

MINISTERIET FOR BØRN, LIGESTILLING, INTEGRATION OG SOCIALE FORHOLD

EVALUERING AF HANDLINGSPLAN TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

RAPPORT

COWI

MINISTERIET FOR BØRN, LIGESTILLING, INTEGRATION OG SOCIALE FORHOLD

EVALUERING AF HANDLINGSPLAN TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

RAPPORT

PROJEKTNR. A047091
DOKUMENTNR. 1
VERSION 6.0
UDGIVELSESDATO 30. JUNI 2014
UDARBEJDET MTDJ, BLIN, AYOE, BNBE
KONTROLLERET BKO
GODKENDT MTDJ

INDHOLD

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Resumé | 7 |
| 2 | Indledning og formål | 9 |
| 2.1 | Metode | 9 |
| 2.2 | Evalueringssteam | 11 |
| 3 | Handleplansen | 12 |
| 3.1 | Baggrund | 12 |
| 3.2 | Formål, indsatsområder og målgrupper | 13 |
| 3.3 | Centrale aktører | 14 |
| 3.4 | Center mod Menneskehandels rolle | 16 |
| 4 | Relevans | 18 |
| 4.1 | Delkonklusioner og anbefalinger | 21 |
| 5 | Målopfyldelse og resultater | 22 |
| 5.1 | Identifikation af ofre for menneskehandel | 22 |
| 5.2 | Støtte til ofre for menneskehandel | 29 |
| 5.3 | Begrænsning af efterspørgslen på ydelser | 34 |
| 5.4 | International forebyggelse | 37 |
| 5.5 | Identifikation og straf af bagmænd | 39 |
| 5.6 | Delkonklusioner og anbefalinger | 44 |
| 6 | Effektivitet og bæredygtighed | 49 |
| 6.1 | Organisering | 49 |
| 6.2 | Informationsdeling og -flow | 51 |
| 6.3 | Retlige rammer | 53 |
| 6.4 | Den politimæssige og den sociale indsats | 56 |
| 6.5 | Indsatsen rettet mod tvangsarbejde | 59 |
| 6.6 | Grænseflader, køn og visse kriminalitetstyper | 60 |
| 6.7 | Hjemsendelser | 61 |

| | | |
|-----|---------------------------------|----|
| 6.8 | Bæredygtighed | 62 |
| 6.9 | Delkonklusioner og anbefalinger | 63 |
| 7 | Konklusioner og anbefalinger | 66 |
| 7.1 | Relevans | 67 |
| 7.2 | Målopfyldelse og resultater | 67 |
| 7.3 | Effektivitet | 70 |
| 7.4 | Bæredygtighed | 71 |
| 7.5 | Anbefalinger | 71 |

BILAG

| | | |
|---------|--|----|
| Bilag A | Formål med evaluering | 75 |
| Bilag B | Interviewpersoner | 79 |
| Bilag C | Analyse af hjemmeside | 81 |
| C.1 | Centermodmenneskehandel.dk's målgrupper | 82 |
| C.2 | Søgefunktion | 83 |
| Bilag D | Opfølgning på anbefalinger fra evaluering af tidligere handlingsplan | 84 |

1 Resumé

Denne evaluering vurderer implementeringen af Handleplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014.

Handleplanen

Handleplanen involverer mange aktører – myndigheder såvel som NGO'er – i indsatsen mod menneskehandel til prostitution og tvangsarbejde såvel som handel med mindreårige. Overordnet ansvarlig for handleplanen er Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold med Center Mod Menneskehandel som den centrale myndighed på det udførende og koordinerende niveau. Justitsministeriet spiller ligeledes en central rolle i udmyntningen af handleplanen.

Denne evaluering

Denne evaluering vurderer indsatsens relevans, målopfyldelse og effektivitet. Målopfyldelse er vurderet for hvert af handleplanens indsatsområder, der inkluderer:

- 1 Identifikation af ofre for menneskehandel
- 2 Støtte til ofre for menneskehandel
- 3 Begrænsning af efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede
- 4 Forebyggelse af menneskehandel internationalt
- 5 Identifikation og straf af bagmænd.

Handleplanen løber frem til udgangen af 2014. Der er således taget hensyn til, at ikke alle aktiviteter kan forventes at være igangsatte eller gennemførte på tidspunktet for dataindsamlingen.

Relevans

Hovedkonklusioner og anbefalinger

Evalueringen viser overordnet, at indsatserne mod handel til prostitution, tvangsarbejde og handel med mindreårige er relevante og vil være det fremadrettet. Dette gælder også den omfattende og i udgangspunktet inddragende og fintmaskede samarbejdsstruktur, der inkluderer mange myndigheder og NGO'er.

Fremadrettet bør Kriminalforsorgen inkluderes som en aktør i indsatsen.

Målopfyldelse

Hvad angår målopfyldelse noteres en kontinuerlig stigning i antallet af identificerede ofre, inden for de seneste år også nogle få handlet til kriminalitet. Den opsøgende indsats når bredt ud, særligt i prostitutionsmiljøer, men det er stadig størstedelen af ofrene, der identificeres via politiet. Alle ofre tilbydes særlig støtte, der inkluderer en refleksionsperiode og forberedt hjemsendelse, der er blevet henholdsvis forlænget og styrket i handlingsplanens periode. Det er dog fortsat relativt få ofre, der tager imod en forberedt hjemsendelse, og det er fortsat en udfordring at få ofre til at samarbejde med myndighederne. Der rejses få sager ved domstolene, og der sker få domfældelser af bagmænd.

Ser man på de tre målgrupper – handlede til prostitution, tvangsarbejde og mindreårige – er indsatsen mod handel til prostitution den mest udviklede. Denne indsats er ikke i alle aktiviteter klart afsondret fra en bredere indsats mod prostitution. Indsatsen mod tvangsarbejde er af nyere dato, og selvom kompetenceopbygning på dette område med blandt andet undervisning har været omfattende og effektiv særligt hos SKAT og Arbejdstilsynet, er det stadig et relativt lille antal ofre der identificeres. Antallet er dog stigende, men håndteringen af området er præget af, at det endnu ikke er lykkedes at løfte bevisbyrden ved domstolene og få dømt bagmænd. Mindreårige er der identificeret meget få af.

Oplysningsindsatser målrettet personer udsat for tvangsarbejde og målgrupperne, der ikke kan benytte de sociale tilbud for kvinder i prostitution, bør opprioriteres.

For bedre at kunne vurdere styrker og svagheder i indsatsen fremover, bør man arbejde med i højere grad at opstille målbare succeskriterier og indikatorer, der er rettet mod interne forhold i den forandringsmodel, der ligger til grund for den samlede indsats, samt relationen mellem indsatserne.

Effektivitet

Indsatsen og samarbejdsstrukturen er blevet konsolideret og i stigende grad forankret hos de involverede aktører, og CMM's indsats vurderes positivt, særligt hvad angår den koordinerende og sociale indsats.

Organiseringen af indsatserne er inddragende og fintmasket, men der er dog fortsat forbedringspotentiale hvad angår kommunikation til særligt NGO'erne, og der kan være behov for præcisering af støttemuligheder og retspraksis samt formidling af monitoreringsresultater på visse områder.

Det bør overvejes, hvordan man kan opprioritere den sociale indsats yderligere og i større udstrækning placere potentielle ofre direkte på krisecentre i stedet for i detention og arrest, når CMM forestår udredning og identifikation.

Der er fortsat behov for en central indsats og prioritering fra politiets side i alle 12 politidistrikter. De regionale referencegrupper kan med fordel stemme overens med politidistrikter.

Der bør sikres kontinuerlig træning af alle involverede aktører i tværgående kompetencer.

2 Indledning og formål

Siden december 2002 har den danske indsats mod menneskehandel været samlet i handlingsplaner/tillæg til handlingsplaner:

- 1 Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel (2002-2006¹), som blev udvidet med et tillæg om børn (2005).
- 2 Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker, som samlede indsatsen for handlede kvinder, mænd og børn (2007-2010).
- 3 **Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel (2011-2014).**

Som et led i indsatsen blev Center mod Menneskehandel (CMM) etableret i 2007.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold² har bedt COWI om at evaluere målopfyldelsen af den sidste handlingsplans fem indsatsområder fra 2011-2013, herunder CMM's bidrag til gennemførelsen.

COWI har ligeledes evalueret handlingsplanerne 2003-2006 og 2007-2010. Ram-bøll har evalueret program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge (2012) og gennemført en kortlægning af prostitutionsefterspørgslen med særlig fokus på menneskehandel (2013).

Formål med evaluering og konkurrencebetingelser er vedlagt i bilag A.

2.1 Metode

Vurderingen tager udgangspunkt i OECD/DAC³ evalueringskriterier: 1) relevans (målgrupper og aktører); 2) målopfyldelse og resultater (kort og langsigtede), 3)

¹ Handlingsplanen blev udgivet i december 2012 og implementeret fra 2003.

² Evalueringens oprindelige opdragsgiver er Ministeriet for Ligestilling og Kirke. I forbindelse med dannelsen af ny regering og ministerrokaden den 3. februar 2014 blev ressortansvaret for ligestilling overført fra Ministeriet for Kirke og Ligestilling til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold. Social-, Børne- og Integrationsministeriet ændrer samtidigt navn til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold.

effektivitet og bæredygtighed. Der er blevet lagt særlig vægt på en vurdering af koordination og vidensdeling mellem myndigheder og mellem myndigheder og øvrige relevante aktører.

Der er blevet foretaget 30 interview med myndigheder, NGO'er og andre aktører, som arbejder med forebyggelse, retsforfølgelse eller beskyttelse af ofre for menneskehandel, heraf nogle som fokusgruppeinterview.

Ved vurderingen af CMM's bidrag til gennemførelse af handleplansens fem indsatsområder indgår CMM's tre hovedformål (se afsnit 3.4) samt evalueringskriterier skitseret ovenfor. Ligeledes er der gennemført en SWOT analyse med ni af centerets 14 medarbejdere.

Evalueringen bygger således på en stor mængde skriftligt materiale (herunder tal-materiale), der inkluderer statusrapporter og anden dokumentation fra den tværmnisterielle arbejdsgruppe, fra Center mod menneskehandel (CMM), fra de sociale organisationer, som CMM har indgået kontrakt med⁴, samt fra International Organisation for Migration (IOM). Udenrigsministeriet, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold samt Justitsministeriets materialer er også gennemlæst, ligesom diverse rapporter og informationsmateriale er behandlet.

Interviewene er gennemført som personlige interview, fokusgruppeinterview eller telefoninterview. Interviewene er primært foretaget med interviewpersoner, der er en del af handleplansens, det vil sige interessenter, der implementerer planens aktiviteter, men der er også gennemført interviews med personer, som forholder sig til handleplansens 'udefra'.

Samlet set fokuserer evalueringsrapporten på de mest centrale resultater, konklusioner og anbefalinger med henblik på at undgå en for høj detaljeringsgrad for ikke at tabe fokus i evalueringens hovedkonklusioner. Delkonklusioner og anbefalinger fremgår under de enkelte afsnit i rapporten.

Handleplansens såvel som menneskehandel som felt er komplekst med mange aktører, delaktiviteter, områder og holdninger. En væsentlig del af evalueringens datamateriale er baseret på interviews med aktører, der er positioneret forskelligt i forhold til feltet og med forskellige erfaringer inden for de forskellige indsatsområder. Analysen baserer sig, ud over skriftligt materiale og data fra særligt CMM, på udsagn og vurderinger fra disse forskellige aktører. For at sikre høj validitet, er udsagn i den udstrækning, det har været muligt, blevet trianguleret med andre datakilder og sammenholdt med andre aktørers udsagn. De inddragne udsagn og vurderinger fra interviews er således nogle, der er i overensstemmelse med andre aktørers udsagn og/eller andre data. Inden for rammerne af evalueringen har det ikke i alle tilfælde været muligt at afdække de faktiske forhold bag alle forskellige udsagn, omend de udtrykker fælles erfaringer. Derfor fremgår det gennem evaluering-

³ <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

⁴ Fra 2013 er det Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, som indgår kontrakter.

gen, når emner eller analyser henviser til aktørers subjektive vurderinger. Sådanne vurderinger betragtes som vigtige, da oplevede muligheder og begrænsninger kan have betydning for tilrettelæggelse, koordinering og information, hvilket er afgørende aspekter ved implementeringen af den komplekse handleplan.

Handleplanen løber frem til udgangen af 2014, hvorfor det er forventeligt, at ikke alle aktiviteter er gennemført i starten af 2014, hvor dataindsamlingen i forbindelse med denne evaluering har fundet sted.

2.2 Evalueringsteam

Evalueringsteamet består af seniorkonsulent Mads Ted Drud-Jensen, Cand.scient.soc. og specialist i anti-diskrimination, minoriteter og migration, seniorkonsulent Birgit Lindsnæs, MSc i antropologi og ekspert i menneskerettigheder og organisationsudvikling, konsulent Ayse Anne Özer, Cand.merc. (kom) og evaluering- og kommunikationsspecialist med særligt fokus på socialt udsatte grupper, og Benjamin Bertelsen, BSc i erhvervsøkonomi og politiske studier, som har bidraget med organisering af interviews. Birgitte Kofod Olsen, jurist og Ph.d. i menneskerettigheder, har fungeret som ekstern konsulent på evalueringen og har været ansvarlig for kvalitetssikring.

3 Handlingsplanen

3.1 Baggrund

Handel med mennesker er ofte tæt forbundet med organiseret kriminalitet. FN's Palermoprotokol er således et tillæg til FN's Konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet (2000). Protokollen forpligter, ligesom Europarådets konvention om indsatsen mod Menneskehandel (2005), Danmark til at deltage i bekæmpelse af menneskehandel gennem forebyggelse, beskyttelse af ofre og retsforfølgelse af bagmænd. I EU er en tilsvarende indsats sikret ved direktiv.⁵ Disse instrumenter anerkender, at det er en vanskelig opgave, som kræver tæt samarbejde og koordination mellem statslige myndigheder, NGO'er og andre aktører på såvel nationalt som internationalt niveau. Menneskehandel blev særskilt kriminaliseret i Danmark med indførelse af § 262a i straffeloven i 2002.⁶ Tiltale efter straffelovens bestemmelser om tvang og rufferi anvendes også i forbindelse med retsforfølgning af bagmænd.

Ifølge dansk og international ret er der tale om menneskehandel, når en person rekrutteres, transporteres, overføres, skjules eller modtages ved hjælp af f.eks. ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med det formål at udnytte vedkommende, f.eks. til prostitution, tvangsarbejde eller strafbare handlinger.⁷ Det er uden betydning, om et offer for menneskehandel har givet samtykke til den udnyttelse, der er formålet med menneskehandelen, hvis gerningspersonen har gjort brug af tvangsmidler.

⁵Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA. Danmark er på grund af forbehold ikke bundet af direktivet. Ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven er dansk ret imidlertid bragt i overensstemmelse med direktivet.

⁶ Ved en lovændring i 2012 blev strafferammen forhøjet, og definitionen på menneskehandel blev udvidet til også at omfatte handel med henblik på udnyttelse af strafbare handlinger. Se note 5 ovenfor.

⁷ Straffelovens § 262 a. Se også Europarådets menneskehandelskonvention, art. 4 og direktivets artikel 2.

