



Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010

MINISTER FOR

Ligestilling

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



UDENRIGSMINISTERIET



Udgivelsesdato:

8. marts 2007

Udgave, oplag:

1. udgave, 1.000 stk.

Trykt version:

ISBN-13: 978-87-91292-94-1

Elektronisk version:

ISBN-13: 978-87-91292-95-8

Grafisk opsætning:

MONTAGEbureauet ApS

Tryk og bogbind:

Kailow Graphic A/S



Udleveres så længe lager haves hos:

Ligestillingsafdelingen

Holmens Kanal 22

1060 København K

Tlf: 33 92 33 11

Fax: 33 91 31 15

E-post: lige@lige.dk



Forord

Handel med mennesker er et stigende globalt problem, og det er en meget alvorlig forbrydelse.

Regeringen vil, i samarbejde med satspuljepartierne, med denne handlingsplan fortsætte bekæmpelsen af handel med mennesker med henblik på at mindske antallet af mennesker, der bliver handlet til Danmark.

Handlingsplanen omfatter alle mennesker, der handles til Danmark.

Det skal sikres, at der fremover er en helhedsorienteret indsats for ofre for menneskehandel. Planen omfatter både forebyggende, støttende og efterforskningsmæssige aktiviteter samt en øget koordinering af samarbejdet mellem de sociale organisationer og myndigheder. Foruden de nationale initiativer indeholder planen også et overblik over internationale indsatser.

Planen sætter fokus på fire indsatsområder:

1. At styrke efterforskningen, så bagmændene bliver identificeret og straffet.
2. At støtte ofrene ved at styrke de sociale tilbud i Danmark.
3. At forebygge menneskehandel ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden.
4. At forebygge menneskehandel ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene.

Handlingsplanen er en udmøntning af satspuljeforliget for 2007 og er finansieret af satspuljemidler. Den vil løbe frem til 2010. Der er i alt afsat 70 mio. kr. til de nationale aktiviteter. Hertil skal lægges de bistandsmidler, som bruges til projekter, der medvirker til at forebygge menneskehandel i den tredje verden, foruden finansieringen af Udenrigsministeriets Naboskabsprogram.

Samtidig har justitsministeren og Rigspolitichefen i efteråret 2006 fremlagt en strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

Målet er at øge bevidstheden i befolkningen om menneskehandel, at etablere en øget national og international indsats, at ofrene i Danmark får støtte og hjælp og at bagmændene straffes.

2007

Eva Kjer Hansen, Rikke Hvilshøj, Lene Espersen, Ulla Tørnæs



Indledning

Handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel fra 2002 og tillægget om børn fra 2005 har dannet ramme om regeringens hidtidige indsats på området. Handlingsplanen løb til udgangen af 2006.

Med den første handlingsplan var det hensigten at afprøve forskellige metoder og modeller for at forebygge handel med kvinder og støtte ofre. Kernen i handlingsplanen var at etablere et opsøgende arbejde dér, hvor kvinderne befandt sig, samt at sørge for, at ofre var så godt forberedt på deres hjemsendelse som muligt.

Aktiviteterne i den forrige plan var alene fokuseret på kvinder, der var handlet til seksuel udnyttelse, og omfattede blandt andet følgende områder:

- Der blev etableret en hotline, opsøgende gadeteams, kulturformidlere og sikre opholdssteder for ofre for kvindehandel.
- Der blev skabt ambassadenetværk.
- Der blev igangsat en forberedt hjemsendelse.
- Der blev gennemført seminarer og kurser for professionelle og afholdt konferencer.
- Der blev lanceret to landsdækkende informationskampagner målrettet potentielle kunder til prostituerede og til offentligheden samt gennemført en oplysningsindsats til ofre for handel.
- Der blev ansat en antropolog i Rigspolitiet, der blandt andet har til opgave at formidle og lette samarbejdet mellem de retshåndhævende myndigheder og sociale aktører på området.

Tillægget om børn indeholdt en række initiativer, der havde til formål at opstille et beredskab, hvis der skulle dukke børn op, der var handlet her til landet. Tillægget bestod derfor primært af tiltag, der havde til formål at metodeudvikle og opkvalificere de fagpersoner, der kunne tænkes at møde børnene i deres daglige arbejde.

Mange af disse aktiviteter vil blive videreført og forbedret i den nye handlingsplan. Handlingsplanen vil desuden have følgende nye elementer:

- Handlingsplanen omfatter alle mennesker, der er handlet.
- En ny organisering med et nyt Videns- og Koordinationscenter for Menneskehandel (VKM) og lokale opsøgende teams.
- En udvidelse af refleksionsperioden, så ofre for menneskehandel, der samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan få en udrejsefrist på op til 100 dage.
- En helhedsorienteret, geografisk spredt indsats samt øget fokus på internationalt arbejde.
- En styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd på grundlag af Rigspolitichefens strategi.

I oktober 2006 blev indsatsen evalueret.¹ Evalueringen bestod af en grundig vurdering af effekten af tiltagene, der var indeholdt i handlingsplanen mod kvindehandel. Da tillægget om handel med børn på evalueringstidspunktet kun havde eksisteret i mindre end et år, og da der kun havde været tale om et begrænset antal børn i perioden, bestod evalueringen af tillægget om børn primært af en beskrivelse af initiativerne, herunder sagsgange og samarbejdsrelationer.

Hovedkonklusionen i evalueringen vedrørende kvindehandel var, at de overordnede aktiviteter var gennemført, og at væsentlige erfaringer var indsamlet. Det var et tilfredsstillende resultat, set i lyset af at planen var et udviklingsprojekt. Evalueringen viste samtidig, at skønt handlingsplanen havde haft en positiv effekt, er der plads til forbedringer. Konkret blev det påpeget at:

- Det tværsektorielle samarbejde blandt andet mellem myndigheder, politiet og de sociale organisationer er godt, mens der blev foreslået forbedringer i forhold til samarbejdet mellem de sociale organisationer.

1 Se COWI: "Evaluering af handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel", 2006.

- Det sociale arbejde bør i højere grad koordineres og kvalitetssikres samt løbende monitoreres. Indsatsen bør også koordineres med den indsats, der i forvejen er i forhold til danske og udenlandske prostituerede. En større formalisering af samarbejdet mellem sociale organisationer og sundhedssektoren blev også anbefalet.
- Det er problematisk, at så få kvinder tager imod tilbudet om at blive modtaget af en NGO i hjemlandet.
- Det internationale arbejde bør gøres mere synligt.

I forhold til tillægget om børn viste evalueringen, at der var etableret gode samarbejdsrelationer, og at der var indsamlet gode erfaringer på området, men at der var et behov for at tydeliggøre ansvarsfordelingerne mellem myndigheder, organisationer og NGO'erne.

Erfaringerne fra handlingsplanen og tillægget samt konklusionerne fra evalueringen danner grundlaget for denne nye handlingsplan.

Selvom langt den største del af de mennesker, der bliver handlet til Danmark, er kvinder, er der også andre grupper, der bliver handlet til Danmark.

Man er de senere år stødt på enkelte børn, der har været handlet til Danmark. Det har vist sig at være vanskeligt endegyldigt at identificere de kvinder og børn, der er handlet til prostitution, da de ofte ikke ønsker at bidrage til en afdækning af deres sag og ikke ønsker hjælp og støtte fra de danske myndigheder og organisationer. Kvinder, der er fundet i prostitution, og børn, der opholder sig her i landet uden deres forældre, er grundlæggende i en sårbar situation, hvor der kan være behov for støtte og vejledning, selvom de ikke umiddelbart kan identificeres som handlede. Der vil derfor være tilfælde, hvor der opstår tvivl om, hvorvidt en person er handlet. Tvivlen vil dog komme de mulige ofre til gode, og de vil få tilbud om støtte og hjælp.

Internationalt er handel med voksne mennesker til tvangsarbejde et stigende problem. Handel med mennesker til tvangsarbejde kendes ikke på nuværende tidspunkt i Danmark. I det omfang det senere skulle vise sig, at handel med mennesker til tvangsarbejde også finder sted i Danmark, vil handlingsplanen også kunne anvendes.

