en refleksion over, hvor en sådan sag skal håndteres, og at dette tilsyneladende ikke ligger fast, er en klar indikation på, at der er en barriere i forhold forankringen af efterforskning af menneskehandel.

¹³³ Bilag 7, 7A politi 3

¹³⁴ REU alm. del – svar på spm. 473

¹³⁵ Bilag 10, 10.1, 10A AmiAmi

¹³⁶ Bilag 5, 5A politi 1

¹³⁷ JIT er forkortelse for Joint Investigation Team, hvilket oprettes når flere lande arbejder sammen om tværnationale strafferetlige efterforskninger

¹³⁸ Bilag 8, 8A (politi UKA)

Ud fra beskrivelsen af hvad NSK håndterer, vil det være nærliggende at antage, at NSK tager del i retsforfølgning af bagmænd for menneskehandel, idet der jo netop er tale om organiseret og grænseoverskridende kriminalitet.

Et fund i undersøgelsen er dog, at menneskehandelsefterforskninger, modsat denne antagelse, som udgangspunkt helt klart ikke er forankret i NSK. F.eks.: *”På trods af at NSK er omtalt i handlingsplanen og egentlig burde være dem, der sad for bordenden så synes jeg de glimrer ved deres fravær ved samtlige indkaldte møder, der har været på det her område”*.¹³⁹ (Politi 2)

Det kunne dog godt antages, at respondenterne ikke havde det fulde kendskab til NSKs opgavevaretagelse på området, men opfattelserne om, at NSK slet ikke bidrager på menneskehandelsområdet harmonerer med, at NSK efter anmodning har oplyst, at de ikke endnu ikke har efterforsket sager om menneskehandel.¹⁴⁰

Hvad der skal til for at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter, som er forudsætningen for, hvornår NSK kan overtage en efterforskning fra en alm. politikreds, fremstår stadig udefineret.

Flere respondenter har udtrykt, at såfremt der var en landsdækkende enhed på området, så ville dette kvalificere efterforskningen mod bagmændene. Dette med baggrund i at menneskehandel netop er politikredsgrænseoverskridende og endda landegrænseoverskridende. F.eks.:

*”Jeg har i årevis været fortaler for, at man lavede en form for taskforce – måske en øst og vest model – fordi netop det her område er jo politikredsoverskridende og endda landegrænseoverskridende – og enormt organiseret. Det er for meget for en politikreds. Det med de ressourcer de har til rådighed – at løfte sådan en opgave – at komme i dyblen – altså vi kradser kun i lakken som det er i dag. Det er jo synd”*¹⁴¹ (politi 2)

Det beskrives af politiet (UKA) som, på baggrund af deres opgave med den nationale monitoring af området, også har til opgave at deltage i internationale fora, at de kan se, at de lande, som Danmark normalt sammenligner sig med i forhold til retsforfølgelse, de er længere fremme end Danmark. Det blev forklaret, at bl.a. Sverige og Norge har enheder med specialister, som kan rekvireres fra nationalt hold og at dette tilsyneladende ses at give resultater.¹⁴² Petay Nestorova, der er leder af Europarådets afdeling for bekæmpelse af menneskehandel, udtalte i forlængelse af Europarådets ekspertgruppes (GRETA) seneste rapport en kritik mod de få domme og efterforskninger i Danmark. Hun udtrykte i den forbindelse, at der ses at falde flere domme i andre europæiske lande og nævnte Norge og Belgien som lande, de kunne se, gør fremskridt netop pga. oprettelsen af specialiserede enheder.¹⁴³

I det følgende inddrages perspektiver fra NGO-er, der beskriver uhensigtsmæssigheder forbundet med, at opgaven er delt ud på alle politikredse. F.eks.:

”Der er ikke et frit flow mellem kredsene. Det har vi oplevet nogle gange. Vi oplevede det bl.a. i en meget grov sag, hvor en kvinde kontaktede os. Hun havde anmeldt det på en politistation

¹³⁹ Bilag 6, 6A politi 2

¹⁴⁰ Bilag 1, mail NSK af 4. sep. 2024

¹⁴¹ Bilag 6, 6A politi 2

¹⁴² Bilag 8, 8A politi UKA

¹⁴³ Jorsal m.fl. (2022)

i Danmark, men det var der ikke sket noget ved. At få en politikreds til at samle den her sag, det tog os nok det meste af et halvt år, da sagen involverede flere kredse.”¹⁴⁴ (AmiAmi)

En almindelig politikreds beskæftiger sig med kriminalitet i eget geografiske område, og såfremt en forbrydelse ikke kun begrænser sig til en kreds, hvem skal så tage ansvaret for efterforskningen? Det er sikkert ligetil i mange tilfælde, men var i hvert fald åbenbart problematisk for politiet i det konkrete eksempel. I sådanne tilfælde opstår en uforholdsmæssig magtbalance mellem offeret/NGO og på den anden side politiet. Et offer for menneskehandel har en NGO eller CMM til at udligne styrkeforholdet, men alligevel bør man som hvilken som helst, kunne have tillid til, at politiet tager hånd om en sag – uafhængigt af, om den involverer andre politikredse.

Med baggrund i ovenstående kan konkluderes, at den nuværende forankring af indsatsen udgør en barriere, idet indsatsen er fordelt blandt landets almindelige politikredse. Dette medfører forskellige måder at håndtere og prioritere sagerne på, ligesom at der ikke skabes rutiner og kompetencer. Der peges på, at kriminalitetsformen er for kompleks for den enkelte politikreds, og at kredsgrænser kan hæmme handling. Dette vil en specialiseret enhed være løsningen på. Der eksisterer allerede en landsdækkende politikreds, så det vil være oplagt at flytte efterforskning af kriminalitetsområdet til NSK. Forflyttelsen vil samtidig bevirke, at området derved kommer til at blive håndteret mere proaktivt og med benyttelse af fremadrettede efterforskningsskridt. En samtidig forflyttelse af den nationale opgave med monitorering af området skal samtidig flyttes, således indsatsen og overblikket er samlet.