Danmark er både modtager- og transitland for handlede, men der er også eksempler på handel indenfor Danmarks grænser. De fleste handlede kommer fra Afrika, Europa og Asien. Ud af 76 vurderede handlede personer i 2013, kom 45 fra Nigeria, seks fra Rumænien og fire fra Vietnam. Tallene ser ud til at have stabiliseret sig for handlede til prostitution mellem 2011-2013, hvor der sammenlignet med tidligere år er noteret en stigning i antallet af identificerede handlede til tvangsarbejde og strafbare handlinger. I lighed med andre europæiske lande, indebærer handel med mennesker til Danmark udnyttelse til prostitution (76 %), billig arbejdskraft, f.eks. rengøring og byggeri (15 %) eller andet (9 %). Af de 76 kendte sager i 2013, var der 64 kvinder (84 %) og 12 mænd (16 %) – to var mindreårige.⁸

Der er formentlig tale om et ukendt mørketal for antallet af ofre. Det er vanskeligt at identificere ofre for menneskehandel, blandt andet på grund af ofrenes modvilje mod eller manglende forståelse for, at de kan søge hjælp hos danske myndigheder. Det skyldes blandt andet det pres, de er underlagt fra bagmænd (også selvom bagmændene befinder sig i hjemlandet), at de er bange, eller at de på anden vis ikke har interesse i at blive sendt tilbage til hjemlandet.

Også med hensyn til bagmænd er der tale om et ukendt mørketal, hvilket blandt andet hænger sammen med, at ikke alle opholder sig i Danmark. Ofrene bliver til tider selv frihedsberøvet, for eksempel på grund af småkriminalitet eller falske identitetspapirer, og er ikke altid identificeret som handlede på tidspunktet for tilbageholdelsen. Ofte er de ikke villige til at vidne mod bagmænd på grund af trusler eller frygt. Det vanskeliggør efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd.

3.2 Formål, indsatsområder og målgrupper

Viden om handel med mennesker er et relativt nyt fænomen i Danmark. Men med gennemførelse af regeringens tre handlingsplaner samt tillæg til forebyggelse af menneskehandel, beskyttelse af ofre og strafforfølgelse af bagmænd, samt gennem etableringen af Center mod Menneskehandel i 2007, er der nu langt mere viden til rådighed for dette arbejde, ligesom at den sociale indsats og det koordinerende arbejde er søgt styrket.⁹

Handlingsplanen har fokus på fem indsatsområder:

- Identifikation af ofre for menneskehandel
- Støtte til ofre for menneskehandel
- Begrænsning af efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede
- Forebyggelse af menneskehandel internationalt
- Identifikation og straf af bagmænd.

⁸ Statusrapport 2011-2012 - Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014, Ligestillingsafdelingen. Desuden statusnotat til evaluator for 2013 fra CMM.

⁹ <http://www.centermodmenneskehandel.dk/>

Formålet med disse indsatsområder er at fastholde og styrke den hidtidige indsats på området. Dog indeholder handlingsplanen også nye initiativer og fokusområder, i forhold til foregående handlingsplan for området. Tydeliggørelsen af identifikation af ofre for menneskehandel som indsatsområde, samt øget fokus på tvangsarbejde og mindreårige kan fremhæves som de mere markante ændringer.

Det gøres klart i den nye handlingsplan, at identificering af og støtte til ofre for menneskehandel er det primære formål. Ofrene defineres som værende hovedsageligt kvinder/personer handlet til prostitution, men derudover vil der yderligere fokuseres på handlede børn, samt mænd og kvinder handlet til tvangsarbejde. Dertil kommer et sekundært fokus på bagmænd, potentielle kunder, mulige ofre i afsenderlande og relevante myndigheder og aktører på området.

Som middel til at opnå målsætningen i handlingsplanen 2007-2010, blev der her taget initiativ til etableringen af en styrket og målrettet organisering af aktører med bekæmpelse af menneskehandel som hovedopgave. Oprettelsen af CMM som videns- og koordinationscenter, samt etableringen af tværsektorielle samarbejder på tværs af myndigheder og NGO'er, er eksempler på tiltag, der er udsprunget af dette initiativ. Organiseringen og dens relevante aktører indgår også i handlingsplanen 2011-2014, og vil også indgå i denne evaluering.

3.3 Centrale aktører

Handlingsplanen inddrager en række aktører, som på forskellig vis påvirker rammerne for planen, dens implementering, og målopfyldelse.

De centrale aktører på området kan opdeles i følgende grupper:

- Koordinerende og udførende statslige aktører
- Udførende statslige og ikke-statslige sociale aktører, herunder:
 - › opsøgende og støttende arbejde finansieret af handlingsplanen gennem Center mod Menneskehandel
 - › aktører der står for beskyttet ophold for voksne og uledsagede mindreårige udlændinge
 - › aktører der står for forberedt hjemsendelse.

3.3.1 Koordinerende og udførende statslige aktører

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (MBLIS) står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har det overordnede ansvar for at koordinere regeringens indsats vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker.

- Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold er ansvarlig for at sikre implementeringen af indsatsen og for en række internationale initiativer, herunder forebyggende initiativer.
- Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Socialstyrelsen under Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. CMM er ansvarlig

for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale indsats for ofre for menneskehandel, for koordinering og samarbejde mellem relevante myndigheder og for opsamling og formidling af viden om menneskehandel. CMM bidrager til identificering af ofre både via det opsøgende arbejde og via samarbejde med politi og Udlændingestyrelsen. CMM vurderer desuden hvorvidt personer med lovligt ophold har været udsat for menneskehandel.

Justitsministeriet

Justitsministeriet (JM) er ansvarlig for implementering af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel i relation til den politimæssige og straffetretlige indsats på området. Justitsministeriet er også ansvarlig for den udlændingetretlige indsats på området.

- Udlændingestyrelsen (US) vurderer, hvorvidt asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er ofre for menneskehandel. På denne baggrund træffer Styrelsen afgørelse om tildeling af refleksionsperiode, dvs. forlænget udrejsefrist, som automatisk tildeles ofre i medfør af Udlændingelovens § 33, stk. 14. Styrelsen er også ansvarlig for indkvartering og beskyttelsestilbud til ofre for menneskehandel, som er asylansøgere eller har ulovligt ophold i Danmark.
- Rigsadvokaten repræsenterer anklagemyndigheden i det overordnede koordinerende arbejde på området, herunder i det referencesystem som Center mod Menneskehandel har etableret. Rigsadvokaten har blandt andet ansvaret for at understøtte anklagemyndighedens indsats på området, hvilket navnlig sker gennem undervisning og formidling af anklagerfaglig viden om menneskehandel. Rigsadvokaten har i den forbindelse udarbejdet en oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a, der løbende opdateres.
- Rigspolitiet er ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Det Nationale Efterforskningscenter (NEC) og det Nationale Udlændingecenter (NUC) inden for Rigspolitiet er ansvarlige for hhv. at understøtte og monitorere politikredsens indsats mod menneskehandel og varetage sagsbehandling og udrejse for handlede. NEC fungerer desuden som kontaktpunkt mellem politi og CMM.

Skatteministeriet

Skatteministeriet (SKM) er en vigtig aktør i identificeringen af såvel bagmænd som ofre via fairplay-aktioner og projektgruppen mod menneskehandel. SKAT bistår politiet med økonomiske oplysninger til efterforskningen af konkrete sager.

Ministeriet for sundhed og forebyggelse

Center Mod Menneskehandel samarbejder med relevant sundhedsfagligt personale samt Skejby og Aalborg sygehuse.

Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriet (BM) bidrager til identificering af ofre og bagmænd på arbejdsmarkedet.

- Arbejdstilsynet (AT) har undervist medarbejdere i indikatorer på menneskehandel og bidrager derved til identificering af ofre i tvangsarbejde og bagmænd på arbejdsmarkedet.

Udenrigsministeriet Udenrigsministeriet (UM) er, med sin indsats for at øge fokus på menneskehandel i internationale fora, med til at forebygge menneskehandel internationalt. Herudover er Udenrigsministeriet ansvarlig for det menneskehandelsprogram, der ligger under Udenrigsministeriets Naboskabsprogram.

3.3.2 Udførende statslige og ikke-statslige sociale aktører

Flere forskellige ikke-statslige organisationer står for udførelsen af det praktiske sociale arbejde med ofre i relation til implementeringen af den nationale handlingsplan. Det drejer sig primært om institutioner, der har erfaring med området fra den forrige handlingsplan.

Opsøgende og støttende arbejde finansieret af handlingsplanen gennem Center mod Menneskehandel

CMM har indgået aftaler med blandt andet Pro Vest i Region Syddanmark og HopeNow omkring støtte til ofre og opsøgende arbejde - bevillingsmyndigheden overgik fra 2013 til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. Herudover er Reden International en relevant aktør på området, og driver Mødestedet på Vesterbro i samarbejde med CMM.

Beskyttet ophold for voksne og uledsagede mindreårige udlændinge

CMM (og siden 2013: Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold) har indgået aftaler med flere organisationer med henblik på at yde støtte og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Der er indgået aftaler med Reden Internationals krisecenter, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) samt Røde Kors kvindecenter Kongelunden. Der er desuden indgået aftale med Frelsens Hær om ophold og støtte til identificerede ofre, primært mænd. Uledsagede mindreårige indkvarteres på særlige børnecentre, der efter aftale med US drives af Røde kors og kommunale aktører. Det er kommunernes opgave at sørge for ophold til mindreårige handlede udlændinge med lovligt ophold i Danmark.

Forberedt hjemsendelse

International Organisation for Migration (IOM) har indgået en kontrakt med Udlændingestyrelsen om at assistere ved forberedte hjemsendelser. IOMs kontrakt med Udlændingestyrelsen omfatter 1) udlændinge uden lovligt ophold, herunder afviste asylansøgere, som skal udrejse, og som har været udsat for menneskehandel, samt 2) alle uledsagede mindreårige udlændinge (uden lovligt ophold, herunder afviste asylansøgere), som skal udrejse, uanset om der er tale om menneskehandel eller ej. Udlændinge med lovligt ophold blev desuden omfattet af aftalen indgået 1. april 2013. IOM forestår den praktiske tilrettelæggelse af den forberedte hjemsendelse, og reintegrationsstøtten gives inden for nogle nærmere fastsatte rammer.

3.4 Center mod Menneskehandels rolle

Som videns- og koordineringscenter for bekæmpelse af menneskehandel samt som udførende social aktør er CMM central på området og spiller en afgørende rolle for og i samarbejdet mellem myndigheder, politi, NGO'er/sociale organisationer og

andre relevante aktører. CMM er ansvarlig for indsamling og deling af viden om menneskehandel og er derfor den største bidragsyder på området i dannelsen af aktørernes og den brede befolknings vidensfundament. Derudover varetager CMM, i sin koordinerende funktion, opgaven med at udvikle og styrke samarbejdet om bekæmpelsen af menneskehandel på tværs af sektorer, institutioner og organisationer. Centret arbejde tager udgangspunkt i handlingsplanen 2011-2014, og dets målsætninger er således:

- At forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel
- At koordinere samarbejdet mellem sociale organisationer, myndigheder og andre relevante aktører.
- At opsamle og formidle viden om menneskehandel.

4 Relevans

Under evalueringskriteriet relevans er der set på, hvorvidt handlingsplanens indsatsområder og aktiviteter samt inddragelsen af aktører vurderes relevante af de involverede aktører (koordinerede og udførende statslige aktører samt udførende statslige og ikke-statslige sociale aktører/NGO'er) i forhold til at opnå målsætningerne i handlingsplanen.

| | |
|-------------------|--|
| Handlingsplanen | Med afsæt i perspektiver på en stadig mere globaliseret verden, åbne grænser mellem EU-landene, fattigdomsproblematikker og efterspørgsel på billig arbejdskraft vurderer de interviewede aktører, at handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel er et relevant og nødvendigt instrument til at forebygge og begrænse handel med mennesker i Danmark og mellem Danmark og andre lande. De fleste aktører har oplevet konkrete sager med handlede og opfatter i kraft af deres arbejde menneskehandel som et presserende problem, der kræver et politisk fokus. |
| Finmasket indsats | <p>Både myndigheder, inkl. politiet, og NGO'er udtrykker stor tilfredshed med, at man i den nuværende handlingsplan i højere grad har udvidet fokus fra primært at dække prostitutionsområdet (med fokus på kvinder) til også at dække tvangsarbejde og mindreårige. Det udvidede fokus på andre former for menneskehandel og den nuværende aktørsammensætning i handlingsplanen imødekommer kompleksiteten i menneskehandel og signalerer en omfattende og fintmasket fælles strategisk indsats blandt en lang række relevante myndigheder og aktører for at bekæmpe menneskehandel.</p> <p>Evalueringen viser stor tilfredshed med aktørsammensætningen og repræsentativiteten, som afspejler, at man med handlingsplanen vil bekæmpe menneskehandel fra mange sider og på flere niveauer. De interviewede aktører finder alle, at den fælles platform, som tager udgangspunkt i handlingsplanen, og som understøttes af den tværministerielle arbejdsgruppe, nationale og regionale referencegrupper og CMM som koordinerende myndighed, har skabt en bæredygtig tværfaglig ramme og arbejdsstruktur for, at statslige og ikke-statslige aktører, som arbejder med forebyggelse af menneskehandel, kan diskutere og udvikle indsatsen, så den vedvarende er relevant.</p> |

Dog deltager NGO'erne ikke i den tværministerielle arbejdsgruppe¹⁰ samt myndighedsgruppen på tvangsarbejdsområdet og har dermed ikke mulighed for at bidrage til de overordnede strategiske diskussioner og politikudvikling, ligesom denne gruppe oplever ikke at have tilstrækkelig adgang til central viden (se afsnit 6.2 for en uddybning af dette).

Handlingsplanens fokus

Handlingsplanens primære fokus i evalueringsperioden har, ligesom i den foregående handlingsplan, været på kvinder i prostitution. Her er der blevet opbygget stærke kompetencer i alle de involverede institutioner, herunder i Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, CMM, politiet og anklagemyndigheden, ved domstolene og hos en række NGO'er, ligesom de nødvendige strukturer og sagsgange for at håndtere denne type sager er blevet opbygget og institutionaliseret. CMM monitorerer prostitutionssteder i Danmark, og domstolene har fra 2007 til 2013 afsagt 14 domme, hvor der er sket domfældelse for menneskehandel til prostitution.¹¹ Det peger på, at dette indsatsområde fortsat er yderst relevant. Det er imidlertid også værd at være opmærksom på, at italesættelsen af indsatsen mod menneskehandel i prostitution, som den afspejles hos eksempelvis politiet og i den gennemførte kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, ikke er skarpt afgrænset fra en indsats mod prostitution som sådan. Det samme gælder den konkrete indsats i form af eksempelvis razziaer mod bordeller, der typisk er en del af en samlet indsats mod prostitution og ulovligt ophold. Sådanne razziaer er således ikke snævert rettet mod ofre for menneskehandel og bagmænd involveret i menneskehandel, men bredere mod personer, der er involveret i prostitutionsmiljøet. Det betyder dels, at indsatsen ikke snævert kan vurderes med henvisning til Handlingsplanen alene. Ligeledes betyder det, at enkelte NGO'er forholder sig kritisk til indsatsen rettet mod menneskehandel til prostitution, da de ser den som en del af en bredere indsats, der risikerer at ramme personer, der udfører lovligt arbejde i prostitutionsbranchen.

CCM har i evalueringsperioden haft et øget fokus på børn. Dette fokus har resulteret i ganske få identificerede handlede børn i den samlede periode. Om det skyldes, at der kun kommer få handlede børn til Danmark, eller om de overses som ofre, er vanskeligt at svare på. Ifølge interviewpersoner fra CMM og NGO'er bliver der identificeret væsentligt flere børn i vore nabolande. Det peger på, at der er et behov for løbende at have fokus på denne målgruppe.

Forebyggelse, identifikation og retsforfølgning i relation til tvangsarbejde er en ny indsats, der er kommet til i den seneste handlingsplan. Her har SKAT igangsat en stor og systematisk indsats og der er etableret et konstruktivt og relevant samarbejde mellem SKAT, politiet og CMM med flere. De første sager om tvangsarbejde føres i byretten primo 2014. Det er endnu for tidligt at vurdere omfanget af handlede til tvangsarbejde, men ifølge flere interviewpersoner tyder løbende razziaer og efterretninger på, at omfanget kan være stort. Indsatsen mod menneskehandel på dette område hænger i øvrigt sammen med den generelle indsats på området, blandt andet mod social dumping.

