



REGERINGEN

Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021

UDENRIGSMINISTERIET

SEPTEMBER 2018

Indhold

Forord	5
Indledning	7
Indsatsområde 1: Forebyggelse og opsøgende arbejde	9
Opsøgende og tillidsskabende arbejde	10
Undervisning og opkvalificering	11
Indsatsområde 2: Identifikation, bistand og støtte	12
Identifikation af ofre	13
Bistand og støtte	14
Forberedt hjemsendelse og reintegration	15
Indsatsområde 3: Bagmænd retsforfølges	16
Efterforskning og retsforfølgning	17
Indsatsområde 4: Koordination og viden	18
Koordination af indsatsen	19
Viden og oplysning	20
Internationalt samarbejde	21
Oversigt over koordinerende og udførende statslige aktører	22



Forord

Menneskehandel er et brud på grundlæggende menneskerettigheder og en grov krænkelse af den enkeltes ret til at bestemme over egen krop og eget liv. Det er et globalt problem og desværre en lukrativ "forretning" for kyniske bagmænd.

Ofre for menneskehandel er sårbare personer, som ofte lever i dyb afhængighed af deres bagmænd med trusler rettet mod dem selv og deres familie. Bagmændene er dybt kriminelle, der udnytter ofrenes udsathed og efterspørgslen på de ydelser, ofrene leverer. Nogle bagmænd er en del af globale kriminelle netværk, der udfører grov organiseret kriminalitet.

Langt størstedelen af ofrene for menneskehandel – både i Danmark og internationalt – er kvinder, som er handlet til prostitution. Men menneskehandel er samtidig kendetegnet ved, at der løbende afdækkes nye udnyttelsesformer, vi skal være parat til at håndtere. Bekæmpelsen af menneskehandel kræver derfor samarbejde og en tæt koordination mellem de mange forskellige myndigheder og aktører, der er involveret i indsatsen. Indsatsen skal være fleksibel og tilpasset det enkelte offers behov.

I Danmark har der siden den første handlingsplan i 2002 været bred opbakning i Folketinget til den danske indsats. Det er vigtigt og nødvendigt, at alle myndigheder og øvrige aktører står sammen om at bekæmpe menneskehandel og sikre en indsats over for ofrene. Vi skal sætte ind, når menneskerettighederne krænkes, og det enkelte menneskes frihed bliver krænket.

Handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2019-2021 sætter rammerne for det videre arbejde. Denne handlingsplan fortsætter og bygger videre på den tidligere indsats på området og sikrer, at Danmark fortsat lever op til internationale konventioner og forpligtelser.

På denne måde fortsættes arbejdet med at identificere og håndtere menneskehandel, når det finder sted, at have fokus på efterforskning og retsforfølgning af bagmændene og sørge for, at det enkelte offer kan få den nødvendige støtte og hjælp til at komme videre med sit liv – et liv fri af menneskehandel.

