



Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel

2015–2018

Maj 2015

Regeringen



HANDLINGSPLAN
TIL BEKÆMPELSE AF
MENNESKEHANDEL
2015-2018

HANDLINGSPLAN TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL 2015-2018

Maj 2015

Udgivet af

**Ministeriet for Børn, Ligestilling,
Integration og Sociale Forhold**

Holmens Kanal 22
1060 København K

Tlf. : 33 92 93 00

E-mail: sm@sm.dk

ISBN:

978-87-93214-66-8

ISSN:

978-87-93214-67-5 (digital udgave)

Design af indhold

Skabertrang | Silkeborg Bogtryk

Design af omslag

e-Types Daily

Tryk

Skabertrang | Silkeborg Bogtryk

Foto

Colourbox og Dollarphotoclub

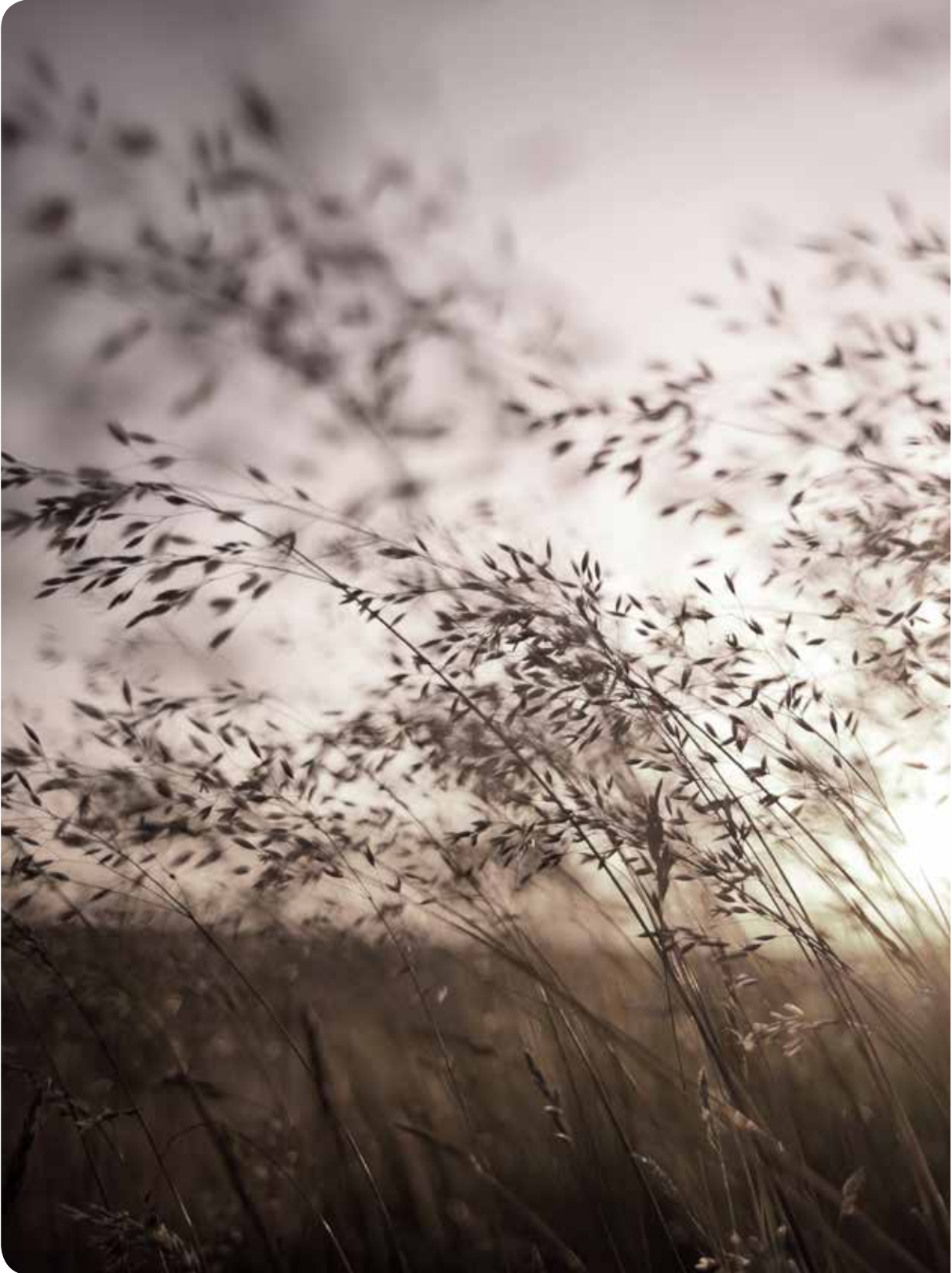
Web

Publikationen kan hentes på
sm.dk

Indhold

Forord.....	7
Indledning.....	9
Indsatsområde 1: Menneskehandel forebygges i Danmark og internationalt.....	15
Indsatsområde 2: Ofre for menneskehandel opsøges og identificeres	21
Indsatsområde 3: Ofre for menneskehandel tilbydes individuelt tilpasset og koordineret støtte	25
Indsatsområde 4: Bagmænd retsforfølges	31
Indsatsområde 5: Partnerskab og koordination.....	35
Noter.....	39





Forord

Menneskehandel er et fundamentalt brud på grundlæggende menneskerettigheder. Det er en grov krænkelse af den enkeltes ret til at bestemme over egen krop og eget liv. Ofre for menneskehandel er ofte udsatte og sårbare udlændinge, der lever i et afhængighedsforhold til deres bagmænd. Med handlingsplanen ønsker vi at forebygge menneskehandel og identificere og støtte ofre for menneskehandel i Danmark, så de får mulighed for at leve et liv fri af bagmænd. > 7

Menneskehandel er verdensomspændende og bunder i en global økonomisk ulighed, sårbare menneskers drømme om et bedre liv, og en efterspørgsel efter de ydelser, som ofrene leverer. Der er ikke én let løsning på, hvordan vi bekæmper menneskehandel hverken globalt eller i Danmark. Der er mange forskellige typer af menneskehandel, og ofrenes situation er forskelligartet. Derfor kan vi heller ikke levere én type støtte, som passer til alle ofre. Hvert offer og hver situation er unik – og kræver målrettede og individuelle støttende foranstaltninger.

Vi har set, at der i Danmark både er kvinder, mænd, børn og familier, der er ofre for menneskehandel. Og vi har set forskellige former for udnyttelse, men størstedelen er fortsat kvinder handlet til prostitution og i nogen grad kvinder og mænd handlet til tvangsarbejde, fx inden for rengøring, restauration og husarbejde. Derudover er der personer handlet til kriminalitet mv.

Ofrenes situation er forskellig, og det er deres behov for hjælp og støtte også. Vi vil med aktiviteterne i denne handlingsplan fortsætte den hidtidige indsats og give de identificerede ofre for menneskehandel en række tilbud, som så vidt muligt er tilpasset deres ønsker og behov. Ligesom de ofre, der skal hjem igen, får et målrettet tilbud om forberedt hjemsendelse og reintegration i hjem- eller opholdslandet.

Denne handlingsplan er den 4. i rækken af nationale planer, som er finansieret af satspuljen. Indsatsen mod menneskehandel har en bred forankring i Folketinget. Det er godt, og det er nødvendigt, at vi på tværs af partierne er enige om at sikre en indsats for ofrene og at bekæmpe menneskehandel. For menneskehandel er en fundamental krænkelse af nogle af de mest grundlæggende værdier i vores samfund som menneskerettigheder, respekt og ligeværd.

Henrik Dam Kristensen, beskæftigelsesminister

Mette Frederiksen, justitsminister

Mogens Jensen, handels- og udviklingsminister

Manu Sareen, minister for børn, ligestilling, integration og sociale forhold

Benny Engelbrecht, skatteminister

Nick Hækkerup, minister for sundhed og forebyggelse

Martin Lidegaard, udenrigsminister



Indledning

I perioden 2007 til udgangen af 2014 er 418 personer blevet identificeret som ofre for menneskehandel i Danmark. Det vurderes, at antallet af personer udsat for menneskehandel er større end det, de officielle tal viser. International Labour Organization (ILO) estimerer, at der på globalt plan findes over 20 millioner ofre for tvangsarbejde, herunder ofre for menneskehandel. Af dem er ca. en femtedel tvunget til prostitution.¹

> 9

I 2014 blev der i Danmark i alt identificeret 71 personer som ofre for menneskehandel, heraf 63 kvinder og 8 mænd. 57 kvinder var handlet til prostitution, 3 personer var handlet til tvangsarbejde (heraf 2 kvinder og 1 mand), 7 mænd var handlet til kriminalitet og 4 kvinder var handlet til andre forhold.² Af de 71 ofre, som blev identificeret i 2014, var 5 personer under 18 år.

