



JUSTITISMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 12. oktober 2010  
Kontor: Politikontoret  
Sagsnr.: 2010-154-0241  
Dok.: GEN40065

## Udkast til tale til brug for besvarelsen af samrådsspørgsmål A, B og C fra Folketingets Retsudvalg den 14. oktober 2010

### Samrådsspørgsmål A:

*Ministrene bedes redegøre for de gældende retningslinjer og den reelle praksis for behandling og beskyttelse af mulige ofre for menneskehandel, herunder hvor lang tid Center mod Menneskehandel har til at identificere om der er tale om et muligt offer for menneskehandel.*

### Samrådsspørgsmål B:

*Mener ministrene, at det fremmer indsatsen mod menneskehandel, hvis ofrene for menneskehandel tror de kan få hjælp og beskyttelse fra de danske myndigheder?*

### Samrådsspørgsmål C:

*Mener ministeren, at Danmark har pligt til at beskytte og hjælpe mulige ofre for menneskehandel eller mener ministeren kun pligten gælder personer, der helt sikkert er identificeret som ofre for menneskehandel?*

### [Indledning]

1. Jeg vil gerne starte med at understrege, at menneskehandel er en modbydelig form for kriminalitet. Det er en organiseret og grænseoverskridende form for kriminalitet, hvor kyniske bagmænd systematisk misbruger og fornædler andre mennesker. Og det er desværre en særdeles profitabel forretning, som vi ser i stigende grad over alt i verden.

Der skal heller ikke herske tvivl om, hvor regeringen står på området. Indsatsen mod menneskehandel har siden 2002 været et højt prioriteret område for regeringen – både i forhold til den sociale indsats og i forhold til politiets indsats mod de bagmænd, der udnytter ofrene.

Det er også baggrunden for regeringens handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel, der blev fremlagt i henholdsvis 2002 og 2007. Og det er baggrunden for Rigspolitiets styrkede politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd, der blev iværksat i 2006.

Regeringen er på nuværende tidspunkt endvidere i færd med at udarbejde en ny handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, der skal efterfølge den nuværende handlingsplan for 2007-2010. Men den vil jeg vende tilbage til lidt senere.

### **[Politiets retningslinjer på området]**

**2.** Et af de centrale elementer i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker er, at ofre for menneskehandel har ret til støtte og beskyttelse. Med henblik på at sikre støtte og beskyttelse til ofrene er der under handlingsplanen iværksat en række initiativer.

En forudsætning for, at det er muligt at yde støtte og beskyttelse til ofre for menneskehandel, er, at ofrene identificeres. Og der gøres en meget stor indsats for at identificere eventuelle ofre.

**3.** Ofre for menneskehandel antræffes ofte i forbindelse med politiets aktioner mod prostitutionsmiljøet.

Rigspolitiet har som nævnt udarbejdet en strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, ligesom Rigspolitiet i samarbejde med Rigsadvokaten har udarbejdet en vejledning til strategien.

Vejledningen er en klassificeret manual, der benyttes som et arbejdsredskab i politikredsene i forbindelse med den konkrete behandling af sager i prostitutionsmiljøet og mod prostitutionens bagmænd.

Vejledningen indeholder både en detaljeret gennemgang af de efterforskningsmæssige overvejelser mv., der kan være relevante i forhold til sager mod prostitutionens bagmænd, og en beskrivelse af sagsbehandlingen, hvor der lægges vægt på en skånsom behandling af ofre og vidner.

Det fremgår bl.a., at politiet som udgangspunkt bør betragte alle prostituerede kvinder som potentielle ofre for strafbare forhold, og at politiet på den baggrund bør sikre, at antrufne prostituerede er orienteret om de sociale tilbud, der formidles af relevante myndigheder og organisationer, ligesom politiet bør formidle kontakt – uanset om der er grundlag for at anholde den trufne prostituerede – mellem den prostituerede og de relevante myndigheder og organisationer, hvis kvinden giver udtryk for et ønske herom.

**4.** I forbindelse med politiets afhøring af et muligt offer vil den pågældende således blive givet mulighed for frit at fortælle om sin egen situation, sin baggrund i Danmark og hjemlandet, sine oplevelser som prostitueret mv.

Den afhørende betjent kan i den forbindelse hente hjælp i vejledningen, der oplister en række indikatorer på, at den prostituerede kan være offer for menneskehandel.

Hvis det vurderes, at den prostituerede er offer for menneskehandel i straffelovens forstand, er der ifølge retsplejelovens § 741 a, stk. 1, mulighed for at beskikke vedkommende en bistandsadvokat.

## **[Center Mod Menneskehandel]**

5. I praksis formidles visitation til den rette sociale organisation af Center Mod Menneskehandel. Centret varetager også koordineringen af samarbejdet mellem politiet og de private sociale organisationer.