Troels Lund Poulsen, beskæftigelsesminister

Mai Mercado, børne- og socialminister

Søren Pape Poulsen, justitsminister

Eva Kjer Hansen, minister for ligestilling

Ulla Tørnæs, minister for udviklingssamarbejde

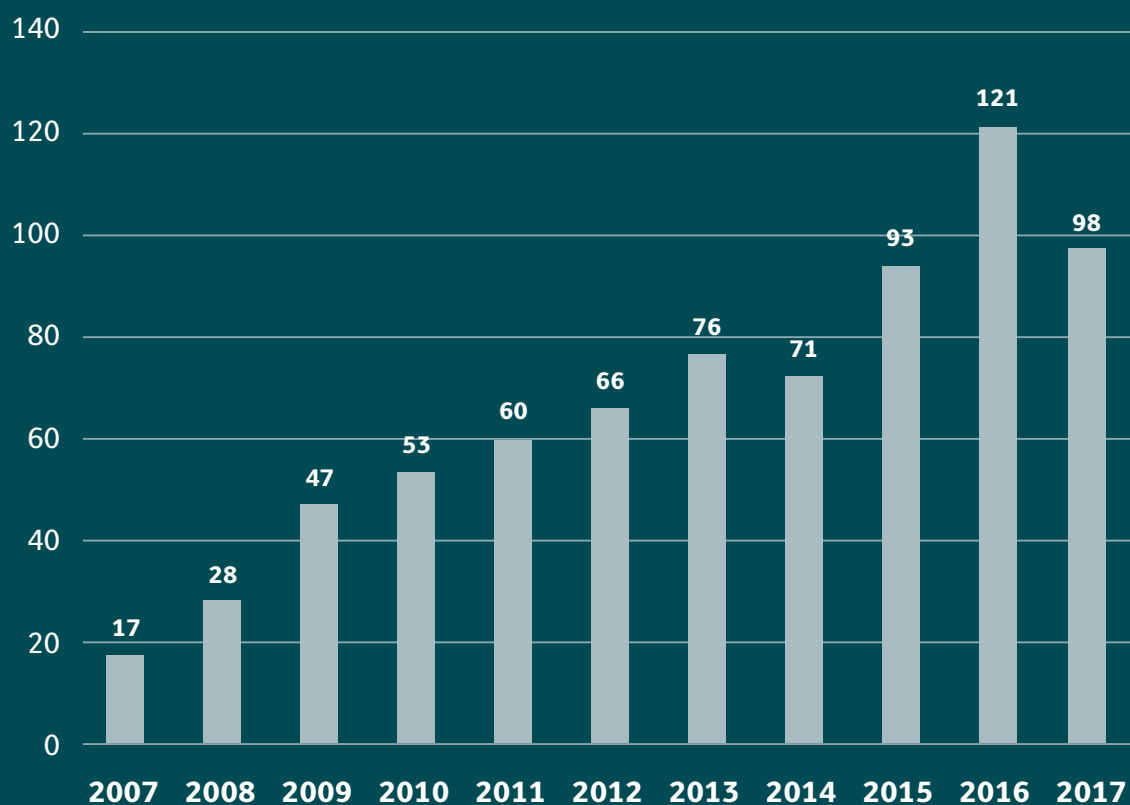
Karsten Lauritzen, skatteminister

Ellen Trane Nørby, sundhedsminister

Anders Samuelsen, udenrigsminister

Inger Støjberg, udlændinge- og integrationsminister

Personer vurderet handlet i 2007-2017 fordelt på år



Kilde: Center mod Menneskehandel (CMM)

Indledning

¹ Kilde: Global Estimates of Modern Slavery, ILO, 2017

² Kilde: CMM.

³ Udlændingestyrelsen foretager vurderingen af, hvorvidt en person er handlet, for så vidt angår asylansøgere og personer uden lovligt ophold i Danmark. CMM foretager vurderingen, når personen har lovligt ophold.

⁴ Kilde: Justitsministeriet.

Menneskehandel er et globalt problem. Ifølge International Labour Organization (ILO) er næsten 25 millioner mennesker ofre for tvangsarbejde, herunder menneskehandel. På verdensplan – 15,6 millioner kvinder/piger og 9,2 millioner mænd/drenge. 4,8 millioner af dem vurderes at være tvunget til prostitution. ILO vurderer, at området er behæftet med mørketal¹.

I Danmark er 730 personer blevet vurderet handlet af de danske myndigheder i perioden 2007-2017. Heraf er 87 pct. af dem kvinder. Størstedelen af ofrene kommer fra lande som Nigeria, Thailand og Uganda. Der har løbende været en stigning i antallet af de vurderede ofre for menneskehandel.

I 2017 blev 98 personer vurderet handlet i Danmark, heraf 86 til prostitution, 5 til strafbare handlinger, 1 til tvangsarbejde og tre til andre udnyttelsesformer. 86 af de handlede var kvinder².

I 2016 blev 121 personer vurderet handlet i Danmark³, heraf var 112 handlet til prostitution².

I 2015 blev 93 personer vurderet handlet af de danske myndigheder, heraf blev 37 personer i forbindelse med en større politiaktion, *Aktion Hvepsebo*, vurderet handlet til økonomisk kriminalitet².

Fra 2010-2016 er 55⁴ personer dømt skyldige i menneskehandel efter straffeloven § 262 a. FN vurderer, at menneskehandel er det hurtigst voksende område inden for organiseret kriminalitet.

Faktaboks: Internationale forpligtelser

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 forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn.

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.

ILO-konventioner: Danmark har ratificeret flere ILO-konventioner, heriblandt Forced Labour Convention (29), Abolition of Forced Labour Convention (C105) og Worst Forms of Child Labour Convention (182). Senest har Danmark den 14. juni 2017 ratificeret ILO's protokol fra 2014 til konventionen om tvangsarbejde. Protokollen forpligter bl.a. landene til at have en

national handlingsplan, forebygge tvangsarbejde og sikre ofre adgang til passende retsmidler, såsom erstatning.

EU's Menneskehandelsdirektiv: 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 samt om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA. Direktivet fastsætter bl.a. regler om strafbare handlinger og sanktioner og om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i form af bl.a. sikker indkvartering, lægehjælp og psykologbistand, adgang til juridisk rådgivning og advokatbistand. Direktivet er omfattet af det danske EU-retsforbehold. Danmark har dog bl.a. ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven bragt dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktivet.

Også *FN's Kvindekongvention* og *FN's Børnekongvention* indebærer forpligtelser med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med henholdsvis kvinder og børn.

Rammerne for indsatsen mod menneskehandel udgøres af en række internationale konventioner, som Danmark har undertegnet og ratificeret. De internationale forpligtelser på området indebærer blandt andet kriminalisering af menneskehandel og en forpligtelse til at yde støtte og bistand til ofre for menneskehandel.

I Danmark har der siden 2002 været udarbejdet fireårige handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel. I 2007 blev Center mod Menneskehandel (CMM) etableret. CMM udgør i dag kernen i den landsdækkende sociale indsats under handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel.

Bistand og støtte til ofre for menneskehandel ydes på grundlag af denne handlingsplan i regi af CMM og andre relevante aktører. Lovgivningsmæssigt har den udlændingeretlige indsats hjemmel i udlændingeloven.

Menneskehandel er gjort strafbart i den danske straffelov § 262 a, som det at rekruttere, transportere, overføre, huse eller modtage en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller 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.

Bestemmelsens definition bygger på FN's Palermo-protokol. Efter straffeloven straffes menneskehandel med fængsel indtil 10 år.

