

Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014



Indhold

Forord	1
Indledning	2
Nye aktiviteter	6
Den gode indsats fortsætter	14
Organisering og aktører	24
Implementering og opfølgning	29



Forord

Vor tids slavehandel

Globalt udgør handel med mennesker en stigende del af den organiserede kriminalitet. Ofre for menneskehandel misbruges til seksuel udnyttelse, tvangsarbejde og andre former for slavelignende forhold.

I Danmark møder vi især kvinder, der handles til prostitution, men der har også været enkelte eksempler på piger under 18 år og mænd, der er menneskehandlet til prostitution eller tvangsarbejde. Dét skal der gøres mere ved – menneskehandel er en grov form for kriminalitet og en uacceptabel krænkelse af ofrenes menneskerettigheder. Vi har som samfund pligt til at bekæmpe alle former for udnyttelse af mennesker i sårbare situationer.

Regeringen og satspuljepartierne har siden den første handlingsplan om kvindehandel fra 2002 igangsat en lang række aktiviteter med fokus på støtte til ofrene, forebyggelse af menneskehandel i Danmark og internationalt samt retsforfølgelse af bagmændene. Vi er nået langt, men der er et stykke vej endnu!

Med denne handlingsplan forpligter regeringen sig til at fortsætte indsatsen, målrette og forbedre de eksisterende tiltag, i det omfang der er behov for det, og afsøge nye veje med henblik på at sikre, at der fortsat tages hensyn til ofrenes individuelle behov.

Der vil blive bygget videre på og justeret i den eksisterende indsats inden for rammerne af det landsdækkende tværsektorielle samarbejde, der blev etableret med de foregående to handlingsplaner. Center mod Menneskehandel, politiet og andre myndigheder samt relevante NGO'er vil, som de primære udførende parter, bidrage til at forankre, institutionalisere og forbedre indsatsen fremover.

For regeringen er det langsigtede mål med indsatsen at mindske antallet af ofre for menneskehandel i Danmark.

På kort sigt ønsker regeringen med handlingsplanen, at de ofre, der identificeres i Danmark, støttes på den bedst mulige måde.

2011

Lykke Friis · Lars Barfoed · Søren Pind · Peter Christensen · Benedikte Kiær · Bertel Haarder · Inger Støjberg

Indledning

Der findes ingen nøjagtige opgørelser over omfanget af menneskehandel på globalt plan, men det anslås, at der hvert år er flere hundrede tusinder mennesker, der indrejser i EU-området eller overføres inden for EU-området som led i menneskehandel¹.



Den menneskehandel, der foregår i dag, beskrives ofte som vor tids moderne slaveri. Globalt er der alt for mange eksempler på, hvordan kvinder, mænd og børn udnyttes, trues og udsættes for vold af deres bagmænd.

Erfaringerne fra sager om menneskehandel i Danmark viser, at mange af de kvinder, der er handlet til prostitution, kan færdes frit, og nogle af kvinderne har på forhånd vidst, at de skulle prostituere sig. Men de befinder sig samtidig i et afhængighedsforhold til deres bagmænd, som de er i gæld til, som måske har taget deres pas, og som styrer deres liv med vold og trusler. Disse kvinder skal have den nødvendige hjælp til at komme ud af forholdet til bagmændene og skabe sig et andet liv fri for udnyttelse og tvang.

Ofre for menneskehandel er dog ikke udelukkende kvinder. Internationale undersøgelser og rapporter viser, at også mænd handles til forskellige former for arbejde eller til prostitution, og børn kan også være ofre for menneskehandel til f.eks. prostitution, lommetyveri, tiggeri eller lignende².

Det er fortsat sådan i Danmark, at det i langt overvejende grad er kvinder i prostitution, der identificeres som ofre for menneskehandel.

Udlændingesservice³ har i perioden 1. august 2007 til 30. september 2010 vurderet 95⁴ udlændinge som ofre for menneskehandel i Danmark. De pågældende var i alderen 17 til 53 år. Tre af de handlede var mænd,

og de resterende var kvinder. Én person var handlet til tvangsarbejde, mens de resterende var handlet til prostitution⁵.

Center mod Menneskehandel har i samme periode vurderet 34 kvinder handlet⁶. Alle kvinderne var handlet til prostitution og var i alderen 19 til 45 år med en gennemsnitsalder på 30,8 år.

Ligesom ofrenes køn og alder ikke er ens, så er den situation og retsstilling, de befinder sig i heller ikke altid den samme. Nogle ofre er EU-borgere, mens andre kommer fra lande uden for EU. Nogle ofre har ophold i et EU-land og handles fra ét EU-land til et andet, mens andre kommer til Danmark som deres første ophold inden for EU. Det har betydning for, hvilke myndigheder der har ansvaret for dem under deres ophold i Danmark. Det illustrerer samtidigt, hvor komplekst området er, og stiller store krav til indsatsen og til de myndigheder og organisationer, der skal gennemføre den.

Den primære **målgruppe** for initiativerne i handlingsplanen er derfor:

Alle ofre for menneskehandel, der befinder sig i eller kommer til Danmark som led i et menneskehandelsforhold, uanset hvilken form for udnyttelse ofrene er handlet til.

Indsatsen vil dog stadig have særligt fokus på kvinder handlet til prostitution, idet de udgør den største registrerede gruppe af ofre i Danmark.

-
1. "Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA (29.3.2010)".
 2. UNODC 2006: "Trafficking in Persons. Global Patterns".
 3. Når der er tale om asylansøgere og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark, er det Udlændingesservice, der vurderer, om en udlænding har været udsat for menneskehandel. Når udlændinge opholder sig lovligt i Danmark – eller hvis der er tale om en dansk statsborger – er det Center mod Menneskehandel, der tager stilling til spørgsmålet om menneskehandel. Center mod Menneskehandel er imidlertid også i langt de fleste tilfælde involveret i identifikation af mulige ofre, dvs. også i sager, som forelægges Udlændingesservice til vurdering. I grundlaget for Udlændingesservices vurdering indgår oplysninger fra hhv. politiet og Center mod Menneskehandel om handelsspørgsmålet. En socialarbejder fra centret udfylder i den forbindelse et særligt identifikationskema herom.
 4. Tallet afviger fra tidligere offentliggjorte tal, jf. UUI alm. del, bilag 21, hvilket skyldes, at der er tale om manuelle optællinger og den deraf følgende usikkerhed.
 5. Oplysningerne er baseret på en manuel gennemgang af sagerne og er derfor behæftet med usikkerhed.
 6. De 34 sager har ikke været forelagt Udlændingesservice, men er alene vurderet af Center mod Menneskehandel.

Ud over indsatsen i forhold til ofre her i landet retter initiativerne i handlingsplanen sig sekundært mod:

- Bagmændene.
- Potentielle kunder, der køber ydelser af ofre for menneskehandel.
- Mulige ofre i afsenderlandene, hvor der sigtes mod at forebygge menneskehandel.
- Relevante myndigheder og andre aktører på området.

Handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel fra 2002, tillægget om børn fra 2005 og handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker fra 2007 danner rammen om regeringens hidtidige indsats på området.

Denne handlingsplan er udarbejdet på baggrund af erfaringerne fra de tidligere handlingsplaner kombineret med en ekstern evaluering fra 2010 af handlingsplanen 2007-2010 samt med udgangspunkt i anbefalinger fra danske NGO'er, andre aktører og myndigheder på området.

I evalueringen konkluderes det bl.a., at: "Evalueringen af den anden handlingsplan på området (...) viser, at det er lykkedes at opbygge et effektivt institutionaliseret system og at gennemføre et meget stort antal aktiviteter og tiltag, som de involverede aktører (myndigheder

og sociale organisationer) giver udtryk for, at de er meget tilfredse med."⁷.