¹⁰ NGO'erne kan dog deltage på ad hoc basis.

¹¹ Rigsadvokatens praksisoversigt opdateret 4. oktober 2013 indeholder 13 domfældelser. Justitsministeriet har oplyst evaluatoren, at der er faldet endnu en dom i 2013.

Potentielt handlede Hvad angår handlingsplanens målgruffefokus og indhold, har evalueringsholdet erfaret, at der blandt NGO'er og enkelte politirepræsentanter savnes en systematisk håndtering af potentielle ofre for menneskehandel – de 'måske handlede'. Handlingsplanens beskyttelses- og støtteindsats starter først, når man er identificeret som offer – i tvivlstilfælde bliver personen i udgangspunktet identificeret som handlet.¹² Det bør derfor overvejes, hvordan der kan sættes øget fokus på, hvordan rådgivning og støtte ydes til målgruppen af udlændinge i prostitution og andre, der befinder sig i den gråzone, hvor entydig og umiddelbar identifikation er vanskelig og måske tidskrævende, men hvor der er rimelige grund til at formode, at personen er offer for menneskehandel. Det vil blandt andet sige, om støttetilbud og placering på krisecenter kunne udløses efter den indledende kontakt med politiet.

"Man kan ikke skelne i praksis - miljøet hænger sammen. De fleste prostituerede er reelt formodede handlede. Man bør give mere rådgivning til den gruppe, der ikke umiddelbart kan identificeres – det ville også kunne give flere vidneudsagn." (NGO-repræsentant)

På dette grundlag vurderer evaluator desuden, at der er brug for en nøjere beskrivelse af den støtte, der kan ydes til personer, der vurderes måske handlede, når en sådan støtte iværksættes af CMM for potentielle ofre med lovligt ophold og med US' indsats for personer med ulovligt ophold samt som led i anklagemyndighedens håndtering af den strafferetlige vurdering af offer-status efter straffelovens § 262a.

Det er selvsagt er spørgsmål om ressourcer og om, hvilke præmisser, der ligger til grund for en vurdering som handlet. Dette kan dog vejes op imod, at det kan tænkes, at flere ville samarbejde med politiet, hvis de gives støtte og rådgivning og indkvarteres på krisecenter.

Inddragelse af Kriminalforsorgen Hvad angår handlingsplanens ellers omfattende inddragelse af relevante aktører, er det evaluators vurdering, at Kriminalforsorgen med fordel kunne inddrages som aktør i kommende handlingsplaner og indsatser. Flere aktører oplyser, at Kriminalforsorgen og ansatte i fængsler ikke bliver informeret om, hvis en indsat potentielt er handlet. Den manglende kommunikation betyder, at Vestre Fængsel først sent er blevet introduceret til at arbejde med indikatorer for menneskehandel. Det første møde mellem CMM og Vestre Fængsel, der inkluderede undervisning, fandt således sted i februar 2014. Ind til da kan manglende kommunikation og undervisning i relation til Kriminalforsorgen desuden have hæmmet det opsøgende arbejde i fængsler.

Kommunal indsats Evalueringen viser, at aktører efterspørger en afklaring af handlingsplanens sammenhæng med en kommunal indsats. Sommetider støder kommuner på ofre for menneskehandel i det kommunale regi, eksempelvis på socialcentre, og da der kan forekomme uklarhed om, hvorvidt ofre for menneskehandel hører under Serviceloven, kan kommunale medarbejdere opleve begrænsede handlemuligheder i forhold til at yde dem akut hjælp. Det er evaluators vurdering, at der kan være behov for en

¹² Beskyttelse og støtteforanstaltninger skal efter Europarådets konvention om menneskehandel tilbydes fra det tidspunkt, hvor der er en formodning om (reasonable grounds), at personen er handlet, jfr. art. 10, stk. 2 og art. 12, stk. 1 og 2 samt art. 13.

udredning af, hvordan snitfladerne er mellem Serviceloven og indsatser mod menneskehandel som formuleret i denne og eventuelt kommende handlingsplaner.

4.1 Delkonklusioner og anbefalinger

Konklusioner

Det er positivt og yderst relevant, at man med den nuværende handlingsplan i højere grad har udvidet fokus fra primært at dække prostitutionsområdet (med fokus på kvinder) til også at dække tvangsarbejde og mindreårige. Det udvidede fokus på andre former for menneskehandel og den nuværende udvidede aktørsammensætning imødekommer kompleksiteten i menneskehandel og signalerer en omfattende og fintmasket fælles strategisk indsats blandt en lang række relevante myndigheder og aktører. Manglende inddragelse af Kriminalforsorgen som aktør i handlingsplanen kan dog have hæmmet det opsøgende arbejde i fængsler.

Handlingsplanens primære fokus i evalueringsperioden har, ligesom i den foregående handlingsplan, været på kvinder i prostitution. Her er der blevet opbygget stærke kompetencer i alle de involverede institutioner, herunder i Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, CMM, politiet og anklagemyndigheden, ved domstolene og hos en række NGO'er, ligesom de nødvendige strukturer og sagsgange for at håndtere denne type sager er blevet opbygget og institutionaliseret. Dette indsatsområde er fortsat yderst relevant. Det er ligeledes relevant fortsat at arbejde på at opbygge indsatsen rettet mod tvangsarbejde og mindreårige.

Anbefalinger

Det bør overvejes at præcisere, hvordan rådgivning og støtte ydes til målgruppen af udenlandske prostituerede, der befinder sig i den gråzone, hvor entydig og umiddelbar identifikation som offer for menneskehandel er vanskelig.

Kriminalforsorgen bør inkluderes i den fremtidige indsats.

Sommetider støder kommuner på ofre for menneskehandel i det kommunale regi, og det er evaluators vurdering, at der er behov for en udredning af, hvordan snitfladerne er mellem Serviceloven og indsatser mod menneskehandel som formuleret i denne og eventuelt kommende handlingsplaner.

5 Målopfyldelse og resultater

Målopfyldelse og resultater vil blive beskrevet og vurderet i det følgende efter strukturen i handlendsplanens fem indsatsområder:

- Identifikation af ofre for menneskehandel
- Støtte til ofre for menneskehandel
- Begrænsning af efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede
- Forebyggelse af menneskehandel internationalt
- Identifikation og straf af bagmænd.

Metode

Medmindre andet er angivet, er data baseret på statusrapporter og andre data indhentet fra de involverede aktører eller interviews.

De anvendte figurer viser resultater i form af tal på identificerede ofre, antal dømte bagmænd, etc. For at illustrere udviklingen indeholder nogle figurer også tal fra den foregående handlendsplan (2007-2010). Statistikkerne for indeværende handlendsplan er, hvor muligt, indsamlet og præsenteret for perioden 2011-2013.

Efter resultaterne præsenteres de afviklede aktiviteter inden for hvert indsatsområde, med særligt fokus på de nye aktiviteter, der er iværksat med denne handlendsplan, og som skal understøtte den eksisterende indsats. Kapitlet afsluttes med opsummerende delkonklusioner.

Se bilag D for en oversigt over opfølgning på anbefalinger fra evalueringen af den tidligere handlendsplan (2007-2010).

5.1 Identifikation af ofre for menneskehandel

Handlendsplanen opstiller følgende målsætninger inden for dette indsatsområde:

- Flere ofre identificeres via det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet
- Flere og nye aktører på prostitutionsområdet involveres i indsatsen og undervises i, hvad menneskehandel er

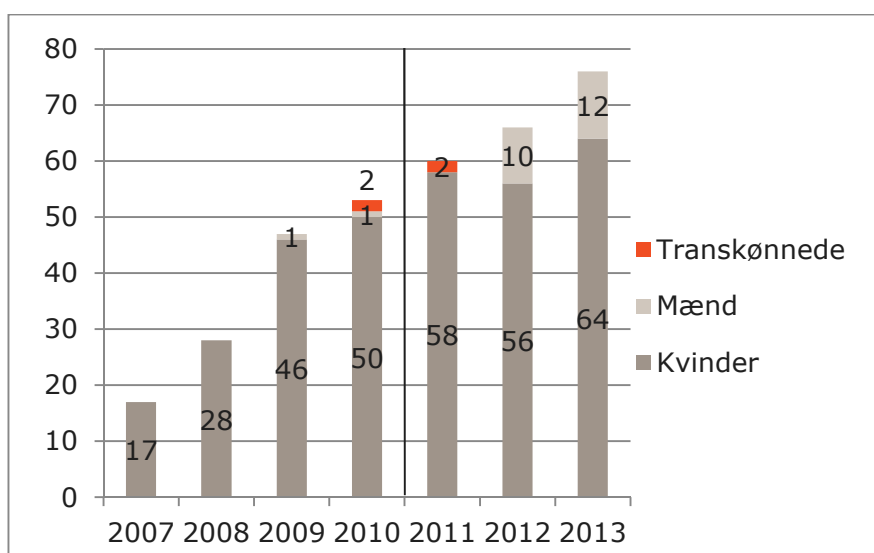
- Flere borgere i Danmark ved, hvor de skal henvende sig, hvis de får kendskab til ofre for menneskehandel
- Det opsøgende arbejde omkring børn og unge udbygges
- Relevante aktører involveres i indsatsen og undervises i menneskehandel til tvangsarbejde.

5.1.1 Samlede resultater

CMM skønner, at der årligt opnås kontakt til omkring 1.000 personer via det opsøgende arbejde, politiet, og øvrige aktørers indsats på feltet.

Handlingsplanen indeholder et overordnet mål om, at ofre for menneskehandel identificeres. Dette mål synes i stigende grad at blive opnået. Antallet af identificerede ofre for menneskehandel har været stigende siden 2011, og er i denne periode er steget fra 60 (2011) til 76 (2013) per år. Stigningen fra år til år er begrænset, men bør ses i lyset af, at kun 17 blev identificeret i 2007.

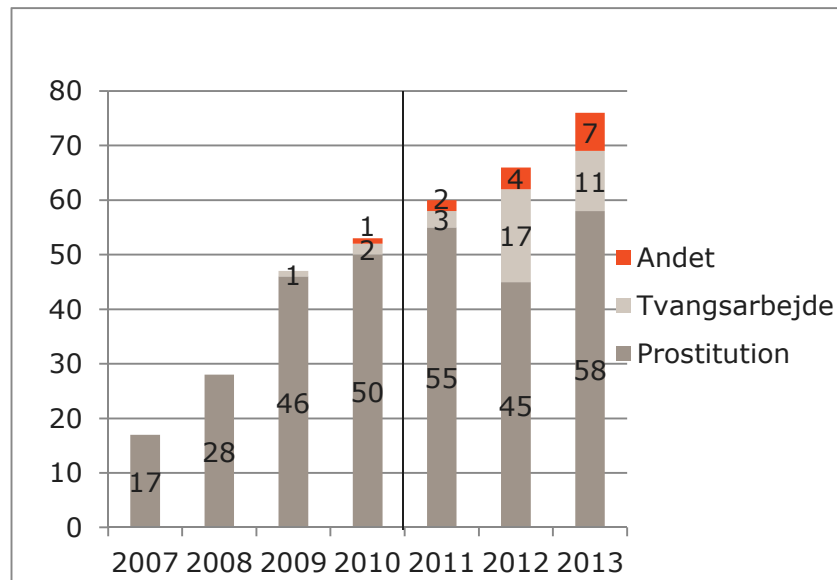
Figur 1 Identificerede ofre fordelt på køn¹³



202 personer er officielt vurderet som ofre for menneskehandel i perioden for indeværende handlingsplan, 2011–2013, heraf 178 kvinder, 22 mænd og to transkønnede personer. De mandlige ofre er overvejende identificeret i perioden 2012-2013. Det øgede fokus på mænd og tvangsarbejde kan således ses i statistikkerne, som dog også indikerer, at det tager tid opbygge denne nye del af indsatsen.

¹³ Baseret på opgørelser fra CMM. Tallene dækker det samlede antal identificerede ofre for menneskehandel: Asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold i Danmark, som vurderes handlede af US, samt udlændinge med lovligt ophold, som vurderes handlede af CMM.

Figur 2 Identificerede ofre – prostitution og tvangsarbejde¹⁴



158 af de identificerede er handlet til prostitution, 31 til tvangsarbejde og 13 til andre former for udnyttelse. Antallet af identificerede ofre for tvangsarbejde har været stigende siden 2009, hvor det første offer blev identificeret. I 2011 var antallet af identificerede ofre 3, i 2012 var det 17. I 2013 faldt antallet dog en smule til 11.

Antallet af identificerede ofre for prostitution har med en enkelt undtagelse i 2012 (hvor antallet var 45) været stigende. I 2007 var antallet af identificerede ofre 17, i 2013 var det 58.

Kategorien 'andet' dækker over handlede til kriminelle handlinger, som der identificeres et stigende antal af. I 2013 var der således syv, der blev identificeret som ofre for menneskehandel til kriminalitet – alle var mænd, der var handlet til enten skunkproduktion eller salg af stoffer.

Siden 2007 er otte mindreårige identificerede som handlede – heraf fire under indeværende handlingsplan. Dette er et lavt tal, men det er vanskeligt at vurdere, om det skyldes indsatsen, eller et lavt antal af handlede mindreårige.¹⁵

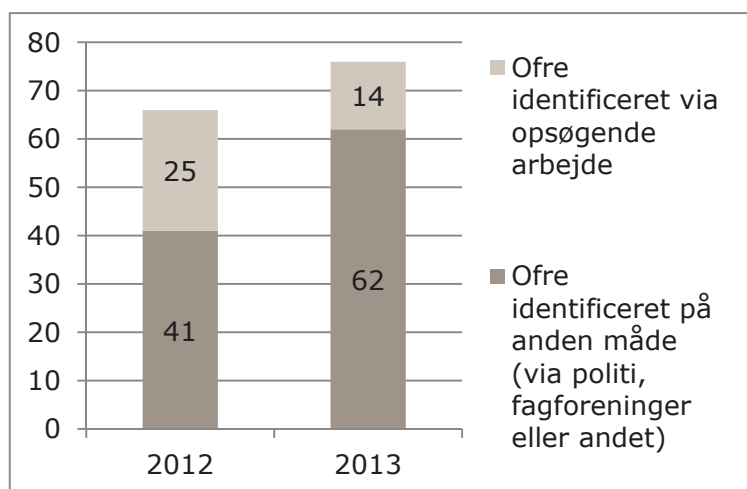
Identificeret via opsøgende arbejde

Handlingsplanen rummer en målsætning om, at flere ofre skal identificeres via det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet. Forholdet mellem antal identificerede ofre gennem opsøgende arbejde og ved hjælp af politi og fagforeninger fremgår af figuren nedenfor.

¹⁴ Baseret på opgørelser for CMM. Tallene dækker det samlede antal identificerede ofre for menneskehandel: Asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold i Danmark, som vurderes handlede af US, samt udlændinge med lovligt ophold, som vurderes handlede af CMM.

¹⁵ Der er et relativt stort antal mindreårige asylansøgere, der forsvinder, og som ikke kan spores. Det har ikke været muligt i forbindelse med denne evaluering at få tal på dette, og det er vanskeligt at sige, hvad årsagen er til, at så mange mindreårige forsvinder. Der kan ikke sættes lighedstegn mellem mindreårige ofre for menneskehandel og forsvundne uledsagede mindreårige, men det kan dog ikke udelukkes, at et antal af sidstnævnte er handlede.

Figur 3 Ofre identificeret via opsøgende arbejde eller på anden måde¹⁶



Tallene for 2012 og 2013 viser, at langt den største del af ofre bliver identificeret via politiet, fagforeninger eller andet. Andelen af ofre, der er identificeret via CMM eller NGO’ernes opsøgende arbejde, udgjorde kun 18 % af det samlede antal identificerede i 2013. I 2012 var andelen 38 %, hvilket dog var en markant stigning i forhold til foregående år. Tal fra CMM viser, at andelen af identificerede via politiet svinger under den nuværende handlingsplan fra 74 % i 2011 over 48 % i 2012 til 63 % i 2013.