Handlingsplanens indsatsområder

Den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel er bygget op om fire indsatsområder, som følger af Danmarks internationale forpligtelser. Indsatsområderne skal supplere hinanden med henblik på at skabe én samlet og stærk indsats:



Forebyggelse og opsøgende arbejde

- Opsøgende og tillidsskabende arbejde
- Undervisning og opkvalificering



Ofrene identificeres og tilbydes bistand og støtte

- Identifikation af ofre
- Bistand og støtte
- Forberedt hjemsendelse og reintegration



Bagmændene retsforfølges

- Efterforskning og retsforfølging



Viden og koordination mellem aktører

- Koordinering af indsatsen
- Internationalt samarbejde
- Viden og oplysning



Indsatsområde:

Forebyggelse og opsøgende arbejde

Menneskehandel findes inden for mange forskellige områder og brancher, fx prostitution, tvangsarbejde og kriminalitet. Både kvinder, mænd og børn udnyttes som led i menneskehandlen, og udnyttelsen kan være mere eller mindre synligt for myndigheder, fagfolk og den brede befolkning.

Personer handlet til prostitution kan være synlige i gademiljøet, men prostitution kan også finde sted i det skjulte fx i sommerhuse eller privat udlejede boliger og gennem escort. Menneskehandel til tvangsarbejde findes oftest inden for brancher, hvor der er ansat mange ufaglærte udlændinge, fx inden for rengøring, landbrug, gartneri, byggebranchen og hotel- og restaurationsbranchen samt i brancher, hvor der er udbredt brug af underleverandører. Ofrene befinder sig ofte på arbejdspladser og i private hjem, hvor udnyttelsen ikke er synlig. Det kan gøre det udfordrende at opnå kontakt til gruppen.

Menneskehandel er et komplekst område med mange forskellige udnyttelsesformer, som kræver en alsidig og forskelligartet opsøgende indsats, der udvikles i overensstemmelse med nye tendenser på området. Derfor er målet, at de relevante aktører har viden om menneskehandel og de tilbud, der er til offrene.

Faktaboks: Hvem kan få støtte under handlingsplanen?

Adgangen til bistand og støtte som offer for menneskehandel i Danmark omfatter alle mennesker, som befinder sig her i landet som led i et menneskehandelsforhold, og som aktuelt er underlagt et handelsforhold.

Målgruppen, der kan få tilbud efter 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 CMM (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. Alle ofre for menneskehandel er omfattet af tilbuddet om bistand og støtte uanset opholdsgrundlag.

Opsøgende og tillidsskabende arbejde

Formål:

- *At skabe tillid og viden om muligheder for støtte og bistand blandt ofre og potentielle ofre for menneskehandel.*
 - *At informere om menneskehandel i de relevante miljøer og skabe større viden og opmærksomhed om menneskehandel og derigennem forebygge og begrænse efterspørgslen.*
-

Aktiviteter:

Opsøgende arbejde overfor potentielle ofre for menneskehandel varetages af de myndigheder og aktører, som kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel via deres daglige arbejde. I forhold til menneskehandel til tvangsarbejde er det blandt andet Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og de faglige organisationer, der har den første kontakt til mulige ofre via deres kontrolaktiviteter. Ligesom politiet gennem sit arbejde møder mulige ofre for menneskehandel fx i forbindelse med politiaktioner i prostitutionsmiljøet.

CMM driver en hotline, hvor politiet, offentlige og private aktører samt borgere kan henvende sig med oplysninger, der kan føre til identifikation af ofre for menneskehandel.

CMM adviseres af politiet forud for politiaktioner, hvor der er en formodning om, at politiet kan komme i kontakt med potentielle ofre for menneskehandel, så CMM eller evt. en NGO kan være til stede på politistationen for at rådgive og støtte de tilbageholdte og medvirke til identifikationen. Også andre aktører kan kontakte CMM forud for kontrolaktiviteter mv.

CMM driver sundheds- og drop in-tilbud til udenlandske kvinder i gade- og klinikprostitution, herunder Mødestedet i København. Herigennem opnås der kontakt med miljøet og formidles viden om menneskehandel.

Endelig modtager et antal NGO'er midler under handlingsplanen til at varetage opsøgende og tillidsskabende arbejde.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At en bredere gruppe af aktører rustes til den første kontakt med potentielle ofre for menneskehandel. Det kan fx være socialarbejdere på gaden, kommunalt personale, sundhedsfagligt personale på skadestuer og klinikker for kønssygdomme og herberger.
- At styrke informationen til udlejere og andre på CMM's hjemmeside om tegn på menneskehandel. Herudover undersøges det, om der kan etableres en ordning, hvor udlejere informeres fx af politiet eller CMM, hvis der på en udlejningsejendom er fundet ofre for menneskehandel.
- At oprette en elektronisk, anonym indberetningsmulighed på CMM's hjemmeside, som borgere, virksomheder og udlejere mv. kan anvende ved mistanke om menneskehandel.
- At yderligere målrette og effektivisere sundheds- og drop in-tilbuddene til potentielle ofre for menneskehandel på en måde, der sikrer en hensigtsmæssig geografisk spredning.
- At de NGO'er, der modtager midler under handlingsplanen, fremover forpligtes bredt i forhold til alle potentielle ofre inden for deres område. Det kan fx være NGO'er, der foretager opsøgende arbejde overfor udenlandske prostituerede, som fremover også retter deres indsats mod potentielle ofre blandt fx tiggere og flaskesamlere.
- At etablere særlige indsatsgrupper, som kan udvikle indsatsen på specifikke områder med henblik på at imødegå nye tendenser og nye målgrupper. Fx etableres en lokal indsatsgruppe i København med repræsentanter fra lokalt politi, kommunale forvaltninger, sociale- og sundhedsfaglige hjælpeorganisationer m.fl., som skal styrke samarbejde, koordination og videndeling med henblik på at identificere flere mindreårige ofre for menneskehandel. Initiativer kan senere udbredes til andre byer.