Regeringen har sat følgende mål for perioden 2007-2010:

- I 2007 etableres et Videns- og Koordinationscenter for Menneskehandel.
- I 2007 er der tre operationelle krisecentre, som modtager ofre for handel.
- I 2007 har Danmark sat de sociale konsekvenser af menneskehandel på dagsordenen i internationale fora som EU og Nordisk Ministerråd.
- Inden 2008 er der etableret en praksis, så alle registrerede handlede får et tilbud om forbedret hjemsendelse.
- I 2009 kender 10 % af befolkningen til problemstillingerne omkring forskellige former for menneskehandel og ved, hvordan de skal agere, hvis de får kendskab til menneskehandel.
- I 2009 modtager alle børn og mindst 40 % af de kvinder, der registreres som handlede til prostitution, social støtte og får forberedt deres hjemsendelse i samarbejde med lokale NGO'er.
- I 2009 rapporterer NGO'er eller sociale myndigheder i afsenderlandene tilbage om mindst 50 % af de ofre, der har modtaget hjælp til repatriering.

Indsatsen skal forankres, så den bliver bæredygtig på lang sigt. Det skal gøres ved, at indsatsen koordineres af et nationalt center, og at samarbejdsrelationer mellem sociale organisationer og myndigheder formaliseres og gøres til faste rutiner. Der skal endvidere sikres en kontinuerlig videnopsamling og videndeling, så udviklingen kan monitoreres, erfaringer akkumuleres og den opnåede viden dokumenteres og sættes i system.

Udlændinge, som er ofre for menneskehandel, er som andre udlændinge uden lovligt ophold i Danmark omfattet af Udlændingeneservices underholdsforpligtelse. Udlændingenservice skal efter udlændingeloven sørge for indkvartering, sundhedsbehandling og underhold og – såfremt der ikke kan opnås opholdstilladelse her i landet – i samarbejde med relevante organisationer og myndigheder i videst muligt omfang sørge for, at alle ofre for menneskehandel får et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig modtagelse i hjemlandet.

En række initiativer i handlingsplanen skal på denne baggrund ses som tilbud til ofre for menneskehandel om, at udlændingemyndighederne i samarbejde med andre myndigheder og frivillige organisationer sørger for en hjemsendelse, der i højere grad tager højde for den vanskelige situation, som handlede udlændinge befinder sig i.

Det er vigtigt at se bekæmpelsen af menneskehandel i et helhedsorienteret perspektiv. Den

danske indsats bygger derfor på både en social- og politimæssig indsats samt et øget internationalt samarbejde.

Med politireformens ikrafttræden den 1. januar 2007 får politiet med de større og mere bæredygtige politikredse mulighed for yderligere at intensivere indsatsen mod kvindehandel og rufferi.

Det er på denne baggrund, at justitsministeren og Rigspolitechefen i efteråret 2006 fremlagde en strategi mod prostitutionens bagmænd, der indebærer en styrket politimæssig indsats.

Rigspolitiet vil i samarbejde med politikredsene løbende evaluere gennemførelsen af den styrkede indsats mod prostitutionens bagmænd med henblik på om nødvendigt at justere og tilpasse indsatsen.

F A K T A

På prostitutionsområdet skønner man, at der findes minimum 4732 prostituerede i Danmark, heraf skønnes ca. halvdelen at være udenlandske prostituerede. Der findes ikke et skøn over hvor mange af de udenlandske prostituerede, der er ofre for kvindehandel.

(Kilde: Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte, 2006.)



En målrettet og effektiv indsats

For at opfylde målene i handlingsplanen igangsætter regeringen en lang række aktiviteter.

Der er som nævnt helt nye aktiviteter, samt aktiviteter der bygger videre på initiativer etableret i forbindelse med den første handlingsplan. Sidstnævnte er ændret og søgt forbedret på basis af evalueringen.

Alle mennesker, som er ofre for menneskehandel, kan efter anmodning normalt få en udrejsefrist på 30 dage med mulighed for yderligere forlængelse af udrejsefristen efter anmodning, således at der kan ydes støtte og rådgivning til de pågældende. Ofre, der er EU-borgere, kan som udgangspunkt blive op til 3 måneder i landet.

Denne refleksionsperiode udvides, så ofre for menneskehandel, der samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan få en udrejsefrist på op til 100 dage.

Aktiviteterne er målrettet henholdsvis kvinder, der handles til prostitution, og børn, der er handlet til forskellige former for udnyttelse². Der vil desuden

være et beredskab, hvis man i Danmark skulle støde på mennesker, der er handlet til tvangsarbejde. De tre områder er beskrevet i tre separate kapitler. Desuden er den tværgående internationale indsats beskrevet såvel i de enkelte kapitler som i et separat kapitel.

Da kvinder handlet til prostitution fortsat udgør den største gruppe af handlede personer, vil hovedparten af aktiviteterne være målrettet denne gruppe.

Børnene udgør et særskilt indsatsområde, fordi særlige beskyttelsesbehov gør sig gældende for denne gruppe. De er på grund af deres alder endnu ikke i stand til fuldt ud at tage vare på deres egne behov, og der er derfor en forpligtigelse til at tage særlige hensyn til denne gruppe. Der vil dog være tilfælde, hvor mindreårige piger, der er handlet til prostitution, mest hensigtsmæssigt kan benytte tilbudene til voksne kvinder, der er handlet til prostitution.

Der vil med denne handlingsplan blive etableret en række nye tværgående aktiviteter, som dækker alle mennesker, der er handlet. De tværgående aktiviteter er etableret for at sikre en synergi mellem de forskellige områder samt optimere resourceanvendelsen.

Foruden de nationale aktiviteter ydes der internationalt – og ofte i form af et internationalt og regionalt samarbejde – støtte til bekæmpelse af menneskehandel (se senere afsnit om de internationale initiativer).

2 Internationalt såvel som nationalt har det primært været kvinder/piger der er handlet til prostitution, men såfremt der fremover er mænd/drenge, der handles til prostitution, vil de have samme rettigheder og få samme tilbud om støtte og hjælp.

DANSK LOVGIVNING

Straffelovens § 262 a vedrørende menneskehandel har følgende ordlyd:

§ 262 a. For menneskehandel straffes med fængsel indtil 8 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt

- 1) ulovlig tvang efter § 260,
- 2) frihedsberøvelse efter § 261,
- 3) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller
- 4) anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer.

Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer

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

“Kønslig usædelighed” skal fortolkes i overensstemmelse med straffelovens § 228, stk. 1, om rufferi. “Slaveri” foreligger, når en person ud fra en konkret vurdering er berøvet sin frihed og er tvunget til at udføre hårdt arbejde. “Tvangsarbejde” skal fortolkes i overensstemmelse med de gældende internationale instrumenter, heriblandt ILO-konventionerne om tvangsarbejde fra 1930 og 1956.

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



Organisering af arbejdet

Med handlingsplanen ønsker regeringen at gennemføre en helhedsorienteret indsats for alle ofre, der handles til Danmark. For at sikre en forbedret støtte til ofrene vil der blive etableret en ny struktur for arbejdet med menneskehandel. Det skal stå klart, hvilke tilbud der er, og det enkelte offers vej gennem systemet skal klarlægges. For gruppen af handlede kvinder til prostitution gælder det for eksempel, at de skal have de samme tilbud uanset geografisk placering. Organiseringen vil fremover tage udgangspunkt i en central koordinering og decentrale teams.

Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af handel med kvinder vil fortsat være ansvarlig for at koordinere regeringens indsats. I 2010 vil gruppen endvidere iværksætte en afsluttende evaluering af handlingsplanen.

- Der etableres et **Videns- og Koordinationscenter for Menneskehandel (VKM)** med det formål at sikre mulige ofre for menneskehandel en forbedret og koordineret behandling, mens de opholder sig i Danmark. Videns- og Koordinationscenteret vil blive en del af den eksisterende landsdækkende sociale indsats vedrørende prostitution.

VKM skal på kvindehandelsområdet stå for at koordinere den sociale indsats i hele landet samt sikre et operationelt samarbejde mellem involverede aktører. Desuden skal centret udvikle metoder i det opsøgende arbejde.

Der etableres endvidere **lokale teams**, der referer direkte til VKM. Disse teams får til opgave at udføre opsøgende socialt arbejde samt at stå for driften af drop-in centre og samarbejde med botilbuddene/krisecentrene.