Med denne handlingsplan fortsættes den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Handlingsplanen er således den fjerde i rækken. Den første nationale handlingsplan kom i 2002 i forlængelse af FN's protokol om bekæmpelse af menneskehandel (den såkaldte Palermo-protokol) fra 2000 og EU-rammeafgårelsen af 19. juli 2002 om menneskehandel.

Målet med handlingsplanen er at fastholde, videreudvikle og forankre den nuværende nationale indsats.

Handlingsplanen er bygget op om nedenstående indsatsområder:

1. Menneskehandel forebygges i Danmark og internationalt.
2. Ofre for menneskehandel opsøges og identificeres.
3. Ofre for menneskehandel tilbydes individuelt tilpasset og koordineret støtte.
4. Bagmænd retsforfølges.
5. Partnerskab og koordination.

Den primære målgruppe vil fortsat være kvinder handlet til prostitution, men der vil også være indsats rettet mod ofre handlet til tvangsarbejde og andre udnyttelsesformer.

Faktaboks 1: Hvem kan få støtte under handlingsplanen?

Handlingsplanen omfatter alle mennesker, som befinder sig her i landet som led i et menneskehandels forhold, og som aktuelt er underlagt et handelsforhold.

Målgruppen, der kan få tilbud under handlingsplanen, er kvinder, mænd og børn, der er vurderet til at være ofre for menneskehandel. Det vil sige personer, som af enten Udlændingestyrelsen (asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold 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 hovedsageligt søges blandt udlændinge, der lovligt eller ulovligt opholder sig i landet. Der er dog identificeret to danske ofre for menneskehandel (i 2010 og 2013). Alle ofre er omfattet af handlingsplanen uanset opholdsgrundlag.

10 < Handlingsplanen er bl.a. finansieret som led i satspuljeaftalen for 2015, hvor der blev afsat midler til en ny handlingsplan for perioden 2015 - 2018. Handlingsplanen ligger i forlængelse af tidligere handlingsplaner og har en samlet finansiering i perioden på 88,6 mio. kr.³ Hertil kommer ministeriernes aktiviteter inden for deres ressort, som f.eks. den politimæssige og internationale indsats på området.

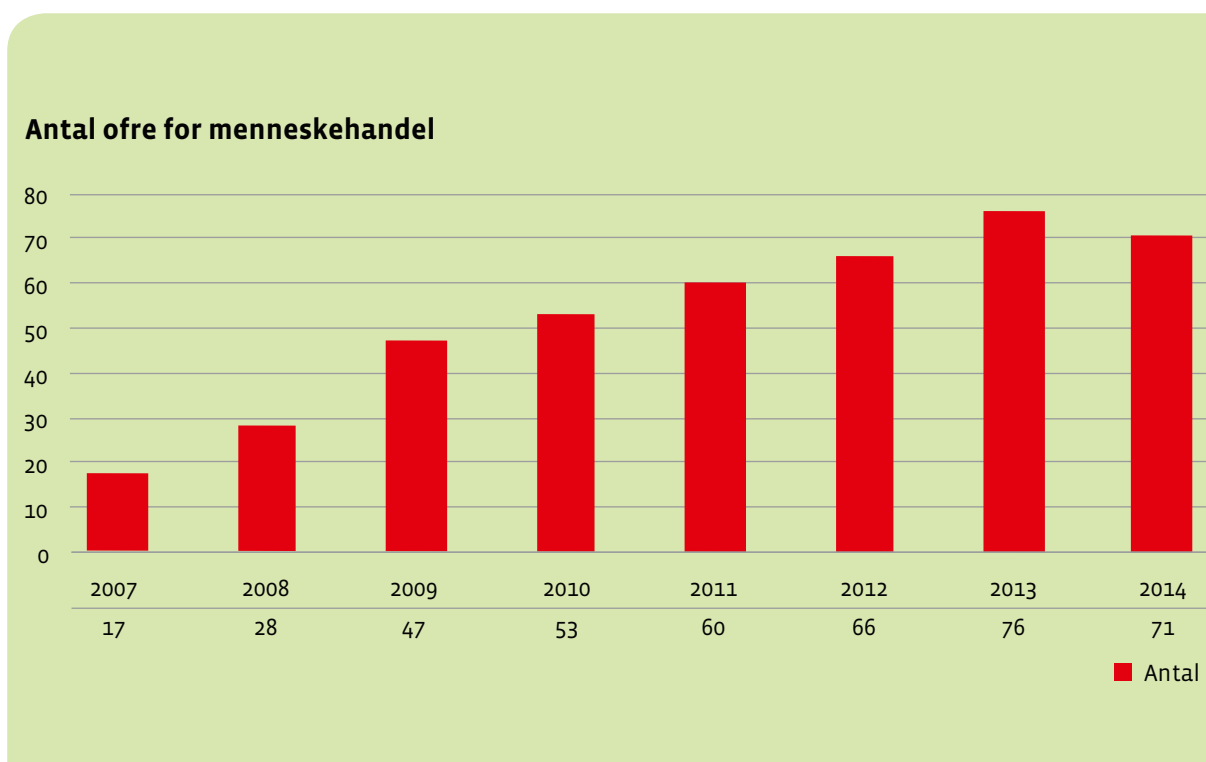
Indsatsen gennemføres af relevante myndigheder, NGO'er, organisationer, virksomheder m.v. Koordinationen mellem aktørerne vil løbende blive udbygget og styrket. NGO'erne vil fortsat spille en central rolle i indsatsen.

Center mod Menneskehandel (CMM) er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale indsats for ofre for menneskehandel og for opkvali-

ficering af de relevante aktører. CMM blev etableret i 2007 og udgør også i denne handlingsplan omdrejningspunktet for den nationale indsats. CMM har således opbygget viden om og kompetencer til at håndtere målgruppen mv. Samtidig er centret forankret i Socialstyrelsen. Derigennem sikres en løbende vidensdeling, udvikling og tilpasning af indsatsen på baggrund af den generelle viden, som Socialstyrelsen løbende opbygger inden for det bredere socialfaglige område.

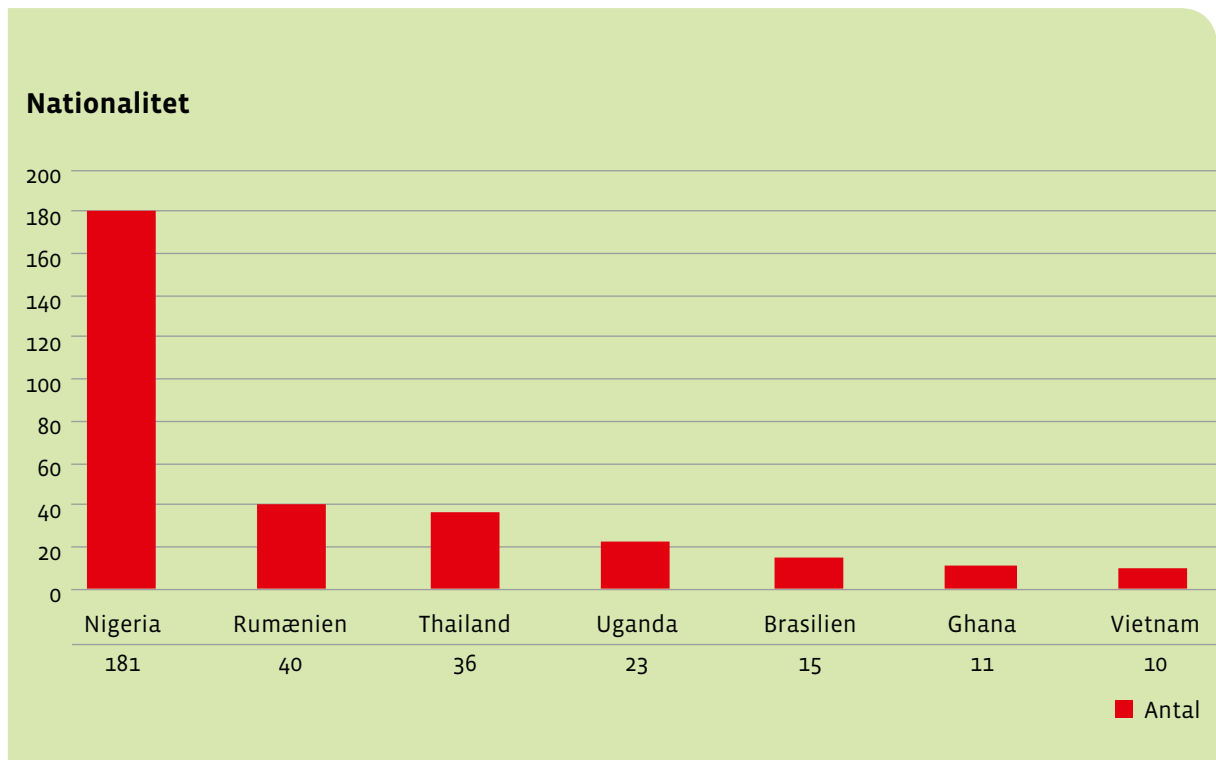
Siden etableringen af CMM har der været en stigning i antallet af identificerede ofre for menneskehandel, både til prostitution og tvangsarbejde, jf. figur 1. Ofrene identificeret i Danmark har mange forskellige nationaliteter. Figur 2 viser fordeling per år på de lande, hvor der siden 2007 er identificeret minimum 10 personer.