Undervisning og opkvalificering

Formål:

Menneskehandel forebygges gennem undervisning af relevante aktører og gennem viden og oplysning.

Aktiviteter:

CMM varetager undervisning og opkvalificering, så relevante aktører kender tegn og signaler på, at en person kan være offer for menneskehandel, og ved, hvornår CMM skal kontaktes. CMM underviser bl.a. aspiranter på politiskolen, ambassadeansatte og udvalgte grupper af sundhedspersonale. Gennem årene har CMM også undervist dommere, anklagere, Arbejdstilsynet, det daværende SKAT, NGO'er og andre aktører og samarbejdspartnere fx NGO'ere.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At tilbyde undervisning til nye faggrupper inden for områder, hvor der kan være behov for at styrke indsatsen, fx i forhold til mindreårige ofre for menneskehandel og ofre for menneskehandel til tvangsarbejde og kriminalitet.
- At udvikle nye operationelle retningslinjer, som kan bidrage til at koordinere samarbejdet mellem centrale aktører i indsatsen mod tvangsarbejde.
- At undersøge mulighederne for at udvikle nye teknologibaserede initiativer til bekæmpelse af menneskehandel fx om det at vidne mod bagmænd samt information til potentielle mindreårige ofre for menneskehandel i asylsystemet.

Indsatsområde:

Identifikation, bistand og støtte



Støtte og bistand til ofre for menneskehandel er centralt i den danske indsats. Ofre for menneskehandel er ofte i et stærkt afhængighedsforhold til deres bagmænd. Frygt og trusler mod dem selv eller deres familie i hjemlandet betyder, at de sjældent søger hjælp og lader sig identificere som ofre for menneskehandel. Langt størstedelen af ofrene fortæller først myndighederne deres handelshistorie, når de er tilbageholdt af politiet fx som led i aktioner mod udlændinge uden lovligt ophold. Manglende tillid til myndigheder generelt eller sproglige barrierer kan være udfordringer i den udredende samtale, når det skal vurderes, om en person skal anses for handlet eller ej.

Det følger af de internationale konventioner, at der straks skal ydes bistand og støtte, når myndighederne har en rimelig begrundet indikation af, at en person er offer for menneskehandel. Ligesom FN's *Palermo-Protokol* stiller krav om, at der skal stilles en række tilbud til rådighed for ofre for menneskehandel.

Ofre for menneskehandel har ofte været udsat for voldsomme oplevelser og kan derfor være både psykisk og fysisk belastede. Alle ofre tilbydes således en refleksionsperiode, som bl.a. giver den enkelte mulighed for at restituere sig og blive styrket menneskeligt med henblik på, at den pågældende hjælpes til et liv fri af menneskehandlen.

Som led i indsatsen får udenlandske ofre for menneskehandel i Danmark tilbud om en forberedt hjemsendelse og reintegration uanset opholdsgrundlag⁵.

Hidtil har få ofre for menneskehandel taget imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse. Det kan skyldes pres og trusler fra bagmænd, at hjemrejse ikke opleves som et alternativ til deres nuværende situation og eventuelle forpligtelser om at forsørge familien i hjemlandet. Andre ofre for menneskehandel ønsker at rejse hjem hurtigst

muligt, hvorfor støtte til dem kan bestå i betaling af deres flybillet til hjem- eller opholdslandet.

Det er vigtigt, at identifikationen af mulige ofre for menneskehandel er effektiv, og at ofrene hurtigst muligt får den rette bistand og støtte, der er tilpasset den enkeltes behov, ligesom de får støtte og hjælp til at få en tryk tilbagevenden til deres hjem- eller opholdsland.

Faktaboks: Refleksions- og restitutionsperiode

Udlændinge, der er kommet til Danmark som ofre for menneskehandel, og som opholder sig her i landet på ulovligt grundlag, skal udrejse af landet. Ofre for menneskehandel bliver imidlertid meddelt en længere udrejsefrist – en såkaldt refleksionsperiode – på 30 dage af Udlændingestyrelsen med mulighed for forlængelse i op til i alt 120 dage, hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse.

Refleksionsperioden har til formål at give den enkelte mulighed for at restituere sig og blive styrket menneskeligt og dermed hjælpe den pågældende til et liv fri af menneskehandlen. I refleksionsperioden får ofrene støtte og bistand, herunder bl.a. adgang til særlige indkvarterings tilbud, mulighed for udvidet sundhedsbehandling samt psykosocial bistand tilpasset den enkeltes behov.