VKM skal i videst muligt omfang som led i vidensindsamlingen og erfaringsudvekslingen etablere lokale grupper med relevante aktører i lokalområderne, herunder opsøgende teams, kommune og politiet. Disse grupper kan endvidere træde sammen, såfremt de lokale

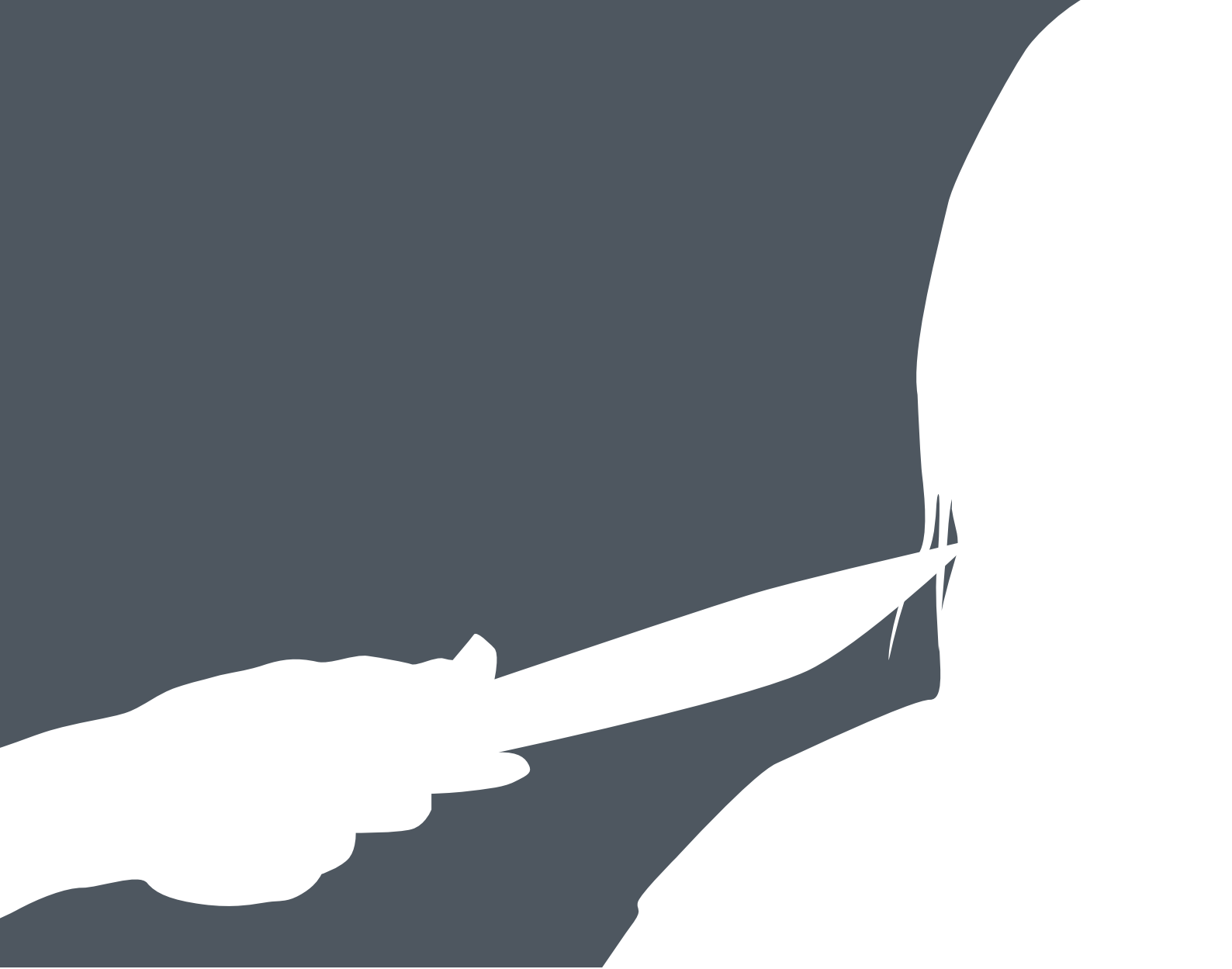
teams eller botilbuddene/krisecentrene har brug for bistand, når et offers muligheder skal klarlægges, og den forberedte hjemsendelse skal tilrettelægges.

I praksis har det vist sig, at det kan være svært at skelne mellem og målrette det opsøgende arbejde for henholdsvis udenlandske prostituerede og handlede kvinder til prostitution. Det kan være svært at identificere, om en kvinde er handlet eller befinder sig mere frivilligt i landet. For at sikre en øget effektivitet skal centret koordinere det opsøgende arbejde for udenlandske og handlede kvinder i prostitution. Det opsøgende arbejde skal samtænkes i forhold til det eksisterende opsøgende arbejde i forhold til danske prostituerede.

Af tværgående aktiviteter på menneskehandelsområdet er VKM ansvarlig for at koordinere indsamling og formidling af viden blandt alle relevante sociale aktører både lokalt og centralt, for uddannelse og træning af fagfolk og for betjening af hotline for ofre og andre parter på området.

Som anført ovenfor er udlændinge, som er ofre for menneskehandel, omfattet af Udlændingenservices underholdsforpligtigelse. Udlændingenservice skal efter udlændingeloven sørge for indkvartering, sundhedsbehandling og underhold og – såfremt der ikke kan opnås opholdstilladelse her i landet – i samarbejde med relevante organisationer og myndigheder i videst mulig omfang sørge for, at alle ofre for menneskehandel får et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig modtagelse i hjemlandet.

VKM skal i samarbejde med Udlændingenservice udvikle programmer for en forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel. Programmerne skal omfatte bosteder og tilbud om behandling og aktiviteter under opholdet i Danmark og kontakt til NGO'er eller andre relevante aktører, der kan sikre en forsvarlig modtagelse af udlændingen i hjemlandet.



Erfaringerne på dette område skal tillige anvendes i forbindelse med hjemsendelse af børn.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet/Integrationsministeriet

- Under den første handlingsplan blev der etableret en arbejdsgruppe bestående af den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af handel med kvinder og de implementerende parter. Arbejdsgruppen har resulteret i en øget og konstruktiv erfaringsudveksling. Gruppen fortsætter derfor i den nye organisation, dog med et udvidet mandat til at omfatte menneskehandel generelt. Arbejdsgruppen, der hidtil har bestået af Justitsministeriet, Ligestillingsafdelingen, Socialministeriet, Ud-

lændingestyrelsen, Rigspolitiet, de sociale implementerende organisationer, politiet og anklagemyndigheden, udvides med relevante aktører i forhold til børneområdet.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

- Et større netværk for NGO'er og relevante myndigheder med fokus på handel med børn har fungeret og modtaget støtte under den tidligere handlingsplan. Netværket fortsætter med at mødes og udveksle erfaringer om den nationale og internationale udvikling. Det bruges desuden fremover mere aktivt som ressourcebase i forhold til udvikling af initiativer. Netværket skal fremover samarbejde med VKM.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet/Socialministeriet



Tværgående initiativer

Handlingsplanen fokuserer på tre forskellige områder, der som udgangspunkt kræver forskellige indsats, fordi de enkelte grupper skal have en differentieret behandling og støtte. Der findes dog overlap mellem områderne og for at optimere anvendelsen af ressourcerne, vil regeringen med handlingsplanen sikre, at disse områder bliver lagt sammen. Det drejer sig især om gruppen af handlede kvinder og piger i prostitution, der kan have brug for nogle af de samme tilbud.

1. Hotline

For at sikre at alle potentielle ofre ved, hvor de skal henvende sig, udvides den eksisterende hotline til at være en hotline for menneskehandel generelt. Hotlinen kan rådgive og henvise til relevante organisationer og myndigheder. Den vil således fremover få en bredere målgruppe: a) ofre for menneskehandel, b) folk med viden om situationer, der kan defineres som menneskehandel, c) fagfolk, d) kunder.

Det er i den forbindelse vigtigt, at de oplysninger, der tilgår denne hotline, kan nyttiggøres i den politimæssige indsats på området, og at sådanne oplysninger – eventuelt i anonymiseret form og under iagttagelse af bl.a. regler om tavshedspligt – videregives til politiet.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

2. Internationale initiativer

Handel med mennesker er et grænseoverskridende problem, som kræver grænseoverskridende samarbejde. Regeringen vil derfor intensivere indsatsen for at få skabt partnerskaber på tværs af landegrænser i form af programmer mellem modtager- og afsenderlande. Arbejdet skal fokusere på at forebygge, at mennesker lader sig lokke til vesten af bagmænd og at støtte ofre for menneskehandel i repatrieringen.