Figur 1: Udviklingen i identificerede ofre for menneskehandel i Danmark



(Kilde: CMM.)

Figur 2: Nationalitet på identificerede ofre for menneskehandel i Danmark



(Kilde: CMM.)

Ofrenes sårbare situation eller afhængighedsforhold til bagmændene betyder, at en del ofre ikke ønsker eller tør tage imod de etablerede støtteforanstaltninger. Indsatsen mod menneskehandel sammensættes derfor, så der i videst muligt omfang sættes ind med flere forskellige former for tilbud, der er tilpasset det enkelte offers situation.

De tidligere handlingsplaner er blevet eksternt evalueret. Overordnet set viser evalueringen af den seneste handlingsplan, at det organisatoriske set-up og koordineringen af indsatsen fungerer godt, herunder CMMs indsats. Evalueringen peger endvidere på behovet for at styrke indsatsen på en række områder, herunder i forhold til informationsudveksling mel-

lem NGO'er og myndigheder, at der sættes fokus på tvangsarbejde mv., og at der fortsat arbejdes med at differentiere tilbuddene til ofrene.

Aktiviteterne i denne handlingsplan viderefører den eksisterende indsats og bygger bl.a. på konklusioner og anbefalinger fra den eksterne evaluering fra 2014 og fra dialog med aktørerne på området.

Denne handlingsplan vil også blive eksternt evalueret, og implementeringen af planen vil ske i regi af **Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af handel med mennesker**⁴ med henblik på at sikre fremdrift, koordination og helhedsorienterede indsatser.

Faktaboks 2: Menneskehandel og straffeloven

§ 262 a blev indføjet i straffeloven i 2002 med ikrafttræden den 8. juni 2002. Bestemmelsen blev 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, og bestemmelsen omfatter enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter.

Bestemmelsen blev ændret i 2012 med ikrafttræden den 29. marts 2012. Ændringen blev foretaget for at bringe dansk straffelovgivning i overensstemmelse med "Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgårelse 2002/629/RIA". Ved ændringen af bestemmelsen blev strafferammen for overtrædelser af bestemmelsen forhøjet, og Danmarks jurisdiktionskompetence og definitionen af menneskehandel blev udvidet.

Bestemmelsen i straffelovens § 262 a har følgende ordlyd:

§ 262 a. 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 pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer

- 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.

Oversigt over handlingsplanens opbygning

Indsatsområde 1: Menneskehandel forebygges i Danmark og internationalt

- 1.1: Træning, kompetenceudvikling og oplysning
- 1.2: Internationalt samarbejde og internationale konventioner

Indsatsområde 2: Ofre for menneskehandel opsøges og identificeres

- 2.1: Opsøgende arbejde og socialfaglig indsats
- 2.2: Identifikation og socialfaglig indsats i forbindelse med politiaktioner

Indsatsområde 3: Ofre for menneskehandel tilbydes individuelt tilpasset og koordineret støtte

- 3.1: Refleksions- og restitutionsperioden
- 3.2: Forberedt hjemsendelse og reintegration

Indsatsområde 4: Bagmænd retsforfølges

- 4.1: Efterforskning
- 4.2: Retsforfølgning

Indsatsområde 5: Partnerskab og koordination

- 5.1: Samarbejde og koordination mellem myndigheder
- 5.2: Inddragelse af civilsamfund





1 Indsatsområde 1: Menneskehandel forebygges i Danmark og internationalt

Det estimeres, at der på globalt plan findes over 20 mio. ofre for tvangsarbejde, herunder ofre for menneskehandel, og at mere end 800.000 af disse personer befinder sig i EU.⁵

> 15

Siden 2007 er 418 personer blevet identificeret som ofre for menneskehandel i Danmark. Bag hver af disse skæbner er der en unik historie, men basalt set kan årsagerne til menneskehandel opsummeres i det, der ofte omtales som "pull og push-faktorer". Begrebet dækker over, at der i visse lande er så stor fattigdom og så ringe udsigter til et bedre liv, at folk lader sig lokke til eller søger mod økonomisk mere velstillede lande i håb om et bedre liv. Samtidig skyldes det også, at der findes en efterspørgsel på ydelser fra ofre for menneskehandel i de velstillede lande. Menneskehandel er altså et globalt problem, og derfor finder forebyggelsen af menneskehandel sted både i Danmark og internationalt.

I Danmark forebygges menneskehandel ved træning af relevante aktører og gennem viden og oplysning. Internationalt bidrager Danmark med finansiering af relevante internationale organisationers arbejde for at forebygge og bekæmpe menneskehandel gennem kernebidrag. Ligesom udviklingssamarbejdet generelt sigter på at bekæmpe fattigdom og fremme kvinders rettigheder.

Det overordnede formål med indsatsområdet er at søge at forebygge, at mennesker risikerer at blive ofre for menneskehandel i både Danmark og i udlandet.

1.1 Træning, kompetenceudvikling og oplysning

Ofrene for menneskehandel findes i mange forskellige sektorer og miljøer. Samtidig kan grænserne mellem udnyttelse og egentlig handel med mennesker være flydende. Det kan derfor være svært at se og vurdere, om et menneske er offer for menneskehandel. En række forskellige myndigheder og aktører herunder NGO'er er potentielt i kontakt med ofre for menneskehandel. Det er nødvendigt, at de har viden om menneskehandel og kompetencer til at håndtere ofrene og deres særlige situation, og derfor sættes der ind med et bredt oplysningsarbejde for at forebygge menneskehandel.

Formålet med indsatsen er at træne og kompetenceudvikle frontpersonale, myndighedspersoner og andre i berøring med potentielle ofre for menneskehandel for at gøre dem i stand til at identificere og henvise ofrene til den fornødne støtte. Samtidig skal viden og oplysning bidrage til at begrænse efterspørgslen på ydelser fra handlede personer.

Aktivitet: Træning og kompetenceudvikling

CMM's undervisning og træning af myndighedspersoner fortsættes og videreudvikles løbende på baggrund af erfaringen og den nyeste viden på området. I dag omfatter CMM's undervisningstilbud blandt andet dommere, der beskæftiger sig med sager om menneskehandel, personale på udenlandske ambassader/konsulater og danske ambassadeansatte inden udsendelse til høj-risiko-afsenderlande, aspiranter på Politiskolen, udvalgte grupper af sundhedspersonale, Arbejdstilsynet og SKAT. CMM underviser desuden andre relevante aktører og samarbejdspartner herunder NGO'er, der bidrager til bekæmpelse af menneskehandel.

Aktivitet: Viden og oplysning

CMM vil fortsat løbende arbejde på at få nye aktører i tale og skabe nye samarbejdsfora med henblik på at styrke den forebyggende indsats og nedbringe efterspørgslen.

CMM vil endvidere styrke det løbende oplysningsarbejde overfor befolkningen, bl.a. gennem opdatering af viden og fakta på hjemmesiden: www.centermodmenneskehandel.dk og gennem møder mv. med interessenter og relevante aktører på området.

CMM vil bl.a. i samarbejde med relevante organisationer arbejde for at udbrede og styrke kendskabet til guiden til bekæmpelse af menneskehandel "Undgå skjult tvangsarbejde - En guide til virksomheder og arbejdsgivere", som blev udviklet i 2014. Guiden er en kort vejledning til virksomheder og arbejdsgivere om risikoen for menneskehandel til tvangsarbejde, og om hvordan man bedst undgår uforvarende at blive sat i forbindelse hermed. Guiden retter sig bredt mod alle sektorer og er tænkt som en hjælp til virksomheder, som kan risikere at komme i berøring med tvangsarbejde. Der er tjeklister i guiden, hvilket giver overblik over en række tiltag, som virksomheder kan gennemføre for at reducere risikoen for skjult tvangsarbejde.