På denne baggrund iværksættes der med denne handlingsplan en række initiativer med henblik på at fastholde, justere og forbedre den eksisterende indsats i forhold til handlen med kvinder til prostitution. Samtidig sættes der yderligere fokus på at opbygge og udvikle indsatsen på andre områder, herunder særligt i forhold til handel med mænd, børn og kvinder i andre udnyttelsesforhold end prostitution.

Der er afsat i alt kr. 85,6 mio. kr. i perioden 2011 til og med 2014 fra satspuljen (2010 og 2011) til de nationale og sociale aktiviteter. Hertil skal lægges de initiativer, der medvirker til at forebygge menneskehandel i afsenderlandene, politiets indsats samt en del af indsatsen rettet mod børn.

Handlingsplanen er opbygget således, at der i afsnittet "Nye aktiviteter" gives en beskrivelse af, hvilke nye initiativer der iværksættes. I afsnittet "Den gode indsats fortsætter" beskrives den eksisterende indsats, og i afsnittet "Organisering og aktører" beskrives aktørernes forskellige roller i indsatsen. Endelig gives til sidst en kort beskrivelse af implementeringen af og opfølgningen på handlingsplanen.

Hvem kan få støtte under handlingsplanen?

Handlingsplanen omfatter alle mennesker i Danmark, som er indrejst her i landet som led i et menneskehandelsforhold eller fortsat er underlagt et handelsforhold.

Målgruppen for tilbud under handlingsplanen er kvinder, mænd og børn, der er *identificerede* som ofre for menneskehandel, dvs. personer, som af enten Udlændingeservice (asylansøgere og udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark) eller Center mod Menneskehandel (danskere og udlændinge, der opholder sig lovligt i Danmark) er vurderet handlede.

Danmark er primært et destinations- og transitland for menneskehandel. Erfaringsmæssigt skal ofre for menneskehandel primært søges blandt udlændinge, der lovligt eller ulovligt opholder sig i landet. I perioden 2007-2010 er der dog identificeret et enkelt (dansk) offer for intern menneskehandel i Danmark. Alle ofre er principielt omfattet af handlingsplanen uanset opholdsgrundlag.

7. COWI Juli 2010: "Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010".

Med handlingsplanen skal følgende resultater opnås:

1. Ofre for menneskehandel identificeres

- Flere ofre identificeres via det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet.
- Flere og nye aktører på prostitutionsområdet involveres i indsatsen og undervises i, hvad menneskehandel er.
- Flere borgere i Danmark ved, hvor de skal henvende sig, hvis de får kendskab til ofre for menneskehandel.
- Det opsøgende arbejde omkring børn og unge udbygges.
- Relevante aktører involveres i indsatsen og undervises i menneskehandel til tvangsarbejde.

2. Ofre for menneskehandel får optimal støtte

- Alle får tilbud om støtte i form af f.eks. hospitalsbehandling, psykolog/psykiaterbehandling, tandlægehjælp, socialpædagogisk støtte, juridisk bistand, undervisningsaktiviteter eller andet efter behov.
- Alle får tilbud om ophold i et beskyttet botilbud væk fra bagmændene.
- En relativt større andel af ofrene for menneskehandel tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

3. Efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede i Danmark begrænses

- Færre køber ydelser udbudt af ofre for menneskehandel.
- Flere børn og unge gøres opmærksom på, hvad menneskehandel er.
- Oplysningskampagner som beskriver de negative følgevirkninger af køb af ydelser fra ofre for menneskehandel gennemføres.

4. Menneskehandel forebygges internationalt

- Bekæmpelse af menneskehandel indgår i Danmarks internationale samarbejde, herunder i FN, EU, OSCE, Europarådet, Østersørådet og andre relevante fora.
- Under Naboskabsprogrammet afsættes 29,5 mio. kr. for perioden 2009-2011 til finansiering af anden fase af et program til bekæmpelse af menneskehandel i Østeuropa. Programmet er primært rettet mod Belarus, Moldova og Ukraine.
- Ambassadeansatte på relevante ambassader i København har viden om menneskehandel og ved, hvor de skal henvende sig, hvis de møder egne borgere, der er eller kunne være ofre for menneskehandel.

5. Bagmænd identificeres og straffes

- Fokus på en effektiv efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold i forbindelse med menneskehandel opretholdes.

Nye aktiviteter

Regeringen introducerer med handlingsplanen en række nye aktiviteter til bekæmpelse af menneskehandel. Disse skal ses som supplement til den indsats, der allerede foregår med henblik på at identificere og støtte ofre, forebygge menneskehandel nationalt og internationalt samt retsforfølge bagmændene.



Nye aktiviteter

Ofre for menneskehandel identificeres

1

Med den forrige handlingsplan blev der lagt vægt på en udbygning af det sociale og sundhedsmæssige opsøgende arbejde i forhold til udenlandske kvinder i prostitutionsmiljøerne i hele landet. Med målet om at sikre en større grad af identifikation af ofre gennem det opsøgende arbejde styrkes de mest succesfulde tiltag.

Erfaringer fra andre europæiske lande indikerer, at handel til tvangsarbejde og handel med mindreårige forekommer i et omfang, som vi på nuværende tidspunkt ikke har kendskab til i Danmark. Med henblik på at undersøge om omfanget af menneskehandel til tvangsarbejde og med mindreårige i højere grad finder sted i Danmark, end det vi er vidende om i dag, vil det opsøgende arbejde på andre områder end prostitutionsområdet blive styrket.

Med handlingsplanen vil regeringen igangsætte følgende nye aktiviteter:

Effektivisere og forankre det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet

- Mødestederne med sundhedstilbud videreudvikles.
- De mobile sundhedstilbud, der var etableret på forsøgsbasis, fastholdes.
- Nye kommunikationsformer målrettet potentielle ofre for menneskehandel udvikles.
- Sundhedspersonale undervises i menneskehandel.
- Forskellige social- og sundhedsfaglige metoder afprøves, evalueres og implementeres.

Udbygge det opsøgende arbejde omkring mindreårige

- Der sættes yderligere fokus på afdækning af en eventuel forekomst af menneskehandel med mindreårige inden for andre områder end prostitution.
- Den opsøgende indsats i forhold til mindreårige udvides, således at opsøgende arbejde på gaden i sommerperioden gennemføres i udvalgte byer.
- Gadeplansarbejdere i de store byer kontaktes og undervises.
- Den eksisterende arbejdsgruppe om potentielt handlede mindreårige omorganiseres og målrettes.
- I det eksisterende vejledningsmateriale på det sociale område vil de særlige problemstillinger vedrørende handel med mindreårige fremgå.

Udbygge det opsøgende arbejde omkring tvangsarbejde

- Der sættes yderligere fokus på afdækning af forekomsten af menneskehandel til tvangsarbejde.
- Nye grupper af aktører (særligt arbejdsmarkedsparter) identificeres og undervises.
- Den opsøgende indsats i forhold til potentielle ofre for tvangsarbejde styrkes og systematiseres yderligere.
- Der nedsættes en arbejdsgruppe om tvangsarbejde, hvor relevante myndigheder og andre aktører deltager. Center mod Menneskehandel er tovholder, og arbejdsgruppens formål er at udveksle viden om, hvor handel til tvangsarbejde kan forekomme, og hvordan eventuelle ofre kan identificeres.