7.7 Prioritering og målkrav

Selve politiets ”prioritering” af opgaven bringes i spil, og dette vedrører som nævnt under afsnit 7.6 igen faktorgruppe 3. Faktorgruppe 5 om politiks rolle bliver samtidig meget relevant, da politiets oplevelse er, at et mere tydeligt fokus fra politisk side er nødvendigt. Faktorgruppe 6 om ressourcer ville være nærliggende at referere til, idet prioritering implicit handler om, at man er nødt til at prioritere ud fra de ressourcer, man har. Det bemærkes dog, at der af respondenterne rent faktisk ikke henvises til, at flere ressourcer ønskes, det handler nærmere om prioritering.

Gennemgående efterlades det indtryk, at reel efterforskning rettet mod bekæmpelse af menneskehandel ikke har høj prioritet. Dette udtrykkes af politiet selv samt af øvrige respondenter. Dette udtrykkes ikke som en kritik af politiet, men statueres blot som en helt grundlæggende forklaring på, at der ikke efterforskes mere, hvilket har den følge, at få bagmænd dømmes. Politiet har mange opgaver, og der foretages mange prioriteringer både kortsigtet og langsigtet i forhold til, hvad der skal behandles. Da dette af respondenterne var et gennemgående tema, følger flere citater, der alle har det tilfældes, at de bidrager til en forståelse af, at der i hvert fald efter respondenternes opfattelse kan gøres mere på området, hvis det prioriteres. Samtidig udtrykkes, at det er nødvendigt med politisk fokus og måltal.

”Der er ikke ret mange, der gør noget ved det. Der har været noget fokus på det, men det har ikke været sådan et politisk fokusområde. Det har ikke været et målområde. Det håber vi, at det bliver faktisk”¹⁴⁵. (politi 1)

¹⁴⁴ Bilag 10, 10.1, 10A AmiAmi

¹⁴⁵ Bilag 5, 5A politi 1

”Jeg forstår godt, at der er mange prioriteter i en politikreds. Man bliver målt stort set på alt i øjeblikket, så man vil gerne i mål med det, man bliver målt på. Så er der nogen ting, man må lade ligge.”¹⁴⁶ (Politi UKA)

”Så skal det blive et tema for dansk politi, som så skal styres af nogen, der får opgaven. Der er bare så mange andre opgaver, der konkurrerer med den her, så den ligger ikke forrest. Med mindre vi får besked på det. Jeg tror, at jeg skal oversætte det med, at hvis der skal mere tryk på det her område, så tror jeg ikke, at det kommer fra politikredsene selv, med mindre at efterretningsbilledet lokalt viser det, så skal der komme noget fra nationalt hold eller fra internationalt hold.”¹⁴⁷ (politi 3)

”Og vi er selvfølgelig ude i en snak om, hvad har man af ressourcer? Hvad prioriterer man? Hvad har man af måltal? Der er jo måltal på en lang række af politiets arbejde og det er der ikke for menneskehandel. Man kunne starte med at have nogle måltal, for så skal de vælge nogen sager og efterforske.”¹⁴⁸ (Reden International)

”Det er et område, hvor man egentlig nok er nød til at sige noget fra centralt hold. Sige til kredsene, at det ikke er nok, at vi beder jer om at prioritere det, i SKAL prioritere det, i SKAL levere et bestemt antal sager. Men det er jo altså også tunge sager, der er jo meget efterforskning. Jeg tror simpelthen, at det er manglende prioritering i kredsene, som kan skyldes mange ting.”¹⁴⁹ (Fagperson med erfaring fra anklagemyndigheden og domstole)

Typisk hvert 4. år udfærdiger regeringen en aftale for politiet og anklagemyndigheden. Aftalen benævnes ”flerårsaftalen”. I aftalen reguleres forhold som organisatoriske ændringer samt tilførsel af eventuelle ressourcer, og der udpeges også fokuspunkter i form af kriminalitetsområder, der skal have særligt opmærksomhed. Flerårsaftalen fra 2020-2023 (som er forlænget til 2024) har bl.a fokus på oprettelsen af NSK, oprettelse af nærstationer, fokus på håndtering af terror samt på voldtægtsager samt digital IT og økonomisk kriminalitet.¹⁵⁰

Selvom dette har været overordnede fokusområder siden 2020 betyder det naturligt ikke, at politiet slet ikke prioriterer andre ting, herunder at efterforske menneskehandelssager. Men baseret på forklaringer i de foretagne interviews, herunder politiet selv, ses det gennemgående, at det opleves, at opgaven med bekæmpelse af menneskehandel ikke har prioritet. Det peges på som en nødvendighed, at nogen udefra siger, at ” det her det skal i”. Der er indført ny bestemmelse, og der er indført NSK. Dette viser et politisk ønske om at prioritere området. Den nye bestemmelse har bare ikke fået effekt, og NSK har ikke efterforsket en eneste sag om menneskehandel. Initiativerne skal således følges op med direkte krav om, at hver kreds skal foretage et antal efterforskninger årligt – eller et krav om, at NSK som landsdækkende enhed forpligtes til at lave fremadrettede/proaktive efterforskninger på området. Det skal derfor anbefales, at der i den kommende flerårsaftale træffes prioriteringer til fordel for at forøge retsforfølgningen mod bagmænd til menneskehandel.