1.2 Internationalt samarbejde og internationale konventioner

Menneskehandel er et globalt problem. Derfor er det vigtigt, at kampen mod menneskehandel også sker internationalt. Ofre for menneskehandel stammer ofte fra lande præget af fattigdom, hvor det kan være svært at forsørge sig selv og sin familie. Det er derfor vigtigt, at indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel er grænseoverskridende, og at der globalt er fokus på området. Danmark støtter blandt andet organisationer som Den Internationale Organisation for

Migration (IOM), FN's Internationale Arbejdsorganisation (ILO), FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), FN's Højkommissariat for Menneskerettigheder (OHCHR), FN's Ligestillingsenhed (UN Women), FN's Børnefond (UNICEF) og FN's Befolkningsfond (UNFPA). Placeringen af Danmark blandt de største donorer til FN-organisationerne giver mulighed for fortsat stor dansk indflydelse.

Formålet med det internationale samarbejde er fortsat at bidrage til bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel på tværs af grænserne.

Aktivitet: Internationalt samarbejde

Danmark vil fortsat støtte internationale og regionale organisationers arbejde med at bekæmpe og forebygge menneskehandel. Det sker dels gennem økonomisk støtte, dels gennem aktiv deltagelse i relevante fora i f.eks. i FN, ILO, EU, Europarådet, Nordisk Ministerråd og OSCE. Derved medvirker Danmark til, at menneskehandel fastholdes på den internationale dagsorden, og at indsatsen skærpes.

Blandt de konkrete aktiviteter i det internationale samarbejde er finansiering af projekter til bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel gennem kernebidrag til internationale organisationer, der er aktive på området samt dansk deltagelse i internationale møder og forhandlinger på området. Dertil kommer hjælp til danske myndigheder med at formidle kontakt til relevante samarbejdspartnere i afsenderlande.

I samarbejde med de internationale organisationer vil Danmark så vidt muligt søge at identificere områder for sekundering⁶, dvs. at Danmark bidrager til finansiering af en rådgiver til en relevant organisation for at fremme bekæmpelse af menneskehandel.

Danmark vil sammen med de andre nordiske lande udarbejde en ny tværnordisk handlingsplan mod menneskehandel i regi af Nordisk Ministerråd.

Herudover besluttede ILO på Arbejdskonferencen i 2014 en styrket indsats mod tvangsarbejde ved at vedtage en protokol til Forced Labour Convention (29), ledsaget af henstilling nr. 203 om supplerende foranstaltninger til en effektiv bekæmpelse af tvangsarbejde. Den danske regering skal i 2015 sammen med arbejdsmarkedets parter overveje en eventuel ratifikation af protokollen.



Internationale konventioner mv.

Danmark har undertegnet og ratificeret en række internationale konventioner vedrørende menneskehandel.

Palermo-protokollen:

Danmark har undertegnet og ratificeret FN-konventionen fra 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt tilhørende protokol (Palermo-protokollen) om bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn.

Palermo-protokollen definerer i artikel 3 menneskehandel. Bestemmelsen lyder:

- ”(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”, selv om der ikke er gjort brug af nogen af de i litra a) nævnte midler.”

Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel:

Danmark ratificerede den 19. september 2007 med ikrafttræden pr. 1. februar 2008 Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel. Konventionen fokuserer på beskyttelse af ofre og bekæmpelse af menneskehandel. Konventionen har samme definition af menneskehandel som Palermo-protokollen.

FN's Kvindekongvention:

Danmarks ratificerede FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination af kvinder (Kvindekongventionen) i 1983. Konventionen giver kvinder en række grundlæggende rettigheder på det politiske, sociale, kulturelle og økonomiske område. Konventionen forpligter de deltagende stater til at tage alle passende forholdsregler, herunder gennemføre lovgivning, med henblik på at hindre enhver form for handel med kvinder og udnyttelse af kvinder ved prostitution. Konventionen opstiller ikke kriterier herfor.

FN's Børnekonvention:

Danmark ratificerede den 19. juli 1991 med ikrafttræden pr. 18. august 1991 FN's konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen). Konventionen indeholder en række bestemmelser om

børns ret til beskyttelse. Det følger bl.a. af konventionens artikel 35, at deltagerstaterne skal træffe alle passende nationale, bilaterale og multilaterale forholdsregler med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med børn til noget formål og i nogen form.

ILO-konventioner:

Danmark har ratificeret en del ILO-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 slaveri-lignende praksis.

Begrebet "tvangsarbejde" skal i straffelovens bestemmelse om menneskehandel fortolkes i overensstemmelse med de gældende internationale instrumenter, heriblandt ILO konvention nr. 29.

Der er desuden i EU-regi vedtaget to direktiver vedrørende menneskehandel.

Direktivet om opholdstilladelse til ofre for menneskehandel:

Rådet har vedtaget direktiv nr. 2004/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som et led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder. Direktivet fastsætter procedurerne og betingelserne for meddelelse af en tidsbegrænset opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, som samarbejder med myndighederne mod de formodede gerningsmænd. Direktivet fastsætter bl.a. regler om, at de omfattede tredjelandsstatsborgere skal tilbydes en betænkningstid med henblik på at træffe en kvalificeret beslutning om, hvorvidt de ønsker at samarbejde med myndighederne og gøre brug af den midlertidige opholdstilladelse.

Direktivet er omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender og finder derfor ikke anvendelse i Danmark.

Menneskehandelsdirektivet:

Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget direktiv nr. 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA. Direktivet fastsætter regler om afgrænsningen af strafbare handlinger og strafferetlige sanktioner i forbindelse med menneskehandel og opstiller krav til medlemslandenes jurisdiktion. 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. Ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven (Udvidet definition af menneskehandel mv.) er dansk straffelovgivning blevet bragt i overensstemmelse med direktivet.



2 Indsatsområde 2: Ofre for menneskehandel opsøges og identificeres

Ofre for menneskehandel er ofte i et afhængighedsforhold til deres bagmænd, hvilket kan forhindre, at de søger hjælp hos relevante myndigheder. Derudover kan manglende viden og sproglige barrierer gøre det svært for ofrene at finde ud af, hvor de kan få hjælp, og hvilke myndigheder de kan kontakte.

> 21

Der er også en gruppe af ofre, som ikke umiddelbart har et ønske om at få hjælp, fordi de i deres hjemland ikke har et acceptabelt alternativ til den udnyttelse, som de er eller har været udsat for, eller alternative muligheder for at forsørge deres familier i hjemlandet.

Ofre for menneskehandel er således en gruppe, der er svær at komme i kontakt med og yde støtte til. For at bidrage til, at flest muligt ofre for menneskehandel identificeres, er det fortsat afgørende, at der gennem et godt samarbejde mellem myndigheder og andre aktører sættes ind med målrettet opsøgende arbejde tilpasset de forskellige situationer og grupperes behov. Det opsøgende arbejde bidrager endvidere til, at ofrenes situation bedre kan afdækkes, og at myndighederne kan få den viden, der gør det muligt at vurdere, hvorvidt en person er offer for menneskehandel.

Det overordnede formål med indsatsområdet er at være til stede dér, hvor ofrene og de potentielle ofre for menneskehandel er, og i videst muligt omfang at tilbyde dem støtte og vejledning, der matcher deres behov.

2.1 Opsøgende arbejde og socialfaglig indsats

Den opsøgende indsats består grundlæggende af opsøgende arbejde på gaden og på massageklinikker, hvor det vurderes at være sandsynligt at træffe ofre for menneskehandel. Herudover foregår det opsøgende arbejde på arbejdspladser, via sociale og sundhedsfaglige tilbud samt gennem politiets indsats. Det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøerne skal bl.a. bidrage til at opbygge relationer mellem mulige ofre og socialfaglige medarbejdere fra bl.a. CMM og NGO'er, så ofre for menneskehandel tør lade sig identificere som handlede ved politiaktioner, hvor de socialfaglige medarbejdere også deltager.

Formålet med det opsøgende arbejde er at skabe øget tillid mellem myndigheder og de mulige ofre for menneskehandel, således at flere ofre for menneskehandel identificeres og får hjælp til at komme fri af deres handelsforhold og videre med deres liv.

Aktivitet: Hotline

CMM fortsætter med at drive en hotline, hvor offentlige og private aktører samt borgere kan henvende sig med oplysninger, der kan føre til identifikation af ofre for menneskehandel. Hotlinen fungerer samtidig som en central indgang til CMM for såvel andre myndigheder og samarbejdspartner som for borgere og mulige ofre i forbindelse med konkrete sager om menneskehandel.

Aktivitet: Opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøerne

Det opsøgende arbejde i CMM og NGO'erne fortsættes og fokuseres i de miljøer, hvor der vurderes at kunne være ofre for menneskehandel. Det opsøgende arbejde vil bl.a. foregå på massageklinikker, blandt mennesker i gadeprostitution, i escortmiljøet, i asylsystemet og i fængsler.