I efteråret 2005 blev der udarbejdet en fælles EU-handlingsplan for bekæmpelse af menneskehandel. Handlingsplanen skal bl.a. medvirke til at sikre, at der i EU-regi udarbejdes fælles standarder, bedste praksis og procedurer for at fore-

bygge og bekæmpe menneskehandel, herunder iværksættelse af fælles tiltag på området.

Den danske regering vil arbejde for i højere grad at sætte bekæmpelse af menneskehandel på den internationale dagsorden, herunder både i EU, i nordisk regi og i Østersøregionen. Især skal forebyggelse på dagsordenen. Dette vil bl.a. ske ved, at den danske regering får sat de sociale aspekter af menneskehandel på socialministrenes dagsorden i EU-regi inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode. Regeringen har endvidere taget initiativ til, at handel med kvinder til prostitution eksplicit integreres i det nye program om bekæmpelse af vold (DAPHNE III).

Der vil ligeledes blive igangsat konkrete samarbejdsprojekter mellem afsender- og modtagerlande, blandt andet som led i opfølgningen på en rundbordsdrøftelse, som Danmark var vært ved i oktober 2006. Ministre fra de nordiske lande og landene omkring Østersøen blev ligeledes enige om en fremadrettet udtalelse med fokus på det socialt forebyggende arbejde i regionen, herunder forebyggelse af rekruttering af helt unge piger til prostitution.

Gennem den danske udviklingsbistand generelt og gennem støtte til FN-organisationer, andre internationale institutioner og regionale samarbejdsorganisationer, vil Danmark fortsat støtte bekæmpelsen af handel med mennesker. Den brede vifte af instrumenter, der specielt sigter mod at gøre kvinder og børn mindre sårbare og udsatte, er beskrevet i kapitlet om internationale initiativer.

**Ansvarlig myndighed: Socialministeriet/
Udenrigsministeriet/Justitsministeriet**

3. Metoder og vejledninger til identificering af ofre

Forskellige organisationer og myndigheder kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel. Derfor skal der udvikles tværfaglige metoder til identifikation af, hvornår der er tale om et offer for menneskehandel, både med hensyn til

voksne og, når det gælder børn. Der skal ligeledes udarbejdes oversigter over, hvilke myndigheder og organisationer, der har ansvaret for forskellige tilbud til ofre, så det står klart, hvilket beredskab ofrene kan få adgang til.

4. Løbende monitoring

De konkrete initiativer, der udløber af handlingsplanen, vil blive dokumenteret af VKM. Der skal udgives årlige statusrapporter, der både skal beskrive udviklingen, initiativerne og eventuelt foreslå justeringer. Når handlingsplanen udløber, vil der blive udarbejdet en ekstern evaluering af mål og effekter.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

5. Undervisning af professionelle

Fagfolk, der kommer i kontakt med ofre, skal undervises om menneskehandel, herunder de handlede baggrund, rettigheder, støttemuligheder i Danmark og socialpædagogiske metoder.

Det fremgår af strategien for en styrket indsats mod prostitutionens bagmænd, at der som led i den intensiverede indsats vil blive gennemført en udvidet uddannelsesmæssig indsats i politiet. Dels i forbindelse med Politiskolens grunduddannelse, hvor bekæmpelse af menneskehandel og rufferi vil indgå som en integreret del af undervisningen, dels gennem efteruddannelsesaktiviteter for ansatte i politiet og anklagemyndigheden.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet/ Justitsministeriet

6. Seminarer og konferencer

Der skal afholdes seminarer og konferencer for at udbrede kendskabet til menneskehandel og for at udveksle erfaringer og metodeudvikle, både nationalt og internationalt.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

7. Videnindsamling og forskning

Der skal indsamles viden om internationale initiativer for at få inspiration til metodeudvikling – blandt andet i det sociale arbejde. Den danske indsats skal dokumenteres, så det sikres, at den

opnåede viden bliver institutionaliseret og kan bruges i det fremtidige sociale arbejde. Den viden, der indsamles, skal systematiseres, så indsatsen kan sammenlignes, ligesom den opnåede viden om ofrene skal kunne bruges til monitoring af området.

Nye undersøgelser og forskning kan eventuelt igangsættes på alle områderne.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

For at styrke indsatsen mod den organiserede menneskehandel vil der blive taget initiativ til at afdække, om reglerne i udlændingeloven bliver misbrugt til at skaffe handlede kvinder ind i Danmark.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet/Justitsministeriet.

8. Samarbejdsudvalg

VKM skal etablere lokale grupper med relevante aktører i lokalområderne, herunder opsøgende teams, kommuner og politiet. Disse grupper kan endvidere træde sammen, såfremt de lokale teams eller botilbuddene/krisecentrene har brug for bistand, når et offers muligheder skal klarlægges, og den forberedte hjemsendelse skal tilrettelægges. Disse udvalg skal sammentænkes med det udbyggede samarbejde mellem politiet og relevante organisationer, der refereres til i Rigspolitiet strategi til en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet



Kvinder der er handlet til prostitution

Regeringen vil styrke indsatsen for de handlede kvinder. Aktiviteterne i handlingsplanen sigter derfor på at etablere en ny og effektiv organisering af arbejdet både centralt og lokalt, at forstærke forebyggelsen af kvindehandel både nationalt og internationalt samt at styrke det støttende arbejde for kvinderne, mens de opholder sig i landet, og når de rejser hjem.

Det har i praksis vist sig, at det er svært at vurdere, om den enkelte udenlandske kvinde i prostitution er handlet. Langt den overvejende del af kvinderne er dog udnyttet og kan have behov for særlig støtte. Derfor vil en del af initiativerne rette sig mod udenlandske kvinder i prostitution generelt. Særligt vil det opsøgende arbejde være målrettet udenlandske kvinder i prostitution og vil derfor blive koordineret med handlingsplanen "Et andet liv", der retter sig mod danske og udenlandske prostituerede.³

Erfaringerne viser, at den politimæssige indsats er afgørende i bekæmpelsen af handel med kvinder til prostitution. Langt de fleste kvinder, der under den første handlingsplan er blevet visiteret til eksempelvis botilbud, er kommet via politiet. Det er derfor vigtigt, at der er et tæt samarbejde mellem de involverede aktører, samt at de oplysninger de sociale aktører modtager – eventuelt i anonymiseret form og under iagttagelse af bl.a. regler om tavshedspligt – videregives til politiet.

Som tidligere nævnt fremlagde justitsministeren og Rigspolichefen i efteråret 2006 en strategi mod prostitutionens bagmænd, der indebærer en styrket politimæssig indsats. Strategien lægger op til en ensartet og intensiveret indsats på området i hele landet. Strategien tager udgangspunkt i prostitutionens bagmænd i bred forstand, forstået som enhver der udnytter andres prostitution på en måde, som indebærer en overtrædelse af straffelovens bestemmelser.

Strategien indebærer bl.a. et øget fokus på følgende områder:

- Systematisk afdækning af bagmændene
- Udarbejdelse af lokale strategier og handlingsplaner
- Efterretningsbaseret politiindsats og målrettet efterforskning
- Øget kontrol
- Skånsom behandling af ofre og vidner
- Udvidet uddannelse af politiet og anklagemyndigheden
- Udbygget samarbejde med andre myndigheder og organisationer
- Forebyggende foranstaltninger

³ Handlingsplanen "Et andet liv" skal hjælpe de prostituerede til en bedre tilværelse og forebygge prostitution blandt udsatte unge. Der er afsat 45,8 mio. kr. fordelt over årene 2005-2008. "Et andet liv" implementeres via Kompetencecenter Prostitution.

HVORFOR HANDLES DER MED MENNESKER?

Baggrunden for menneskehandel skal findes i både økonomiske og strukturelle forhold. Potentielle ofre i fattige lande befinder sig i en sårbar situation. Ofrene tilhører ofte marginaliserede grupper, som kæmper med fattigdom, arbejdsløshed og manglende uddannelse. Internationalt betegnes dette som "push" faktorer. Denne sårbare situation bliver udnyttet af kriminelle bagmænd.