I forbindelse med planlagte politiindsatser i prostitutionsmiljøet varslers politiet som altovervejende udgangspunkt Center Mod Menneskehandel om aktionen, så medarbejdere fra centret kan være til stede under politiaktionen.

I en del tilfælde vurderer Center Mod Menneskehandel dog, at der ikke er behov for at være tilstedeværelse, hvis der f.eks. er tale om aktioner rettet primært mod danske prostituerede. I forbindelse med uplanlagte politiindsatser tilkaldes Center Mod Menneskehandel også som altovervejende udgangspunkt hurtigst muligt af politiet.

## **[Center Mod Menneskehandels tidsramme for identifikation]**

6. For så vidt angår den del af spørgsmål A, der vedrører Center Mod Menneskehandels tidsmæssige ramme for at identificere, om der er tale om et muligt offer for menneskehandel, har jeg indhentet en udtalelse fra Ligestillingsafdelingen under klima- og energiministeren.

Ligestillingsafdelingen har i den forbindelse oplyst, at tiden, der er til rådighed til at identificere, om der er tale om et muligt offer for menneskehandel, afhænger af de omstændigheder, hvorunder det mulige offer er mødt, og af personens opholdsstatus.

Mulige ofre, der mødes af de socialfaglige medarbejdere gennem det opsøgende arbejde på gaden, på massageklinikker, via sundhedstilbud eller i Center Mod Menneskehandels 2 drop-in centre, kan identificere-

res gennem en længerevarende proces med flere samtaler, hvor der gradvis opbygges tillid mellem parterne.

En lang udredningsproces er ligeledes mulig i forhold til potentielle ofre, der opholder sig i asylsystemet og afventer svar på asylansøgning. De kan her identificeres via asylsamtaler eller i forbindelse med observationer og samtaler med personalet i asylcentrene.

**7.** Mulige ofre, der i forbindelse med en politiaktion tilbageholdes af politiet, og som har ulovligt ophold i Danmark eller af anden grund står til ud- eller afvisning, forelægges Udlændingesservice inden for 3x24 timer. Det vil sige, at vurderingen af, om der er tale om et muligt offer for menneskehandel, skal foretages i den tidsperiode.

Som nævnt tidligere er proceduren ved politiaktioner, at politiet på forhånd anmelder en aktion til Center Mod Menneskehandels hotline. På tidspunktet for aktionen stiller centret med det antal socialarbejdere, der vurderes nødvendige. Center Mod Menneskehandel deltager ikke i politiets afhøringer af de prostituerede, idet det kunne give den opfattelse, at centret er en del af politiet.

Omvendt er politiet heller ikke til stede ved samtalerne med Center Mod Menneskehandel. Politiet stiller et lokale til rådighed for socialarbejderne, så de kan tale med kvinderne, såfremt de ønsker det, enten før, under eller efter politiets afhøring.

Politiets afhøringsrapport og socialarbejdernes identifikationsskema sendes herefter til Udlændingesservice. Og Udlændingesservice vurderer derefter, om der er en rimelig grund til at formode, at personen kan være offer for menneskehandel og derfor kan få udsat udrejsefristen i form af en refleksionsperiode på i udgangspunktet 30 dage.

Den konkrete tidsmæssige ramme for socialarbejdernes identifikation i forbindelse med politiaktioner varierer fra aktion til aktion. Det afhænger af antallet af personer, der skal udredes, men også af den enkelte kvindes kapacitet i forhold til at give oplysninger i situationen.

Hvis der ikke er tilstrækkeligt grundlag for at vurdere personens status som offer, kan Center Mod Menneskehandel få adgang til yderligere samtaler. Det kan ske inden for de 3x24 timer, som politiet kan tilbageholde personen i, eller efter denne periode, hvis personen eventuelt venter på gennemførelse af udvisning.

Er der nye informationer i en sag, kan Udlændingesservice ændre en resolution truffet inden for de 3x24 timer.

**8.** Mulige ofre for menneskehandel, der har lovligt ophold, men tilbageholdes af politiet af forskellige årsager, får tilbudt en samtale med Center Mod Menneskehandel og kan modtage tilbud under handlingsplanen, hvis de vurderes handlet af centret. Da disse personer normalt ikke udvises, kan de efterfølgende søge støtte hos Center Mod Menneskehandel, selv om de i første omgang ikke vurderes handlet eller ikke har ønsket at fortælle deres historie.

### **[Får ofre for menneskehandel den nødvendige beskyttelse?]**

**9.** Der er ingen tvivl om, at myndighederne har pligt til at hjælpe, støtte og beskytte ofre for menneskehandel. Det mener jeg også, at de gør.