Sundhedstilbuddene i København og Aarhus vil blive videreført, og som en del af det opsøgende arbejde oplyser de socialfaglige medarbejdere mulige ofre om støttemuligheder, uddeler materialer herom mm.

Derudover bidrager SKAT med at identificere eventuelle ofre for menneskehandel via kontrolaktiviteter i prostitutionsmiljøerne.

Der arbejdes løbende på at videreudvikle de tilidsskabende socialfaglige metoder, da ofrene ofte er tilbageholdende med at kontakte eller tale med myndighederne om deres situation.



Aktivitet: Opsøgende arbejde målrettet arbejdspladser og tvangsarbejde

I forhold til tvangsarbejdet sker det opsøgende arbejde via et samarbejde mellem relevante myndigheder (særligt SKAT, Arbejdstilsynet og politiet), som led i deres primære kontrolopgaver, hvor de har adgang til arbejdspladserne. SKAT bidrager eksempelvis med at identificere eventuelle ofre for menneskehandel via kontrolaktiviteter på arbejdspladser. I tillæg hertil fortsætter samarbejdet med fagforeninger, brancheorganisationer og erhvervsdrivende i forhold til at etablere kontakt til mulige ofre.

Med aftalen mellem regeringen, Enhedslisten og SF om finansloven for 2015 oprustes indsatsen mod social dumping med yderligere 120 mio. kr. i perioden 2015-2018. I denne periode bruges der således mere end 395 mio. kr. på indsatsen mod social dumping. Pengene vil blandt andet blive brugt på flere kontrolaktioner, hvor der ligesom hidtil også ses efter tegn på menneskehandel.



2.2 Identifikation og socialfaglig indsats i forbindelse med politiaktioner

> 23

Størstedelen af ofre for menneskehandel identificeres i forbindelse med politiaktioner. Derfor deltager CMM i forbindelse med politiaktioner med henblik på at identificere ofre for menneskehandel. Det gælder i forhold til aktioner på prostitutionsområdet og aktioner i forbindelse med mistanke om tvangsarbejde eller handel til kriminalitet. Det er vigtigt, at personer antruffet i forbindelse med politiaktioner mødes på en måde, der skaber tillid, og som tager hensyn til, at der er tale om et potentielt offer for menneskehandel. Den tillidsskabende indsats foregår endvidere i den periode, hvor der er sket frihedsberøvelse, indtil myndighederne har truffet afgørelse om, hvorvidt der er tale om et offer for menneskehandel.

Formålet med den socialfaglige indsats i forbindelse med politiaktioner er at medvirke til at identificere ofre for menneskehandel og tilbyde dem hjælp.

Aktivitet: Socialfaglig indsats i forbindelse med politiaktioner

CMM indgår fortsat i planlagte politiaktioner i prostitutionsmiljøerne og i forbindelse med andre politiaktioner, hvor det vurderes relevant. Indsatsen foregår ved, at politiet adviserer CMM inden planlagte politiaktioner, så de socialfaglige medarbejdere kan være til stede på politistationen for at rådgive og støtte de tilbageholdte og medvirke til identifikationen.

Endvidere tilkaldes CMM via hotlinen, hvis politiet antræffer en person, hvor der er mistanke om menneskehandel, med henblik på at foretage de nødvendige identifikationsamtaler.

Som opfølgning på politiaktioner og som led i det tillidsskabende arbejde opsøges mulige ofre dagligt under en eventuel tilbageholdelse, herunder også hvis personen ikke i første omgang vurderes som offer for menneskehandel, men der alligevel er mistanke om menneskehandel.



3 Indsatsområde 3: Ofre for menneskehandel tilbydes individuelt tilpasset og koordineret støtte

Ofre for menneskehandel er ofte både psykisk og fysisk belastet af, hvad de er gået igennem, og en del af dem har brug for en række forskellige tilbud for at kunne bearbejde deres oplevelser og komme videre i livet. > 25

For nogle ofre kan det være tilstrækkeligt med en kort periode med ro til at overveje, hvad de vil fremover, mens andre har brug for længerevarende forløb med f.eks. psykologisk og juridisk rådgivning. Nogle har brug for undervisningstilbud, så de kan komme videre i deres liv, mens andre har brug for hurtig hjælp til at komme hjem til deres familier. Der er sjældent to hi-

strier, som er ens, og det er derfor vigtigt, at der er en vifte af tilbud, som er tilpasset den enkeltes behov.

Det overordnede formål med indsatsen er at tilbyde vurderede ofre for menneskehandel støtte til at komme ud af handelsforholdet og videre i deres liv.

Faktaboks 3: Forskellige kategorier af ofre for menneskehandel

Hvis der er tale om en asylansøger eller en udlænding uden lovligt ophold i Danmark, er det som udgangspunkt Udlændingestyrelsen, der vurderer og træffer afgørelse om handelsspørgsmålet. Udlændingestyrelsen fastsætter refleksionsperioden og er bl.a. ansvarlig for indkvartering, underhold, sundhedsbehandling og en eventuel forberedt hjemsendelse. Den praktiske tilrettelæggelse af tilbuddene, herunder den forberedte hjemsendelse, sker i tæt samarbejde med CMM. Er udlændingen under 18 år, planlægges den forberedte hjemsendelse i samarbejde med barnets personlige repræsentant og en kontaktperson fra CMM.

Er der tale om en person med lovligt ophold i Danmark, er det CMM, der vurderer, om en person er offer for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen. CMM står for tilbud og støtte efter handlingsplanen i restitutions- og refleksionsperioden samt i forbindelse med en eventuel forberedt hjemsendelse. Er ofret under 18 år, varetager opholdskommunen indsatsen i samarbejde med barnets (midlertidige) forældremyndighedsindehaver og en kontaktperson fra CMM.

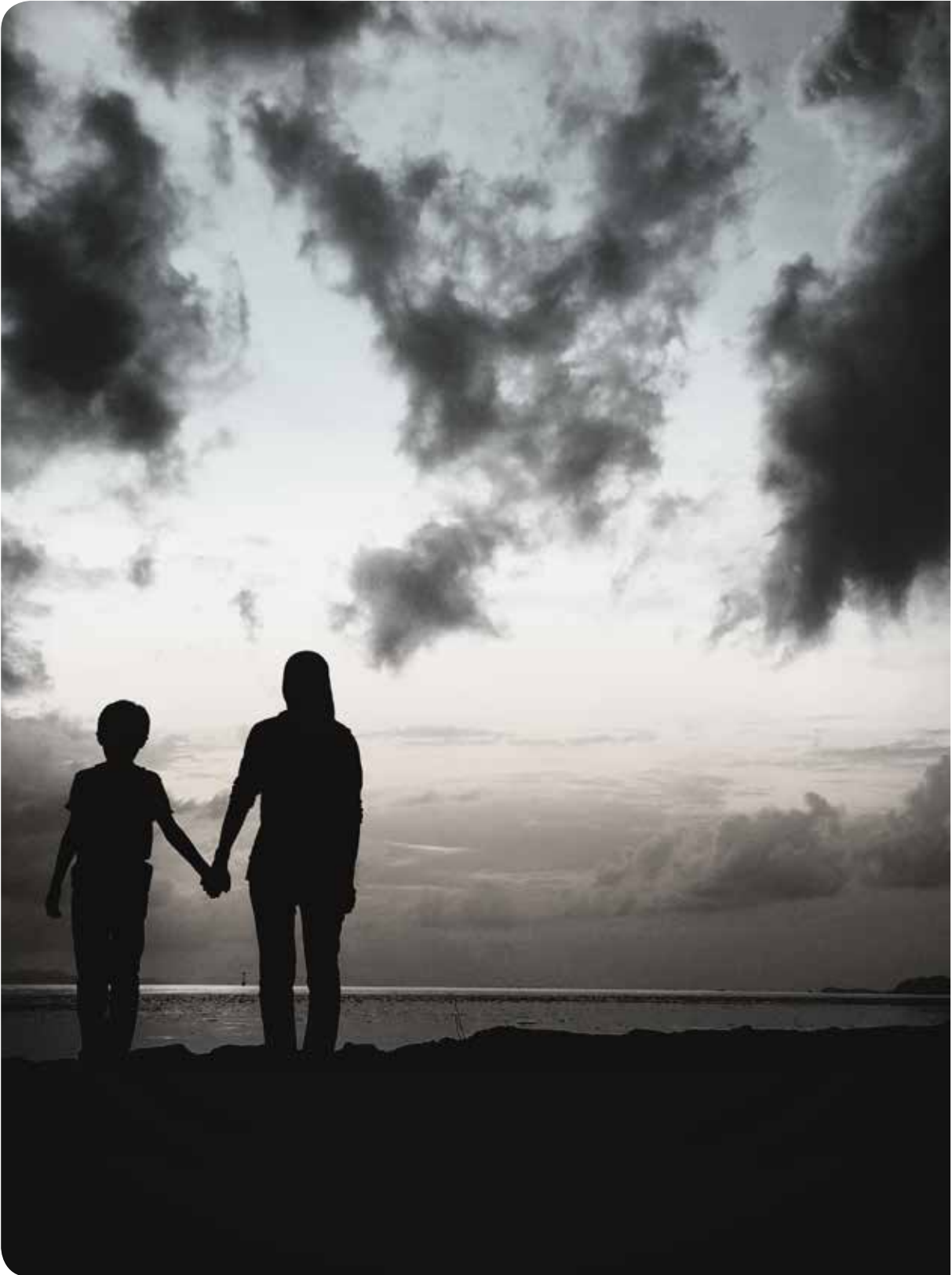
3.1. Refleksions- og restitutionsperioden

Ofre for menneskehandel har som oftest været udsat for voldsomme oplevelser, der kan inkludere psykisk og fysisk udnyttelse. Ofrene har brug for at komme på fode igen og tilbydes derfor en refleksions- og restitutionsperiode.