Ovenstående tal afspejler givet de udfordringer, der er forbundet med at få ofre for menneskehandel til at lade sig identificere som handlede på eget initiativ til socialarbejdere.

For at leve op til den målsætning, der er formuleret i handlingsplanen, bør 2012-niveauet for antallet af identificerede ofre via opsøgende arbejde dog fastholdes og eventuelt udbygges. På baggrund af alle aktørers positive vurderinger af den sociale indsats og det kontinuerligt store antal brugere, er det evaluators vurdering, at det opsøgende arbejde er med til at styrke beskyttelsen af ofre. I forhold til målet om, at ofre identificeres via det opsøgende arbejde, kan det dog overvejes, om øget tilstedeværelse på gadeplan ville bidrage til højere grad af tillid og tryghed, og dermed på sigt øget samarbejde med myndighederne. Det er evaluators vurdering, at tillid er en forudsætning for at øge graden af identifikation via den sociale indsats og for øget samarbejde med myndigheder i det hele taget.

5.1.2 Det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet

Antallet af brugere på Mødestedet i Colbjørnsensgade, som drives af CMM i samarbejde med Reden International, var 2.900 i 2012, en stigning på 200 personer siden 2011. Antallet af brugere på Mødestedet faldt dog i 2013. Faldet i antal brugere gav bedre mulighed for at rådgive og arbejde intensivt med de kvinder, der benyttede sig af tilbuddet. I 2013 påbegyndte CMM et dokumentations og evaluere-

Mødesteder og sundhedstilbud

¹⁶ Baseret på opgørelser fra CMM. Tallene dækker det samlede antal identificerede ofre for menneskehandel: Asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold i Danmark, som vurderes handlede af US, samt udlændinge med lovligt ophold, som vurderes handlede af CMM.

ringsprojekt, der samtidig er et metode-, kvalitets-, og kompetenceudviklingsprojekt i Mødestedet. Dette rækker frem til udgangen af 2015. I det hele taget justerer og tilpasser Mødestedet sine tilbud til kvindernes behov og situation, som det kan lade gøre inden for de eksisterende rammer. Handlede bliver også fundet via Hope Now og Pro Vest's opsøgende arbejde.

Uden for København er sundhedstilbuddene blevet videreudviklet. Pro Vests sundhedsklinik i Fredericia, der dækker Region Syddanmark, havde fra november 2013 åbent to gange om ugen, hvilken er én aften mere ugentligt end hidtil. Den udvidede åbningstid dækker over, at dette tilbud nu også er rettet mod ofre for tvangsarbejde. Antallet af brugere af Pro Vests drop-in har udviklet sig fra i gennemsnit 10 brugere om ugen i 2011 over 11 brugere om ugen i 2012 til 14 brugere om ugen i 2013. Det svarer til, at drop-in er anvendt i alt 697 gange i 2013.

I august 2012 åbnede CMM en sundhedsklinik i Aarhus, hvis tilbud retter sig mod udenlandske kvinder i prostitution i Region Midtjylland og Nordjylland. CMM's sundhedsklinik i Aarhus er i 2013 flyttet ind til Aarhus Midtby, tæt på banegården, for at lette adgangen for målgruppen, der kan komme langvejs fra og med offentlig transport.

Mobile sundhedstilbud

De mobile sundhedstilbud, der dækker Midt- og Nordjylland, har i 2013 fået ansat en ekstra jordemoder. Det mobile sundhedstilbud i Nordjylland har dermed fra 2013 suppleret sundhedstilbuddet i Midtjylland. Det mobile sundhedstilbud besøgte omkring 250 prostitutionsklinikker, som er beliggende fra Horsens til Skagen, 1-2 gange om året med sundhedstilbuddet.

En artikel om det mobile sundhedstilbud i Jylland er blevet publiceret i Ugeskrift for læger¹⁷ i juni 2013, ligesom EU har produceret en film om det mobile sundhedstilbud som illustration af god praksis for social innovation.

Det opsøgende arbejde vurderes overordnet positivt, og aktiviteterne opleves som veludførte. Det vurderer både myndigheder, de udførende organisationer selv samt NGO'er, der ikke er den del af handlingsplanen.

"Mødestedet og særligt deres [CMM's] sundhedstilbud er gode." NGO-repræsentant

Personalet betragtes som kompetente, og indsatsen bidrager til viden om udvikling i de aktuelle miljøer. Indsatsen vurderes derudover at fremme adgangen til sundhedstilbud og viden om rettigheder og muligheder hos ofre for menneskehandel til prostitution. Det kan dog noteres, at dette ikke umiddelbart afspejles i, at et stort eller større antal handlede bliver identificeret via det opsøgende arbejde, jfr. Figur 3.

Kommunikation, undervisning og metodeudvikling

CMM har produceret en film om vellykkede hjemsendelser samt en film målrettet sundhedssektoren. Læger, sygeplejersker og jordemødre på hospitaler i hele landet er desuden blevet tilbudt og har taget imod undervisning forestået af CMM. Politirepræsentanter har deltaget på CMM's undervisning i menneskehandel, herunder

¹⁷ Link til artikel: <http://ugeskriftet.dk/files/ugeskriftet.dk/vp12120708.pdf>

på et seminar i 2013, ligesom der undervises som led i uddannelsen på politiskolen. Ellers foregår efteruddannelse lokalt, hvilket i praksis betyder, at der ikke er systematisk efteruddannelse af betjente.

CMM har desuden undervist ansatte på asylcentre, sikrede institutioner, krisecentre, domstolsakademiet og ambassadeudsendte. Personale i Vestre Fængsel er undervist i februar 2014.

5.1.3 Opsøgende arbejde omkring mindreårige

Yderligere fokus på området

Som et led i projekt 'Indsatser i store kommuner målrettet potentielt menneskehandlede mindreårige' blev et større arbejde indledt i april 2012, hvor CMM inviterede relevante organisationer, myndigheder og aktører til et tættere samarbejde for at intensivere opsporing af mindreårige ofre for menneskehandel. Projektet blev afsluttet sensommer 2013 og et internt evalueringsnotat foreligger.

Ifølge notatet, var det en udfordring for CMM at etablere et tæt samarbejde med kommunerne, men det lykkedes i otte tilfælde. I CMMs dialog med flere af kommunerne viste det sig, at få eller ingen var stødt på mindreårige, som de vurderede eller formodede kunne være ofre for menneskehandel. Som udgangspunkt mødte de sjældent eller aldrig udenlandske børn og unge. De kommuner, der tog imod oplæg og dialog om emnet, gav dog positive tilbagemeldinger om, at de havde fået en viden, der ville skærpe deres opmærksomhed fremover. Københavns Kommune adskilte sig ved at mødes med CMM flere gange, og kommunens døgnvagt henvendte sig efterfølgende med flere sager om mulige handlede børn.

Opsøgende arbejde og undervisning

Der er ikke som sådan, som ellers planlagt, gennemført opsøgende arbejde på gaden i sommerperioden i udvalgte byer, men CMM har i 2013 undervist pædagogiske og socialfaglige medarbejdere på de sikrede institutioner i hele landet, og CMM's samarbejde med kommunerne havde til formål at involvere de kommunale gadeplansindsatser. Denne indsats ligger således i praksis kommunalt regi, og det er den generelle opfattelse hos CMM såvel som kommunerne, at problemet med handlede mindreårige på gadeplan ikke er omfattende.

Endvidere er der fra 2013 aftalt møder mellem CMM og Røde Kors for vidensudveksling, skærpelse af personalets fokus på menneskehandel blandt mindreårige i forhold til identifikation, hjælp, støtte og handlemuligheder samt sparring på eventuelle konkrete sager.

Arbejdsgruppe

CMM etablerede i 2012 'tværsektoriel arbejdsgruppe om menneskehandel med mindreårige' med det formål at skabe rammer for et tværgående myndighedssamarbejde mellem CMM, Udlændingestyrelsen (US), Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Københavns Kommune og Rigspolitiet (NEC). Møderne skal også fungere som platform for udveksling af erfaringer og oplysninger. Indtil videre har gruppen dog kun mødtes én gang og har et planlagt møde i 2014.

Vejledningsmateriale

CMM forventer i 2014 at færdigøre en håndbog til socialarbejdere vedrørende procedurer i sager med mindreårige. Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og

Sociale Forhold forventer, at problemstillingerne vedrørende handel med mindreårige vil indgå i revisionen af vejledning nr. 3 til Serviceloven, som er planlagt til gennemførelse i 2014.

5.1.4 Opsøgende arbejde omkring tvangsarbejde

Yderligere fokus på tvangsarbejde

CMM har udgivet rapporten 'Menneskehandel til tvangsarbejde i Danmark? Migrations- og arbejdsvilkår for en gruppe migrantarbejdere beskæftiget i rengøringsbranchen, i den grønne sektor eller som au pair (2012).' Rapporten er fordelt til relevante aktører. Sammen med relevante myndigheder – SKAT, Arbejdstilsynet, NEC, Udlændingestyrelsen og Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering – er CMM ved at udarbejde en pjece, som er målrettet personer i arbejdsforhold, hvor der er risiko for grov udnyttelse og menneskehandel, med oplysninger om indikatorer på menneskehandel og muligheder for støtte. Pjecen gøres tilgængelig på flere sprog, og forventes færdig i marts 2014.

Nye aktører identificeres og undervises

SKAT har i 2012 undervist ca. 1.000 af deres egne medarbejdere i indikatorer for tvangsarbejde/menneskehandel og en indsatskabelon, som de selv har udarbejdet. De har desuden udarbejdet en brochure, som er udleveret til alle medarbejdere i SKAT. Ca. 400 tilsynsførende i Arbejdstilsynet er blevet undervist i indikatorer på menneskehandel, ligesom ca. 60 repræsentanter fra politiet i 2012 er blevet undervist i indikatorer og cases om menneskehandel til tvangsarbejde på en temadag om social dumping (arrangeret af NUC og afholdt i Øst og Vest Danmark).

På Rigsadvokatens initiativ er håndteringen af sager om menneskehandel til tvangsarbejde i 2013 blevet drøftet med oplæg fra en ekstern ekspert i anklagemyndighedens fagudvalg, hvor anklagere fra alle landets politikredse og regionale statsadvokaturer er repræsenteret.

Database

SKAT har påbegyndt opbygningen af en database, primært til internt brug, hvor indsamlede oplysninger vil være tilgængelige for at kunne forbedre indsatsen fremadrettet. Databasen var forventet i funktion i 2013, men er endnu ikke færdig.

Den opsøgende indsats

CMM nedsatte i 2011 en tværgående myndighedsgruppe vedrørende tvangsarbejde bestående af deltagere fra Arbejdstilsynet (AT), SKAT, US, Rigspolitiet og Styrelsen for fastholdelse og Rekruttering. I 2012 underskrev gruppen en samarbejdsaftale om bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde. I samråd med denne gruppe er der afholdt to kick-off temadage om handel til tvangsarbejde afviklet i 2012 – rettet mod henholdsvis myndigheder og fagbevægelsen. Det må formodes, at disse aktiviteter har været medvirkende årsag til, at der i 2012 blev identificeret 17 personer som ofre for menneskehandel til tvangsarbejde mod tre i 2011. CMM har i 2013 desuden undervist 3F grupper i Jylland, og vil fortsætte med dette som en opmærksomhedsskabende indsats og for at fastlægge procedurer for samarbejdet omkring menneskehandel.

Det opsøgende arbejde omkring tvangsarbejde er således igangsat som forudsat i handleplanen. At flere af de relativt få ofre handlet til tvangsarbejde, der er blevet indkvarteret på Frelsens Hærs herberg i København, har været i Danmark læn-

ge og er blevet opdaget tilfældigt, eksempelvis i forbindelse med sygdom, er dog en indikation på, at det endnu er for tidligt at tale om en systematisk opsøgende indsats på dette område.

CMM indgår i et EU-støttet projekt med seks andre medlemslande om afdækning af sektorer, som er sårbare for menneskehandel, og udvikling af retningslinjer til sektorerne med henblik på at hjælpe virksomheder og arbejdsgivere med at undgå skjult udnyttelse af arbejdskraft, tvangsarbejde og menneskehandel og at virksomheder uforvarende bliver sat i forbindelse med sådanne sager. Der er afholdt et kick-off-møde med repræsentanter for hotelbranchen og Dansk Erhverv. Projektet afsluttes medio 2014.

Viden om, hvor man skal henvende sig

Målsætningen om, at flere borgere i Danmark ved, hvor de kan henvende sig, hvis de får kendskab til menneskehandel, er ikke opfyldt ved konkrete indsatser. Såvel mål opfyldelse som vurdering vanskeliggøres af, at der under dette indsatsområde i handlingsplanen ikke er formuleret aktiviteter, der retter sig specifikt mod dette mål. CMM gennemførte kampagnen "Ud med bagmændene" (med fokus på prostitution) i efteråret 2011, hvilket er beskrevet i afsnittet vedrørende begrænsning af efterspørgslen. Kampagnen var oprindeligt planlagt til 2010, altså under den tidligere handlingsplan. Under indsatsområdet vedrørende begrænsning af efterspørgslen har der i 2013 desuden været udbudt en oplysnings- og forebyggelseskampagne mod menneskehandel, der både skal rette sig mod prostitution og tvangsarbejde.

5.2 Støtte til ofre for menneskehandel

Handlingsplanen opstiller følgende målsætninger inden for dette indsatsområde:

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

Det fremgår ikke direkte af handlingsplanen for 2011-14, om de målsatte indsatser fra de tidligere handlingsplaner videreføres. I det følgende evalueres derfor primært de nævnte punkter.

5.2.1 Tilbud om støtte og botilbud

Alle identificerede ofre for menneskehandel for tilbud om støtte og botilbud. Ofre uden lovligt ophold får forlænget udrejsefrist i form af refleksionsperioden. Under refleksionsperioden er der – udover de sædvanlige tilbud til alle under US's forsørgelse – adgang til særlig indkvartering, sundbehandling samt psykologisk og socialpædagogisk hjælp.

Indkvarteringsmuligheder for mænd

Et mål med handlingsplanen har været at etablere et beredskab med indkvarteringsmulighed for eventuelle mandlige ofre for menneskehandel. Det vil sige identificerede ofre, der ikke hører under Udlændingestyrelsens forsørgelse eller som ønsker en anden form for indkvartering end på et asylcenter eller privat. Mandlige såvel som kvindelige ofre for menneskehandel, der er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsespligt, har mulighed for indkvartering i asylcentre.¹⁸ Der er i 2012 indgået en aftale om et botilbud med Frelsens Hær, hvor mandlige ofre kan indkvarteres i en kortere periode på herbergets gæsteværelser, og et større antal mænd i en sovesal, hvis behovet skulle opstå. Der kan også indkvarteres ægtepar. Ophold på gæsteværelset har været anvendt i forbindelse med udredning af mulige menneskehandelssager ved et par lejligheder i 2012, og elleve personer har været indkvarteret i 2013. Enkelte andre mænd og en familie har været indlogeret på hotel eller i privat lejlighed.

Præcisering af støttemuligheder

CMM arbejder på en folder, der præciserer støttemuligheder til ofre for menneskehandel. Folderen er en del af den særligt tillidsskabende indsats, som der blev bevilliget midler til i finanslovsaftalen for 2013 indgået mellem regeringen og Enhedslisten. Folderen forventes publiceret i 2014.

Vejledning af handlede

Som en del af handlingsplanen skal vejledningen af handlede udlændinge om deres muligheder, herunder f.eks. for at søge asyl, hvis de pågældende frygter forfølgelse i hjemlandet, eller opholdstilladelse på andet relevant grundlag, om tilbud i refleksionsperioden og om indholdet af den forberedte hjemsendelse, styrkes yderligere, og nye kommunikationsformer skal forsøges. Det er vurderingen blandt aktørerne, at CMM's vejledning af de handlede er kompetent og grundig.