¹⁴⁶ Bilag 8, 8A politi UKA

¹⁴⁷ Bilag 7,7A politi 3

¹⁴⁸ Bilag 9, 9A Reden International

¹⁴⁹ Bilag 3, 3A fra anklagemyndigheden og domstolene

¹⁵⁰ Justitsministeriet (2020)

7.8 Anmeldelsespraksis hos politiet

I 2022 blev af Danmarks Radio publiceret podcasten ”Det brændte bordel”. Podcasten skildrede bl.a. et offer, som af CMM er identificeret som offer for menneskehandel. Offeret er fra Thailand og som dæknavn bruges navnet ”Anong” (A). A er en af dem, som på trods af frygt for sin bagmand, har trodset barrieren for anmeldelse.¹⁵¹ På baggrund af Anongs fortælling og med afsæt i interview med respondent fra DR i form journalisten, der lavede podcasten, er der identificeret en barriere med relation til politiets praksis med oprettelser af anmeldelser for menneskehandel.

I det foretagne interview forklarede respondenterne fra DR, at hun i forbindelse med behandlingen af Podcasten fik fuldmagt fra A til at indhente alt tilgængeligt materiale fra myndighederne vedr. menneskehandelssagen. Heriblandt fik hun aktindsigt fra politi, udlændingestyrelsen og CMM. På baggrund heraf er der skabt overblik over hændelsesforløbet i forhold til As anmeldelse af menneskehandel, som er det væsentlige i afhandlingens kontekst.

Derfra forklares, at A indledningsvist fik hjælp af en NGO, som brobyggede til CMM. CMM skrev til den politikreds, hvor A befandt sig, at de havde en kvinde, som ønskede at tale med politiet om, at hun havde været udsat for menneskehandel. Der blev foretaget afhøring af A. Hun blev i den forbindelse sigtet for ulovligt ophold, som man gør, når man er ulovligt i Danmark, og afhøringen blev foretaget under sagen om ulovligt ophold. I afhøringsrapporten, som blev udleveret ved aktindsigten fremgår, ”at det er politiets opfattelse at ”[]” er blevet handlet. Da A havde fået status af at være offer for menneskehandel, kom A på krisecenter et andet sted i landet. Ca. tre måneder efter blev det erfaret, at der ikke var oprettet en reel anmeldelse om menneskehandel i forbindelse med Anongs afhøring om det ulovlige ophold hos politiet. Derfor blev lavet endnu en anmeldelse direkte om menneskehandel og rufferi, og den blev sendt til den politikreds, som A nu befandt sig i. Ca. ½ år senere blev denne anmeldelse sendt videre til den politikreds, hvor gerningsstedet var, dvs. der hvor bordellet var beliggende. Respondenten fra DR oplyste, at den første politikreds har beklaget forløbet og udtrykt, at det var en fejl, at de ikke håndterede anmeldelsen.¹⁵²

Ud fra eksemplet kan udledes, at et formodet offer ønskede at anmelde sig udsat for menneskehandel, men der blev derefter ikke påbegyndt en efterforskning. Om Anong direkte har udtrykt ”jeg vil anmelde, kan selvfølgelig ikke siges, men dette er for så vidt også ligegyldigt, da politiet ved rimelig formodning om, at et strafbart forhold er begået jf. rpl §742, stk. 2 er forpligtet til at påbegynde en efterforskning, ligesom det følger af Danmarks internationale forpligtelser, at en anmeldelse ikke afhænger af en anmeldelse fra et offer. Hvad der er årsag til, at den første politikreds ikke handlede på anmeldelsen kan naturligt ikke siges med sikkerhed. Dog kan dog siges, at politimanden, der oprettede rapporten havde mistanke om menneskehandel¹⁵³. Det kan udledes, at politikredsen har beklaget og udtrykt, at der var sket en fejl¹⁵⁴, ligesom det kan udledes, at såfremt der ikke er en klar strategi om, at der skal oprettes en anmeldelse, dvs. et journalnummer på en menneskehandelssag, når en persons forklaring giver anledning til blot en rimelig formodning for mistanke, så er der risiko for, at sager ikke følges op.

En af respondenterne fra politiet er uafhængigt af ovenstående kommet med perspektiver, der bestyrker, at en mangel på stringent anmeldelsespraksis er en barriere. Det beskrives, at der på

¹⁵¹ DR.dk (2022) og DR.dk (u.å.)

¹⁵² Bilag 4, 4A journalist fra DR

¹⁵³ Jorsal m.fl. (2022) (foto af del af politirapporten)

¹⁵⁴ Ibid og bilag 4 og 4A journalist fra DR

baggrund af en gængs opfattelse i politiet om, at sagerne ikke fører til noget eksisterer en tilbøjelighed til ”at springe over hvor gærdet er lavest”. Såfremt en kvinde fra f.eks. Nigeria træffes på et bordel, frihedsberøves kvinden pga. ulovligt ophold. Så oprettes en sag vedr. ulovligt ophold, hvor hun er sigtet, og hvor hun afhøres. Hvis kvinden fortæller om nogen ting der kan indikere, at hun er offer for menneskehandel, så skrives det ind i afhøringen om ulovligt ophold. Derefter skal det forstås sådan, at der ikke altid oprettes et yderligere journalnummer om menneskehandel uagtet, at der kunne være noget at følge op på.¹⁵⁵

At oplysninger om indikationer på at en person, der er sigtet for ulovligt ophold, kan være handlet, kan gemme sig i en sag om ulovligt ophold, må siges at udgøre en barriere for retsforfølgning. En instruks der sikrer oprettelse af en anmeldelse/oprettelse af journalnummer vil synliggøre hver eneste mistanke og bidrage til, at der sker begrundet stillingtagen til, om mistanken skal følges op.