Som jeg netop har redegjort for, gør bl.a. politiet og Center Mod Menneskehandel lige fra den indledningsvise kontakt med miljøer, hvor der erfaringsmæssigt kan befinde sig mulige ofre for menneskehandel, meget for at undersøge og vurdere, om der i hvert tilfælde er tale om et muligt offer for menneskehandel. Og vurderes det, at man

har antruffet et muligt offer for menneskehandel, informeres de pågældende om, hvilke tilbud der er til rådighed, når man vurderes handlet, ligesom tilbuddene iværksættes med henblik at sikre, at de pågældende modtager den nødvendige hjælp og støtte.

Ofre for menneskehandel skal således:

- orienteres om deres rettigheder og sættes i kontakt med de relevante sociale organisationer,
- have underhold, mens de opholder sig i Danmark, herunder indkvartering og sundhedsbehandling,
- have tilbud om forberedt hjemsendelse, herunder tilbud om behandling og aktiviteter, mens de opholder i Danmark og forsvarlig modtagelse i hjemlandet efter hjemsendelse, og
- have tilbud om refleksionsperiode mv.

Men myndighedernes opgave i forhold til de mulige ofre for menneskehandel er desværre også en meget svær opgave.

Prostitutionsmiljøet er et meget lukket miljø, og det er svært for politiet at få de kvinder, som potentielt kunne være ofre for menneskehandel, til at fortælle deres historie, idet de ofte ikke ønsker at samarbejde med politiet.

Det kan være, fordi kvinderne frygter repressalier fra deres bagmænd, eller fordi kvinderne på baggrund af erfaringer fra hjemlandet ikke har tillid til politiet og andre myndigheder, eller fordi kvinderne dermed mister deres indtægtskilde.

Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at der erfaringsmæssigt er stor forskel på de udenlandske prostitueredes situation og vilkår, men at et fællestræk for de udenlandske prostituerede er et påtrængende

behov for at tjene penge til familie mv. i hjemlandet. De tilbud om refleksionsperiode mv., der er under handlingsplanen, er derfor ikke sjældent et tilbud, som det ikke er muligt at få kvinderne at tage imod.

### **[COWIs evaluering og den kommende handlingsplan]**

**10.** Regeringen har som sagt allerede i dag iværksat en række initiativer med henblik på at sikre bl.a. en effektiv støtte og beskyttelse af ofre for menneskehandel. Men jeg siger dermed ikke, at vi ikke kan og skal gøre mere for at bekæmpe menneskehandel.

For at koordinere regeringens indsats på området blev der i sin tid nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel med repræsentanter fra Justitsministeriet, Udenrigsministeriet, Integrationsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet og Ligestillingsafdelingen.

Arbejdsgruppen anmodede i starten af 2010 COWI om at evaluere regeringens samlede indsats mod menneskehandel under handlingsplanen 2007-2010 med henblik på bl.a. at undersøge, om regeringens indsats sikrer en tilstrækkelig offerbeskyttelse.

Evalueringen viser, at de fleste af de målsætninger, der blev opstillet for handlingsplanen, er nået.

Overordnet set bliver politiets indsats på området rost af evalueringsholdet. 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 stigningen i antallet af sigtelser og afgørelser for menneskehandel efter straffelovens § 262 a.



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 vurderes som effektivt.

Evalueringsrapporten kommer samtidig med en række anbefalinger, som fremadrettet vil kunne forbedre indsatsen mod menneskehandel, herunder i forhold til beskyttelsen af ofre.

Som jeg nævnte tidligere, er regeringen på nuværende tidspunkt i gang med at se på en ny handlingsplan, der skal efterfølge handlingsplanen for 2007-2010. Vi ser i den forbindelse på en række initiativer, der kan øge indsatsen i forhold til ofre for menneskehandel. Og det er klart, at anbefalingerne fra evalueringen og de input, der i øvrigt er kommet fra relevante aktører på området, vil indgå i arbejdet.

**11.** Det var, hvad jeg umiddelbart ville sige i forhold til spørgsmål A og B. Jeg har ikke været så meget inde på behandlingen af ofre for menneskehandel i det udlændingeretlige system, idet jeg ved, at integrationsministeren vil kunne komme ind på dette emne.

### **[Internationale forpligtelser]**

**12.** Men inden integrationsministeren får ordet, vil jeg vende mig mod spørgsmål C, der kun er stilet til mig, og som vedrører Danmarks forpligtelse til beskyttelse af mulige ofre for menneskehandel.

Jeg forstår spørgsmålet sådan, at det relaterer sig til de internationale forpligtelser i forhold til beskyttelse af mulige ofre for menneskehandel, som Danmark har som følge af vores tiltrædelse af Palermo-protokollen og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

Palermo-protokollen er en protokol om bekæmpelse af menneskehandel tilknyttet FN's konvention om organiseret kriminalitet. Danmark har undertegnet Palermo-protokollen i 2000 og ratificeret den i 2003.