For menneskehandlede udlændinge uden lovligt ophold i Danmark, der skal udrejse, fastsætter Udlændingestyrelsen en refleksionsperiode (forlænget udrejsefrist) på i første omgang 30 dage med mulighed

for forlængelse op til i alt 120 dage, hvis der er særlige grunde, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. Selvom ofret er her lovligt og ikke skal udrejse af Danmark, kan der være brug for en restitutionsperiode. Derfor får også ofre, der opholder sig lovligt i Danmark, tilbud om en tilsvarende periode, hvor de kan få ro og hjælp til at komme videre i deres liv.

Formålet med indsatsen er på baggrund af den enkeltes behov at tilbyde forskellige aktiviteter, så ofrene kan restituere sig, mens de overvejer, hvad de ønsker fremover.



Case: Kvinde fra Østeuropa

”E” blev i sommeren 2014 mod sin vilje transporteret til Danmark af sin bagmand, som hun havde mødt i sit hjemland i Østeuropa. Ved ankomsten blev hun spærret inde i et øde beliggende hus, og ved brug af trusler blev hun tvunget til at prostituere sig for at tjene penge til sin bagmand, som fortalte hende, at hun skyldte ham penge.

Efter 3 ugers indespærring og udnyttelse til tvungen sex med op til 10 mænd om dagen, lykkedes det E at undslippe sin bagmand og søge hjælp hos politiet. E søgte efterfølgende asyl, og i forbindelse med asylsamtalen vurderede Udlændingestyrelsen, at hun havde været udsat for menneskehandel.

E fik tilbud om refleksionsperiode, beskyttet ophold på krisecenter og en forberedt hjemsendelse under regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel. Hun fik samtidig tildelt en kontaktperson fra CMM.

Da E var blevet gravid med en prostitutionskunde, fik hun i refleksionsperioden støtte til at få foretaget en abort. Hun fik også psykologhjælp og støtte til at gennemføre et kortere praktikforløb. I samarbejde med sin kontaktperson og IOM planlagde hun sin forberedte hjemsendelse.

I refleksionsperioden fortalte E sin historie til det danske politi og samarbejdede om efterforskning af sagen. Hun har indvilliget i at vidne i forbindelse med en eventuel retssag.

E rejste i oktober 2014 hjem via IOM og fik støtte under handlingsplanen i 6 mdr. efter hjemkomsten. I sit hjemland er hun genforenet med sin søn og bliver støttet via en statslig lokal organisation, som arbejder med reintegration af ofre for menneskehandel.

Aktivitet: Tilbud under refleksions- og restitutionsperioden

Ofre for menneskehandel, der opholder sig lovligt i Danmark, vil fortsat blive tilbudt et botilbud - evt. i form af et beskyttet ophold i regi af CMM. Tilbuddet indbefatter kost og logi. Ofre, der opholder sig ulovligt her i landet, tilbydes indkvartering i asylsystemet eller et alternativ hertil, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt. Alle ofre får tilbudt en kontaktperson i CMM.

Er der tale om en person under 18 år, sker der tillige en udpeging af en personlig repræsentant eller forældremyndighedsindehaver, som skal støtte og vejlede barnet samt sikre barnets tarv. Den personlige repræsentant kan træffe de beslutninger, som forældremyndighedsindehaveren normalt kan.

Hvis ofret tager imod en forberedt hjemsendelse, udarbejder kontaktpersonen i CMM i et samarbejde med det enkelte offer en individuel handleplan frem til hjemsendelsen, der i videst muligt omfang tilgodeser den pågældendes individuelle behov. Hvis ofret er under 18 år, udarbejdes planen i samarbejde med barnets personlige repræsentant eller forældremyndighedsindehaver.

Afhængig af den enkeltes behov bliver ofre tilbudt bl.a. sundhedstilbud, socialfaglig-psykologisk og juridisk rådgivning, herunder om muligheder for eksempelvis at søge asyl, hvis den pågældende frygter forfølgelse i hjemlandet. Desuden kan der efter behov og i særlige tilfælde tildeles en støtteperson⁷. Ønsker ofret en forberedt hjemsendelse, kan der tilbydes opkvalificerende kurser.

Gennem et samarbejde med relevante parter på arbejdsmarkedet (for eksempel fagforeningerne) vil det blive undersøgt, hvordan ofre for tvangsarbejde kan få råd og vejledning og evt. juridisk bistand, såfremt de vil forsøge at inddrive deres løntilgodehavender.

3.2 Forberedt hjemsendelse og reintegration

Alle ofre for menneskehandel, som skal eller vil udrejse af Danmark, får tilbudt en forberedt hjemsendelse. Den forberedte hjemsendelse sigter mod, at personen modtages i hjem- eller opholdslandet og får støtte til at etablere sig på ny. Hjemsendelsen forberedes i restitutions- og refleksionsperioden. Efter hjemrejse

kan der gives reintegrationsstøtte i op til 6 måneder. Tilbuddet om en frivillig forberedt hjemsendelse og reintegration afhænger ikke af, om ofret samarbejder med politiet i efterforskningsmæssige sammenhæng eller vidner mod deres bagmænd.

Formålet med den forberedte hjemsendelse er at støtte ofrenes reintegration i hjemlandet eller landet, hvor ofret har ophold.

Aktivitet: Tilbud i forbindelse med forberedt hjemsendelse og reintegration

Hjemsendelsen sker i et samarbejde mellem CMM og relevante parter, fx hjemsendelsesorganisationer, som i hvert enkelt tilfælde tager udgangspunkt i det enkelte offers særlige behov for hjælp ved hjemsendelsen. Der udformes en reintegrationsplan. Desuden sker hjemsendelsen i samarbejde med Udlændingestyrelsen, hvis ofret ikke har lovligt ophold i Danmark. Som led i forberedelsen af reintegrationen inddrages relevante hjælpeorganisationer i hjemlandet, som skal være med til at give en god reintegration, når ofret vender hjem. I denne proces kan der også tages kontakt til eksempelvis familiemedlemmer eller andre kontaktpersoner, som personen ønsker involveret i reintegrationen i hjemlandet eller i det tidligere opholdsland.

Når ofret er returneret til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, er det muligt alt efter behov at få tilbud om støtte til f.eks. en bolig, til at iværksætte en mindre virksomhed eller uddannelsesaktiviteter, samt til lomme penge, mad og skolepenge for eventuelle børn.

Det dokumenteres frem til reintegrationsstøttens ophør efter 6 måneders, hvordan det går de personer, som tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.





4 Indsatsområde 4: Bagmænd retsforfølges

Menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, og indsatsen mod menneskehandel har i en længere årrække været et af de kriminalitetsområder, der er genstand for systematisk og landsdækkende politimæssig monitorering.

> 31

Det overordnede formål er og har i den forbindelse været at sikre en effektiv politimæssig indsats mod forhold i forbindelse med strafbar udnyttelse af andre til prostitution eller anden form for menneskehandel.

4.1 Efterforskning

Rigspolitiet har siden 2006 fastsat de overordnede rammer for den politimæssige indsats, og indsatsen har til og med 2010 taget udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd og en hertil udarbejdet klassificeret vejledning.

Indsatsen mod menneskehandel har med inddragelsen af de erfaringer, der er gjort på området, siden

2011 i endnu højere grad været tilpasset de lokale forhold, idet den er forankret i de enkelte politikredse.