Den relative rigdom i de vestlige lande, efterspørgslen efter billig arbejdskraft og efterspørgslen i sexindustrien er alle "pull" faktorer. Kombineret med potentielle ofres drøm om en bedre fremtid er disse faktorer med til at forstærke de kriminelle bagmænds forretning.



Forebyggelse og støtte til ofre

Kvinder, der er blevet handlet, er ofre for en kriminel handling og har behov for støtte i Danmark. Erfaringer fra de tidligere indsatser har givet et billede af, hvilke indsatsområder der imødekommer kvinders behov i forbindelse med deres forberedte hjemsendelse, og indsatserne tager afsæt i disse erfaringer.

Aktiviteterne sigter på at forbedre det opsøgende arbejde og udvide de nuværende tilbud til ofre. Aktiviteterne skal, samlet set, udformes med henblik på at gøre den forberedte hjemsendelse bedre.

Aktiviteterne sigter endvidere på at styrke fagfolks kompetencer, så der kan sættes tidligere og mere målrettet ind med støtte, at formindske efterspørgslen efter kvinder, der handles til prostitution, samt at styrke det internationale samarbejde og indgå nye partnerskaber med fokus på det socialt forebyggende arbejde.

Det forebyggende arbejde vil både nationalt og i afsenderlandene blive gennemført i samarbejde med myndigheder og internationale organisationer. De internationale indsatser vil blive beskrevet i et separat afsnit.

For så vidt angår den politimæssige indsats, foretager Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) en landsdækkende og systematisk politimæssig monitoring af bl.a. menneskehandel. Den systematiske monitoring indebærer bl.a., at politikredsene løbende skal indberette samtlige foreliggende oplysninger, der kan være af betydning for bekæmpelse af menneskehandel, til NEC. I NEC bearbejdes oplysningerne, og de suppleres med andre foreliggende oplysninger, herunder fra f.eks. told- og skattemyndighederne samt internationale samarbejdspartnere, ligesom oplysningerne analyseres.

Formålet med den systematiske, politimæssige monitoring er, at politiet på baggrund af en omfattende og aktuel baggrundsviden proaktivt – det vil sige uden at afvente anmeldelser – kan iværksætte og målrette konkrete efterforskninger.

Rigspolitiet yder desuden efterforskningsmæssig bistand til politikredsene på menneskehandelsområdet.

Det fremgår af strategien for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, at det internationale politisamarbejde er af stor betydning, da kvindehandel er et internationalt kriminalitetsproblem. Det internationale samarbejde med henblik på bekæmpelse af kvindehandel er således højt prioriteret bl.a. indenfor rammerne af Interpol, Europol og Østersø-samarbejdet vedrørende organiseret kriminalitet, ligesom der i regi af det såkaldte PTN-samarbejde (Politio og Toldsamarbejde i Norden) er iværksat en række initiativer. Rigspolitiet deltager aktivt i de internationale aktiviteter.

NEC vil i konkrete sager kunne formidle bistand fra nordiske politiforbindelsesofficerer i udlandet og udenlandske politiforbindelsesofficerer i Danmark, ligesom en dansk polititjenestemand for en toårig periode er blevet stationeret ved Interpols hovedkvarter i Lyon med kvindehandel som hovedarbejdsområde.

Herudover har de thailandske myndigheder givet tilsagn om i videst muligt omfang at bistå dansk politi under gennemførelsen af en intensiveret indsats mod de af prostitutionens bagmænd, der har tilknytning til Thailand.

Det fremgår desuden af strategien, at især Europol og Eurojust systematisk bør inddrages i de tilfælde, hvor dette vil kunne bidrage til efterforskninger rettet mod prostitutionens bagmænd.

Udover den politimæssige indsats iværksættes følgende aktiviteter på det sociale område:

1. Formidling og informationskampagner

Der iværksættes informationskampagner for at informere potentielle kunder og den brede offentlighed om kvindernes situation. Foruden kampagner vil der blive arbejdet med at udvikle andre former for informationsarbejde f.eks. debatarran-



gementer og undervisningsmateriale med henblik på at skærpe bevidstheden om handel i samfundet.

Ofre for kvindehandel skal have klar besked om deres rettigheder og de tilbud og muligheder for hjælp og bistand, de har i Danmark. Herunder har EU-borgere videregående rettigheder end andre udlændinge. De forskellige grupper af ofre skal have målrettede oplysninger om deres situation.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

2. Opsøgende arbejde

Socialarbejdere med kulturelle og sproglige kompetencer skal opsøge prostituerede i escortmiljøet, på massageklinikker og på gaden for at informere kvinderne om deres rettigheder og muligheder for hjælp og bistand i Danmark. Målet er at kunne tilbyde ofrene en mulighed for at komme ud af prostitutionsmiljøet og væk fra bagmændene.

Det opsøgende arbejde spredes ud geografisk. Arbejdet koordineres med indsatsen for andre grupper af prostituerede, både danske og udenlandske. Der skal i højere grad fokus på opsøgende arbejde i escortmiljøet.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

3. Mødesteder

Det kan være svært at komme i kontakt med de handlede og udenlandske prostituerede. Erfaringer fra andre lande har vist, at udenlandske kvinder i prostitution benytter sig af mødesteder som en støttemulighed, fordi de her får mulighed for at møde andre kvinder og få oplysning om sundhedstilbud.

Der vil blive etableret lokale mødesteder, hvor ofre kan tale med socialfagligt personale med viden om menneskehandel og møde andre kvinder i samme situation. Mødestederne vil have åbent hus nogle dage/aftener om ugen. Her vil der blive tilbudt juridisk og social rådgivning, og centrene kan tilbyde ofrene generel sundhedsfremmende rådgivning og oplyse om behandlingsmulighederne i sundhedsvæsenet. Kvinderne kan således henvende sig for at få generel information og rådgivning samt få tilbud om følgeskab af en socialarbejder til egentlig behandling.

**Ansvarlig myndighed: Socialministeriet/
Indenrigs- og sundhedsministeriet**

4. Bosteder, krisecentre og støtte under ophold

Kvinder, der er handlet til prostitution, skal have mulighed for at opholde sig på et krisecenter, som passer til deres konkrete situation.

Kvinderne får en refleksionsperiode, der skal give dem mulighed for at tænke over deres situation, samarbejde med politiet og få forberedt deres hjemsendelse. Refleksionsperioden udvides, så ofre for menneskehandel, der samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan få en udrejsefrist på op til 100 dage. Kvinderne vil få udarbejdet en personlig handleplan for, hvad der skal ske i løbet af den udvidede refleksionsperiode.

Ofre for kvindehandel reagerer forskelligt, når de bliver fjernet fra bagmændene og miljøet. Nogle udviser tegn på post traumatisk stress syndrom, mens andre befinder sig i en tilstand af fornægtelse om deres offersituation.

Udlændingesservice skal i samarbejde med VKM drage omsorg for, at ofrene under opholdet tilbydes sundhedsfremmende behandling, psykologhjælp, juridisk bistand og socialpædagogisk hjælp for at bearbejde deres oplevelser. Der kan ligeledes tilbydes andre aktiviteter, der styrker kvinderne.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet/Socialministeriet

5. Metodeudvikling og vejledning til identifikation af ofre

Der er brug for fælles tværfaglige metoder til identifikation af kvinder, der er ofre for handel med henblik på prostitution. Der skal udvikles standarder, så alle implementerende organisationer arbejder ud fra samme metoder, når de identificerer ofre. På den måde sikres kvinderne samme muligheder for en individuel behandling i hele landet.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet

6. Udbygning af internationalt netværk

Med henblik på at sikre en forsvarlig hjemsen-

delse skal det internationale netværk udbygges, så der opbygges en tæt kontakt til NGO'er og sociale myndigheder i kvindernes hjemlande. Målet er at kunne tilbyde alle kvinder, at de bliver modtaget af en organisation, når de vender hjem. Der skal ligeledes opbygges god kontakt til myndighederne i hjemlandet, så disse kan assistere ofre ved hjemsendelsen.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet/Socialministeriet

7. Mandat og rollefordeling

Ifølge evalueringen af den første handlingsplan var der en vis uklarhed i forhold til hvilke aktører, der havde hvilket ansvar og mandat. For at sikre gennemsigtighed, effektivitet, professionalisme og klarhed for såvel ofre som andre aktører vil der blive udarbejdet en oversigt over rolle- og ansvarsfordelinger for de sociale organisationer.