Fagperson fra CMM har beskrevet, at CMM det seneste års tid har arbejdet efter en ny anmeldelsesstrategi, hvor de i udgangspunktet (men ikke altid) sender en anmeldelse, når de har vurderet et offer handlet.¹⁵⁶ CMMs nyere anmeldelsesstrategi vurderes klart at være en forbedring til sikring af, at sager ikke forputter sig, idet politiet på baggrund af en anmeldelse fra CMM vil skulle oprette en anmeldelse, ifald det ikke allerede er gjort. Det ændrer dog ikke ved, at en instruks eller lign. om, at en anmeldelse om menneskehandel skal oprettes straks, at der opstår en rimelig formodning om menneskehandel, vil medvirke til en forbedret indsats på området og dermed anbefales.

Del 8

8.0 I hvilken grad Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i relation til effektivt at *retsforfølge* et forbud mod menneskehandel

Det er i afhandlingens del 2 slået fast, at et de grundlæggende formål bag Europarådets konvention og Palermoprotokollen er at forpligte staterne til at foretage en efterforskning og retsforfølgelse mod bagmændene, som er effektiv og uafhængig af en anmeldelse fra et offer. Ligeledes er det slået fast, at Danmark også på baggrund af EMRK har en positiv forpligtelse til bl.a. at foretage en effektiv efterforskning i sager, hvor der kan være mistanke om menneskehandel. Det følgende afsnit indeholder en diskussion af, i hvilken grad Danmark opfylder disse forpligtelser.

I sagen Rantsev mod Cypern og Rusland jf. afsnit 2.4, fandt EMD, at politiet på Cypern ikke havde opfyldt forpligtelserne bl.a. til at foretage en effektiv efterforskning. Situationen i Rantsev mod Cypern og Rusland vurderes overordnet sammenligneligt med eksemplet med A jf. afsnit 7.9. Dansk politi var på baggrund af As forklaring utvivlsomt i besiddelse af oplysninger, der burde indlede en efterforskning.

Fagperson fra AmiAmi har fortalt om episode, hvor de tilkaldte politiet på baggrund af en alvorlig bekymring om, at en kvinde var offer for menneskehandel:

¹⁵⁵ Bilag 5.1 politi 1

¹⁵⁶ Bilag 2, 2.1, 2A CMM

”Der var en sag, hvor vi fik oplysninger fra en kvinde, som vi har skabt en relation til, om at hende på værelset ved siden af kastede op og havde det dårligt, og at hun fik besøg af ubehagelige typer, som hentede penge. Vi prøvede at få kontakt til kvinden, men hun ville ikke have kontakt med os. Vi valgte så at tage kontakt til politiet, for de kan jo gå ind på baggrund af en anmeldelse. Jeg talte med tre forskellige afdelinger i forbindelse med anmeldelsen. Der gik mere end et døgn inden de kørte derud. Vi havde ellers sagt, at de skulle køre derud med det samme, fordi der var risiko for, at hun jo ville blive flyttet. Hun var væk, da de kom.”¹⁵⁷

En vurdering af om de konkrete eksempler ville medføre en krænkelse af art. 4, såfremt EMD skulle vurdere den, ville kræve væsentlig større og mere konkret baggrundsviden og dokumentation. Dog menes eksemplerne at give anledning til en generel bekymring over, at eksempler af som det bekræftede tilsyneladende forekommer, specielt henset til, at der er tale om en så grov kriminalitetsform, som mistanke om menneskehandel er.

Den seneste rapport fra GRETA fra 2021 kritiserede Danmarks indsats i forhold til retsforfølgning af bagmænd. Danmark blev opfordret til at afsætte nødvendige menneskelige og økonomiske ressourcer og til at sikre, at sager om menneskehandel proaktivt efterforskes, retsfølges og fører til effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner. Dette således sagerne gøres mindre afhængige af et grundigt vidneudsagn ved at stille tilstrækkelige ressourcer til rådighed ved politi og anklagemyndighed samt ved at fastsætte specifikke mål i den årlige målplan for anklagemyndigheden.¹⁵⁸

Det bemærkes, at der ses en opfordring til, at der indføres måltal på området, hvilket ses samstemmende med afhandlingens anbefaling i afsnit 7.7. Det bemærkes yderligere, at GRETA har den opfattelse, at der ikke laves proaktive efterforskninger i forventeligt omfang. I fald anbefalingen om, at forankre opgaven i NSK jf. afsnit 7.6 følges, kan forventes flere netop proaktive efterforskninger.

Til gengæld blev Danmark både i 2022 og 2023 vurderet til at være rangeret i den gruppe af lande, der gør det bedst i forhold til indsatsen for bekæmpelse af menneskehandel, idet Danmark her blev klassificeret som et ”tier 1” land.¹⁵⁹ U.S. Departments of States har en afdeling, der årligt laver en rapport indeholdende bl.a. en vurdering af landes indsats på området. Tier 1 lande er lande, som opfylder nogle minimumsstandarder i forhold til f.eks., at bagmænd retsforfølges. I 2019, 2020 og 2021 opfyldte Danmark ikke kravene og fik rangeringen som tier 2 land. Om dette har en direkte sammenhæng med, at ingen blev dømt for strfl. § 262a i netop 2019, 2020 og 2021 er nærliggende. Af øvrige Tier 2 lande kan nævnes lande som Angola, Albanien, Grækenland, Indien og Japan, hvilket ikke umiddelbart er lande, vi normalt sammenligner os med.¹⁶⁰