Identifikation af ofre for menneskehandel

Ofre for menneskehandel kommer typisk i kontakt med myndighederne i forbindelse med politiaktioner, SKAT kontrolaktioner, i det opsøgende arbejde (på gaden, massageklinikker, i fængsler, særlige drop-in centre eller via mobile sundhedstilbud) eller i asylsystemet.

Identifikationen finder ofte sted i forbindelse med politiets indsats. Ved mistanke om menneskehandel kontakter politiet Center mod Menneskehandel via en hotline, og ved planlagte aktioner adviseres Center mod Menneskehandel i forvejen, så socialarbejderne kan være til stede på politistationen for at rådgive og støtte de tilbageholdte og medvirke ved identifikationen.

Uledsagede mindreårige vil typisk blive identificeret af Dansk Røde Kors Asylafdelingen og/eller Center mod Menneskehandel i forbindelse med opsøgende arbejde bl.a. i asylsystemet og på sikrede institutioner.

Er der tale om en udlænding uden lovligt ophold i Danmark træffer Udlændingesservice afgørelse om, hvorvidt den pågældende har været udsat for menneskehandel. Afgørelsen træffes på baggrund af oplysninger fra Center mod Menneskehandel og politiet og/eller på baggrund af oplysninger, der er kommet frem i forbindelse med asylsagsbehandlingen, hvis der er tale om en asylansøger. I praksis vurderer Udlændingesservice en udlænding "handlet", når der er rimelig grund til at formode, at der er tale om menneskehandel.

I sager om personer med lovligt ophold i Danmark (herunder udlændinge) træffer Center mod Menneskehandel afgørelse om, hvorvidt den pågældende har været udsat for menneskehandel.

Tilbud i refleksionsperiode

For menneskehandlede udlændinge, der skal udrejse af Danmark, fastsætter Udlændingesservice en refleksionsperiode (forlænget udrejsefrist) på i første omgang 30 dage. Menneskehandlede udlændinge tilbydes en forberedt hjemsendelse. Hvis særlige grunde taler for det, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse, kan refleksionsperioden forlænges i op til 100 dage.

Alle ofre for menneskehandel tildeles en kontaktperson. I samarbejde med denne udarbejdes der

en individuel handleplan for refleksionsperioden, der i videst muligt omfang tilgodeser personens individuelle behov.

Afhængig af den enkeltes behov er der i refleksionsperioden mulighed for beskyttet ophold, sundhedsfremmende behandling, juridisk bistand, psykologhjælp samt socialpædagogisk assistance. Der vil også være mulighed for at deltage i forskellige opkvalificerende kurser, og der kan i særlige tilfælde tildeles en støtteperson.

Nye aktiviteter

Ofre for menneskehandel får optimal støtte

2

Ikke to ofre har den samme historie eller de samme behov for støtte, men fælles er afmagten og afhængighedsforholdet til bagmændene, som gør det svært at komme i kontakt med ofrene og hjælpe dem ud af menneskehandelsforholdet.

Erfaringer fra den tidligere indsats peger på, at det er nødvendigt at justere i det opsøgende sociale arbejde for på et tidligere tidspunkt at få kontakt til flere ofre i prostitutionsmiljøet. Hvis handlede udlændinge først bliver identificeret efter at være antruffet af politiet, f.eks. i forbindelse med politiaktioner i prostitutionsmiljøet, føler kvinderne sig ofte under stort pres, og tiden til identifikation er kort, hvis der er tale om udlændinge, der opholder sig ulovligt i Danmark.

Den sociale indsats skal samtidig justeres, så der kommer endnu større fokus på ofrenes individuelle behov. Ligeledes skal tilbuddet om forberedt hjemsendelse evalueres for at undersøge, om det kan målrettes ofrenes behov yderligere.

Samtidig står det klart, at ofrenes forskellige retsstilling – afhængig af hvor de kommer fra, og hvilket opholdsgrundlag de har – betyder, at det skal tydeliggøres, hvilke støtte- og opholdsmuligheder den enkelte har i Danmark.

Med handlingsplanen vil regeringen igangsætte følgende nye aktiviteter:

Sikre, at alle ofre får tilbud om individuel støtte og beskyttet botilbud, mens de opholder sig i Danmark

- Der etableres et beredskab med indkvarteringsmulighed for eventuelle mandlige ofre for menneskehandel⁸.
- Der sker en præcisering af de støttemuligheder, der tilbydes de forskellige grupper af ofre, herunder ofre (kvinder, mænd og mindreårige) med henholdsvis lovligt og ulovligt ophold i Danmark.
- Der udarbejdes rådgivende støttetilbud til ofre med opholdstilladelse med henblik på etablering af en ny tilværelse i Danmark.
- Vejledningen af handlede udlændinge om deres muligheder, herunder f.eks. for at søge asyl, hvis de pågældende frygter forfølgelse i hjemlandet, eller opholdstilladelse på andet relevant grundlag, om tilbud i refleksionsperioden og om indholdet af den forberedte hjemsendelse, vil blive styrket yderligere, og nye kommunikationsformer vil blive forsøgt.
- Rigspolitiets vejledning på området ændres med henblik på at sikre kendskab til den mulighed, som udlændingeloven giver, for at anbringe kvinder, der (endnu) ikke er vurderet handlet, på krisecenter⁹.

Målrette den forberedte hjemsendelse så en større andel af de identificerede ofre tager imod tilbuddet

- Der laves en uddybende evaluering af den forberedte hjemsendelse med henblik på at undersøge dels årsagerne til, at relativt få tager imod tilbuddet, dels hvilke langsigtede effekter der er af den forberedte hjemsendelse.
- Afhængig af resultatet af evalueringen justeres den forberedte hjemsendelse eventuelt med henblik på at målrette tilbuddet yderligere mod de handlede behov, så en større andel tager imod tilbuddet.
- Succeshistorier om forberedt hjemsendelse indsamles og formidles til ofrene. Informationerne gøres tilgængelige allerede i det opsøgende arbejde.

8. På lige fod med andre udlændinge har handlede mænd allerede i dag mulighed for indkvartering på asylcenter eller privat. Beredskabet, der påtænkes iværksat, skal være for de identificerede ofre, der ikke hører under Udlændingenservices forsørgelse eller som ønsker en anden form for indkvartering end på et asylcenter eller privat.

9. Dvs. at anbringelse på krisecenter kan ske, uanset om de pågældende er vurderet handlede. Muligheden for at anbringe udlændinge under Udlændingenservices forsørgelse på krisecenter omfatter alle udlændinge, uanset om der er tale om menneskehandel.

Nye aktiviteter

Efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede i Danmark begrænses

3

Den danske forebyggende indsats foregår både nationalt og gennem det internationale samarbejde. Nationalt har der været fokus på at begrænse efterspørgslen efter køb af seksuelle ydelser med gennemførelsen af en række kampagner samt informations- og oplysningsarbejde.

Med handlingsplanen vil regeringen igangsætte følgende nye aktiviteter:

Færre køber ydelser udbudt af ofre for menneskehandel

- Kortlægning af prostitutionsefterspørgslen i Danmark med særligt fokus på menneskehandel.

- Erfaringer fra andre lande om, hvordan man mest effektivt kan kommunikere til potentielle kunder med henblik på at begrænse prostitutionsefterspørgslen i forhold til ofre for menneskehandel, afdækkes.
- Der udarbejdes på baggrund heraf en kommunikationsstrategi for kommunikationen i fremtidige kampagner om menneskehandel.
- Oplysnings- og forebyggelseskampagner rettet mod den brede befolkning om menneskehandel iværksættes.
- Oplysnings- og informationsindsats i forhold til unge piger og drenge om menneskehandel iværksættes.