"CMM gør en god indsats for at de handlede kender deres rettigheder. CMM giver dem et passende informationsniveau – heller ikke for meget information, som ofrene ikke kan håndtere." *NGO-repræsentant*

CMM anvender i stigende omfang direkte kontakt mellem et identificeret offer for menneskehandel og en relevant samarbejdsorganisation i hjemlandet. Kontakten etableres ofte telefonisk. På den måde gives oplysningerne til ofret på vedkommendes eget sprog og der er mulighed for at stille detaljerede spørgsmål.

Yderligere har nigerianske kvinder i prostitution i 2012 haft mulighed for at møde og diskutere deres situation og muligheder for en ny tilværelse i hjemlandet med en repræsentant for CMM's samarbejdspartner i Nigeria, der var på besøg i Danmark. Ligeledes har CMM fået produceret en film på baggrund af studierejser i 2011 til en række afsenderlande for ofre for menneskehandel, herunder Nigeria. Filmen omhandler hjemsendelsesprocessen for handlede kvinder og mulighederne deri med fokus på den gode historie. CMM har distribueret filmen til socialarbejdere, der arbejder direkte med nigerianske kvinder.

¹⁸ Ofre for menneskehandel under US' forsørgelsespligt har tillige mulighed for indkvartering uden for asylcenter, herunder privat indkvartering hvis betingelserne herfor er opfyldt.

CMM vurderer, at ovenstående har medvirket til et mere informeret grundlag for ofrenes beslutninger og givet større tillid til oplysningerne om hjemsendelse for de socialarbejdere, der fungerer som kontaktpersoner ved hjemsendelser.

Samtidig giver både CMM-medarbejdere og NGO'er udtryk for, at de mangler viden om forholdene i forbindelse med hjemsendelse og repatriering af ofre, hvilket vanskeliggør vejledningen. Særligt efterlyses viden, der kan belyse, hvorfor ofre for menneskehandel er tilbageholdende med at tage imod tilbuddet, dvs. information om og vurderinger af, hvordan det går med de allerede hjemsendte. Flere NGO'er føler ikke, at den enkelte gode historie formidlet i CMM's film og de ikke-systematiserede tilbagemeldinger, som NGO'erne selv får fra hjemsendte om problemer under repatrieringen (eks. med forretningen eller udbetaling af støtte), udgør et kvalificeret grundlag for vejledning.

Det fremgår af handlingsplanen, at vejledning af handlede i forhold til deres muligheder for at søge asyl eller opholdstilladelse på andet relevant grundlag skal styrkes. Der er ikke igangsat deciderede nye aktiviteter i henhold til dette, men det formodes, at den individuelle rådgivning, som gives til handlede, også indeholder information om disse muligheder.

Rigspolitiets vejledning

Rigspolitiet har udarbejdet en vejledning, som er under revision. De oplyser, at de i den kommende version af vejledningen vil beskrive muligheden for placering af personer, der endnu ikke er vurderet som handlede.

Tillidsskabelse

På finansloven for 2013 blev der afsat ekstra midler til CMM med henblik på at styrke den tillidsskabende indsats i den periode, hvor der sker frihedsberøvelse. Det vil sige hvor potentielle ofre er i detention eller arrest inden identifikation. CMM har med disse midler blandt andet ansat en ekstra opsøgende medarbejder og foretager, så vidt muligt, samtaler i tilfælde, hvor potentielle ofre er frihedsberøvede.

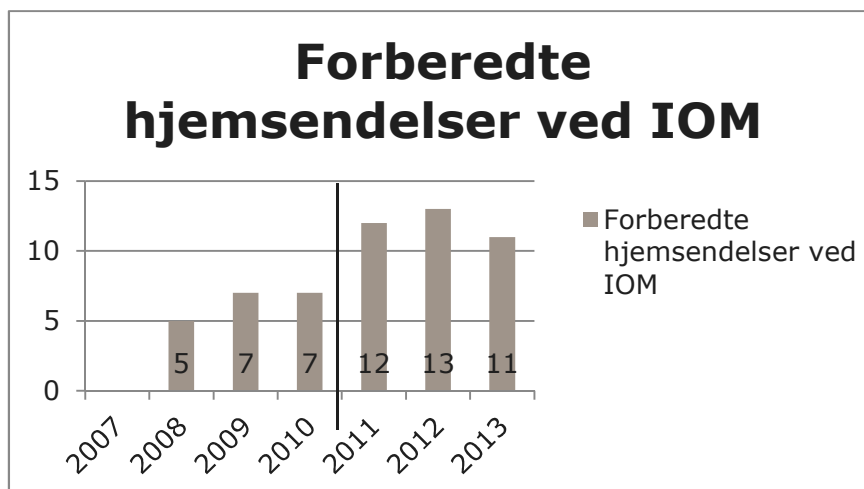
Der er ikke, som det ellers fremgår af handlingsplanen, etableret særlige rådgivende støttetilbud til ofre med opholdstilladelse i Danmark med henblik på etablering af en ny tilværelse. Imidlertid får handlede med lovligt ophold i Danmark de samme tilbud som andre handlede og gives således individuel rådgivning. Det er CMM's vurdering, at den individuelle rådgivning tager højde for deres situation og muligheder.

5.2.2 Forberedt hjemsendelse

Forberedt hjemsendelse

Sammenlignet med den tidligere handlingsplan er det stadig et lille antal ofre for menneskehandel, som tager imod tilbud om forberedt hjemsendelse.

Figur 4 Forberedte hjemsendelser pr. år¹⁹



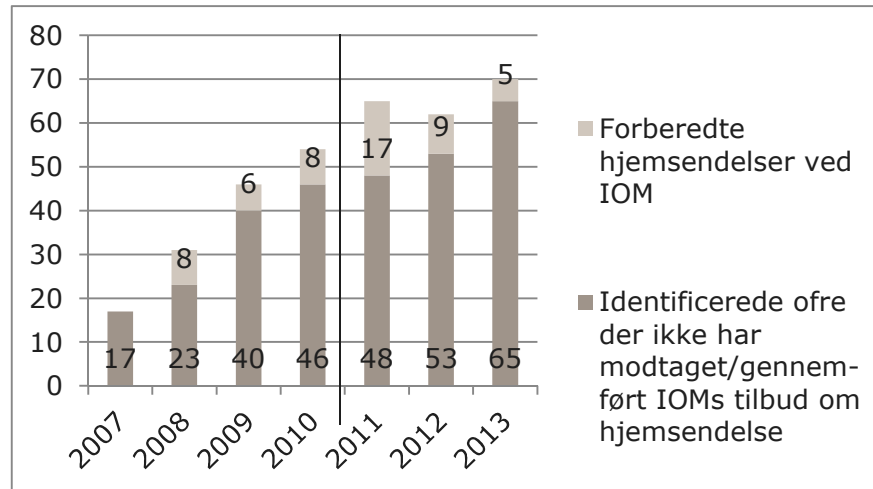
Ifølge tal fra IOM er der i perioden for indeværende handlingsplan årligt gennemført 11-13 forberedte hjemsendelser. I 2008, da Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, US og IOM gennemførte et indledende pilotprojekt, var der fem hjemsendelser af ofre for menneskehandel. Samlet set er det en relativt lille del af de identificerede ofre, der gennemfører en forberedt hjemsendelse – antallet af hjemsendelser udgør 17 % af antallet af identificerede ofre i perioden siden 2008, hvor hjemsendelsesordningen har været i kraft. Antallet af hjemsendelser pr. år er dog over den samlede periode steget i takt med, at flere ofre er blevet identificeret, omend den årlige stigning er stagneret i årene 2011-2013.²⁰ Til dette billede hører, at hjemsendelsesprogrammet blev ændret i 2013 og derfor lå stille i en periode, herunder i forbindelse med kontraktindgåelse med IOM.

Udlændingestyrelsen opgør forberedte hjemsendelser på baggrund af året for handelsvurderingen.

¹⁹ Antal forberedte hjemsendelser: IOM, *IOM AVR of VoTs from Denmark 2008-2013 - Updated 3 January 2014*. Antal identificerede ofre, der ikke har modtaget/gennemført forberedt hjemsendelse er opgjort på basis af CMMs opgørelser over samlede antal identificerede ofre.

²⁰ Til dette billede hører et forventet 'efterslæb', da en del af de identificerede ofre i eksempelvis 2013 må forventes endnu ikke at have gennemført forberedt hjemsendelse – se iøvrigt figur 5 nedenfor.

Figur 5 Forberedte hjemsendelser p.b.a. året for handelsvurdering²¹



Ser man på de år, hvor hjemsendelsesordningen har været i kraft, fremgår det, at målsætningen om, at en relativt større andel af ofrene for menneskehandel tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, er opnået. 20 % af ofrene identificeret i perioden 2008-2010 har gennemført en forberedt hjemsendelse – det samme gælder 26 % af ofrene identificeret i 2011-2012 under den nuværende handlingsplan.²²

Evaluering af hjemsendelsesprogram

Som anbefalet i evalueringen af den tidligere handlingsplan, er der foretaget en evaluering i 2012 af ordningen for forberedt hjemsendelse. I 2013 er programmet for den forberedte hjemsendelse blevet justeret og forlænget til og med den 31. december 2014. Programmet er blevet justeret i overensstemmelse med flere af de anbefalinger, som blev fremsat i evalueringsrapporten, og justeringerne er finansieret gennem midler afsat på finansloven for 2013.

Justering af hjemsendelsesprogram

Justeringerne indebærer blandt andet, at reintegrationsperioden er udvidet fra tre til seks måneder, at den månedlige finansielle støtte er forhøjet fra 150 USD til 200 USD, og at ofre, som forsørger mindreårige børn, modtager en fordoblet finansiell støtte. Ydelsen, der går til opstart af virksomhed, uddannelse etc. forhøjet fra max. 3.000 USD til max. 4.500 USD. Den individuelle støtte er også gjort mere fleksibel, således at der kan skabes mere individuelle reintegrationsforløb.

Endvidere er der foretaget justeringer, som forpligter IOM til i højere grad at give løbende tilbagemeldinger om reintegrationsforløbene.

Formidling af gode historier

Som også nævnt ovenfor, har CMM har fået produceret filmen ”The Return”, der viser kvinder handlet fra Nigeria til Danmark, der vender hjem til Nigeria og starter små virksomheder. Filmen anvendes som oplysning og motivation for kvinder i det opsøgende arbejde og i refleksionsperioden.

²¹ Udlændingestyrelsens opgørelse pr. 24. juni 2014. Antallet af forberedte hjemsendelser er opgjort på baggrund af årstallet for handelsvurderingen, og tallene er derfor ikke stationære. Yderligere én person identificeret i 2014 har gennemført en forberedt hjemsendelse.

²² Andel for 2013 er ikke medtaget, da det må formodes, at en del relativt stor den af ofrene identificeret i 2013 endnu ikke har gennemført deres forberedte hjemsendelse.

Forlængelse af re- fleksionsperiode

Uden at være en del af handlingsplanen, er der gennemført en lovændring, der indebærer en forlængelse af refleksionsperioden. Med lov nr. 432 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel) blev den såkaldte udvidede refleksionsperiode i udlændingelovens § 33, stk. 14, forlængt fra 100 til 120 dage. Refleksionsperioden, der gives til ofre for menneskehandel, som ikke har lovligt opholdsgrundlag og derfor skal udrejse af Danmark, var tidligere 30 dage med mulighed for 70 dages forlængelse, men er efter lovændringen 30 dage med 90 dages forlængelse, hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. I refleksionsperioden får ofrene særlige indkvarterings tilbud, mulighed for udvidet sundhedsbehandling samt psykologisk og socialpædagogisk hjælp efter behov. Disse tilbud gives til ofre for menneskehandel ud over de normale indkvarterings-, sundheds- og undervisningstilbud, som omfatter alle udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelse.

5.3 Begrænsning af efterspørgslen på ydelser

Handlingsplanen opstiller følgende målsætninger inden for dette indsatsområde:

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

Ifølge handlingsplanen foregår den forebyggende indsats både nationalt og gennem internationalt samarbejde. På nationalt plan har der været fokus på at begrænse efterspørgslen efter køb af seksuelle ydelser med gennemførelsen af en række kampagner. Om det internationale samarbejde, se afsnit 5.4.

5.3.1 Kortlægning af prostitutionsefterspørgsel

Som led i aktiviteterne relateret til delmålene under dette indsatsområde, blev der i sommeren 2013 udarbejdet og offentliggjort en rapport af Rambøll om kortlægning af prostitutionsefterspørgslen i Danmark med særligt fokus på menneskehandel. Formålet med kortlægningen af prostitutionsefterspørgslen blandt danske mænd var bl.a. 'at opnå viden om omfang af og karakteristika hos sexkunder samt bevæggrunde og holdninger til sexkøb – herunder køb af sex hos handlede kvinder'.²³ Kortlægningen skal danne grundlag for det videre arbejde med en kommende kampagner mod menneskehandel.

Rapporten viser bl.a., at 15,5 % af danske mænd har erfaring med købesex og størstedelen af denne gruppe, 60 %, kommer i kontakt med prostituerede på en massageklinik eller et bordel. Relateret til aspektet om handlede kvinder i prostitution konkluderer rapporten, at syv ud af ti mænd tager afstand til købesex med handlede kvinder og mener, at det er forkert.

²³ Rambøll-rapport, maj 2013: Kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, s. 1. I forlængelse af kortlægningen er der udarbejdet en kommunikationsstrategi til brug i forbindelse med fremtidige kampagner.

Det er ikke på baggrund af den nævnte rapport muligt at vurdere, hvorvidt efterspørgsel efter ydelser fra ofre for menneskehandel er blevet begrænset. Det hænger primært sammen med, at rapporten fungerer som en baselineundersøgelse for evt. fremtidige målinger og vidensgrundlag for fremtidige kampagner og oplysningsaktiviteter. Samtidig kan det bemærkes, at der ikke er opstillet kvantitative indikatorer eller estimater, der belyser en sammenhæng mellem andelen af handlede i prostitution og prostitutionsefterspørgslen. Foruden Claus Laurtups rapport fra 2005,²⁴ der alene undersøgte danske mænds erfaringer med prostituerede, eksisterer der ikke et målbart sammenligningsgrundlag for at se på udviklingen i prostitutionsefterspørgslen i relation til menneskehandel. Det er således evalueringens vurdering, at der i senere kortlægninger bør tilstræbes en klarere sondring mellem køb af sex med prostituerede og køb af sex med handlede i prostitution. Det bør også overvejes at inkludere fokus på mandlig prostitution.

Derudover undersøger denne kortlægning kun et hjørne af former for menneskehandel, idet der ikke er lavet tilsvarende omfattende kortlægning af handel med mindreårige eller tvangsarbejde. For at få et fyldestgørende billede af udvikling i efterspørgslen af ydelser fra menneskehandlede, bør der laves lignende kortlægninger af udnyttelse til tvangsarbejde og, om muligt, handel med mindreårige. Ligesom kortlægningen af efterspørgsel efter handlede i prostitution undersøger det bredere prostitutionsfelt, kunne man overveje at undersøge udnyttelse til tvangsarbejde ved en kortlægning af erfaringer og holdninger til social dumping, eller man kunne overveje mere målrettede kvantitative tilgange (målrettet eks. offentlige og private arbejdsgivere, fagforeninger og migrantmiljøer) eller kvalitative metoder. Handel med mindreårige er mere udfordrende at kortlægge, omend et kvalitativt studie kombineret med analyse af eksisterende data om eks. forsvundne uledsagede mindreårige kunne bidrage til at tilvejebringe viden for tilrettelæggelse af den fremtidige indsats.

Holder man målopfyldelsen op imod, hvad de interviewede aktører fra politiet og Arbejdstilsynet siger, er deres vurdering, at efterspørgslen på ydelser ikke er faldet, selvom der bliver ydet en god indsats i forhold til tilgængelige ressourcer. Det er ikke muligt at vurdere den faktiske udvikling i efterspørgslen, men aktørerne peger på indikatorer som i en stigning af antallet af bordeller, lavere priser på prostitutionsydelser, flere udlændige med spanske eller italienske opholdstilladelser samt flere arbejdsmiljøovertrædelser på danske arbejdspladser og i private hjem.