Ofre for menneskehandel med lovligt ophold får tilbudt en tilsvarende "restitutionsperiode" med samme tilbud om bistand og støtte, hvor de kan få ro og hjælp til at komme videre i deres liv.

⁵ Ofre for menneskehandel, der samtidig er Dublin-forhandlet, får dog ikke tilbudt en forberedt hjemsendelse, da de ikke kommer i udsendelsesposition. For deres vedkommende sker alene en overførsel til den ansvarlige medlemsstat.

Identifikation af ofre

Formål:

Ofre for menneskehandel identificeres, så de kan få tilbud om bistand, støtte og forberedt hjemsendelse.

Aktiviteter:

Identifikationen af ofre for menneskehandel skal sikre, at der straks ydes bistand og støtte, når myndighederne har en rimelig begrundet indikation for, at en person er offer for menneskehandel. Når en person bliver vurderet til at være offer for menneskehandel, giver det adgang til tilbud om bistand og støtte.

Udlændingestyrelsen vurderer, om en asylansøger eller en udlænding uden lovligt ophold i Danmark er offer for menneskehandel. Hvis der er tale om en person med lovligt ophold i Danmark, er det som udgangspunkt CMM, der foretager vurderingen. I forhold til personer med lovligt ophold, vil Udlændingestyrelsen i forbindelse med sager om mulig administrativ udvisning kunne foretage vurderingen.

For udlændinge, der er tilbageholdt af politiet, foretages identifikationen som udgangspunkt inden for 72 timer. Det giver kort tid til at vurdere, om en person er offer for menneskehandel. Derfor er det vigtigt, at det er personer med viden om menneskehandel, der foretager de indledende samtaler og den endelige vurdering af, hvorvidt der er tale om et offer for menneskehandel. Derudover er det vigtigt, at der straks tages kontakt til udlændingemyndighederne og politiet, hvis fx CMM eller andre aktører får kendskab til, at en person alligevel ikke er offer for menneskehandel.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At styrke ofrenes samarbejdsvilje i identifikationsprocessen ved at skabe større kendskab til de gode historier og eksempler på reintegration på baggrund af rapporterne om afsluttede reintegrationsforløb, som udarbejdes af den organisation, som står for den forberedte hjemsendelse.
- At styrke udvekslingen af viden mellem myndigheder (CMM, Udlændingestyrelsen og politiet) i forhold til målgruppen, handelshistorier og miljøer, hvor der kan forekomme menneskehandel.

Bistand og støtte

Formål:

Ofre for menneskehandel skal have bistand og støtte i refleksions- og restitutionsperioden, så de bl.a. har mulighed for at restituere sig og bliver styrket menneskeligt og dermed rustet til at komme fri af udnyttelsesforholdet og videre med deres liv.

Aktiviteter:

Ofre for menneskehandel, der opholder sig lovligt i Danmark, får tilbud om passende og sikker indkvartering, som indbefatter kost og logi. Ofre, der opholder sig ulovligt her i landet, tilbydes indkvartering i asylsystemet eller et alternativ hertil fx på krisecenter, såfremt det vurderes hensigtsmæssigt. Alle ofre for menneskehandel får tilbudt en kontaktperson i CMM og tilbydes i relevant omfang lægehjælp, juridisk bistand, psykologhjælp og uddannelsesaktiviteter.

Tilbuddet om den forberedte hjemsendelse sigter mod, at personen modtages i hjem- eller opholdslandet og får støtte til at etablere sig på ny. Der kan gives reintegrationsstøtte i op til 6 måneder. Hjemsendelsen forberedes i refleksions- og restitutionsperioden. Hvis ofret tager imod tilbud om en forberedt hjemsendelse, udarbejder kontaktpersonen i CMM i samarbejde med det enkelte offer en individuel handleplan frem mod hjemsendelsen, der tilgodeser den pågældendes individuelle behov i videst muligt omfang.

Uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel får udpeget en personlig repræsentant eller forældre-myndighedsindehaver, som skal støtte og vejlede barnet og sikre barnets tarv. En handleplan udarbejdes i samarbejde med barnets personlige repræsentant eller forældremyndighedsindehaver.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At gøre tilbud om indkvartering mere fleksibelt og anvende forskellige former for indkvartering af ofre for menneskehandel i mindre grupper på geografisk spredte indkvarteringssteder på baggrund af en individuel vurdering af den enkeltes behov.
- At styrke rådgivning og vejledning af ofrene om det at vidne og retsforfølgelse samt mulighederne for at søge erstatning.
- At styrke ofrenes retssikkerhed ved udveksling af personoplysninger mellem NGO'er og myndigheder.

Forberedt hjemsendelse og reintegration

Formål:

Udlændinge, som er ofre for menneskehandel, og som skal eller vil udrejse af Danmark, får tilbud om en forberedt hjemsendelse og reintegration, som skal hjælpe ofrene til et liv fri af menneskehandel.

Aktiviteter:

For ofre uden lovligt ophold i Danmark, der tager i mod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse, sker den forberedte hjemsendelse i samarbejde mellem Udlændingestyrelsen, CMM og relevante parter, fx hjemsendelsesorganisationer. CMM står for hjemsendelsen af ofre med lovligt ophold. Som led i forberedelsen af reintegrationen inddrages relevante sociale organisationer i hjemlandet, som skal være med til at give en god reintegration, når ofret vender hjem. Der udformes en individuel reintegrationsplan tilpasset det enkelte offers behov og ønsker.