Forberedt hjemsendelse

Alle ofre for menneskehandel får tilbud om en forberedt hjemsendelse, der sigter mod, at personen modtages i sit hjemland, eller hvor det alternativt måtte være muligt, og her får støtte til at etablere sig på ny. Samarbejdet med myndighederne om hjemrejsen indebærer *ikke*, at ofre er forpligtet til at samarbejde med politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng eller at vidne mod deres bagmænd. Afslås tilbuddet om forberedt hjemsendelse varetager politiet hjemsendelsen.

Er der tale om en udlænding uden lovligt ophold i Danmark, er Udlændingetjeneste ansvarlig for den forberedte hjemsendelse. Udlændingetjeneste har kontrakt med International Organisation for Migration (IOM) om i samarbejde med den handlede og en kontaktperson fra Center mod Menneskehandel at tilrettelægge den forberedte hjemsendelse, herunder modtagelsen, indkvartering, aktiviteter og forsørgelse i de første tre måneder i hjemlandet efter hjemrejsen. Derudover kan den forberedte hjemsendelse – afhængig af den enkeltes behov – omfatte psykosocial støtte, erhvervsrettet opkvalificeringsforløb og assistance til at starte mindre virksomhed.

Er personen under 18 år, skal den forberedte hjemsendelse planlægges i samarbejde med barnets personlige repræsentant. Det indgår i den forberedte hjemsendelse, at det undersøges, hvem der kan støtte og hjælpe barnet i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet. Herudover kan den forberedte hjemsendelse indebære økonomisk støtte til skolegang og indkøb af undervisningsmaterialer samt støtte til køb af eventuel medicin eller psykologbehandling. Hjemrejsen tilrettelægges af IOM, og den personlige repræsentant kan ledsage barnet hjem.

Er der tale om en person med lovligt ophold i Danmark, varetages et ønske om tilbagevenden til hjemlandet eller et integrationsforløb i Danmark af Center mod Menneskehandel. Er personen under 18 år er opholdskommunen ansvarlig i samarbejde med Center mod Menneskehandel.

Nye aktiviteter

Menneskehandel forebygges internationalt

4

Danmark har løbende bidraget til at sætte menneskehandel på den internationale dagsorden og har været initiativtager til en række fælles nordiske og europæiske udspil om metoder i arbejdet.

Menneskehandel opstår som led i en større sammenhæng af såkaldte "pull- og push-faktorer", som gør, at nogle mennesker lader sig lokke til mere udviklede lande og områder i håbet om at skabe sig en bedre fremtid. Denne kompleksitet betyder, at der ikke findes én enkelt metode til at forebygge menneskehandel. Tværtimod kan blandingen af fattigdom i udviklingslandene, efterspørgslen efter ofrenes ydelser og de store økonomiske gevinster for kriminelle netværk ofte vanskeliggøre bekæmpelsen af menneskehandel.

Med handlingsplanen vil regeringen igangsætte følgende nye aktiviteter:

Bekæmpelse af menneskehandel indgår i Danmarks internationale samarbejde, herunder i udviklingsbistanden

- Mulighederne for at yde støtte til udviklingsprojekter, der fokuserer på at hjælpe hjemsendte handlede kvinder i hjemlandet, undersøges. Herunder at der tages et initiativ til at modtage og støtte hjemsendte handlede kvinder til særligt Nigeria via bevilling på kr. 5 mio. til FN's Befolkningsfond (UNFPA).

- På baggrund af de gode erfaringer om screening af visumansøgninger fra ambassaden i Bangkok ("Projekt Thailand") vil Rigspolitiet udbrede denne viden i forbindelse med kurser og foredrag, eksempelvis før-udsendelseskurser for danske diplomater og konsulært personale.
- Der gennemføres en ny træning i viden om menneskehandel for ambassadeansatte fra forskellige relevante ambassader i København.
- Det europæiske ligestillingsinstitut (EIGE) i Vilnius bruges til at styrke det internationale/europæiske samarbejde på området.
- Det under Naboskabsprogrammet finansierede projekt til bekæmpelse af menneskehandel var i 2011 genstand for et review, som konkluderede, at programmet i væsentlig grad havde fremmet bekæmpelsen af handel særligt for så vidt angår opbyggelsen af nationale rammer, assistance til ofre og forebyggelse. En fortsættelse af programmet – muligvis med andre aktiviteter – er for nærværende under overvejelse.
- Under Østersørådets Task Force til bekæmpelse af menneskehandel ydes et dansk bidrag til gennemførelse af projekt om oplysning om og træning for relevante aktører i menneskehandel til tvangsarbejde.



Nye aktiviteter

Retsforfølgelse af bagmændene

5

Politiet udfylder en central rolle i forhold til indsatsen mod menneskehandel.

Rigspolitiet har siden 2006 udstukket de overordnede rammer for den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd. Det overordnede formål har været at sikre en effektiv politimæssig indsats mod strafbare forhold i forbindelse med prostitution, herunder menneskehandel, og at sikre, at politiet målrettet søger at afdække, efterforske og retsforfølge de bagmænd, der på strafbar vis udnytter andre til prostitution.

Politiets efterforskning og øvrige indsats har hidtil taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd (udarbejdet i tilknytning til flerårssaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007-2010).

I den forbindelse har der bl.a. været fokus på:

- Lokal forankring af indsatsen.
- Monitorering og analyse af oplysninger om menneskehandel.
- Kontrolvirksomhed rettet mod prostitutionsmiljøet.
- Kortlægning af prostitutionsmiljøet.
- Skånsom behandling af ofre og vidner.
- Uddannelse af politiet.
- Udbygget samarbejde med andre nationale og internationale myndigheder og organisationer.
- Forebyggende foranstaltninger ("Projekt Thailand").

Den politimæssige indsats har resulteret i, at et stigende antal bagmænd i flerårsaftaleperioden er blevet sigtet og retsforfulgt for overtrædelse af straffelovens § 228 (rufferi), § 229 (mellemandsvirksomhed) og § 262 a (menneskehandel).

Med handlingsplanen vil regeringen igangsætte følgende nye aktiviteter:

- Der udarbejdes nærmere retningslinjer til anklagemyndigheden for, hvornår der kan meddeles tiltalefrafald til ofre for menneskehandel for overtrædelser knyttet til, at de pågældende er handlede, eksempelvis dokumentfalsk i forbindelse med indrejsepapirer.
- I lyset af Straffelovrådets kommende betænkning om straffelovens kapitel 24 om forbrydelser mod kønssædeligheden overvejes det, om der er anledning til at gennemføre ændringer af straffelovens bestemmelser om rufferi og anden form for bagmandsvirksomhed i relation til prostitution.
- I lyset af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21. marts 2011 om bekæmpelse af menneskehandel overvejes det, om der er anledning til at gennemføre ændringer af straffelovens bestemmelse om menneskehandel.
- Der sættes øget fokus på undervisning og træning af dommere, anklagere og forsvarsadvokater.
- Oplysninger om politiets aktiviteter inden for bekæmpelse af menneskehandel udbredes til alle relevante aktører på området.

I nogle tilfælde har politiet fundet det mere hensigtsmæssigt (og proportionelt) at anbringe udenlandske prostituerede, der er sigtet for ulovligt ophold og arbejde i Danmark, på krisecentre efter udlændingelovens § 34 i stedet for at frihedsberøve dem efter udlændingelovens § 36. Dette har i et vist omfang medvirket til, at kvinderne i højere grad har samarbejdet med politiet, herunder givet politiet relevante oplysninger om deres bagmænd. Der vil på den baggrund blive taget initiativ til, at Rigspolitiets vejledning på området bliver ændret med henblik på at sikre kendskab til den mulighed, som udlændingeloven giver, for at anbringe kvinder, der (endnu) ikke er vurderet handlet, på krisecenter¹⁰.