Det skal anerkendes, at det trods af det lave antal af domme i form af f.eks. otte domme for § 262a de seneste seks år, så lykkes det trods alt at få bagmænd dømt. I den seneste dom blev en rumænsk mand idømt 2 ½ år fængsel for strfl. § 262a, stk. 1 nr. 3 og nr. 5 samt strfl. § 233 om rufferi. Ifølge dommen havde han en central rolle både i forhold til rekruttering, husning og udnyttelsen til prostitution, som skete under trusler og ”tiltaltes kyniske anvendelse af en kombination af omsorg og autoritet over for de fire kvinder, der var i en særlig sårbar situation, da

¹⁵⁷ Bilag 10, 10.1, 10A AmiAmi

¹⁵⁸ Council of Europe (2021), s. 26

¹⁵⁹ U.S (2024)

¹⁶⁰ Wikipedia.dk (u.å.)

de ikke kunne tale dansk og havde meget begrænsende midler til rådighed".¹⁶¹ Dommen vidner om, at politiet trods mange af de i afhandlingens identificerede barrierer skaber resultater.

Samlet ses vurderes, at Danmark kun i nogen grad opfylder sine internationale forpligtelser i relation til en effektiv retsforfølgning. Denne vurdering skal ses i den kontekst, at vi er et land med et effektivt retssystem, så forventningerne bør være store. I sammenligning med mange andre landes indsatser, f.eks. alle dem, der ikke rangerer i de bedre "tier" grupper, opfylder Danmark jo forpligtelserne i høj grad. Men når det kan konstateres, at anmeldelser ikke følges op, at den faktiske retsforfølgning er så lav, som den er, når politiet selv forklarer om, at prioriteten er lav og når Danmark modtager adskillige opfordringer til forbedringer af indsatsen, så er der et forbedringspotentiale i en grad, der gør, at Danmark kun i nogen grad vurderes at opfylde sine internationale forpligtelser i forhold til at foretage en effektiv retsforfølgning på menneskehandelsområdet.

Del 9

9.0 Konklusion

Det kan konkluderes, at strfl. § 262a, som kriminaliserer menneskehandel i Danmark, skal forstås i lyset af internationale forpligtelser på området, idet Danmark er folkeretligt bundet af FNs Palermoprotokol samt Europarådets Konvention om bekæmpelse af menneskehandel. Derudover er Danmark forpligtet til at efterleve et forbud mod menneskehandel jf. EMRK art. 4. Med de internationale forpligtelser følger bl.a. krav om kriminalisering af et forbud mod menneskehandel samt om krav til en effektiv retsforfølgning.

I afhandlingen er fastlagt rækkevidden af anmeldelsesområdet for strfl. § 262a. Der er tre led i bestemmelsen, som alle skal være opfyldt før gerningsindholdet er realiseret. Dette i form af en handling, et tvangsmiddel samt et udnyttelsesformål. Tvangsmidlerne nr. 4 om "retsstridig fremkaldelse af vildfarelse" og nr. 5 om "anden tilbørlig fremgangsmåde" ses at give anledning til de største fortolkningsvanskeligheder i forhold til rækkevidden, og det kan i retspraksis ses, at formuleringer fra internationale retsakter som f.eks. "misbrug af autoritet" og "bedrageri" anvendes i dansk retspraksis. At formuleringer fra internationale retsakter indgår i formuleringerne i tiltalerne er i overensstemmelse med, at det fra U.2009.1439 kan udledes, at strfl. § 262a, i tråd med forarbejderne til bestemmelsen, skal fortolkes med en rækkevidde, der netop inddrager definitioner jf. Palermoprotokollen og EU's rammeafgørelse.

Den faktiske retsforfølgning af forbuddet mod menneskehandel er konstateret meget lav på trods af, at der forventeligt er adskillige bagmænd, der kan retsforfølges for overtrædelse af strfl. § 262a i Danmark.

På baggrund af empiri fra interviews af respondenter i nær tilknytning til retsforfølgelsesprocessen er der identificeret barrierer, der kan forklare, hvorfor § 262a ikke virker efter dens hensigt.

En væsentlig barriere skal findes ved at tage udgangspunkt i offeret, som af f.eks. pga. frygt for sin bagmand, mistillid til myndigheder og lign. oftest ikke ønsker at tale med politiet. Offerets barriere kan være svært overvindelig og politiets korte vindue til at skabe tillid gør, at

¹⁶¹ AM2024.02.09B2

barrieren sjældent nedbrydes ligesom det gør, at ofre afholder sig fra selv at opsøge myndigheder.

Det at ofre sjældent ønsker at medvirke til sagens opklaring gør, at der opstår en barriere i forhold til at kunne løfte bevisbyrden i straffesagen. I de tilfælde et offer ønsker at afgive forklaring foretages i udgangspunktet indenretslige afhøringer. Indenretslige afhøringer vurderes som et vigtigt redskab, men det kan også samtidig på baggrund af afhandlingens analyse konkluderes, at brugen dog svækker bevisets værdi, ligesom der er risiko for, at beviset ikke kan bruges til domsforhandlingen grundet proceduremæssige omstændigheder.

At bevisbyrden er svær at løfte i strfl. § 262a anerkendes som en barriere, men det kan samtidig konkluderes, at et lovgivningsmæssigt initiativ med indførelsen af strfl. § 262b om menneskesmugling ikke har haft en effekt. Dette tyder på, at der i stedet skal sættes ind andre steder.

Det kan konkluderes, at flere barrierer udspringer af den måde politiet håndterer indsatsen mod menneskehandel på. Der er konstateret barrierer i form af, at indsatsen er fordelt ud i landets 12 almindelige politikredse, at der er en generelt manglende prioritet af området hos politiet samt barrierer i politiets anmeldelsespraksis. Det er i forlængelse af dette konstateret, at politiet ikke har målkrav fastsat fra politisk side på området, hvilket yderligere betragtes som en identificeret barriere.