Til brug for politikredsens behandling af sager vedrørende menneskehandel har Rigspolitiet i juni 2014 revideret den klassificerede vejledning, der nærmere beskriver indsatsen på området. Vejledningen indeholder en generel beskrivelse af, hvilke forskellige typer menneskehandel politikredsen skal være opmærksomme på, herunder særligt handel med mindreårige samt handel til prostitution, tvangsarbejde og strafbare forhold.

Formålet med indsatsen er, at politiet også fremadrettet efterforsker og afdækker sager om menneskehandel – herunder også i samarbejde med andre relevante aktører på området.

Aktivitet: Efterforskning og tværsektorielt samarbejde

Politiets indsats vil med inddragelse af erfaringerne fra den hidtidige indsats fortsat tage udgangspunkt i principperne for efterforskning, samarbejde og beskyttelse af ofre fra Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd og fra Rigspolitiets vejledninger på området. Der vil endvidere være fokus på, om der under efterforskningen af kriminalitetstyper, hvor der ikke oplagt er tale om menneskehandel, alligevel er indikationer herpå.

Rigspolitiet vil fortsat arbejde for at styrke samarbejdet mellem politiet og andre relevante aktører som f.eks. SKAT for at sikre en koordineret indsats mod menneskehandel. Desuden vil Rigspolitiet undersøge muligheden for i samarbejde med andre myndigheder at foretage en profilering af potentielle ofre for menneskehandel f.eks. i forbindelse med ansøgning om arbejdstilladelse.

Herudover vil politiet på baggrund af en efterretnings- og analysebaseret tilgang tage initiativ til at undersøge relevante brancher og dermed afdække udbredelsen af tvangsarbejde i Danmark.

Endelig vil Rigspolitiet med inddragelse af bl.a. CMM på baggrund af en intern undersøgelse sætte fokus på viden omkring identificering af potentielle mindreårige ofre for menneskehandel.



4.2 Retsforfølgning

Retsforfølgning af bagmændene i sager om menneskehandel er et relativt nyt område, hvor der endnu ikke er udviklet en helt fast praksis inden for alle former for udnyttelse. Rigsadvokaten har i februar 2015 for at understøtte politiets og anklagemyndighedens behandling af sager om menneskehandel offentliggjort reviderede retningslinjer vedrørende behandlingen af de pågældende sager.

Retningslinjerne indeholder bl.a. en beskrivelse af de indikatorer på menneskehandel, som politiet og anklagemyndigheden skal være opmærksomme på.

Retningslinjerne indeholder herudover en beskrivelse af de forskellige sagsbehandlingsskridt, som er kendetegnende for disse sager, herunder sikring af ofrenes vidneforklaringer, opholdstilladelse til udenlandske vidner under straffesagen, placering af ofrene i krisecentre, herberger mv. samt meddelelse af tiltalefrald for mindre alvorlige lovovertrædelser knyttet til menneskehandel, f.eks. dokumentfalsk i forbindelse med indrejsen.

> 33

Formålet med indsatsen er, at anklagemyndigheden også fremadrettet vil have fokus på behandlingen af sager om menneskehandel.

Aktivitet: Rigsadvokatens og SKAT's indsats

Rigsadvokatens retningslinjer vedrørende behandling af sager om menneskehandel vil løbende blive justeret i overensstemmelse med udviklingen på området, herunder navnlig i forbindelse med menneskehandel til tvangsarbejde.

Rigsadvokaten vil ligeledes løbende opdatere oversigten over domme om menneskehandel, så de anklagere, som behandler denne type af sager, har kendskab til udviklingen i retspraksis på området. Oversigten findes desuden på www.anklagemyndigheden.dk.

SKAT bidrager via Projekt Menneskehandel med at identificere bagmænd. Dette foregår via koordinerede tværoffentlige kontrolaktioner rettet mod prostitutionsområdet og de brancher, hvor tvangsarbejde forekommer. Derudover er SKAT i sit øvrige kontrolarbejde opmærksom på indikatorer på menneskehandel. Projekt Menneskehandel opsamlere og visiterer de afrapporteringer, som kommer fra den øvrige organisation i SKAT, med henblik på at målrette indsatsen mod bagmændene.

SKAT yder herudover bistand til politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med rufferi og menneskehandelssager, hvor SKAT bl.a. bistår med økonomiske beregninger i konkrete sager.



5

Indsatsområde 5: Partnerskab og koordination

Indsatsen mod menneskehandel er løbende blevet udviklet siden den første handlingsplan mod kvindehandel i 2002. Der er mange aktører involveret i handlingsplanen. Det brede samarbejde er en styrke, men stiller samtidig store krav til koordinering, kommunikation og vidensdeling. > 35

Ofre for menneskehandel findes forskellige steder i prostitutionsmiljøerne og i forskellige brancher. Det gælder særligt brancher, hvor der er ansat mange ufaglærte og lavtlønnede udenlandske arbejdere og brancher, hvor der er udbredt brug af underleverandører. I en række EU-lande er der rapporteret om adskillige tilfælde af menneskehandel til tvangsarbejde bl.a. inden for landbrug og gartneri, i rengørings- og i servicesektoren, i privat husarbejde, indenfor byggeri, detailhandel og distribution og indenfor forskellige forarbejdningsindustrier.⁸ I Danmark er ofre for tvangsarbejde ligeledes identificeret indenfor nogle af disse brancher.

Det er derfor nødvendigt, at en lang række myndigheder og aktører er involveret i arbejdet med at bekæmpe menneskehandel, og at der koordineres og samarbejdes på tværs både lokalt, regionalt og nationalt. Samarbejdsstrukturen er blevet konsolideret i løbet af de tidligere handlingsplaner, og aktørerne har fundet deres roller i indsatsen mod menneskehandel.⁹

Det overordnede formål er at udbygge og styrke koordinationen, forankringen og samarbejdet mellem de mange forskellige aktører på området.

5.1 Samarbejde og koordination mellem myndigheder

I dag deltager en lang række relevante offentlige myndigheder og aktører i indsatsen mod menneskehandel som for eksempel politiet, anklagemyndigheden, Udlændingestyrelsen, SKAT, Udenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold mv., se faktaboks 4. Der er således mange forskellige myndigheder involveret i indsatsen mod menneskehandel, og hvis indsatsen skal være effektiv, kræver det en tæt koordination. Det er endvidere vigtigt, at både national og international viden spredes effektivt og smidigt mellem de involverede myndigheder og aktører. Derigennem kan indsatserne blandt de forskellige myndigheder og aktører hele tiden udvikles og målrettes ofrenes behov, mønstrene i handelsforholdet mv.

Formålet med koordinationen og samarbejdet mellem myndigheder er at bidrage til en effektiv og koordineret indsats mod menneskehandel i Danmark.

Aktivitet: National, regional og lokal koordination

Den overordnede koordination af aktiviteterne under handlingsplanen vil fortsat være forankret i den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold er formand for gruppen. Den tværministerielle arbejdsgruppe består desuden af repræsentanter fra Arbejdstilsynet, Beskæftigelsesministeriet, CMM, Justitsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, SKAT, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen.

CMM har herudover etableret et landsdækkende referencesystem bestående af seks regionale referencegrupper, som skal sikre sammenhæng i den nationale procedure for identifikation og støtte til potentielle ofre for menneskehandel. Referencesystemet består af relevante myndigheder (for eksempel politiet, anklagemyndigheden, Udlændingestyrelsen, SKAT, fagforeninger, sociale organisationer mv.). De regionale referencegrupper refererer til en national referencegruppe. Der vil blive arbejdet yderligere med at forankre og institutionalisere indsatsen blandt relevante myndigheder.

CMM har sammen med SKAT, politi og Arbejdstilsynet etableret en myndighedsgruppe vedrørende forebyggelse af tvangsarbejde. CMM er desuden ansvarlig for en samarbejdsgruppe bestående af Politiets Nationale Udlændingecenter (NUC), Politiets Nationale Efterretningscenter (NEC), Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

CMM er desuden ansvarlig for at styrke samarbejdet og for vidensudvekslingen med NGO'er og organisationer, der arbejder på området. Endelig koordinerer CMM indsamlingen af data om ofre for menneskehandel i Danmark og indgår i nationalt og internationalt samarbejde om statistik på området. CMM vil fortsat styrke informationsudvekslingen med de aktører, der arbejder med menneskehandel.

5.2 Inddragelse af civilsamfund

Civilsamfundet og NGO'erne har siden den første handlingsplan mod kvindehandel i 2002 spillet en vigtig rolle i bekæmpelse af menneskehandel. Civilsamfundet har værdifulde kompetencer, hvad angår kontakten til og arbejdet med at opsøge og identificere ofre for menneskehandel. Nogle ofre er skeptiske over for kontakten med myndighederne. Derfor er inddragelse af civilsamfundet og NGO'erne og deres kom-

petencer i forhold til arbejdet med udsatte grupper vigtig. Der lægges derfor op til, at civilsamfundet og NGO'erne fortsat står for en stor del af den socialfaglige indsats rettet mod ofre for menneskehandel.