Ansvarlig myndighed: Socialministeriet/ Integrationsministeriet/Justitsministeriet

8. Internationale forebyggende initiativer

I samarbejde med organisationer i hjemlandene støtter Danmark projekter, der skal styrke kvinders rettigheder og forhindre menneskehandel og udnyttelse af børn og kvinder. Gennem EU, Nordisk Ministerråd og andre internationale og regionale fora vil den danske regering fremme at især forebyggende initiativer kommer på dagsordenen.

Ansvarlig myndighed: Udenrigsministeriet/Socialministeriet



Børn der er handlet til prostitution, tvangsarbejde eller anden udnyttelse

Børn, der er ofre for handel, er udsat for en grov krænkelse af barnets rettigheder og har ret til individuel støtte. De udgør en særlig sårbar gruppe på grund af deres manglende udvikling og modenhed, og fordi de er blevet tvunget til at forlade deres familie og vante omgivelser i hjemlandet. Derfor styrker regeringen nu også indsatserne for handlede børn. Det er regeringens mål, at hvert enkelt barn skal have udarbejdet en individuel handleplan, hvor det enkelte barns tarv vil være en prioritet for det videre forløb. Regeringen styrker endvidere lovgivningen på området.

Børn, der er handlet, har særlige behov og rettigheder sammenlignet med voksne, der er handlet. Handleplanen bygger blandt andet på FNs Børnekonvention og de særlige rettigheder, der er beskrevet heri.

Hjælpen til uledsagede mindreårige, der er ofre for menneskehandel, ydes inden for rammerne af udlændingelovgivningen. Det er derfor primært Udlændingetjenesten, der har beslutningskompetencen, når det gælder børn, der er handlet her til landet. Principperne i lov om social service anvendes, når udlændingemyndighederne ikke har de fornødne hjælpemuligheder i deres regi, herunder beslutning om at anbringe barnet.

Som nævnt tidligere har et større netværk for NGO'er og relevante myndigheder med fokus på handel med børn fungeret og modtaget støtte under den tidligere handleplan. Netværket fortsætter med at mødes og udveksle erfaringer om den nationale og internationale udvikling, og det bruges mere aktivt som ressourcebase i forhold til udvikling af initiativer. Netværket skal fremover samarbejde med VKM.

I tilrettelæggelsen af forløbet for barnet vil der blive bygget videre på det allerede eksisterende samarbejde med sociale organisationer og myndigheder, så det sikres, at en individuel handleplan er gennemtænkt og drøftet med relevant fagligt personale.

For så vidt angår den politimæssige indsats, omfatter NEC's monitoring af menneskehandelsområdet også børn, der måtte være ofre for menneskehandel. Indsatsen og initiativerne i strategien mod prostitutionens bagmænd omfatter ligeledes børn, der udnyttes i prostitutionsmæssig sammenhæng. Politiet er i den forbindelse særlig opmærksom på sager om udnyttelse af børn.

F A K T A

Udlændingetjenesten følger Dublin-forordningens regler i de sager, hvor uledsagede mindreårige asylansøgere tidligere har indgivet ansøgning om asyl i én medlemsstat for herefter at indrejse i en anden medlemsstat og indgive ansøgning om asyl på ny. Udlændingemyndighederne tager i sagsbehandlingen blandt andet hensyn til barnets alder, helbredsmæssige forhold og tilknytning til Danmark.

Forebyggelse og støtte

Ingen børn bør handles til Danmark. Fagfolk og myndigheder skal derfor have redskaber til at sætte ind tidligt, hvis der er mistanke om, at et barn er offer for menneskehandel. Det forebyggende arbejde vil både blive gennemført nationalt og i høj grad i samarbejde med myndigheder og NGO'er i afsenderlandene.

Børn skal have et sikkert og forsvarligt ophold her i landet samt have forberedt deres hjemsendelse bedst muligt. Børnene vil modtage socialpædagogisk støtte samt anden relevant psykologisk bistand under opholdet. Børnene vil ligeledes modtage relevant sundhedsbehandling under opholdet i Danmark.

Børn har ret til undervisning under deres ophold i Danmark. Denne undervisning vil blive tilrettelagt med udgangspunkt i det enkelte barn.

Det er i den forbindelse vigtigt, at de oplysninger, der tilgår de sociale myndigheder og NGO'er, kan nyttiggøres i den politimæssige indsats på området, og at sådanne oplysninger – eventuelt i anonymiseret form og under iagttagelse af bl.a. regler om tavshedspligt – videregives til politiet.

1. Udvikling af metoder til identifikation

Nationale og internationale erfaringer har vist, at det er vanskeligt at identificere de børn, der er handlede. Der udvikles derfor indikatorer for, hvornår der er en risiko for, at et barn er blevet handlet. Indikatorerne skal fungere som fælles referenceramme for myndigheder og sociale organisationer, så der arbejdes ud fra ensartede definitioner, og så det sikres, at de enkelte børn får en ensartet behandling i forhold til identifikation.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet i samarbejde med Socialministeriet

2. Undervisning af professionelle

Professionelle, der kan komme i kontakt med børn, der er handlede, skal undervises. Undervisningen skal bl.a. tage udgangspunkt i socialpædagogiske metoder, der kan virke tillidsskabende,

så børnene tør fortælle deres historier. Der skal desuden undervises i metoder til fastsættelse af alder samt handlede børns særlige rettigheder.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet i samarbejde med Socialministeriet

3. Formidling

Derudover skal problemstillingen formidles til de relevante faggrupper, f.eks. gennem seminarer, konferencer og debatarrangementer.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet i samarbejde med Socialministeriet

4. Mandat og rollefordeling

Det skal være klart, hvilke aktører der har ansvar for hvad. Ifølge evalueringen af den første handlingsplan var der en vis uklarhed omkring mandater i forhold til de sociale organisationer og myndigheder. For at sikre at både ofre og aktører har et klart billede af ansvarsfordelinger, udarbejdes der en mandatoversigt.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet/Socialministeriet/Justitsministeriet

5. Sikkert ophold

Uledsagede mindreårige bliver som udgangspunkt indkvarteret på asylcenter, hvor der er ansat særligt uddannet personale til at tage sig af denne gruppe børn. Såfremt personalet på centret har mistanke om, at barnet vil forsvinde, kan barnet blive genstand for øget personaleovervågning. Der kan blive tale om en anbringelse efter principperne i serviceloven. Anbringelsen kan ske, når der er tale om behandlingskrævende børn, hvor barnet har behov for yderligere social støtte end den, der kan ydes i udlændingemyndighedernes regi.⁴

4 Hvis der er risiko for, at barnet eller den unge er til skade for sig selv, kan der ske anbringelse i sikret regi. I andre situationer, f.eks. hvor der er behov for at sikre barnet eller den unges tilstedeværelse i forbindelse med sagens behandling hos udlændingemyndighederne, kan tilbageholdelse ske efter udlændingeloven.

Erfaringerne har vist, at det nuværende beredskab er sårbart overfor at modtage flere handlede børn med kort varsel. Beredskabet vil derfor blive styrket, således at antallet af de pladser, der er til rådighed til handlede børn, bliver sikret yderligere.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet i samarbejde med Socialministeriet

6. Personlig repræsentant

Når det er konstateret, at der er tale om en uledsaget mindreårig, der søger asyl, udpeges der i dag en personlig repræsentant til at varetage dennes interesser under sagsbehandlingen⁵. Alle uledsagede børn vil få en personlig repræsentant. Det vil med hensyn til børn, der er handlede, søges sikret, at der er tale om en professionel repræsentant. Repræsentanten skal støtte og vejlede barnet i forbindelse med myndighedernes behandling af sagen og kan rådgive barnet og støtte barnet i relation til andre mere personlige spørgsmål samt træffe beslutninger på barnets vegne.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet

7. Samarbejde og individuel handleplan

Et samarbejdsudvalg bestående af sociale organisationer rådgiver i de enkelte sager om handlede børn. Dette samarbejdsudvalg videreføres, da evalueringen af handlingsplanen har vist, at der var gode erfaringer med dette.