Yderligere er ”de få domme” i sig selv identificeret som barriere, idet der deraf kan konkluderes at medfølge manglende mulighed for kompetenceudvikling, at bestemmelsen betragtes som ”uopnåelig”, ligesom der sendes et signal til bagmænd om, at retsforfølgning sjældent foretages på området.

På baggrund af analysens fund af barrierer anbefales, at indsatsen mod menneskehandel forankres i en specialiseret og landsdækkende enhed, hvilket meget vel kan være NSK. Der anbefales yderligere udarbejdelse af en instruks om, at samtlige mistanker om menneskehandel straks skal føre til oprettelse af anmeldelse. På baggrund af at mangel på målkrav og politisk fokus også kan konkluderes som en barriere, anbefales endvidere, at der indføres målkrav til politiet på området.

Forklaringerne på hvorfor § 262a ikke anvendes i større omfang skal således hovedsageligt findes i faktorgrupperne 2 om retssystemet i øvrigt, i nr. 3 om myndighedernes (politiets) måde at håndtere indsatsen på samt i nr. 4, der involverer borgeren, som i denne kontekst er offeret. Politisk fokus jf. faktorgruppe 5 ses endvidere afgørende, idet manglende krav til prioriteringen, vurderes som en væsentlig barriere.

Endeligt kan konkluderes, at Danmark opfylder sine internationale forpligtelser i forhold til kriminalisering af menneskehandel i dansk ret, mens det på baggrund af eksemplerne på mangelfulde igangsættelser af efterforskning i afsnit 8.0, en samlet vurdering af de identificerede barrierer samt den faktiske lave retsforfølgning, kan konkluderes, at Danmark kun *i nogen grad* vurderes at opfylde sine internationale forpligtelser i relation til en effektiv retsforfølgning.

Litteraturliste

- | | |
|--------------------------------------|--|
| Baumbach (2014) | Litteratur
Baumbach, Trine (2014): ” <i>Strafferet og mennesket</i> ” (1. udgave). Karnov Group Denmark |
| Elholm, m.fl. (2022) | Elholm, Thomas, Madsen, Lasse lund, Rahbæk, Hanne, Røn, Jens (2022): ” <i>Kommenteret straffelov – speciel del</i> ”, (12. udgave). Jurist – og Økonomiforbundets forlag |
| Kistrup m.fl. (2018) | Kistrup, Michael. Poulsen, Jacob Lund. Røn, Jens og Rørdam, Thomas (2018): ” <i>Straffeprocessen</i> ”, (3. udgave). Karnov Group Denmark A/S |
| Kjølbro (2023) | Kjølbro, Jon Fridrik (2023): ” <i>Den europæiske menneskerettighedskonvention for praktikere</i> ”, (6. udgave). Djøf Forlag |
| Kristiansen og Dalberg-Larsen (2022) | Kristiansen, Betinna Lemann og Dalberg-Larsen, Jørgen (2022): ” <i>Lovene og livet – En retssociologisk grundbog</i> ”, (7. udgave). Djøf Forlag |
| Kvale og Brinkmann (2015) | Kvale, Steinar og Brinkmann, Svend (2015): ” <i>Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk</i> , (3. udgave). Hans Retizels Forlag. |
| Nørgaard og Vittrup (2011) | Nørgaard, Cecilie og Vittrup, Bonnie (2011): ” <i>Menneskehandel</i> ”, (1. udgave)). Gyldendahl A/S |
| Preiur (2019) | Preiur, Annick (2019): <i>Strafferetlig forfølgelse af menneskehandel til prostitution i Danmark: Hvilken retsbeskyttelse får ofrene?</i> Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab. 2/2019 |
| Waaben (2014) | Waaben, Knud (2014): ” <i>Strafferettens specielle del</i> ”, (6. udgave). Karnov Group Denmark A/S |
| Retsplejeloven | Love, forarbejder, betænkninger mv.
Lovbekendtgørelse 2024-03-04 nr. 250: Retsplejeloven |
| Straffeloven | Lovbekendtgørelse 2024-04-25 nr. 434: Straffeloven |
| Lov 1992-04-20 nr. 285 | Lov 1992-04-29 nr. 285 om den Europæiske Menneskerettighedskonvention |
| L 2002-06-06 nr. 380 | Lov 2002-06-06 nr. 380 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven |

L 2012-03-27 nr. 275	Lov 2012-03-27 nr. 275 om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel mv.)
LFF 2002-02-26 nr. 118	Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (Skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden menneskesmugling og menneskehandel)
LFF 2011-12-14 nr. 57	Forslag til lov om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel mv.)
Lovforslag nr. L 111, 27. jan. 2022	Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven. Folketingstidende Tillæg A. Fremsat den 27. januar 2022.
BET 1220/1991	Betænkning om inkorporering af EMRK i dansk ret. Fundet på betanckninger.dk/wp-content/uploads/2021/02/1407.pdf
LFB 2002-05-2016 nr. 118	Betænkning 2002-05-16 nr. 118 over Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og færdselsloven (skærpelse af straffen for voldtægt, vold, uagtsomt manddrab, uagtsom betydelig legemsbeskadigelse, forsætlig fareforvoldelse, biltyveri, grov forstyrrelse af ro og orden, menneskesmugling og menneskehandel mv.)
LFB 2022-05-05 nr.111	Betænkning over forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse)
BKI nr. 11 af 29/04/2004	Bekendtgørelse af FN-protokol af 15. november om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af De Forenede Nationers konvention af 15. november 200 om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet.
BKI nr.15 af 02/03/2010	Bekendtgørelse af Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel
BKG 2021-12-28 nr. 2645 § 1 nr. 3	Bekendtgørelse om National Enhed for Særlig Kriminalitets kompetenceområde og det operative samarbejdes behandling af andre kriminalitetsområder end hvidvask og terrorfinansiering