Desuden er der indikationer, der tyder på, at overtrædelserne har en grov karakter. For eksempel oplyser flere aktører, at en del udenlandske prostituerede bor i faldfærdige huse på landet rundt omkring i Danmark. De oplyser, at det ikke er ualmindeligt, at de prostituerede betaler en husleje på 30.000 kr. om måneden, at de bor alene og at de bliver flyttet rundt med henblik på, at kunderne løbende kan få adgang til 'nye' prostituerede.

²⁴ Der blev i 2005 udarbejdet en rapport af Claus Laurtup for Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, 'Det skal ikke bare være en krop mod krop-oplevelse', der undersøgte danske mænds erfaringer med prostituerede.

5.3.2 Oplysnings- og forebyggelseskampagner

Ud med bagmændene

I 2011 gennemførte CMM kampagnen ”Ud med bagmændene”. Den var oprindeligt planlagt til at skulle være gennemført i 2010 i den forrige handleplansperiode men blev udskudt til efteråret 2011.

”Ud med bagmændene” havde til formål, at:

- Bevidstgøre, især unge (potentielle) sexkunder, om handlen med kvinder til prostitution og skærpe danskernes bevidsthed om menneskehandel i Danmark.
- Oplyse om, at trusler, tvang og udnyttelse ikke nødvendigvis kan ses på ofre for menneskehandel, men at der er signaler, man kan holde øje med.
- Forebygge menneskehandel i Danmark.

Efter gennemførelsen af kampagnen, blev der gennemført en undersøgelse, der viste, at 58 % af befolkningen (i alderen 18-74) havde hørt om menneskehandel til prostitution i løbet af den foregående måned.²⁵ Heraf gav 24 % udtryk for, at de havde fået ny viden om menneskehandel, og at 48 % havde tænkt over menneskehandel til prostitution. Da målet med kampagnen var at oplyse om emnet via genereret medieomtale, må dette vurderes at være opfyldt. Selve indholdet af kampagnen er ikke blevet vurderet i forbindelse med denne evaluering.

Ligeledes blev en mindre kampagne under overskriften ”Mennesker fjernes uden ansvar” gennemført af et reklamebureau i 2012 med bidrag fra CMM.

Rettet mod den brede befolkning

Der er afsat 2,7 mio. kr. på finansloven for 2013 (dvs. midler udover det, der er afsat til handleplanen) til at gennemføre en eller flere kampagner mod menneskehandel med fokus på handel til prostitution og tvangsarbejde rettet mod den brede befolkning. I efteråret 2013 udbød Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold således en kampagne mod menneskehandel, som forventes at løbe fra foråret 2014 og året ud. Kampagnen er udbudt efter resultaterne af Rambølls kortlægning.

Rettet mod unge

Derudover har CMM udarbejdet en hjemmeside/vidensplatform til udskolings elever i folkeskolen, som forventes offentliggjort i marts 2014. Siden henvender sig til denne målgruppe, da det erfaringsmæssigt er den aldersgruppe, der hyppigst efterspørger information.

Aktører på tværs af aktortyper vurderer, at kampagner er en relevant aktivitet, som kan være med til at sætte fokus på menneskehandel i befolkningen. De mener endvidere, at det dog kun er via løbende kampagner, at man kan flytte holdninger og begrænse efterspørgslen på prostitution og billig arbejdskraft, som involverer handlede. Med henblik på at skærpe befolkningens retsbevidsthed om menneskehandel og områdets alvor bør kampagnerne inkludere et fokus på domfældelser og konsekvenserne af at komme i konflikt med loven. I tillæg hertil er det evaluators vurdering, at det er væsentligt også at fokusere på, at der er tale om grove krænkelse

²⁵ YouGov Omnibus, december 2011.

af de handledes rettigheder, samt være bevidst om sondringen mellem køb af sex generelt og køb af sex fra handlede.

Erfaringer fra andre lande samt kommunikationsstrategi

Den i handlingsplanen forudsete afdækning af erfaringer fra andre lande om effektiv kommunikation med henblik på at begrænse prostitutionsefterspørgslen i forhold til ofre for menneskehandel, er endnu ikke igangsat, men der er ifølge CMM afsat ressourcer til en sådan undersøgelse i 2014.

5.4 International forebyggelse

Handlingsplanen opstiller følgende målsætninger inden for dette indsatsområde:

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

Ovenstående mål er i handlingsplanen operationaliseret i følgende nye aktiviteter, som bliver vurderet med blik for målopfyldelse i de følgende afsnit:

- Muligheder for at yde støtte til udviklingsprojekter undersøger – herunder via bevilling til FN's Befolkningsskuffond (UNFPA)
- Gennemførelse af projekt under Østersørådets Task Force til bekæmpelse af menneskehandel
- Muligt samarbejde med/støtte til European Institute for Gender Equality (EIGE)
- Fortsættelse af projekt finansieret under Naboskabsprogrammet
- Kurser og foredrag for danske diplomater og konsulært personale
- Træning af ambassade ansatte fra relevante ambassader i København.

5.4.1 Internationalt samarbejde

Støtte via udviklingsprojekter

Tidsrammen for implementering af et igangværende projekt via UNFPA løber frem til udgangen af 2014. UNFPA har i 2012 re-orienteret projektet således, at der kommer mere fokus på beskyttelse af vidner, støtte til shelters/screening, samt kapacitetsopbygning for såkaldt psykosociale rådgivere, hvilket er i overensstemmelse med danske prioriteringer.

Østersørådet

Under Østersørådets Task Force til bekæmpelse af menneskehandel er der ydet et dansk bidrag til et projekt om oplysning og træning for relevante aktører i menne-

skehandel til tvangsarbejde, der også er støttet af EU-midler. Projektet forløb 2012-2013. CMM afholdt en kick-off workshop for den danske fagbevægelse 31. oktober 2012 som del af det danske bidrag til projektet.

Styrket nordisk samarbejde

CMM har taget initiativ til at starte et Nordisk Netværk om menneskehandel med fokus på handel med mindreårige. Netværket holdt sit første møde i oktober 2013 med deltagelse af repræsentanter fra Norge, Sverige, Finland og Danmark. Næste netværksmøde holdes i april 2014.

EU/internationalt samarbejde

Danmark er aktivt deltagende i fora vedrørende menneskehandel i regi af Europarådet, FN og EU. Herunder i EU's NREM-netværk (National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms), der mødes to gange om året til to-dags konferencer og drøftelser.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold havde planlagt at benytte European Institute for Gender Equality (EIGE) til at styrke den internationale/europæiske indsats, men EIGE har ifølge ministeriet ikke på nuværende tidspunkt planer om en indsats på området.

5.4.2 Naboskabsprogrammet

Anti-trafficking

Anti-trafficking programmet i Ukraine, Hviderusland og Moldova under Naboskabsprogrammet er gennemført med en forlængelse (konsolideringsfase, fase III) i 2012 – 2013 med et samlet budget på 15 millioner DKK. Partnerne var IOM og lokale NGO'er.

Programmet havde følgende overordnede mål:

- Lovgivningsrammen for National Referral Mechanism (NRM) skal være i overensstemmelse med internationale standarder, ligesom den vedtages og fremmes af nøgleinteressenterne.
- Der skal blandt statslige og ikke-statslige aktører være tilstrækkelig kapacitet til at identificere og hjælpe ofre for menneskehandel.
- Eksterne og interne NRM monitorering og evaluering samt kvalitetssikring skal være på plads.

Et review konkluderede i 2011, at programmet i 'væsentlig grad havde fremmet bekæmpelsen af handel særligt for så vidt angår opbyggelsen af nationale rammer, assistance til ofre og forebyggelse'.

5.4.3 Ambassadeansatte

Undervisning af diplomater og konsuler personale

Rigspolitiet og CMM har i 2013 og 2014 undervist danske diplomater og konsuler personale, der skulle udstationeres i højrisikolande vedrørende menneskehandel og indikatorerne herpå. Tilbagemeldingerne fra før-udsendelseskurset var gode.

Menneskehandel er nu inkluderet i Udenrigsministeriets konsulære håndbog, og der er planer om, at CMM skal samle en informationspakke, som kan sendes til relevante ambassader.

Et planlagt træningsprogram for ansatte på ambassader i København er under udarbejdelse. CMM har dog set sig nødsaget til at rykke undervisningen til 2014.

5.5 Identifikation og straf af bagmænd

Handlingsplanen opstiller følgende målsætning inden for dette indsatsområde:

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

Indsatsområdets overordnede formål er ifølge handlingsplanen at sikre en effektiv politimæssig indsats mod strafbare forhold i forbindelse med menneskehandel. Målet har endvidere været at sikre, at politiet målrettet søger at afdække, efterforske og retsforfølge.

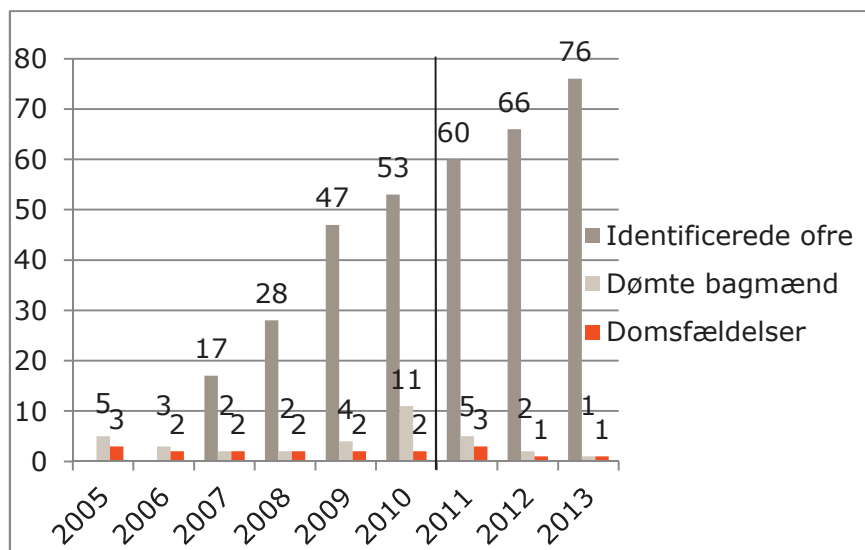
5.5.1 Samlede resultater

I dette afsnit opridses de afledte effekter af den politimæssige indsats i forhold til efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd siden implementeringen af handlingsplanerne til bekæmpelse af menneskehandel. Tallene er baseret på Rigsadvokatens oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a, opdateret 4. oktober 2013.

Nedenstående figur viser, at antallet af bagmænd, der er blevet retsforfulgt og dømt for overtrædelse af straffelovens § 262 a i perioden 2011-2013, er 8 personer, heraf en kvinde. Siden 2007 er 27 bagmænd, heraf to kvinder, blevet retsforfulgt og kendt skyldige i menneskehandel ved højesteret, landretten eller byretten.²⁶

²⁶ Justitsministeriet har oplyst evaluatoren, at der 8. november 2013 desuden faldt dom i en sag ved Vestre Landsret, hvor en kvinde blev dømt for overtrædelse af straffelovens § 262 a. Ligeledes er der d. 16. april 2014 afsagt en dom af Københavns Byret, hvor otte gerningsmænd blev idømt to år og seks måneders fængsel og en gerningsmand idømt to års fængsel for menneskehandel ifm. prostitution. Sagen involverede 15 ofre (alle rumænske kvinder). Syv kvinder afgav forklaring under sagen. Da disse sager ikke er med i den senest opdaterede udgave af Rigsadvokatens praksisoversigt, er de ikke medtaget i dette kapitels opgørelser.

Figur 6 Oversigt over dømte og domfældelser sammenholdt med antal identificerede*



*Der findes ingen optælling af identificerede ofre for menneskehandel før CMM's oprettelse i 2007. Kilde: Rigsadvokatens oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a, opdateret 4. oktober 2013. Der er faldet en yderligere dom d. 8. november 2013, som ikke er inkluderet i oversigten.

Antallet af dømte bagmænd er faldet år for år siden 2010, imens der samtidig ses en kontinuerlig stigning i antallet af identificerede ofre. Tallene kan ikke direkte sammenlignes for de enkelte år, men afspejler en udvikling, hvor et stigende antal identificerede ikke ledsages af en stigning i antal dømte bagmænd eller domfældelser. Antallet af ofre, der samarbejder med politiet, er ligeledes lavt.²⁷ Det bør her tilføjes, at der d. 16. april 2014 ved Københavns Byret blev afsagt dom i en sag, hvor ni bagmænd blev dømt for menneskehandel, og syv kvinder afgav vidneforklaring. Denne sag alene afspejler en stigning i antal dømte bagmænd sammenlignet med tidligere år og bringer antallet af dømte i 2014 næsten på niveau med antallet af dømte i 2010.²⁸

Fra 2005-2013 blev 35 bagmænd, heraf to kvinder, dømt for overtrædelse af straffelovens § 262 a ved henholdsvis by-, lands- eller Højesteret. Samtlige sager vedrørte prostitution og seksuelle ydelser. Af de 18 domme, hvoraf nogle vedrørte flere bagmænd, var der én domsfældelse i Højesteret; seks i landsretten; og elleve i byretten. Siden 2005 er der blevet afsagt i gennemsnit to domme årligt. Antallet af sager, der behandles ved domstolene, er således stabilt på et lavt niveau i handlingsplanernes periode, hvor der samtidig er sket en stigning i antallet af identificerede ofre.

Der var én frifindelse i 2006 og én i 2008, hvor den tiltalte i stedet blev dømt for rufferi. Ifølge flere interviewpersoner har der været flere sager, hvor tiltale for menneskehandel var på tale, men hvor anklagemyndigheden ikke kunne løfte bevisbyrden. Rigsadvokatens praksisoversigt er her ikke udtømmende, og Rigsadvokaten

²⁷ Se svar på spørgsmål nr. 455 stillet til Justitsministeren, 26. juni 2013, af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

²⁸ Oplyst af Justitsministeriet til evaluator.

katen har kendskab til otte domme, hvor tiltalte er frifundet for menneskehandel. Ifølge Justitsministeriet er der i flere sager i stedet domfældt for rufferi. Dette kan afspejle udfordringer for politi og anklagemyndighed i forhold til at løfte bevisbyrden ved domstolene i relation til menneskehandel.

Strafferammen blev i 2012 forhøjet, således at bagmænd kan idømmes op til 10 års fængsel.²⁹ Den længste straf blev idømt i 2005, hvor en bagmand blev idømt 3 år og ni måneders fængsel. I gennemsnit er de 35 dømte bagmænd blevet idømt to år og fire måneders fængsel. Heraf er 13 blevet idømt indrejseforbud for bestandig, mens 14 gerningspersoner i gennemsnit er blevet idømt indrejseforbud i otte år og tre måneder. Af de otte bagmænd, der blev dømt i årene 2011-2013, blev én idømt indrejseforbud for bestandig. De fik i gennemsnit 10,1 måneders fængsel. Det tyder på, at sagerne fra 2011-2013 har været mindre alvorlige.

De i alt 18 domsfældelser fra 2005-2013 vedrører i alt 80 ofre, som alle var kvinder. Heraf var fire mindreårige (17 år) på gerningstidspunktet. Langt hovedparten var fra EU-lande i Østeuropa (71), mens otte var fra Ghana, Nigeria og Thailand. Et offer blev ikke knyttet til et bestemt land i domsreferatet. Dommen afsagt d. 16. april 2014, der ikke er medregnet i ovenstående opgørelse, vedrører 15 ofre, der alle er kvinder fra Rumænien.³⁰

Blandt de 17 ofre, som vidnede i retssager fra 2011-2013, var 12 fra Østeuropa og fire fra Thailand, mens et offer ikke blev knyttet til et bestemt land i dommen. Således var der i perioden relativt få domme, som vedrørte ofre fra lande udenfor EU's grænser, hvilket kan afspejle særlige udfordringer i at løfte bevisbyrden i sådanne sager.