Udlændingesservice udarbejder i samarbejde med den personlige repræsentant en handleplan for den fortsatte indsats til gavn for barnet eller den unge.⁶

Fremover skal det sikres, at der i forbindelse med udarbejdelse af handleplaner for det enkelte barn altid trækkes på den viden, samarbejdsudvalget besidder, og samarbejdsudvalget skal efter behov konsulteres i de enkelte sager.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet

8. Hjemsendelse

Handlede børn kan som andre udlændinge søge om asyl i Danmark.

Børn betragtes dog som en særlig sårbar gruppe, og der er derfor lavet nogle særlige retningslinier for behandlingen af deres ansøgninger. Børns ansøgninger skal således behandles hurtigt, og børnene bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale.

Får et barn afslag om ansøgning på asyl, vil barnet i visse tilfælde alligevel få en opholdstilladelse, hvis det vil være uforsvarligt at henvise barnet til at tage ophold i hjemlandet. Det kan f.eks. være, hvis barnet vil have svært ved at klare sig i hjemlandet, fordi det ikke har tilstrækkeligt netværk i form af familie, andre voksne, offentlig forsorg eller lignende. Oplysninger om barnets helbred og behov for særlig omsorg og bistand vil også indgå i vurderingen. Endelig vil den generelle situation i hjemlandet blive taget i betragtning.

5 Der vil blive taget initiativ til at ændre udlændingeloven, således at også uledsagede mindreårige, der ikke søger asyl, har krav på en personlig repræsentant til at varetage deres interesser.

6 Hvis kommunen har iværksat støtteforanstaltninger, er kommunen efter principperne i serviceloven forpligtet til at udarbejde en handleplan, der nærmere beskriver mål og delmål for støtten.



Som udgangspunkt skal børn være sammen med deres forældre. Udlændingesservice kan henvise barnet samt dennes repræsentant til at få eftersøgt barnets forældre via International Røde Kors Eftersøgningstjeneste. Eftersøgningen kan ske i samarbejde med en social organisation og forudsætter et samtykke fra barnet eller den personlige repræsentant.

Udlændingesservice vil i samarbejde med de relevante organisationer og myndigheder sørge for, at alle handlede børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, får et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse, der indebærer, at barnet i videst muligt omfang i hjemlandet modtages af en organisation eller andre, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet. Det skal indgå i dette samarbejde, at genforening med forældrene ikke altid vil være til barnets bedste, f.eks. i de tilfælde, hvor foræl-

drene har medvirket til handelen. Repræsentanten kan ledsage barnet i forbindelse med hjemsendelsen.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet

9. Internationalt netværk udbygges

Det eksisterende internationale netværk skal udbygges. Netværket skal bredes ud til flere lande, ligesom kendskabet til organisationerne i hjemlandene skal styrkes, så det yderligere sikres, at børnene kan blive godt modtaget, når de vender hjem. Der vil således skulle ske en udbygning af det allerede etablerede internationale netværk, som skal medvirke til en bedre og mere forberedt hjemsendelse af ofre for menneskehandel.

Der skal ligeledes opbygges god kontakt til myndighederne i hjemlandet, så disse kan assistere ofre ved hjemsendelsen.

Ansvarlig myndighed: Integrationsministeriet



Handel til tvangsarbejde

Mennesker, der handles til tvangsarbejde, er pr. 1. januar 2007 ikke et problem, som er kendt Danmark. Andre steder i Europa er problemet stigende. Hvis tvangsarbejde bliver en realitet i Danmark, kan der iværksættes en indsats, som det er kendt fra børn og kvinder, der er handlet til prostitution.

Udlændinge handlet til tvangsarbejde vil som andre udlændinge uden opholdsgrundlag i Danmark være omfattet af Udlændingenservices underholdsforpligtelse. Udlændingenservice skal i den forbindelse sørge for indkvartering og – såfremt ofret ikke kan opnå opholdstilladelse her i landet – i samarbejde med relevante organisationer og myndigheder i videst muligt omfang sørge for, at alle ofre for menneskehandel får et tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig modtagelse i hjemlandet.

Udlændinge handlet til tvangsarbejde kan som andre ofre for menneskehandel efter anmodning normalt få en udrejsefrist på 30 dage. Ofre for

menneskehandel, der samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan få en udrejsefrist på op til 100 dage.

De foreslåede initiativer med henblik på at udbygge de allerede etablerede netværk, som skal medvirke til en bredere og mere forberedt hjemsendelse af alle ofre for menneskehandel, vil også omfatte ofre handlet til tvangsarbejde. Det gælder f.eks. den hotline, der fremover forankres i VKM.

Hvis mennesker handlet til tvangsarbejde kommer til Danmark, vil der være en stor sandsynlighed for, at tilfældene bliver kendt af arbejdsmarkedets parter i Arbejdstilsynet og i AF.⁷

⁷ Erfaringerne fra Østtalen har vist, at det er meget vanskeligt at skjule illegal arbejdskraft i Danmark. Og det vil givetvis være endnu sværere, hvis de pågældende ikke skal arbejde her frivilligt.

Internationale initiativer

Danmark støtter forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel på en række områder gennem en vifte af udviklings- og udenrigspolitiske instrumenter.

Bilaterale aktiviteter

Respekt for menneskerettighederne og støtte til demokratisering udgør den grundlæggende ramme for Danmarks bidrag til bekæmpelsen af menneskehandel. I den danske udviklingsbistand er fremme af respekten for menneskerettighederne og demokratisering på en gang et mål i sig selv og et middel til at opnå bæredygtig udvikling og bekæmpelse af fattigdommen.

Arbejdet for ligestilling og kvinders rettigheder er et tværgående hensyn i den danske udviklingsbistand. Regeringen sætter i sine udviklingspolitiske prioriteter 2007- 2011 øget fokus på at styrke kvinders rettigheder og adgang til ressourcer. I mange udviklingslande er kvinder udsat for diskrimination, marginalisering, vold og undertrykkelse, som både krænker deres rettigheder og berøver dem muligheden for at bidrage aktivt til egen og samfundets udvikling. Børn og unge er også et fokusområde i det danske udviklingssamarbejde.

Krænkelser af menneskerettigheder, manglende demokratisering, dårlig regeringsførelse, vold og diskrimination rammer typisk de fattige og mest udsatte grupper som kvinder og børn hårdest. Derfor er det også disse grupper, som er mest udsatte med hensyn til at blive ofre for menneskehandel.⁸

8 For yderligere information henvises til Udenrigsministeriets strategier og retningslinier for udviklingssamarbejde, herunder: Danmarks Udviklingspolitik – Partnerskab 2000; Vilje til Udvikling. Regeringens udviklingspolitiske prioriteter 2007-2011; Nærområdeinitiativet.

De bilaterale aktiviteter til forebyggelse af handel med mennesker og støtte til ofre ydes primært gennem menneskerettighedsprogrammer i de enkelte samarbejdslande. Desuden vil man fra dansk side i dialog med modtagerlande og andre donorer aktivt medvirke til øget opmærksomhed om menneskehandel og fælles initiativer på området.

I udviklingssamarbejdet med Asien vil der f.eks. blive øget fokus på bekæmpelse af menneskehandel. Det vil dels ske gennem ASEAN og SAARC, og dels gennem styrkede, bilaterale indsatser for at forebygge menneskehandel. Indsatserne vil fortrinsvis blive givet som støtte til civilsamfundsorganisationer, som forebygger menneskehandel og hjælper ofre.

EKSEMPLER PÅ NYE AKTIVITETER

En kortlægning af den stigende menneskehandel i Bolivia med oprettelse af gratis hotline og midlertidigt opholdssted for ofre. Bidrag til ghanesisk fond til støtte for ofre for menneskehandel. Planlægning af støtte til forebyggelse af regional handel med kvinder i det sydlige Afrika.

Naboskabsprogrammet

Under Udenrigsministeriets Naboskabsprogram⁹ støttes et program til bekæmpelse af menneskehandel i Østeuropa på 29,4 mio. kr. for perioden 2006-2008. Programmet er primært rettet mod Belarus, Moldova og Ukraine, men også Bulgarien og Rumænien er omfattet. En fortsættelse af støtten til bekæmpelse af menneskehandel i Østeuropa efter 2008 vil blive besluttet i forbindelse med udarbejdelse af Strategien for Naboskabsprogrammet for perioden 2008-2012, der forventes at foreligge i foråret 2007.