Palermoprotokollen	<p>International lovgivning Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing then United Nations Convention against Transnational Organized Crime of 15. Nov. 2000. Fundet på ohchr.org/sites/default/files/protocolonTrafficking.pdf)</p>
2002/629/RIA	Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel. (Denne 2002/629/RIA er afløst af 2011/36/EU) Fundet på https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/a4d2dba7-2435-49cc-8156-e96c664ac7fb
Europarådets konvention	Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beeings (CETS No. 197). 2005. Fundet på https://rm.coe.int/168008371d
2011/36/EU	Europa-Parlamentets og rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011. Fundet på https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0036
SKR 2012-05-30 nr. 10129	<p>Vejledninger Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofrene mv.</p>
RA om menneskehandel	Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet: om menneskehandel og menneskeudnyttelse, version 3. juni 2022.
Justitsministeriet (2024)	<p>Databaser Anklagemyndighedens praksisoversigt med domspraxis i sager om menneskehandel efter straffelovens § 262a. Opdateret 24. marts 2024. Fundet på https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/27831df8-c445-4a85-af53-e71dff63ce50?showExact=true</p>
Karnov Online	Karnov Group Denmark A/S, Karnov Online
Jorsal m.fl. (2022)	<p>Artikler Jorsal, T, Skjerning A, og Kakanoviv, A (2022): Hård kritik af dansk politi: Gør ikke nok for at bekæmpe menneskehandel. Dr.dk. Publiceret den 22. december 2022. Fundet på https://www.dr.dk/nyheder/indland/haard-kritik-af-dansk-politi-goer-ikke-nok-bekaempe-menneskehandel (Set den 20. juli 2024)</p>

Særkjær (2022)	Særkjær, Michael (2022). Nick Hækkerup om 200 ofre for menneskehandel, men nul dømte i tre år: ”Det er ikke godt nok”. Publiceret den 16.01.2022. Fundet på https://www.kristeligt-dagblad.dk/nick-haekkerup-nul-doemte-menneskehandel-i-tre-aar-er-ikke-godt-nok (set den 20. juli 2024)
CMM.dk (u.å.)	Hjemmesider Center mod menneskehandel (u.å.). <i>Sigtelser og domme</i> . Fundet på https://www.cmm.dk/statistik/sigtelser-og-domme (set den 15. august 2024)
Council of Europe (2021)	Council of Europe (2021), GRETA. Evaluation report Denmark. Publiceret 17. marts 2021. Fundet på https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe/1680a26052 (set den 5. september 2024)
Council of Europe (u.å.)a	Council of Europe (u.å.). Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel – overvågningsorgan. Piece fundet på https://rm.coe.int/16805d58b6 (set den 15. september 2024)
Council of Europe (u.å)b	Council of Europe (u.å.). Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol – <i>spørgsmål og svar</i> . Piece udfundet på https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Questions_Answers_DAN . (Set den 15. september 2024)
Folketinget (2024)	Folketinget (2024). ”Åbent samråd om menneskehandel, menneskeudnyttelse og rufferi den 5. juni 2024.” Optagelse af samrådet fundet på https://www.ft.dk/udvalg/udvalgene/REU/kalender/73278/samraad.html (Set den 12., august 2024)
Folketinget, EU-oplysningen (u.å)	Folketinget - EU oplysningen (u.å). ”De danske forbehold”. Fundet på Eu.dk/da/danmark-i-eu/de-danske-forbehold#C10FA15B960C462CBD7B6DE7B2BE6E4A (Set den 5. september 2024)
Justitsministeriet (2020)	Justitsministeriet (2020). <i>Politiet og anklagemyndighedens flerårsaftale (2021-2023 (og 2024 pga. forlængelse))</i> . Fundet på https://www.justitsministeriet.dk/wp-content/uploads/2020/12/Aftale-om-politiets-og-anklagemyndighedens-oekonomi-2021-2023-1.pdf (set den 30. juli 2024)

- Newlives (u.å.) Newlives, Countsellingcenter for women (u.å.). "Trafficking-industrien." Fundet på <https://www.humantrafficking.dk/trafficking-industri> (set den 2. august 2024)
- Politiet.dk (2024) Politi.dk (2024): *Hovedmand dømt for menneskehandel*. Publiceret den 12. februar 2024. Fundet på <https://politi.dk/koebenhavns-vestegns-politi/nyhedsliste/hovedmand-doemt-for-menneskehandel/2024/02/12> (set den 10. september 2024)
- Politiet.dk (u.å.)a Politiet.dk (u.å.). *Om politikredse*. Fundet på <https://politi.dk/politikredse>. Set den 15. august 2024.
- Politiet.dk (u.å.)b Politiet.dk (u.å.). *Om specialenheden NSK*. Fundet på <https://politi.dk/virksomheden/national-enhed-for-saerlig-kriminalitet/organisationen> (set den 15. august 2024)
- REU Alm. Del – svar på spørgsmål 941 Justitsministeriets svar på spørgsmål 941 til Folketinget. Svar dateret 28. maj 2024. (indeholdende statistik). Fundet på <https://www.ft.dk/samling/20231/alm-del/reu/spm/941/svar/2052649/2874374.pdf> (set den 2. juli 2024)
- Social- og Boligstyrelsen (2024) Social og Boligstyrelsen (2024). *Menneskehandel i Danmark, statistik 2023*. Publiceret maj 2024. Fundet på <https://www.cmm.dk/Media/638513612368542878/Statistik%202023.%20Menneskehandel%20i%20Danmark.pdf> (set den 7. juni 2024)
- Transportministeriet (2022) Transportministeriet (2022). *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025*. Fundet på <https://www.trm.dk/media/wh0n23ks/handlingsplan-til-bekaempelse-af-menneskehandel-2022-2025.pdf> (Set den 10. juni 2024)
- U.S (2023) United States Department of State publication office to monitor and combat trafficking in persons (2023). *Trafficking in persons report*: Publiceret juni 2023. Fundet på: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2023/05/Trafficking-in-Persons-Report-2023_Introduction-Additional-Pagesv4_FINAL.pdf (set den 2. juni 2024)
- U.S. (2024) United States Department of State publication office to monitor and combat trafficking in persons (2024).