Samtidig er antallet af sager, hvor ofre vidner, gået ned i perioden 2005-2013.

Tabel 1 Antal ofre som vidner i sager mod bagmænd

| Ofre i alt, som vidner | Antal i alt | Gns. pr. år |
|-------------------------------|--------------------|--------------------|
| 2011-2013 | 17 | 5,7 |
| 2005-10 | 63 | 10,5 |

Mens sagerne i gennemsnit vedrørte 10,5 ofre pr. år i årene 2005-2010 (i alt 63 ofre), vedrørte sagerne i gennemsnit 5,7 ofre per år i årene 2011-2013 (i alt 17 ofre), altså en nedgang i antallet af ofre, der vidner i retssager, på 4,8 ofre per år. Der er givet sager, hvor ikke alle involverede ofre vidner, så der er ingen direkte sammenhæng mellem antal sager, ofre og ofre, der vidner. Tallene skal derfor, sammenholdt med antallet af domfældelser, alene ses som en indikator på, at der fortsat er udfordringer forbundet med at få ofre for menneskehandel til at bidrage til efter-

²⁹ Forhøjelsen af strafferammen skete ikke som led i udmøntningen af handleplanen, men med henblik på at bringe dansk ret i overensstemmelse med menneskehandelsdirektivet (2011/36/EU).

³⁰ Oplyst af Justitsministeriet til evaluator.

forskningen og vidne i de relativt få sager, der kommer for domstolene.³¹ En udfordring, der også er fremhævet af flere repræsentanter for politiet samt NGO'er interviewet i forbindelse med evalueringen.

Der har ikke været gennemført en sag ved danske domstole om tvangsarbejde i perioden 2005-2013. De første to sager blev rejst ved byretten i Helsingør i marts 2014. I det ene tilfælde blev de to tiltalte frifundet for overtrædelse af straffelovens § 262 a (men dømt for vold og bedrageri), og den anden sag blev afvist af retten med henvisning til, at anklageskriftet var mangelfuldt. Afgørelserne er efterfølgende blevet anket.

5.5.2 Status på indsatsområdet hovedaktiviteter

I målet om at opretholde effektiv efterforskning og retsforfølgning af strafbare forhold i forbindelse med menneskehandel, skitserer handlingsplanen en række understøttende aktiviteter, som bliver gennemgået i dette afsnit.

Retningslinjer til anklagemyndigheden om tiltalefrafald til ofre

Rigsadvokaten har ved brev af 30. maj 2012 til politikredsene og statsadvokaturerne fastsat retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofre samt CMM's myndighedsrolle.³² Retningslinjerne er i første række en instruks til anklagemyndigheden om i visse tilfælde, når et offer for menneskehandel begår strafbart forhold, at undlade at rejse tiltale mod offeret. Herudover er retningslinjerne tænkt som et redskab for politiet og anklagemyndigheden - og eventuelt andre aktører, herunder forsvarsadvokater og domstole - i forbindelse med disse myndigheders identifikation af ofre for menneskehandel, herunder navnlig i forbindelse med sager om ulovligt ophold og arbejde, ligesom retningslinjerne generelt skal skabe en større forståelse for håndteringen af sager, hvor ofre for menneskehandel allerede er identificeret. Retningslinjerne er udsendt et godt stykke tid efter, at Danmark ratificerede Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel og den efterfølgende ændring af udlændingeloven med § 26a i 2007, der giver hjemmel til at fravige udlændingelovens bestemmelser om udvisning. Rigsadvokatens har dog valgt også at omtale § 26a, selvom Handlingsplanen 2011-2014 ikke indeholder aktiviteter vedrørende denne bestemmelse.

Evaluatoren vurderer, at retningslinjerne har bidraget til en nødvendig præcisering af retspraksis og øget opmærksomhed på aspekter vedrørende menneskehandel for anklagemyndighed, domstole og forsvarsadvokater. Ifølge interviewede retlige aktører er der med udsendelsen af retningslinjerne kommet større fokus på at have øje for menneskehandel i retspraksis og give tiltalefrafald i sager, hvor ofre for menneskehandel med lovligt ophold i Danmark optræder, såfremt der er en sammenhæng mellem deres kriminalitet og deres status som handlede. På baggrund af de nye

³¹ Ifølge svar på spørgsmål nr. 455 stillet til Justitsministeren, 26. juni 2013, af Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik har ofre for menneskehandel i perioden 2007-2012 i otte sager, hvor der er sket domfældelse for overtrædelse af straffelovens § 262 a om menneskehandel, samarbejdet med – og i to sager i et vist omfang samarbejdet med – politiet og anklagemyndigheden. Ifølge oplysninger fra Justitsministeriet til evaluatoren, har syv ofre for menneskehandel vidnet i en sag, hvor der blev afsagt dom d. 16. april 2014.

³² Retningslinjerne af 30. maj 2012 om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel kan hentes fra anklagemyndighedens vidensbase på www.anklagemyndigheden.dk

retningslinjer, indvilliger anklagemyndigheden nu også i, at en sag ankes, selvom ankefristen er sprunget, hvis det viser sig, at domfældte har været udsat for menneskehandel. Området menneskehandel er i advokatkredsene derfor ikke længere et så vanskeligt et område, som det har været. Vurderingen blandt advokater er dog, at det er vigtigt løbende at holde kurser og undervisning for at opretholde og skærpe opmærksomheden om særligt udlændingelovens § 26a.

Ændringer af straffelovens bestemmelser om menneskehandel

I lyset af Europaparlaments og Rådets direktiv af 5. april 2011 om bekæmpelse af menneskehandel, vedtog Folketinget den 20. marts 2012 et lovforslag om udvidelse af straffelovens bestemmelse om menneskehandel. Loven trådte i kraft den 29. marts 2012. Lovændringen indebærer, at definitionen af menneskehandel udvides, sådan at det element i definitionen, som angår 'udnyttelse' fremover også omfatter udnyttelse af en handlet persons strafbare handlinger. Strafferammen for menneskehandel blev herudover forhøjet fra 8 til 10 års fængsel.

Endvidere indebærer lovændringen, at danske statsborgere og personer, der har fast ophold her i landet, kan retsforfølges ved de danske domstole for menneskehandel begået i udlandet, også selvom handlingen ikke er strafbar efter lovgivningen på gerningsstedet. Det vil sige, at der ikke længere stilles krav om dobbelt strafbarhed.

Med lovændringen blev den danske straffelovgivning bragt i overensstemmelse med det nye EU-direktiv om menneskehandel.

Den tidligere gennemgang af domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262a de seneste år viser imidlertid, at der til dato ikke foreligger sager, hvor den maksimale strafferamme er udnyttet. Den højeste straf for menneskehandel blev givet i 2005 og lød på tre år og ni måneders fængsel. I perioden 2011-2013 fik de dømte bagmænd i snit 10,1 måneders fængsel. Samlet set har den gennemsnitlige strafudmåling for dømte bagmænd i perioden 2007-2013 været to år og fire måneders fængsel.

Politiets koordinerende aktiviteter

Rigspolitiet har i 2013 afholdt det årlige møde i følgegruppen for politiets indsats mod menneskehandlens bagmænd (tidl. prostitutionens bagmænd), hvor der blev gjort status over den politimæssige indsats mod menneskehandlens bagmænd.

Undervisning af dommere og advokater

Der er igangsat aktivitet under indsatsområdet. Som et initiativ, der ikke er beskrevet i handlingsplanen, er Rigsadvokaten i færd med at sammenskrive og revidere de eksisterende retningslinjer til anklagemyndigheden om behandling af sager om menneskehandel, herunder håndteringen af ofrene. Retningslinjerne vil omfatte alle relevante sagsbehandlingsskridt inden for anklagemyndighedens ansvarsområde, ligesom væsentlige sagsbehandlingsskridt i forbindelse med politiets håndtering af ofrene vil blive beskrevet. Retningslinjerne vil således få et bredere sigte end den indsats, der i handlingsplanen er beskrevet som retsforfølgelse af bagmændene. De nye retningslinjer forventes at blive offentliggjort i løbet af 2014, og forventes tillige at blive fulgt op af undervisning af politiet og anklagemyndigheden i håndtering af disse sager.

På nuværende tidspunkt indgår udlændingelovens § 26a allerede som en fast bestanddel i undervisningen på Rigsadvokatens kursus om udvisning af udlændinge, der udbydes ca. en gang årligt. Derudover er dommere blevet undervist i menne-

skehandel til prostitution og tvangsarbejde på Domstolsakademiet under Domstolsstyrelsen i april 2012. CMM har desuden undervist knap 25 jurister og anklagere fra Nordsjællands Politi samt bidraget til undervisning af anklagere i regi af Rigsadvokaten.

Initiativer der ikke er beskrevet i handlingsplanen

På Justitsministeriets foranledning blev der med lov nr. 432 af 1. maj 2013 gennemført en ændring i udlændingeloven (bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel).³³ Der blev indført en selvstændig bestemmelse i udlændingelovens § 9c, stk. 5, hvorefter der kan gives midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, hvis tilstedeværelse her i landet er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgningens mæssige hensyn. Opholdstilladelsen er gældende, så længe efterforskningen eller retsforfølgningen står på. Bestemmelsen omfatter bl.a. ofre for menneskehandel, som skal vidne mod bagmænd. Lovændringen indbefattede også den såkaldte udvidede refleksionsperiode.³⁴ Denne aktivitet er relateret til indsatsområdet, men ligger uden for handlingsplanens planlagte aktiviteter.

Interviewdata viser, at retlige og øvrige aktører vurderer, at de retlige rammer og bestemmelser i udlændingelovens opsamlende § 9c, stk. 5 i princippet fremmer opholdsmulighederne for ofre for menneskehandel. I praksis er det dog endnu ikke set, at bestemmelsen har fundet anvendelse i sager om menneskehandel. Der kunne med fordel arbejdes på at skabe synlighed om bestemmelsen og dermed fremme paragraffens anvendelse i relation til ofre for menneskehandel. Det er derfor evaluators vurdering, at det er positivt, at bestemmelsen bliver beskrevet i de nye retningslinjer til politi og anklagemyndighed.

5.6 Delkonklusioner og anbefalinger

5.6.1 Ofre for menneskehandel identificeres

De overordnede målsætninger på dette område vurderes at være delvist opnået. Flere ofre identificeres, herunder også inden for tvangsarbejde og personer handlet til kriminelle handlinger. Der kan dog ikke aflæses en entydig udvikling frem imod, at en større andel identificeres via det opsøgende arbejde.

Aktiviteterne er overordnet gennemført som planlagt, og særligt indsatsens sundhedstilbud vurderes som attraktive for kvinder handlet til prostitution og fremmer deres adgang til sundhedstilbud. Ligeledes øger det opsøgende arbejde viden om rettigheder og muligheder hos ofrene for menneskehandel – særligt for kvinder handlet til prostitution, som indsatsen især retter sig imod.

Retningslinjer og indikatorer for identifikation er udviklet og effektivt implementeret på tværs af aktører, og et stort antal ansatte, særligt i SKAT og Arbejdstilsynet, er blevet undervist. Anklagemyndigheden og politiet har ligeledes sat identifikation af ofre for menneskehandel på dagsordenen. Det vurderes dog, at ikke alle politi-

³³ Lovændringen var et regeringsinitiativ, der gennemførtes som en del af udmøntningen af regeringsgrundlaget ”Et Danmark, der står sammen”.

³⁴ Se kapitel 5.2.2 Forberedt hjemsendelse.

kredse prioriterer området lige højt, og at det opsøgende arbejde i fængsler har været hæmmet af, at Kriminalforsorgen ikke har været inddraget som en del af handlingsplanen.

De planlagte aktiviteter er i det store og hele gennemført i forhold til de nye fokusområder vedrørende tvangsarbejde og mindreårige, omend det tager tid at få aktiviteterne omsat til konkrete resultater i form af flere identificerede. Erfaringen og den lidt sene timing hvad angår aktiviteter rettet mod mindreårige afspejler, at det er en udfordring at få denne indsats forankret hos aktørerne. Der hersker ligeledes tvivl om, i hvor stor udstrækning problemet med mindreårige er presserende og hvad omfanget er – der mangler viden på området. Det betyder i sidste ende, at indsatsens relevans kan blive betvivlet af de involverede aktører.

Det er evaluators vurdering, at der kan være behov for en oplysningsindsats målrettet ofre for tvangsarbejde og målgrupper, der eksempelvis ikke kan benytte de eksisterende sociale tilbud, der henvender sig til handlede kvinder i prostitution.

Målsætningen om, at flere borgere i Danmark ved, hvor de kan henvende sig, hvis de får kendskab til menneskehandel, er det ikke muligt at vurdere.

5.6.2 Ofre for menneskehandel får optimal støtte

Alle identificerede ofre får menneskehandel for tilbudt støtte og særlige indkvarteringstilbud. Ofre uden lovligt ophold for forlænget udrejsefrist i form af refleksionsperioden. Under refleksionsperioden er der – udover de sædvanlige tilbud til alle under US's forsørgelse – adgang til særlig indkvartering, sundbehandling samt psykologisk og socialpædagogisk hjælp.

Der er etableret indkvarteringstilbud for mandlige ofre og ansat en ekstra socialarbejder hos CMM for at styrke tilliden gennem en tidlig oplysningsindsats. Igangsatte vejledningsaktiviteter, som de fremgår at de modtagne statusrapporter, fokuserer på forberedt hjemsendelse, da det er hovedtilbuddet til handlede uden lovligt ophold, frem for, som ellers også formuleret i handlingsplanen, på andre muligheder for støtte og ophold i Danmark.

Det er evaluators vurdering, at vejledningen af de handlede fra CMM og andre sociale aktører er god, omend NGO'er giver udtryk for, at de savner reel viden om reintegrationsforløbenes eventuelle problemer, succesrate og bæredygtighed for at kunne vejlede kvalificeret, da CMM's film om hjemsendelse fokuseret på det gode eksempel ikke nødvendigvis afspejler virkeligheden, og derfor i praksis mere har karakter af et debatoplæg for de handlede kvinder end egentlig oplysning.

Det er stadig relativt få ofre, der tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, omend andelen er steget svagt under den indeværende handlingsplan. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af den forlængede refleksionsperiode, reintegrationsperiode og forhøjede støtte, men ændringerne vurderes som skridt i den rigtige retning af de forskellige aktører. Rammevilkårene for ofrene taget i betragtning er det dog evaluators forventning, at en fortsat stor del af de identificerede ofre for men-

neskehandel vil afstå fra at tage imod og gennemføre en forberedt hjemsendelse. Se mere herom i kapitel 6.

5.6.3 Efterspørgsel på ydelser fra menneskehandlede begrænses

Samlet kan det konkluderes, at de fleste af indsatsområdets aktiviteter er gennemførte eller igangsatte (afdækning af erfaringer fra andre lande om effektiv kommunikation med henblik på at begrænse efterspørgslen på prostitution, der involverer handlede, vil ifølge CMM munde ud i en undersøgelse og opsamling i 2014). Det har ikke været muligt i evalueringen at vurdere, i hvilken grad målsætningerne er opfyldt, da der ikke er opstillet målbare succeskriterier.

Kampagnen ”Ud med bagmændene” blev gennemført i 2011 med det overordnede formål at oplyse og bevidstgøre befolkningen om menneskehandel til prostitution. En efterfølgende undersøgelse viste, at over halvdelen af befolkningen havde hørt om ”menneskehandel til prostitution” i kampagneperioden.

I senere kortlægninger af efterspørgsel bør der overvejes et styrket fokus på køb af sex med handlede i prostitution frem for på den generelle prostitutionsefterspørgsel. Det bør også overvejes at inkludere mandlig prostitution.