Med udgangspunkt i en menneskerettighedsbaseret dagsorden er det overordnede mål for programmet at støtte nationale myndigheder, internationale organisationer og NGO'ers bestræbelser på at bekæmpe menneskehandel. Programmet omfatter både forebyggende aktiviteter og støtte til ofre for menneskehandel. Derudover støttes en regional komponent, der har til formål at styrke samarbejdet mellem organisationerne i de enkelte lande. Der samarbejdes inden for eksisterende nationale og regionale rammer og i tæt samarbejde med andre donorer.

Nærområdeinitiativet

Det voksende fokus i Danmark på flygtninge og migranter har affødt en række nye tiltag, ligesom det har åbnet for nye former for samarbejde i EU-regi.

"Nærområdeinitiativet" er et sådant politisk tiltag, som blandt andet er rettet mod "blandede migrationsstrømme". Sådanne migrationsstrømme kan omfatte ofre for handel, idet handel med

9 Udenrigsministeriet iværksatte i 2004 et bilateralt naboskabsprogram med henblik på at fremme åbne, demokratiske retssamfund baseret på en stabil politisk og økonomisk udvikling i EU's nabolande mod øst og sydøst. Udenrigsministeriets program havde en finansiel ramme på 730 mio. kr. for 2004-2007. En ny finansiel ramme forventes godkendt fra 2008. For yderligere information om Naboskabsprogrammet henvises til www.naboskabsprogrammet.um.dk.

mennesker befinder sig i en gråzone, hvor det i stigende grad er vanskeligt at skelne mellem frivillige migranter, flygtninge, ofre for menneskesmugling og ofre for menneskehandel.

Konkret er der tale om indsatser i både Asien, Afrika og Mellemøsten. Indsatserne sigter på at forbedre sociale og økonomiske vilkår i de områder, hvorfra "migrationen" finder sted, samt opbygge kapaciteten hos flygtninge- og migrationsmyndigheder i lande, hvor tvungen og ulovlig migration/ smugling er særligt udtalt. Disse indsatser er medvirkende til at forebygge menneskehandel ved at tilbyde alternativer til flygtninge og fastboende i flygtningeområder.

EU-regi – AENEAS-programmet

I EU regi er der et omfattende samarbejde omkring "blandede migrationsstrømme". Et eksempel er AENEAS programmet, der er et redskab til at styrke integrationen af migrationsspørgsmål i EU's samarbejde med udviklingslande. Programmet er femårigt (2004-2008), har et samlet budget på 250 mio. euro og udmøntes i årlige arbejdsprogrammer.

Danmark har hidtil gennem nærområdeinitiativet medfinansieret fire projekter, og i arbejdsprogrammet for 2007 forventes det, at der vil blive aktiv dansk deltagelse i EU-indsatser i det nordlige og vestlige Afrika, blandt andet aktiv dansk deltagelse i forhold til en særlig indsats omkring beskyttelse af migranternes rettigheder og bekæmpelse af ulovlig indvandring i transitlande i Vest-, Central- og Østafrika. Denne aktivitet vil bidrage til den danske indsats mod menneskehandel – særligt i forhold til menneskehandel fra Nigeria.

OSCE

OSCE – Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa – har indenfor de seneste år i stigende grad beskæftiget sig med spørgsmål om bekæmpelse af menneskehandel. I 2003 vedtog deltagerstaterne en handlingsplan om emnet, der kommer med en række anbefalinger til aktiviteter, herunder reform af lovgivning, træning af ud-



øvende myndigheder, grænsesikkerhed og forbedring af rejsedokumentsikkerhed. OSCE har endvidere udpeget en særlig repræsentant for bekæmpelse af menneskehandel, der er med til at skabe opmærksomhed omkring området.

NATO

NATO har i EAPC-regi (de i alt 46 lande i Det Euro-Atlantiske Partnerskabsråd) vedtaget en nul-tolerancepolitik over for menneskehandel i forhold til NATO's styrker og personel i operationsområder. Formålet er at hindre, at NATO's tilstedeværelse indirekte fremmer menneskehandel, f.eks. ved øget prostitution. Alt personel i NATO-operationer informeres således bl.a. om menneskehandel som et led i deres uddannelse.

Samarbejde i FN-regi og regional støtte

Danmark har underskrevet og ratificeret en række konventioner, der ligger til grund for bekæmpelsen af handel med mennesker. Gennem danske bidrag til flere FN-organisationer støttes direkte og indirekte bekæmpelsen af menneskehandel, ligesom der ydes hjælp til ofre. Inden for organi-

sationerne medvirker Danmark endvidere til at skærpe og samordne indsatserne.¹⁰

10 Af internationale konventioner, der afstikker rammerne for Danmarks medvirken til bekæmpelse af menneskehandel, er FN-konventionen om transnational organiseret kriminalitet samt tilhørende protokol om handel med mennesker, herunder særligt kvinder og børn samt Europarådets konvention mod menneskehandel.

Menneskerettigheds-komitéens særlige rapportør om menneskehandel, særligt kvinder og børn, støttes også fra dansk side. Specialrapportørens mandat blev etableret i 2004 med det formål, at rapportøren skulle reagere over for krænkelser mod ofrene for menneskehandel, aflægge landebesøg for at vurdere situationen i de pågældende lande og fremkomme med forslag til forbedring. Den valgfri protokol til FN-konventionen om barnets rettigheder vedrørende salg af børn, børneprostitution og børnepornografier er også underskrevet af Danmark.

Blandt de FN-organisationer, som Danmark aktivt støtter i bekæmpelsen af handel med mennesker, er:

UNIFEM – FN's Kvindefond – støtter bekæmpelsen af handel med mennesker på en række områder: Gennem konkrete projekter, vejledninger, oplysning og forskning, der skal medvirke til at forebygge og bremse handlen. Fattigdom, mangel på økonomiske muligheder og dårlig uddannelse er især med til at gøre kvinder sårbare over for handel.

UNHCR har en klar politik til bekæmpelse af handel med mennesker via det særlige mandat, som FN's flygtningehøjkommissariat har. For det første arbejder UNHCR aktivt for at sikre, at flygtninge, asylansøgere og internt fordrevne ikke bliver ofre

for menneskehandel. For det andet har individer, som har været udsat for menneskehandel og frygter, at de vil blive straffet herfor i deres hjemland, ret til at blive anerkendt som flygtninge.

UNICEF – FN's Børnefond – bidrager til bekæmpelse af handel med mennesker gennem både præventive indsatser og beskyttelse af ofre (beskyttende miljø for børn).

UNFPA – FN Befolkningsfond – gennemfører en målrettet indsats til bekæmpelse af menneskehandel/tvungen migration. Det sker blandt andet gennem støtte til "Safe houses", til rådgivning og til ofre.

Ansvarlig myndighed: Udenrigsministeriet/Socialministeriet

DANSKE TENDENSER

Erfaringerne fra den sidste handlingsplan viser, at størstedelen af den handel, der finder sted til Danmark, er handel med kvinder med henblik på prostitution. Der er dog også set enkelte eksempler på handel med børn. De sociale organisationer har været i kontakt med omkring 900 kvinder (hvoraf nogle kan være gengangere). I gennem det opsøgende arbejde på gaden og blandt udenlandske kvinder i prostitution har der vist sig følgende tendenser:

Kvinder fra Afrika udgør en stigende andel af gadeprostituerede. Denne tendens ses også i andre europæiske og visse nordiske lande. Andre prostituerede kommer primært fra Østeuropa.

På massageklinikkerne har den største gruppe kvinder thailandsk baggrund. Der er også afrikanske, østeuropæiske og baltiske kvinder på massageklinikkerne.

Om de 78 kvinder, der har opholdt sig i beskyttelsestilbudet i perioden oktober 2003 til august 2006, er der følgende oplysninger:

- De fleste af kvinderne er mellem 18-24 år.
- Over halvdelen af kvinderne har forsørgelsespligter enten for egne børn eller familie i hjemlandet.
- Mange har tidligere været i prostitution. Næsten 60 % vidste, at de blev rekrutteret til prostitution, mens over 20 % ikke vidste, at de skulle arbejde som prostituerede.

De fleste af kvinderne ønsker at finde et job uden for prostitutionsbranchen, at komme tilbage til skolen, rejse til udlandet osv. Men en del ønsker at vende tilbage til prostitution, fordi de ikke ser nogen anden udvej.¹¹

11 Videns- og formidlingscenter for socialt udsatte: "Slutrapport om kvindehandel, 2006".