10. Muligheden for at anbringe udlændinge under Udlændingenes services forsyning på krisecenter omfatter alle udlændinge, uanset om der er tale om menneskehandel.

Straffelovens § 262 a

§ 262 a blev indføjet i straffeloven i 2002 med ikrafttræden den 8. juni 2002. Bestemmelsen er formuleret med udgangspunkt i og med henblik på samtidig implementering af FN's protokol om bekæmpelse af menneskehandel (den såkaldte Palermo-protokol) fra 2000 og EU-rammeafgårelsen af 19. juli 2002 om menneskehandel. Bestemmelsen omfatter således enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter.

Straffelovens § 262 a

For menneskehandel straffes med fængsel indtil 8 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 kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

Stk. 2.

På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer

- 1) rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person under 18 år eller
- 2) yder betaling eller anden fordel for at opnå samtykke til udnyttelsen fra en person, som har myndighed over den forurettede, og den, der modtager sådan betaling eller anden fordel.



Den gode indsats fortsætter

Evalueringen af den anden nationale handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel viser med stor tydelighed, at vi er nået langt i arbejdet med at systematisere og institutionalisere indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel.



Det er lykkedes at skabe et landsdækkende, effektivt system og gennemføre et meget stort antal aktiviteter og tiltag, der sikrer, at alle de ofre, der identificeres, får tilbud om beskyttelse og forberedt hjemsendelse. Samtidig er der fortsat flere sager, der efterforskes, og bagmænd der retsforfølges. Der er med andre ord sket vigtige fremskridt i forhold til indsatsen. Det arbejde skal fortsættes, og de udfordringer, der fortsat eksisterer, skal løftes.

Menneskehandel er et meget komplekst område, der stiller krav om en effektiv koordinering af de mange forskellige involverede myndigheder og sociale organisationer. På den baggrund blev Center mod Menneskehandel oprettet i september 2007 som led i udmøntningen af handlingsplanen 2007-2010.

Center mod Menneskehandel har det overordnede ansvar for at koordinere samarbejdet mellem de mange relevante aktører, for de sociale tilbud under handlingsplanen og for at opsamle og formidle viden om menneskehandel.

I evalueringen af den anden handlingsplan slås det fast, at: "CMM [Center mod Menneskehandel] har en stor aktie i de resultater, som er opnået, og evalueringsholdet vurderer, at det er svært at forestille sig, at især den beskyttende indsats til ofre (den sociale støtte, når de er i Danmark) ville have nået samme resultater uden CMMs tilstedeværelse"¹¹. Derfor er det med denne handlingsplan afgørende, at Center mod Menneskehandels rolle forankres.

Derudover viser erfaringerne, at den helhedsorienterede tilgang, der har dannet grundlag for indsatsen, har været vellykket, hvorfor indsatsen fortsat bygger på: Identificering af ofre, støtte til ofre, forebyggelse af menneskehandel både nationalt og internationalt samt retsforfølgelse af bagmændene.

I det følgende beskrives, hvilke aktiviteter der fortsætter.



11. COWI Juli 2010: "Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010".

Den gode indsats fortsætter

Ofre for menneskehandel identificeres

1

Det sociale- og sundhedsmæssige opsøgende arbejde i Danmark varetages enten af de danske myndigheder eller af de sociale organisationer. De sociale organisationers varetagelse koordineres af Center mod Menneskehandel. Indsatsen omfatter en lang række aktiviteter.

For så vidt angår det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøerne fastholdes og videreudvikles bl.a. følgende:

- Klare retningslinjer for identifikation af potentielle ofre for menneskehandel, så ofre hurtigt kan få tilbudt støtte og hjælp.
- Landsdækkende opsøgende arbejde på gaden, massageklinikker og i escortmiljøerne, asylsystemet og fængslerne.
- Et mødested på Vesterbro i København og et drop-in-center i Fredericia begge med sundhedsklinikker bemandet med socialfagligt og sundhedsfagligt personale.
- Rådgivning af social, sundhedsmæssig, økonomisk, og juridisk karakter.
- Mobile sundhedstilbud – for at nå ud til flere sårbare og udsatte udenlandske prostituerede rundt om i landet.
- Hotline – som både ofre, borgere med mistanke om menneskehandel, politi og samarbejdsparter kan ringe til.

Undervisning og træning af centrale aktører i menneskehandel

Både Center mod Menneskehandel (CMM), Udlændingetjeneste (US), Rigspolitiet, Domstolsstyrelsen og Rigsadvokaten forestår løbende træning og undervisning af centrale aktører på området. I perioden 2007-2010 har der blandt andet været afviklet:

- Undervisning på Politiskolen for alle elever på Politiets Grunduddannelse.
- Temadage og orienteringsmøder for landets politikredse.
- Kursus i kompleksiteten i menneskehandelssager på Domstolsakademiet som led i dommeres og andre domstolsjuristers efteruddannelse.
- Undervisningsdage målrettet socialarbejdere og organisationer, der har kontrakt med CMM.
- Undervisning af CMMs eksterne samarbejdspartnere: Krisecentre, hospitals- og sundhedsfagligt personale, sikrede institutioner, forsvarsadvokater, ambassader og udenlandske delegationer og organisationer.
- Undervisning af medarbejdere, der gennemfører asylinterviews i Udlændingetjeneste.
- Undervisning forestået af US af socialarbejderne på krisecentre, Dansk Røde Kors medarbejdere, politiet og CMM i sagsgange, lovgrundlag og de særlige tilbud, der gælder for ofre for menneskehandel.

For så vidt angår det opsøgende arbejde omkring børn, der potentielt kan være ofre for menneskehandel, fastholdes og videreudvikles følgende:

- Klare retningslinjer for identifikation af potentielle mindreårige ofre for menneskehandel, så ofre hurtigt kan få tilbudt støtte og hjælp.
- Opsøgende arbejde i asylsystemet og på sikrede institutioner.
- Undervisning af frontpersonale på gadeplan og relevante aktører (myndigheder, såvel som sociale organisationer), der kan komme i kontakt med børn, der potentielt er ofre for menneskehandel.
- Fortsat fokus på mindreårige i gademiljøet i København.

For så vidt angår ofre for menneskehandel til tvangsarbejde er følgende sat i gang:

- I forhold til identifikation af mennesker handlet til tvangsarbejde afdækker Center mod Menneskehandel relevante brancher, hvor der på baggrund af udenlandske erfaringer kan forekomme menneskehandel. Center mod Menneskehandel har bl.a. udarbejdet en rapport om au pair-ordningen og menneskehandel.
- SKAT viderefører "Fairplay konceptet" om kontrolaktioner mod sort arbejde og socialt bedrageri i udvalgte brancher og projektet "menneskehandel" inden for prostitutionsbranchen og andre udvalgte områder.



Den gode indsats fortsætter

Ofre for menneskehandel får optimal støtte

2

Identificerede ofre for menneskehandel i Danmark får tilbud om en refleksionsperiode, hvor de kan bo på krisecenter eller i et andet relevant botilbud, og deres eventuelle hjemsendelse kan forberedes, såfremt de ønsker det.

For så vidt angår handlede voksne kvinder og mænd fastholdes og videreudvikles bl.a. følgende:

- Tilbuddene i refleksionsperioden og den forberedte hjemsendelse, herunder reintegrationsplaner der løber i op til tre måneder efter deres hjemkomst.
- Ophold på krisecenter, i asylsystemet eller et tredje sted afhængig af individuelle behov.
- Sundhedsmæssig, social og anden relevant støtte efter behov.
- De undervisningsrelaterede aktiviteter, eksempelvis it- og engelskurser.