Når ofret er returneret til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, er det muligt alt efter behov at få støtte til fx en bolig, til at iværksætte en mindre virksomhed eller uddannelsesaktiviteter, lommepenge, mad og skolepenge for eventuelle børn. Det dokumenteres frem til reintegrationsstøttens ophør efter 6 måneder, hvordan det går de personer, som tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At gøre den forberedte hjemsendelse mere fleksibel og tilpasset det enkelte offers behov samt kapaciteten i hjemlandet.
- At skærpe kravet til den organisation, der varetager den forberedte hjemsendelse, om afrapportering om reintegrationsforløb med henblik på, at NGO'er og CMM bedre kan oplyse ofre for menneskehandel om forberedt hjemsendelse og reintegration.
- At udvide det direkte samarbejde med sociale organisationer, myndigheder og evt. virksomheder i afsenderlandene både før og under hjemsendelses- og reintegrationsperioden. I den forbindelse undersøges det, om de sociale organisationer i hjemlandet evt. kan følge ofrene i en længere periode.
- At undersøge om reintegrationsstøtten til offeret i enkelte tilfælde efter en konkret vurdering og på forsvarlig vis vil kunne gives til et familiemedlem eller anden nær pårørende, fx når offeret er særligt traumatiseret.

Indsatsområde:

Bagmænd retsforfølges



Menneskehandel er en alvorlig forbrydelse, der er grænseoverskridende, og ofte er der tale om organiseret kriminalitet. Bagmændene er opfindsomme og finder løbende nye "markeder" og udnyttelsesformer. Der er derfor behov for løbende at have fokus på efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd.

Politiet og anklagemyndigheden skal være opmærksomme på menneskehandel og kende de forskellige sagsbehandlingsskridt, som er kendetegnende for sager om menneskehandel. Derfor har Rigsadvokaten offentliggjort retningslinjer om bl.a. placering af ofre i krisecentre og opholdstilladelse til udenlandske vidner under straffesagen. Det følger også af retningslinjerne, at der skal meddeles tiltalefrald for mindre alvorlige lovovertrædelser knyttet til menneskehandel, som fx hvis ofre har falsk identitetsbevis.

Det er vigtigt, at der er fokus på retsforfølgelse af bagmænd og internationalt samarbejde på området for at mindske omfanget af menneskehandel.

Case: Udvikling af det nordiske efterforskningssamarbejde

I september 2015 oplevede Europa og herunder de nordiske lande et øget migrationspres. Der har i mange år været et nordisk politisamarbejde, men fra 2015 blev samarbejdet tættere og et udvidet nordisk samarbejde blev etableret. Hovedfokus startede med at være menneskesmugling, grænsekontrol, asylpolitik, migration og eventuel følgekriminalitet. Hovedfokus i det nordiske udvidede samarbejde har siden ændret sig og er nu menneskesmugling og menneskehandel. Der er løbende kontakt mellem landene, og der afholdes et årligt møde i et af medlemslandene.

Case: "Operation Hvepsebo"

Politiet gennemførte i 2015 razziaer mod 62 adresser flere steder i landet efter længere tids efterforskning. Der blev på den baggrund rejst tiltale mod 22 personer, som havde udnyttet sårbare rumænere til forskellige former for økonomisk kriminalitet. De blev huset på

forskellige adresser rundt omkring i Danmark med henblik på at blive udnyttet til at begå bedrageri og databedrageri overfor erhvervsdrivende og det daværende SKAT. Bagmændene er siden idømt straffe på mellem 3 år og 7 år og 11 måneder for menneskehandel.

Efterforskning og retsforfølgning

Formål:

Efterforskning og retsforfølgning af bagmænd i sager om menneskehandel skal medvirke til at bremse menneskehandel.

Aktiviteter:

Rigspolitiet har siden 2006 fastsat de overordnede rammer for den politimæssige indsats, og indsatsen tager udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd og den tilhørende klassificerede vejledning.

Rigsadvokatens retningslinjer på området justeres endvidere løbende. Rigsadvokaten opdaterer også løbende oversigten over domme om menneskehandel, så anklagere kan have kendskab til udviklingen i retspraksis på området. Oversigten findes på www.anklagemyndigheden.dk.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At Rigsadvokaten sætter yderligere fokus på anklagemyndighedens behandling af sager om menneskehandel ved at drøfte emnet i de faglige netværk for personfarlig og organiseret kriminalitet, hvor samtlige politikredse og begge regionale statsadvokater er repræsenteret.
- At etablere en nøglepersonsordning i de relevante politikredse for at fremme samarbejdet og deling af informationer i forbindelse med efterforskning af sager om menneskehandel.
- At sikre bred viden om menneskehandel inden for retssystemet gennem CMM's og Rigspolitiets tilbud om undervisning af relevante aktører.
- At fagpersoner, der er i kontakt med formodede ofre for menneskehandel, har viden om og er i stand til på overordnet niveau at vejlede om forløbet af en straffesag og om at vidne.
- At Rigsadvokaten udarbejder skriftligt informationsmateriale rettet mod CMM og relevante NGO'er om forløbet af en straffesag og om offerets rettigheder i den forbindelse.