Det var på baggrund af Palermo-protokollen, at bestemmelsen i straffelovens § 262 a om menneskehandel blev indsat i 2002.

I 2005 kom Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Konventionen bygger videre på Palermo-protokollen og forpligter staterne i videre omfang end protokollen. Danmark ratificerede konventionen i 2007.

**13.** Europarådskonventionen indeholder bl.a. bestemmelser om forebyggelse af menneskehandel, beskyttelse af og hjælp til ofre, pligt til kriminalisering af menneskehandel og beskyttelse af ofre, der vidner mod bagmænd.

En række af dennes bestemmelser tager særligt sigte på personer, der endnu ikke formelt er identificerede som ofre, men som der er rimelig grund til at tro er ofre.

**14.** Efter artikel 10, stk. 2, skal parterne træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at identificere ofre, evt. i samarbejde med andre konventionsparter eller relevante støtteorganisationer. Staterne skal også sørge for, at ingen, som myndighederne har rimelig grund til at tro er offer for menneskehandel, bliver udsendt, før det er fastslået, om det faktisk er tilfældet. Disse personer skal sikres den nødvendige hjælp efter artikel 12, stk. 1 og 2.

**15.** Efter artikel 12, stk. 1 og 2, er staterne forpligtede til at træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at hjælpe de pågældende i deres fysiske, psykiske og sociale bedring. Denne hjælp skal som

minimum omfatte passende og sikker indkvartering, psykologisk bistand og forplejning, adgang til akut lægehjælp, tolkebistand, rådgivning og information om rettigheder, bistand til at påberåbe sig sine rettigheder i forbindelse med retsforfølgning af lovovertrædelser, og – for børns vedkommende – adgang til uddannelse.

Desuden skal staterne tage hensyn til ofrets sikkerhed og behov for beskyttelse.

**16.** Efter artikel 13 skal staterne indrette national lovgivning således, at en person, som der er rimelig grund til at tro er offer, har en betænkings- og restitutionsperiode på mindst 30 dage, hvor personen ikke kan udvises fra landet. I den periode kan personen efter behørig information overveje, om personen vil samarbejde med myndighederne, hvilket dog ikke skal forringe de relevante myndigheders efterforskning og retsforfølgning af en eventuel lovovertrædelse.

Staterne er imidlertid ikke forpligtede til at give en sådan periode, hvis hensynet til den offentlige ro og orden taler mod det, eller hvis man finder, at den pågældende uberettiget påberåber sig status som offer.

### **[Udlændingelovens regler]**

**17.** Danmarks ratifikation af Europarådskonventionen, herunder bestemmelserne om beskyttelse af mulige ofre for menneskehandel, havde navnlig lovgivningsmæssige konsekvenser for udlændingelovens regler og tilbud rettet mod handlede udlændinge. Disse blev gennemført ved en ændring af udlændingeloven [lov nr. 504 af 6. juni 2007], der trådte i kraft den 1. august 2007.

Og nu bliver det lidt specielt, da jeg kommer til at redegøre for udlændingelovens regler. Men det er jo til mig, spørgsmålet er stillet. Jeg

har dog tilladt mig at indhente et bidrag til besvarelsen fra Integrationsministeriet. Og jeg går ud fra, at integrationsministeren efterfølgende vil kunne supplere.

Integrationsministeriet har oplyst, at det er en forudsætning for at anvende disse regler, at det kan lægges til grund, at en udlænding har været udsat for menneskehandel. Denne vurdering foretages af Udlændingesservice.

Vurderingen af om en udlænding er handlet – og dermed omfattet af udlændingelovens særlige regler om refleksionsperiode, forberedt hjemsendelse samt tilbuddene om udvidet støtte og hjælp – baseres bl.a. på Center Mod Menneskehandels og politiets vurdering heraf samt informationer fra andre myndigheder mv., der også måtte have haft kontakt til den pågældende.

Det bemærkes, at der udover en mistanke om handel skal være oplysninger, der objektivt tyder på, at der er tale om en handlet person, f.eks. tilstedeværelsen af en bagmand, som har udnyttet pågældende, eller elementer af tvang i forbindelse med rejsen til eller opholdet i Danmark. Hvis udlændingen benægter at være handlet, skal der være tale om en berettiget tvivl, hvis Udlændingesservice uanset dette skal vurdere den pågældende handlet.

Når Udlændingesservice vurderer en udlænding handlet – dvs. lægger til grund, at der er tale om menneskehandel – sker det i praksis, når der er *rimelig grund til at formode*, at der er tale om menneskehandel.

Udlændingeloven er således udformet i overensstemmelse med Europarådskonventionen.

Tak.