For så vidt angår børn, der er ofre for menneskehandel, fastholdes og videreudvikles bl.a. følgende:

- Udpegning af en professionel personlig repræsentant, der skal støtte og vejlede barnet.
- Udarbejdelse af individuelle handleplaner med fokus på det enkelte barns tarv.
- Sikkert opholdssted – enten i kommunalt regi eller i asylsystemet.
- Sundhedsmæssig, social og anden relevant støtte efter behov.
- Skoleundervisning.

Sundhedstilbud til ofre for menneskehandel

Efter udlændingeloven får en udlænding under Udlændingesservice's forsørgelse udgifterne til nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingesservice. Udlændinge, der er vurderet handlet af Udlændingesservice, har imidlertid en udvidet adgang til sundhedstilbud.

Følgende er eksempler på sundhedstilbud til identificerede ofre inden for Udlændingesservice's regi:

- Psykolog- og psykiaterbehandling
- Hospitalsbehandling

- Fysioterapibehandling
- Tandbehandling
- Tildeling af støtteperson
- Kropsterapi

Ofre for menneskehandel, der ikke er dækket af Udlændingesservice's forsørgelse, får tilsvarende ydelser dækket af Center mod Menneskehandel, medmindre de selv har sygeforsikringer fra hjemlandet, som dækker.

Den gode indsats fortsætter

Efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede i Danmark begrænses

3

Forebyggelsesindsatsen i Danmark varetages primært af Center mod Menneskehandel.

Som led i det forebyggende arbejde har Center mod Menneskehandel igangsat en lang række aktiviteter som fastholdes og videreudvikles, bl.a. følgende:

- Planlægning og afholdelse af konferencer.
- Produktion af film primært til undervisningsbrug.
- Udarbejdelse af informationsmateriale.
- Løbende undervisning af fagpersoner (politiet, dommere, advokater, forsvarere, socialarbejdere, sundhedspersonale m.fl.).
- Presse- og informationsarbejde.
- Kampagner rettet mod kunder og/eller den brede befolkning.
- Undersøgelser og indsamling af ny viden om de forskellige typer af menneskehandel, tiltag og erfaringer fra andre lande, udvikling af nye metoder samt generel videndeling.
- Udvikling af et dataindsamlingsystem og løbende dataindsamling.



Den gode indsats fortsætter

Menneskehandel forebygges internationalt

4

Det forebyggende arbejde internationalt varetages primært af Udenrigsministeriet, Ligestillingsafdelingen og Rigspolitiet via konkrete projekter i Naboskabsprogrammet og andre bilaterale aktiviteter, i regi af det internationale samarbejde i EU, FN, Nordisk Ministerråd, Østersørådet samt gennem det internationale politimæssige samarbejde i Norden og Østersøområdet og gennem EUROPOL og INTERPOL.

Som led i det forebyggende arbejde er der igangsat en række aktiviteter, der fastholdes og videreudvikles; bl.a. følgende:

- Aktiv dansk deltagelse i relevante internationale sammenhænge, herunder i Østersørådet, EU, OSCE, FN og Nordisk Ministerråd.
 - Aktiv dansk indsats i udviklingsbistanden for at sikre respekt for menneskerettighederne og støtte til demokratisering, som bidrager til at bekæmpe menneskehandel.
- Fortsat implementeringen af Udenrigsministeriets anden fase af "Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa", der sigter mod forebyggelse af menneskehandel og støtte til ofre (29,5 mio. kr. i perioden 2009-2011).



Internationale konventioner

Danmark har undertegnet og ratificeret FN-konventionen fra 2000 om transnational organiseret kriminalitet samt tilhørende protokol (Palermo-protokollen¹²) om handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn.

Palermo-protokollen om menneskehandel

”(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.”

Protokollen til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet, artikel 3, 2000

Protokollen suppleres af **Europarådets konvention fra 2005** om indsatsen mod menneskehandel, som Danmark ratificerede d. 19. september 2007 med ikrafttræden pr. 1. februar 2008¹³.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 21. marts 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor indeholder bl.a. regler om sanktioner, straffemyndighed, efterforskning og retsforfølgning i sager om menneskehandel. Direktivet indeholder herudover regler om, at medlemslandene skal yde bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i form af bl.a. sikker indkvartering, lægehjælp og psykologbistand samt sikre ofrenes adgang til juridisk rådgivning og advokatbistand. Direktivet er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og finder derfor ikke anvendelse i Danmark.

Danmark har tilsluttet sig **FN's Børnekonvention**, der omfatter en række bestemmelser, der fastslår børns ret til beskyttelse mod bl.a. at blive bortført og udsat for menneskehandel (artikel 35).

Danmark har ratificeret en del **ILO¹⁴ konventioner**, heriblandt Forced Labour Convention (29), Abolition of Forced Labour Convention (C105) og Worst Forms of Child Labour Convention (182), der også beskytter mod menneskehandel med henblik på udnyttelse af arbejdskraft, især tvangsarbejde og andre slaverilignende praksis.

12. Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime under Udlændingesservices.

13. Danmark har et forbehold i forhold til konventionens artikel 33 § 1 e (om jurisdiktion). Herudover har Danmark afgivet en erklæring i forhold til artikel 44.

14. International Labour Organization.



Den gode indsats fortsætter

Retsforfølgelse af bagmændene

5

Rigspolitiet har siden 2006 udstukket de overordnede rammer for den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd, og politiindsatsen har frem til og med 2010 taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

Evalueringen af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010 roser overordnet set politiets indsats.

Rapporten fastslår, at der er sket store fremskridt i forhold til efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd, og at efterforskningsindsatsen lever op til målsætningerne i handlingsplanen. Rapporten lægger i den forbindelse vægt på en markant stigning i antallet af sigtelser og afgørelser for menneskehandel efter straffelovens § 262 a (menneskehandel).

Antallet af sigtelser for overtrædelse af straffelovens § 262 a er således steget fra 2 sigtelser i 2006 til 24 sigtelser i 2009. Antallet af afgørelser for overtrædelse af straffelovens § 262 a er ligeledes steget fra 3 i 2006 til 11 i 2009.

Evalueringsholdet peger endvidere på, at politifolk i Rigspolitiet og politikredsene har udviklet et betydeligt kendskab til og forståelse af menneskehandelsfænomenet, hvilket bidrager til at politiets arbejde samlet set kan vurderes som effektivt.

Der vil også i de kommende år være fokus på en effektiv efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold i forbindelse med menneskehandel.

I perioden 2007-2010, hvor politiindsatsen har taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket

politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, er der både på nationalt og lokalt plan indsamlet en betydelig viden på området, og der er på lokalt plan fastlagt hensigtsmæssige arbejdsgange og samarbejdsmetoder. Der vil således ikke længere være samme behov for den nationale styring af den politimæssige indsats, som der har været fra 2007-2010.

Med henblik på at kunne gennemføre en indsats, der er tilpasset de lokale forhold og dermed det lokale trusselsbillede, er indsatsen på området fra 2011 derfor forankret i de enkelte politikredse, der prioriterer indsatsen på baggrund af en vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede.

Indsatsen vil med inddragelse af de erfaringer, der er gjort på området i de seneste år, fortsat tage udgangspunkt i de principper for efterforskning, samarbejde og beskyttelse af ofre, der fremgik af Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, og som tillige følger af Rigspolitiets vejledning på området.