Indsatsområde:

Koordination og viden



Ofre for menneskehandel findes i mange forskellige miljøer, og der opstår løbende nye udnyttelsesformer og tendenser på området både i Danmark og internationalt.

Samtidig er der mange forskellige aktører og myndigheder involveret i indsatsen. Derfor er den danske indsats bygget op om et bredt samarbejde mellem en lang række myndigheder og aktører. Det stiller store krav til koordination, kommunikation og vidensdeling både lokalt, regionalt, nationalt

og internationalt. En fleksibel og tilpasningsdygtig indsats, der løbende kan imødekomme nye udfordringer, skal samtidig have et stærkt vidensbaseret grundlag.

Danmark støtter internationale og regionale organisationers arbejde med at bekæmpe og forebygge menneskehandel. Det sker dels gennem økonomisk støtte, dels gennem deltagelse i relevante fora i regi af fx FN, ILO, EU, Europarådet, Nordisk Ministerråd og OSCE.

Koordination af indsatsen

Formål:

Samarbejde og koordination skal bidrage til en fleksibel, målrettet og effektiv indsats mod menneskehandel.

Aktiviteter:

Den overordnede koordination af handlingsplanen er forankret i den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel. Ligestillingsafdelingen under minister for ligestilling er formand for gruppen. Den tværministerielle arbejdsgruppe består desuden af repræsentanter fra Arbejdstilsynet, Beskæftigelsesministeriet, Børne- og Socialministeriet, CMM, Justitsministeriet, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), Sundheds- og Ældreministeriet, Skattestyrelsen, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet og Udlændingestyrelsen. CMM koordinerer den landsdækkende støtte og bistand over for ofre for menneskehandel. CMM står for samarbejde og vidensdeling med myndigheder, NGO'er og andre, der arbejder på området.

CMM har etableret et landsdækkende referencesystem af regionale referencegrupper, som skal sikre sammenhæng i den nationale procedure for identifikation og støtte til potentielle ofre for menneskehandel. De regionale referencegrupper refererer til en national referencegruppe. Referencesystemet består af relevante myndigheder som fx politi, anklagemyndighed, Udlændingestyrelsen, Skattestyrelsen, samt fagforeninger, NGO'er mv.

CMM har sammen med Skattestyrelsen, politi, Arbejdstilsynet og SIRI etableret en myndighedsgruppe vedrørende forebyggelse af tvangsarbejde. CMM er desuden ansvarlige for en samarbejdsgruppe bestående af Politiets Udlændingecenter Nordsjælland (UCN), Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC), Udlændingestyrelsen og Ligestillingsafdelingen under minister for ligestilling.

Danmarks ratifikation i 2017 af ILO's protokol til konventionen om tvangsarbejde indebærer mere koordinering med arbejdsmarkedets parter. I enighed med arbejdsmarkedets parter (DA, LO, FTF, AC og KL) er det besluttet, at denne inddragelse og evt. opfølgning på protokollen vil ske i regi af Følgegruppen om international rekruttering og udenlandsk arbejdskraft.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At effektivisere og udvikle referencegruppesystemet.
- At sikre, at de eksisterende samarbejdsfora er sammensat af de relevante aktører, og vurdere, om der bør etableres nye eller andre samarbejdsfora, der kan styrke viden og erfaringsudveksling om menneskehandel.

Viden og oplysning

Formål:

Viden om menneskehandel skal styrke indsatsen og begrænse efterspørgslen på de ydelser, som ofre leverer.

Aktiviteter:

Indsamling af viden og statistik om menneskehandel er forankret i CMM, der også varetager opkvalificering af relevante myndigheder og aktører. Viden om menneskehandel styrkes løbende med nye tiltag i regi af CMM og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC).

CMM opdaterer bl.a. løbende viden og fakta på sin hjemmeside www.centermodmenneskehandel.dk, så interesserede og fagpersoner med kontaktflader til mulige ofre for menneskehandel kan få viden om menneskehandel og den danske indsats.

CMM arbejder også med fortsat at udbrede kendskabet til guiden til bekæmpelse af menneskehandel, som blev udviklet i 2014. Guiden er en vejledning til virksomheder og arbejdsgivere om risikoen for menneskehandel til tvangsarbejde, og om hvordan man bedst undgår uforvarende at blive sat i forbindelse hermed. Der er bl.a. en tjekliste i guiden, som giver et overblik over en række tiltag, virksomhederne kan gennemføre for at reducere risikoen for skjult tvangsarbejde.

De relevante myndigheder og CMM deltager desuden løbende i relevante internationale fora med henblik på udveksling af erfaringer og god praksis på området.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At formidle ny viden og erfaringer om menneskehandel fx gennem temadage for relevante faggrupper.
- At etablere et forsknings- og vidensnetværk, der kombinerer teoretisk- og praksisviden inden for udvalgte temaer som fx identifikation, forebyggelse, hjælp til ofre og hjemsendelse.

Internationalt samarbejde

Formål:

Det internationale samarbejde skal sikre erfaringsudveksling og bidrage til, at fokus på menneskehandel fortsat fastholdes på den internationale dagsorden.

Aktiviteter:

Danmark deltager i det internationale samarbejde, leverer fx kernebidrag til internationale organisationer og finansierer konkrete projekter til bekæmpelse af menneskehandel.