> 37

Formålet med indsatsen er at styrke samarbejdet med og NGO'erne og etablere et landsdækkende opsøgende og støttende arbejde rettet mod mennesker, der er eller kan være ofre for menneskehandel.

Aktivitet: Koordinering med civilsamfundet og NGO'erne

Videndeling og samarbejde mellem myndigheder og relevante NGO'er på området formaliseres i form af øget koordination og en mere systematisk udveksling af informationer. Der vil bl.a. blive afholdt løbende møder f.eks. kvartalsvist mellem CMM og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og de relevante organisationer, hvor aktuelle emner drøftes, og organisationerne informeres om, hvad der sker på myndighedsniveau.

Samtidig vil der ske en mere systematisk tilbagemelding til de relevante NGO'er vedrørende status for anvendelsen af den forberedte hjemsendelse mv.

Aktivitet: Inddragelse af civilsamfundet i tilbud og støtte til ofre for menneskehandel

Der etableres en ansøgningspulje, der dækker dele af det opsøgende, identificerende og støttende arbejde under handlingsplanen. Formålet med ansøgningspuljen er at inddrage relevante civilsamfundsaktører i tilbuddene til ofre for menneskehandel.

Ansøgningspuljen dækker drift af krisecentre med tilhørende aktiviteter målrettet handlede kvinder i prostitution, herudover støttende og opsøgende arbejde med henblik på identifikation af handlede generelt. Det opsøgende arbejde kan foregå i asylsystemet, i fængsler og i særligt udsatte miljøer.

Målgruppen for ansøgningspuljen er NGO'er, frivillige organisationer mv. som har erfaring med gennemførelse af indsatser målrettet ofre for menneskehandel eller lignende målgrupper.

Faktaboks 4: Oversigt over koordinerende og udførende statslige aktører

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har ansvar for at koordinere regeringens indsats vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker. Ministeriet er desuden ansvarlig for at sikre implementeringen af handlingsplanen og for en række internationale initiativer.

Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Socialstyrelsen under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. CMM er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale indsats for ofre for menneskehandel, for koordinering og samarbejde mellem relevante myndigheder og for opsamling og formidling af viden om menneskehandel. CMM bidrager til identificering af ofre både via det opsøgende arbejde og via samarbejde med politiet og Udlændingestyrelsen. CMM vurderer desuden, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark, der har været udsat for menneskehandel, skal have tilbud under handlingsplanen og er ansvarlig for indkvartering og støtte til denne gruppe. CMM er ansvarlig for indsamling og formidling af viden om menneskehandel. Derudover varetager CMM, i sin koordinerende funktion, opgaven med at udvikle og styrke samarbejdet om bekæmpelsen af menneskehandel på tværs af sektorer, institutioner og organisationer.

Justitsministeriet har det overordnede ansvar for implementering af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel i relation til den politi- og strafferetlige indsats på området. Justitsministeriet er også ansvarlig for den udlændingeretlige indsats på området.

- **Udlændingestyrelsen** vurderer, hvorvidt asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er ofre for menneskehandel. På denne baggrund træffer styrelsen afgørelse om fastsættelse af refleksionsperiode (forlænget udrejsefrist) i medfør af udlændingelovens § 33, stk. 14, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Styrelsen er også ansvarlig for indkvartering og beskyttelsestilbud til ofre for menneskehandel, som er asylansøgere eller har ulovligt ophold i Danmark.
- **Rigsadvokaten** repræsenterer anklagemyndigheden i det overordnede koordinerende arbejde på området, herunder i det referencesystem som CMM har etableret. Rigsadvokaten har blandt andet ansvaret for at understøtte anklagemyndighedens indsats på området, hvilket navnlig sker gennem undervisning og formidling af anklagerfaglig viden om menneskehandel. Rigsadvokaten har i den forbindelse bl.a. udarbejdet en oversigt over domspraksis i sager om menneskehandel, der løbende opdateres.
- **Rigspolitiet** er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) er herunder ansvarlig for henholdsvis at understøtte og monitorere politikredsenes indsats mod menneskehandel og fungere som kontaktpunkt mellem politiet og CMM. Nationale Udlændingecenter (NUC) varetager sagsbehandling og forestår udsendelse for handlede, der ikke er udrejst frivilligt. NEC fungerer desuden som kontaktpunkt mellem politiet og CMM.
- **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 konkret vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede.

Skatteministeriet og SKAT er vigtige aktører i identificeringen af såvel bagmænd som ofre. SKAT besøger via sit skatterelaterede kontrolarbejde mange forskellige arbejdspladser. Udgangspunktet for SKAT's indsats mod menneskehandel er derfor, at SKAT i sit kontrolarbejde er opmærksom på indikatorer på menneskehandel og derigennem bidrager til at identificere ofre og bagmænd. Derudover deltager SKAT i koordinerede, tværoffentlige kontrolaktioner rettet mod prostitutionsområdet og andre brancher, hvor tvangsarbejde forekommer. SKAT's indsats mod menneskehandel er organiseret i Projekt Menneskehandel, som bl.a. indsamler tilbagemeldinger fra den øvrige organisation og underretter politiet og/eller CMM, hvis der er mistanke om menneskehandel. SKAT bistår herudover politiet med økonomiske oplysninger til efterforskningen af konkrete sager.

Ministeriet for Sundhed og Forebyggelses rolle vedrører de sundhedstilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes inden for rammerne af sundhedsloven.

Beskæftigelsesministeriet, Arbejdstilsynet og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (STAR) bidrager til identificering af ofre og bagmænd på arbejdsmarkedet. Arbejdstilsynet er således i forbindelse med tilsynet på arbejdspladserne i Danmark opmærksom på tegn på menneskehandel, og underretter politiet og/eller CMM, hvis der er mistanke om menneskehandel. Det samme gælder, hvis STAR bliver opmærksom på tegn på menneskehandel i forbindelse med sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse eller kontrolarbejde i tilknytning til virksomheders beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere – fx ved deltagelse i udgående kontroller, hvor STAR bistår politiet med kontrol af tredjelandsstatsborgeres grundlag for ophold og arbejde i Danmark. Beskæftigelsesministeriet er endvidere ansvarlig for den danske indsats mod social dumping, og ratifikationsprocessen i forbindelse med den nye ILO-protokol om tvangsarbejde.

Udenrigsministeriet bidrager til at sikre, at bekæmpelse af menneskehandel fastholdes på den internationale dagsorden. Udenrigsministeriet støtter den internationale indsats gennem kernebidrag til en række internationale organisationer, der medvirker til at bekæmpe handel med mennesker. Endvidere forebygges menneskehandel generelt gennem udviklingssamarbejdet, der sigter særligt på at bekæmpe fattigdom med bæredygtig vækst og jobskabelse samt fremme af kvinders rettigheder. Udenrigsministeriet bistår også danske myndigheder med at formidle kontakt til relevante samarbejdspartnere i afsenderlande.

Notes

- 1 Kilde: International Labour Organization (ILO): "ILO Global Estimate of Forced Labour - Results and methodology", 2012.
- 2 Kilde: CMM.
- 3 Der er afsat kr. 65,1 mio. i satspuljen for 2015, kr. 11,1 mio. i satspuljen for 2014 som en overgangsbevilling samt 3,1 pr. år løbende fra finanslovsaftalen for 2013. Alle beløb er opgjort i 2015-PL.
- 4 Arbejdsgruppen ledes af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold og består derudover af: Arbejdstilsynet, Beskæftigelsesministeriet, CMM, Justitsministeriet, Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, SKAT, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet og Udlændingestyrelsen.
- 5 Kilde: International Labour Organization (ILO): "ILO Global Estimate of Forced Labour - Results and methodology", 2012.
- 6 Forskellige internationale organisationer har forskellige regler for sekunderede stillinger. Fælles for de sekunderede stillinger er imidlertid først og fremmest, at det medlemsland, der finansierer stillingen, normalt har væsentlig, om end ikke ubegrænset, indflydelse både på valget af kandidaten, og på de vilkår, der tilbydes.
- 7 En støtteperson tildes kun i særlige tilfælde, og tildeling er ofte foranlediget af kontaktpersonen og sker efter aftale med CMM. Det er CMM, der dækker udgifter til støttepersonen.
- 8 Antislavery, 2006; OSCE, 2009; Lisborg, 2012; Andrees, 2008; Anderson et.al., 2005; Skrivankova, 2009; ILO, 2009.
- 9 Kilde: COWI: "EVALUERING AF HANDLINGSPLAN TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL", 2014.