SKAT har via projektet "Prostitutionens Bagmænd" (nu "Menneskehandlens Bagmænd") og Fairplay-organisationen i stor udstrækning samarbejdet med og ydet bistand til politiet og anklagemyndighederne i forbindelse med rufferi/menneskehandelsager. Samarbejdet har resulteret i et stigende antal skattemæssige reguleringer.

SKAT har i samarbejde med Rigspolitiet (NEC) gennemført landsdækkende orienteringsmøder, hvor et stort antal efterforskere fra politiet deltog. Formålet med møderne var primært at orientere om SKATs nye database og muligheder for bistand til politiet samt ikke mindst at etablere relevante samarbejder.

Organisering og aktører

Regeringen har prioriteret indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel højt siden 2002. Det har medført en stigning i antallet af aktører på området og har øget behovet for koordination og videndeling.



Den første handlingsplan mod kvindehandel (2002) og tillægget om børn (2005) byggede på et relativt begrænset videns- og erfaringsgrundlag og havde et mere afgrænset fokus på forebyggelse og hjælp til handlede kvinder i prostitution med henblik på at sikre en succesfuld hjemsendelse.

Den anden nationale handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker (2007) var mere omfattende i kraft af, at målgruppen var bredere defineret til at omfatte alle mennesker og ikke kun kvinder handlet til Danmark. Samtidig kom to andre indsatsområder med i handlingsplanen; dels en styrket efterforskningsindsats rettet mod bagmændene, dels en forebyggende indsats i afsenderlandene.

Nedenfor redegøres der for områdets forskellige aktører, deres roller og opgaver.

Koordinerende og udførende statslige aktører

Ligestillingsafdelingen/ Minister for ligestilling står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har det overordnede ansvar for at koordinere regeringens indsats vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker. Ligestillingsafdelingen er ansvarlig for at sikre implementeringen af indsatsen og for en række internationale initiativer, herunder forebyggende initiativer.

Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Servicestyrelsen under Socialministeriet¹⁵. CMM refererer til Ligestillingsafdelingen. CMM koordinerer de sociale tiltag over for ofrene og er ansvarlig for at opsamle og formidle viden om menneskehandel. CMM står desuden for vurdering af, om personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for handel.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er ansvarlig for udmøntning af de dele af handlingsplanen, der vedrører udlændingeområdet, det vil sige regler og praksis vedrørende asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark.

De elementer af Handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010, der krævede lovændring, blev på udlændingeområdet gennemført ved en ændring af udlændingeloven, der trådte i kraft den 1. august 2007. Udlændingeloven indeholder dermed særlige regler og tilbud rettet mod handlede udlændinge.

Udlændingetjenesten er ansvarlig for at administrere udlændingeloven, herunder er det Udlændingetjenesten, der træffer afgørelse om, hvorvidt asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold har været udsat for menneskehandel og derfor skal have en refleksionsperiode, hvis de skal udrejse af landet. Udlændingetjenesten har forsørgelsespligt over for asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold (børn og voksne), uanset om de pågældende er menneskehandlede eller ej. Denne forpligtigelse indebærer bl.a. indkvartering og beskyttelsestilbud – hvis der er behov for det – samt diverse rehabiliteringstilbud (sundhedsfremmende behandling, psykosocial støtte, undervisning m.m.).

Udlændingetjenesten tilrettelægger i samarbejde med International Organisation for Migration (IOM) og Center mod Menneskehandel den forberedte hjemsendelse af udlændinge uden lovligt ophold (det vil sige også afviste asylansøgere), der har været udsat for menneskehandel.

Justitsministeriet har det overordnede ansvar for implementering af regeringens handlingsplaner til bekæmpelse af handel med mennesker i relation til den politi- og strafferetlige indsats på området.

Rigsadvokaten har det overordnede ansvar for anklagemyndighedens varetagelse af straffesager vedrørende menneskehandel. Rigsadvokaturen repræsenterer anklagemyndigheden i det overordnede koordinerende arbejde på området, herunder i det referencesystem som Center mod Menneskehandel har etableret. Rigsadvokaturen deltager endvidere i undervisning af relevante aktører på området, herunder af politifolk, anklagere og dommere, ligesom rigsadvokaturen har udarbejdet en oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a og forestår den løbende opdatering heraf.

15. CMMs placering i Servicestyrelsen er begrundet i, at CMM varetager den sociale dimension af handlingsplanen og koordinerer indsatsen i forhold til andre myndigheder.

Rigspolitiet er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Rigspolitiet har i samarbejde med Rigsadvokaten udarbejdet en vejledning på området, som politikredsen anvender i forbindelse med den politimæssige indsats.

Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) understøtter politikredsenes arbejde for at efterforske og afsløre menneskehandel med primært fokus på kvindehandel og prostitutionens bagmænd, ligesom NEC udfører en landsdækkende politimæssig monitoring. NEC er politiets kontaktpunkt for Center mod Menneskehandel og andre aktører på området.

Rigspolitiets Nationale Udlændingecenter (NUC) har tre hovedarbejdsområder 1) Asylområdet, hvor NUC bl.a. varetager nogle sagsbehandlingsskridt i den indledende asylansøgningsfase i form af registrering og undersøgelse med henblik på at fastlægge asylansøgerens identitet og rejserute mv., ligesom NUC varetager overførsler i medfør af Dublinforordningen og drager omsorg for, at afviste asylansøgere udrejser, 2) Opholdsområdet, hvor NUC bl.a. drager omsorg for, at ud- og afviste udlændinge udrejser, og 3) Grænsekontrolområdet, hvor NUC bl.a. – i kraft af Rigspolitiets funktion som overordnet politimyndighed – fastlægger rammerne for politikredsenes opgavevaretagelse.

NUC har i forbindelse med løsningen af ovenstående opgaver til stadighed opmærksomheden rettet mod, hvorvidt udlændinge kan være ofre for menneskehandel. Herudover bistår NUC løbende politikredsen i form af vejledning mv. om den politimæssige behandling af udlændingesager. I denne forbindelse indgår vejledning om identifikation af ofre for menneskehandel.

De lokale politikredse er ansvarlige for at håndhæve straffelovens bestemmelser om menneskehandel, herunder efterforske og forfølge strafbare forhold. Den politimæssige indsats i relation til bekæmpelse af menneskehandel er forankret i de enkelte kredse, der prioriterer indsatsen på baggrund af en vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede.

Udenrigsministeriet bidrager til at styrke det internationale samarbejde for at bekæmpe handel med mennesker både ved at øge fokus på problematikken i internationale fora og gennem målrettet bilaterale indsatser for forebyggelse af menneskehandel. Hertil kommer, at Udenrigsministeriet er ansvarlig for det menneskehandelsprogram, der ligger under Udenrigsministeriets Naboskabsprogram.

Socialministeriet har ansvaret for mindreårige udlændinge med lovligt ophold, som hører under Lov om Social Service (Serviceloven). Socialministeriet har også ansvaret for prostitutionsområdet, det vil sige indsatsen i forhold til handlingsplanen "Et andet liv" (offentliggjort april 2005), der vedrører alle prostituerede med gult sygesikringskort. Udmøntningen af handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker koordineres i forhold til Socialministeriets handlingsplan "Et andet liv".

Beskæftigelsesministeriet deltog som de andre nævnte ministerier i udarbejdelsen af handlingsplanen til bekæmpelse af handel 2007-2010. Beskæftigelsesministeriets indsatsområde vedrører vilkårene på arbejdsmarkedet.