Den danske indsats mod menneskehandel drager nytte af erfaringerne med internationale indsatser og udviklingsprojekter, som Danmark støtter eller deltager i, fx fra de lande, som er primære oprindelseslande for ofre for menneskehandel i Danmark.

Under handlingsplanen vil der blive arbejdet på:

- At sikre synergi mellem den danske indsats og internationale indsatser og udviklingsprojekter.

Oversigt over koordinerende og udførende statslige aktører

Ligestillingsafdelingen under minister for ligestilling står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har ansvar for at koordinere regeringens indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Ligestillingsafdelingen er ansvarlig for at sikre implementeringen af handlingsplanen.

Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Socialstyrelsen og refererer til minister for ligestilling. CMM vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen. CMM er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale bistand og støtte til ofre for menneskehandel, for at koordinere samarbejdet på området og for opsamling og formidling af viden og statistik.

Udlændinge- og Integrationsministeriet har det overordnede ansvar for implementeringen af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel i relation til den udlændingeretlige indsats på området, herunder bl.a. ansvaret for indgåelse af kontrakt om planlægning og gennemførelse af reintegrationsforløbet (forberedt hjemsendelse) mellem International Organization for Immigration (IOM) og Udlændingestyrelsen.

Udlændingestyrelsen vurderer, hvorvidt asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er ofre for menneskehandel samt i enkelte sager, hvor en udlænding har lovligt ophold, men forelægges for mulig administrativ udvisning. På denne baggrund træffer styrelsen afgørelse om fastsættelse af refleksionsperiode i medfør af udlændingelovens § 33, stk. 14, med mindre særlige forhold gør sig gældende. Styrelsen er ansvarlig for indkvartering og underhold af ofre for menneskehandel, som er asylansøgere eller har ulovligt ophold i Danmark.

Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) er i forbindelse med sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse og kontrolarbejde i tilknytning til virksomheders beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere fx ved deltagelse i udgående kontrolaktioner opmærksom på tegn på menneskehandel. Styrelsen underretter politiet og/eller CMM, hvis der er mistanke om menneskehandel.

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

Rigsadvokaten repræsenterer anklagemyndigheden i det overordnede koordinerende arbejde, herunder i det referencesystem som CMM har etableret. Rigsadvokaten har blandt andet ansvaret for at understøtte anklagemyndighedens indsats, navnlig gennem undervisning og formidling af anklagerfaglig viden om menneskehandel.

Rigspolitiet er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) understøtter og monitorerer politikredsens indsats mod menneskehandel og fungerer som kontaktpunkt mellem politiet og CMM. Nationalt Udlændingecenter (NUC) varetager sagsbehandling og forestår udsendelse for handlede, der ikke er udrejst frivilligt.

De lokale politikredse er ansvarlige for at håndhæve straffelovens bestemmelser om menneskehandel, herunder efterforske og forfølge strafbare forhold. Den politimæssige indsats er forankret i de enkelte kredse.

Skattestyrelsen er i forbindelse med udøvelsen af sine kerneopgaver i kontakt med mange borgere og virksomheder. Skattestyrelsen er i den forbindelse opmærksom på indikatorer på menneskehandel og videregiver i tilfælde heraf oplysningerne til politiet.

Beskæftigelsesministeriet og Arbejdstilsynet, hvor Arbejdstilsynet i forbindelse med tilsynet på arbejdspladserne er opmærksom på tegn på menneskehandel og underretter politiet og/eller CMM, hvis der er mistanke herom. Beskæftigelsesministeriet er ansvarlig for den danske indsats mod social dumping og koordinerer samarbejdet om tvangsarbejde i regi af ILO.

Børne- og Socialministeriet har ansvaret for lov om social service (serviceloven). Serviceloven regulerer bl.a. kommunernes indsats over for udsatte børn og unge, herunder også mindreårige udlændinge med lovligt ophold. Serviceloven regulerer ligeledes kommunernes indsats i forhold til udsatte voksne, herunder bl.a. borgere i prostitution og hjemløse. Socialstyrelsen hører under Børne- og Socialministeriet og har til opgave at tilvejebringe ny socialfaglig viden,

formidle og udbrede virkningsfulde socialfaglige metoder og praksisser samt varetage socialfaglig rådgivning af kommuner, regioner og borgere. Både Kompetencecenter Prostitution og CMM er placeret i Socialstyrelsen.

Sundheds- og Ældreministeriet har en rolle vedrørende de sundhedstilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes inden for rammerne af sundhedsloven.

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 menneskehandel. Endvidere forebygges menneskehandel generelt gennem udviklings-samarbejdet, der sigter særligt på at bekæmpe fattigdom med bæredygtig vækst og jobskabelse og ved at fremme kvinders rettigheder. Udenrigsministeriet bistår danske myndigheder med at formidle kontakt til relevante samarbejdspartnere i afsenderlande.

September 2018

Udgivet af
Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K
Tlf: +45 33 92 00 00

ISBN 978-87-9361-64-31 (trykt version)
ISBN 978-87-9361-64-48 (digital version)

Design: OTW A/S

Tryk: Green Graphic

Foto: Getty Images

Publikationen kan hentes på
regeringen.dk og um.dk