Tier placement list. Fundet på state.gov/reports/2024-trafficking-in-persons-report/ (Set den 13. september 2024)

Wikipedia.dk (u.å.)

Wikipedia (u.å) *Hvad er "Trafficking in Persons Report"*. Wikipedia.dk Fundet på https://en.wikipedia.org/wiki/Trafficking_in_Persons_Report. (Set den 10. september 2024)

DR.dk (2022)

Podcasts og stories

DR (2022), *Det brændte bordel*, sæson 2. Publiceret af Danmarks Radio den 11. december 2022. Fundet på <https://www.dr.dk/lyd/p1/det-braendte-bordel-3029867047000> (set den 5. juni 2024)

DR.dk (u.å.)

DR (u.å), story om det brændte bordel, sæson 2. Fundet på <https://www.dr.dk/stories/1288510966/anong-blev-narret-ud-i-prostitution-paa-dansk-massageklinik> (set den 5. juni 2024)

U.2009.1439H

Retspraksis

H.D. 23 marts 2009 sag 369/2008 (2. afd.)

U.2014.630V

V.L.D 8. november 2013 i anke 15. afd. S-0643-13 TfK2014.138/2

TfK2016.9

V.L.D 1. Oktober 2015 I anke 8. afd. S-1558-15

TfK2021.1115

Ø.L.D 19. august 2021 i anke 16. afd. S-1945-21

U.2023.1278

Ø.L.D. 10. januar 2023, TfK2023.118

AM2020.06.04B

Københavns Byret 4. juni 2020 SS 4-6660/2020 <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/f156f7af-98f4-4861-b84e-140a25d5bd48?showExact=true>

AM2022.04.07B

Retten på Frederiksberg 7. april 2022 11603/2021 <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/57b0ef07-352c-4efe-93d8-44c6f3f5b2ea?showExact=true>

AM2024.02.09B2

Retten i Glostrup 9. februar 2024 S4-923/2024 <https://vidensbasen.anklagemyndigheden.dk/h/6dfa19d8-18cc-47d6-b4c4-3bd07bc15ec0/VB/e7703cef-6335-4c50-9688-3f3790a972c3?showExact=true>

Praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol

Rantsev mod Cypern og Rusland

Rantsev v. Cypern and Rusland, afgørelse af 7. januar 2010 nr. 25965/04.

Bilagsoversigt

- Bilag 1 Mail fra NSK af den 2. september 2024 (ingen efterforskninger foretaget)
- Bilag 2 Godkendelsesmail vedr. citater fra fagperson fra CMM
Bilag 2.1 Godkendelserne i bilag 2 var vedhæftet som fil (filen er i dette bilag)
Bilag 2A Lydfil med interview af fagperson fra CMM foretaget den 28. august 2024
- Bilag 3 Godkendelsesmail vedr. citater fra fagperson med erfaring fra anklagemyndigheden og domstolene
Bilag 3A Lydfil med interview af fagperson med erfaring fra anklagemyndigheden og domstolene foretaget den 12. august 2024
- Bilag 4 Godkendelsesmail vedr. referat fra journalist fra DR
Bilag 4A Lydfil med interview af journalist fra DR foretaget den 27. august 2024
- Bilag 5 Godkendelsesmail vedr. citater fra politi 1
Bilag 5.1 mail med tilføjelser til godkendelsesmail vedr. citater fra politi 1
Bilag 5A Lydfil med interview af politi 1 foretaget den 24. juli
- Bilag 6 Godkendelsesmail vedr. citater fra politi 2
Bilag 6A Lydfil med interview af politi 2 foretaget den 13. august 2024
Bilag 6B Lydfil med interview af politi 2 (del 2) foretaget den 13. august 2024
- Bilag 7 Godkendelsesmail vedr. citater fra politi 3
Bilag 7A Lydfil med interview af politi 3 foretaget den 28. juni 2024
- Bilag 8 Godkendelsesmail vedr. citater fra politi UKA
Bilag 8A Lydfil med interview af politi UKA foretaget den 2. august 2024
- Bilag 9 Godkendelsesmail vedr. citater fra fagperson fra Reden International
Bilag 9A Lydfil med interview af fagperson fra Reden International foretaget den 28. juni 2024
- Bilag 10 Godkendelsesmail vedr. citater fra fagperson fra AmiAmi
Bilag 10.1 Godkendelserne i bilag 10 var vedhæftet som fil (filen er her)
Bilag 10A Lydfil med interview af fagperson af fagperson fra AmiAmi foretaget den 30. juli 2024
- Bilag 11 Godkendelsesmail vedr. citater fra fagperson fra Rigsadvokaten
Bilag 11A Lydfil med interview af fagperson fra Rigsadvokaten foretaget den 27. august 2024