Arbejdsmarkedsrepræsentanter herunder branche-foreninger og fagforeninger er relevante samarbejdspartnere i indsatsen med at bekæmpe tvangsarbejde inden for forskellige brancher.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets rolle i forhold til handlingsplanen relaterer sig til de ordinære sundhedstilbud, som kan tilbydes inden for sundhedslovens rammer. Handlingsplanens initiativer, hvor sundhedstilbud anvendes opsøgende og støttende, forankres i Center mod Menneskehandel, som refererer til Ligestillingsafdelingen.

Skatteministeriets rolle i forhold til handlingsplanen er at bidrage med at identificere bagmænd og både via fairplay-aktioner og projektgruppen mod menneskehandel at medvirke til at udpege eventuelt handlede personer. SKAT bidrager endvidere med økonomiske oplysninger til brug for politiet i efterforskningsarbejdet.

Udførende statslige og ikke-statslige sociale aktører

Flere forskellige aktører står for udførelsen af det praktiske sociale arbejde med ofrene i relation til implementeringen af regeringens handlingsplan. Det drejer sig primært om organisationer, der har erfaring med området fra den forrige handlingsplan:

Opsøgende og støttende arbejde finansieret af handlingsplanen gennem Center mod Menneskehandel

Kompetencecenter Prostitution (KC) er – som Center mod Menneskehandel – placeret i Servicestyrelsen. Center mod Menneskehandel har indgået kontrakt med KC om en række ydelser, herunder at KC har ansvaret for det opsøgende arbejde i forhold til udenlandske prostituerede i "indendørsprostitution" (massage-klinikker, escort og internet) i hele landet undtagen Region Syd. KC har også ansvaret for at lave opsøgende arbejde i asylcentre og fængsler. Desuden driver KC i samarbejde med Reden International et mødested på Vesterbro.

Reden International (Københavnsområdet) står for det opsøgende arbejde på gaden i København og driver mødestedet på Vesterbro sammen med KC.

Pro Vest i Region Syd har specialiseret sig i at yde støtte til ofre i form af rådgivning, sundhedsfremmende tilbud, opkvalificering, hjælp vedrørende planlægning af hjemkomsten m.v. Pro Vest står også for opsøgende arbejde på massageklinikker i Region Syd.

Hope Now har særligt fokus på forholdene for handlede afrikanske kvinder i Danmark såvel som i oprindelseslandene. Organisationen har udviklet et bredt samarbejde med lokale organisationer i oprindelseslandene, primært i (vest) Afrika. Stifter og bestyrelsesmedlem i Hope Now, Michelle Mildwater, har indgået kontrakt med Center mod Menneskehandel om bl.a. støtte til kvinder i fængsler og asylcentre.

Beskyttet ophold for voksne og uledsagede mindreårige udlændinge

Center mod Menneskehandels specialiserede krisecenter i København, der udelukkende er målrettet kvinder handlet til prostitution, drives af **Reden International**. Herudover har Center mod Menneskehandel en generel aftale med **Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK)** om at kunne benytte LOKKs krisecentre til midlertidigt beskyttet ophold for kvinder handlet til prostitution andre steder i landet. Endelig har Center mod Menneskehandel en kontrakt med **Krisecenter Odense**, der specialiserer sig i at yde en særlig indsats i forhold til handlede kvinder.

Også Udlændingetjenestens kvindecentre, der drives af **Dansk Røde Kors**, anvendes til denne opgave. Kvindecentret (og asylcentre generelt) benyttes alene til indkvartering af asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark.

Uledsagede mindreårige, herunder mindreårige, der har været udsat for menneskehandel, indkvarteres på særlige børnecentre, der efter aftale med Udlændingetjeneste drives af **Dansk Røde Kors og flere kommuner**.

Center mod Menneskehandel har indgået en aftale med **Københavns Kommune** om ophold til mindreårige handlede udlændinge med lovligt ophold i Danmark og som ikke er under Udlændingetjenestens forsørgelse.

Forberedt hjemsendelse

Udlændingesservice har indgået en kontrakt med **International Organization for Migration (IOM)** om at assistere ved forberedte hjemsendelser. Kontrakten omfatter 1) udlændinge uden lovligt ophold, herunder afviste asylansøgere, som skal udrejse, og som har været udsat for menneskehandel, samt 2) alle uledsagede mindreårige udlændinge (uden lovligt ophold, herunder afviste asylansøgere), som skal udrejse, uanset om der er tale om menneskehandel eller ej.

IOM forestår den praktiske tilrettelæggelse af den forberedte hjemsendelse, og reintegrationsstøtten gives inden for nogle nærmere fastsatte rammer.

Center mod Menneskehandel og de sociale organisationer yder støtte til ofre, der har lovligt ophold i Danmark, men som alligevel ønsker at hjemrejse.

Referencesystemet

For at skabe et *samarbejdsforum* mellem de mange statslige og ikke-statslige aktører har Center mod Menneskehandel etableret et samarbejds- og dialogsystem (referencesystem), der er med til at sikre en national sammenhængende kontinuerlig procedure for identifikation af og støtte til potentielle ofre for menneskehandel. Referencesystemet er organiseret, så det repræsenterer hele landet og alle relevante myndigheder bl.a. politiet, Udlændingesservice, SKAT, sociale organisationer mv. De regionale referencegrupper refererer til en national referencegruppe, der igen føder ind til en tværministeriel embedsmandsgruppe med repræsentanter fra alle involverede ministerier.

Implementering og opfølgning

Regeringen og satspuljepartierne har siden 2002 prioriteret indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel højt. I 2002 blev den første handlingsplan med fokus på handel med kvinder til prostitution lanceret, siden kom et tillæg med fokus på børn, og i 2007 kom en handlingsplan rettet mod både mænd, kvinder og børn, der er ofre for menneskehandel. Implementeringen af begge handlingsplaner er evalueret af en ekstern evaluatør. På samme måde er der afsat midler til, at der i 2014 kan gennemføres en ekstern evaluering af, hvorvidt målene i denne handlingsplan er opnået.

Udover en samlet ekstern evaluering, der gennemføres i afslutningen af hver handlingsplans periode, udarbejder den tværministerielle arbejdsgruppe, der består af Ligestillingsafdelingen, Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Skatteministeriet,

Beskæftigelsesministeriet, Socialministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet, årligt en statusrapport, som sendes til satspuljepartierne og offentliggøres på minister for ligestillings hjemmeside.

Det er desuden som led i denne handlingsplan aftalt mellem regeringen og satspuljepartierne, at der skal gennemføres en særskilt ekstern evaluering af den forberedte hjemsendelse med henblik på eventuelle justeringer af indsatsområdet. Det blev ved forhandlingerne om indholdet af handlingsplanen aftalt, at: "Forligspartierne vil drøfte evt. justeringer af den forberedte hjemsendelse. Forligspartierne mødes igen, når der foreligger en evaluering af den forberedte hjemsendelse i 2011".

Tak for input til handlingsplanen fra følgende organisationer på området

Reden International
Pro Vest
Hope Now
Soroptimist International Danmark
Red Barnet
Kvinderådet
Dansk Røde Kors
KULU
KVINFO
Dansk Kvindesamfund
The Body Shop
Sonta
Liva
Christians Venner
Institut for Menneskerettigheder

Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014 Juni 2011

Udleveres så længe lager haves hos:
Ligestillingsafdelingen
T 22 68 85 65
E lige@lige.dk
www.lige.dk

ISBN trykt version
978-87-92142-47-4
ISBN elektronisk version:
978-87-92142-48-1

Design BGRAPHIC
Tryk GP Tryk
Oplag 750 stk.

Publikationen kan downloades på
www.lige.dk