For at få et fyldestgørende billede af udvikling i efterspørgslen af ydelser fra menneskehandlede er det evaluators vurdering, at der bør udarbejdes redegørelser eller kortlægninger af udnyttelse til tvangsarbejde og handel med mindreårige.

5.6.4 Menneskehandel forebygges internationalt

Danmark er aktivt deltagende i fora vedrørende menneskehandel i regi af Europarådet, FN og EU. Aktiviteterne på dette indsatsområde hvad angår internationalt samarbejde, inklusiv under Naboskabsprogrammet, er afviklet som planlagt. Det er dog ikke muligt inden for rammerne af denne evaluering at vurdere effekten af indsatserne. Udenrigsministeriet forudser en fokusering af den fremtidige indsats, så den ikke spreder sig over så mange delprojekter som i dag.

Nogle danske diplomater og ambassade-ansatte er undervist på før-udsendelseskursus, omend denne aktivitet først er kommet op at stå i 2013. Indsatsen rettet mod relevante ambassader i København er blevet udsat, så den ved udgangen af februar 2014 endnu ikke er igangsat.

5.6.5 Bagmænd identificeres og straffes

Samlet set er det et lille statistisk grundlag at konkludere på, hvad angår resultater af indsatsen overfor bagmænd. At der er afsagt få domme, og at der ikke har været ført sager ved danske domstole, hvor nogen er dømt for menneskehandel til tvangsarbejde fra 2005-2013 kan pege i forskellige retninger:

- At det er vanskeligt at samle beviser mod bagmænd, hvoraf nogen befinder sig uden for Danmarks grænser, og at det er en stor udfordring at få ofre (særligt fra lande udenfor Europa) til at melde bagmænd og til at vidne.
- At det er vanskeligt at løfte bevisbyrden i forhold til overtrædelse af straffelovens § 262 a, hvorfor der i stedet domfældes for eksempelvis rufferi.
- At politi og anklagemyndigheden ikke har identificeret sager, som kræver udnyttelse af den øgede strafrette på 8-10 års fængsel; eller at denne type sager ikke findes i Danmark pga. relativ stor kontrol med arbejdsmarkedet og prostitutionsmiljøet og det landsdækkende forebyggende arbejde.
- At den præventive indsats i nogen grad virker over for bagmænd, der handler med kvinder til prostitution fra Østeuropa, men at indsatsen har mindre (eller ringe) virkning ift. bagmænd, der handler med kvinder fra lande uden for EU.
- At det først er nu, at den målrettede indsats mod tvangsarbejde er ved at materialisere sig, således at det er muligt at føre sager mod bagmændene ved de danske domstole.

Myndigheder, Rigsadvokaten, Rigspolitiet og CMM har gennemført hovedparten af aktiviteterne målrettet effektiv efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel og hertil relaterede strafbare forhold i Danmark, som er beskrevet i handlingsplanen. Desuden er Rigsadvokaten ved at udarbejde retningslinjer, der får karakter af en sagsbehandlermanual. Herudover har også Justitsministeriet gennemført aktiviteter, der ligger ud over de aktiviteter, der er beskrevet i handlingsplanen. Det drejer sig om indførelsen af § 9c stk. 5 i udlændingeloven samt den udvidede refleksionsperiode.

Der er dog stadig behov for, at der gennemføres løbende undervisning af eksisterende og nye procedurer for relevante aktører, inklusive NGO'er, med henblik på at opretholde fokus på effektiv håndtering af sager om menneskehandel – både hvad angår ofre og bagmænd.

Det har ikke været muligt for evaluatoren at vurdere virkningen af den ændrede lovgivning på området, eftersom lovændringer er gennemført for nylig, og da der, så vidt det er oplyst, ikke er retspraksis, hvori det nye retsgrundlag anvendes. Flere af lovændringerne har karakter af kodificering af praksis.

5.6.6 Indikatorer og målbare succeskriterier

Samlet set vanskeliggøres vurderingen af målopfyldelse af, at der ikke er sat måltal på de resultater, der søges opnået med handlingsplanen. Målene er formuleret sådan, at der skal 'identificeres flere ofre', at det opsøgende arbejde 'udbygges', eller at 'flere børn og unge' gøres opmærksom på, hvad menneskehandel er. Samtidig er det givet, at der er mange eksterne faktorer, der indvirker på opnåelsen af resultater, ligesom nogle resultatmål og indikatorer peger i forskellige retninger.

Med henblik på at kunne vurdere indsatsen fremover, kunne man opstille konkrete og målbare succeskriterier for de enkelte indsatser, ligesom man kunne opstille mål eller indikatorer, der i højere grad var rettet mod interne forhold i den forandringsmodel, der ligger til grund for indsatsen, og relationen mellem de forskellige indsatser. Dette kunne give et skarpere blik for, hvilke aktiviteter, der virker efter hensigten både på kort og på langt sigt.

Sådanne indikatorer kunne inkludere:

- Forholdet mellem antallet af identificerede ofre, og antallet af ofre, der tager imod støtte, inkl. forberedt hjemsendelse
- Forholdet mellem antallet af ofre, der siger ja til en forberedt hjemsendelse og antallet, der gennemfører den
- Antal identificerede handlede, der forsvinder
- Antal gengangere
- Forholdet mellem antal identificerede ofre og antal dømte bagmænd (og/eller retssager) og udviklingen af antal retssager per år inddelt tematisk (prostitution, tvangsarbejde, mindreårige, mv.)
- Andel af identificerede ofre ved razziaer sammenholdt med det samlede antal anholdte ved razziaer, inddelt tematisk (prostitution, tvangsarbejde, køn, mindreårige, mv.)
- Antallet af identificerede via den sociale indsats sammenholdt med antallet af identificerede via den politimæssige indsats
- Andelen af ofre, der kommer i varetægt/fængsles i relation til antallet af ofre, som bliver anbragt på krisecenter, herberger, etc.
- Antallet af hjemsendte ofre, hvor det lykkes at igangsætte bæredygtige projekter efter en forberedt hjemsendelse (dette kan indebære udvidet monitorering)
- Antallet af ofre, der opnår opholdstilladelse, og på hvilket grundlag
- Specifikke måltal for undervisning af de forskellige aktører (hvor mange undervises og i hvilket omfang) samt målsætninger for hvorledes temaet menneskehandel integreres i de forskellige relevante undervisningsinstitutioner og/eller deres efteruddannelse (politi, jura på universitetet, fængselsvæsenet, etc.).
- Måltal for udbredelse af kampagner til specifikke målgrupper og til befolkningen som helhed.

Sådanne specifikke indikatorer kunne med fordel indtænkes i den strategiske planlægning af indsatsen, som den formuleres i en kommende handlingsplan.

6 Effektivitet og bæredygtighed

Dette kapitel indeholder en vurdering af indsatsen i forhold til koordination, effektivitet og vidensdeling mellem myndigheder og mellem myndigheder og øvrige relevante aktører. Til sidst i kapitlet vurderes indsatsens bæredygtighed.

Indledningsvist vurderes det organisatoriske set-up, der overordnet vurderes som effektivt.

Dernæst præsenteres enkelte opmærksomhedspunkter, der med fordel kan zoomes ind på. Det drejer sig om nogle temaer, der er gået igen i forbindelse med dataindsamlingen, og som potentielt kan være områder, der kan bidrage til at øge effektiviteten af den fremtidige indsats:

- Informationsdeling og –flow
- De retlige rammer
- Den politimæssige og den sociale indsats
- Indsatsen rettet mod tvangsarbejde
- Grænseflader, køn og visse kriminalitetstyper
- Forberedt hjemsendelse.

6.1 Organisering

Overordnet er vurderingen blandt aktørerne, at det organisatoriske set-up og koordineringen af indsatsen er god. Enkelte aktører fremhæver endda på baggrund af internationale erfaringer, at myndighedssamarbejdet fremstår som *best practice* internationalt. Aktørerne vurderer, at den brede inddragelse – via den tværministerielle arbejdsgruppe samt den nationale og de seks regionale referencegrupper sammenholdt med CMM som koordinerende organ – i høj grad er befordrende for indsatsen mod menneskehandel. Evalueringen understøtter denne overordnede positive vurdering.

Det er evaluators vurdering, at opbygningen med myndighedssamarbejde på tværs af ministerier og inddragelse af NGO'er og andre sociale aktører i reference- og følgegrupper både på nationalt og regionalt plan er et godt eksempel på, hvordan

komplekse problemstillinger kan gribes an med blik for, at mange forskellige aktører er i spil, som det også er nævnt i kapitel 4 om 'relevans'.

Effektiv konsolidering og indoptagelse

Samtidig er det evaluators vurdering, at samarbejdsstrukturen er blevet konsolideret i løbet af denne handleplan, at aktørerne har påtaget sig deres ansvar, fundet deres roller i den samlede indsats og i stigende grad indoptaget problematikken som en del af deres arbejde. Overordnet vurderes indsatsen og koordineringen heraf således som effektiv.

Det gælder også specifikt CMM's indsats, der på tværs af aktører og især af myndigheder opfattes som kompetent og effektiv.

"CMM er super gode. Virkelig kompetente og dygtige. De vil gerne dele ud af viden og svarer altid hurtigt." *Myndighedsrepræsentant*

Inddragelsen af især SKAT og Arbejdstilsynet på området for tvangsarbejde har fungeret særligt effektivt i relation til efteruddannelse og kompetenceopbygning i disse institutioner. Her har det vist sig effektivt med SKATs oprettelse af en task force og systematisk inddragelse og uddannelse af personale.

Enkelte uklarheder

Enkelte repræsentanter fra politiet mener dog, at ansvaret for bestemte aktiviteter og outputs som eksempelvis undervisning og indikatorer i nogle tilfælde kan tydeliggøres, så det er mere klart, hvem der har ansvar for hvad.

Nogle NGO'er udtrykker, at de oplever, at strukturen ikke altid fremstår klar med CMM som koordinerende myndighed og samtidig udførende instans i forhold til den sociale indsats. Det gælder f.eks. ansvarsfordelingen mellem CMM og Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, hvad angår bevillinger og kontrakter (bevillingsflow). Denne uklarhed hænger sandsynligvis sammen med, at ansvar for bevillinger og kontrakter på baggrund af anbefalinger fra Rigsrevisionen er flyttet fra CMM til Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold. CMM leverer en faglig indstilling til ministeriet i den forbindelse.

Enkelte NGO'er udtrykker desuden ønske om at blive inkluderet i den nationale referencegruppe.

CMM

På baggrund af input fra CMM's medarbejdere, samt andre aktører, vurderes det, at CMM har konsolideret sig som koordinerende myndighed, som udførende i forhold til den sociale indsats og som videns- og ekspertisecenter på området. Samtidig har CMM en pragmatisk tilgang, hvor de er i stand til at udføre deres arbejde og navigere i et felt præget af mange positioner og holdninger. CMM's rolle er veldefineret og centeret rummer stærke personalemæssige kompetencer med en effektiv kombination af socialfaglig viden, praksiserfaring og akademisk teoretisk kompetence.

CMM mangler dog kapacitet i forbindelse med spidsbelastninger og store sager, ligesom juridisk kompetence kunne styrke centeret. Ekspertviden i centeret er sam-

tidig i en vis grad individuelt forankret, så der kunne med fordel arbejdes på at udvikle en intern struktur for vidensdeling.

6.2 Informationsdeling og -flow

Handleplansen er båret af en kompleks organisatorisk struktur med inddragelse af mange aktører. Denne brede inddragelse er klart en styrke ved den eksisterende indsats mod menneskehandel, men stiller samtidig store krav til koordinering, kommunikation og vidensdeling. Dette er indtænkt i organiseringen med den tværministerielle arbejdsgruppe, de seks referencegrupper og i CMM's mandat, der inkluderer koordinering og vidensdeling. CMM indsamler data og inkluderer også de områder i dataindsamlingen, hvor de øvrige aktører i praksis henter information. CMM fungerer i praksis som videnscenter for de øvrige aktører.

CMM gennemfører en række proaktive kommunikationsaktiviteter om indsatsen mod menneskehandel rettet mod samarbejdsaktørerne, ofre for menneskehandel, medierne og den brede befolkning.³⁵ CMM driver blandt andet hjemmesiden Centermodmenneskehandel.dk, som fungerer som opdaterings- og vidensplatform for samarbejdspartnere og andre aktører i bekæmpelsen af menneskehandel (jf. handleplan) og som kilde til informationer om menneskehandel generelt. Herudover er ofre og folk med mistanke om menneskehandel også vigtige målgrupper, som kan finde informationer om rådgivning og henvendelser samt et hotline-nummer.

Hjemmesiden havde i 2013 6.459 unikke besøgende, mod 2012 hvor tallet var 12.721. Det viser et fald på ca. 50 % i sidens trafik i den periode. Besøgsvarigheden er til gengæld blevet længere i 2013 end 2012 med en gennemsnitlig tid på knap 5 minutter mod knap 4 minutter.

Hjemmesiden er en vigtig platform for vidensdeling om menneskehandel blandt de mange involverede aktører, både statslige myndigheder og NGO'er. De fleste interviewpersoner siger da også, at deres primære information om menneskehandel stammer fra CMM og deres hjemmeside, som mange regelmæssigt besøger. Derudover er hjemmesiden en vigtig kilde til information om støtte til de forskellige målgrupper i handleplansen.

Ved en gennemgang af siden vurderer evaluator, at trods det, at CMM i 2013 har fået optimeret hjemmesiden, er der potentiale for yderligere at optimere sidens brugervenlighed for de forskellige målgrupper for at skabe en mere overskuelig og handleplanvejledende hjemmeside. Særligt kunne hjemmesiden i højere grad målrettes ofre for menneskehandel, særligt ved at gøre hjemmesiden og adgangen til hotline mere tilgængelig på engelsk og evt. også andre sprog.³⁶

Spørgsmål om kommunikation, information og vidensdeling er på forskellige måder blevet bragt på banen på tværs af de aktører, der er blevet interviewet i forbindelse med evalueringen. Sammenhængende peger aktørernes vurderinger på, at der

³⁵ Om kampagnen "Ud med bagmændene" se kapitel 5.3.2 om oplysnings- og forebyggelseskampagner.

³⁶ For yderligere analyse af hjemmesiden, inkl. hjemmesidetrafik, se bilag C.

her, på trods af en i udgangspunktet inddragende organisering af indsatsen, er forbedringspotentiale i forhold til implementering af handleplansplanen.

Myndigheder

De forskellige myndigheder, herunder politiet, Udlændingestyrelsen, SKAT, og involverede ministerier, betegner overordnet kommunikationen og vidensdelingen fra CMM som god og oplever, at CMM responderer hurtigt på henvendelser. Samtidig efterlyser flere et nyhedsbrev fra CMM, blandt andet med information om tendenser på området, ikke mindst internationalt.

Interviewpersoner fra nogle myndigheder peger dog på, at informationsflowet kan forbedres for optimal vidensdeling. Det inkluderer kommunikation mellem:

- Forskellige instanser internt i politiet, hvor nogle repræsentanter fra politikredserne efterlyser mere information om trends og verserende sager fra NEC.³⁷
- Kriminalforsorgen og politiet samt CMM.³⁸
- SKAT og CMM: SKATs mistanke om menneskehandel bliver anmeldt til politiet. Politiet vurderer herefter, hvorvidt CMM skal involveres. SKAT peger på, at kommunikationen kunne styrkes ved, at CMM orienterer SKAT om, hvilke indikatorer, der har været afgørende for udfaldet af sager. SKAT vil således kunne opnå fortsat læring i forbindelse med identifikation af mulige ofre. Endvidere vil CMM i deres arbejde ofte få økonomiske oplysninger, der er vigtige for SKAT i forhold til at finde frem til mulige bagmænd og opføre et muligt skatte- og afgiftsmæssigt krav mod disse.
- Alle aktører ved at notater vedrørende menneskehandel, f.eks. fra Rigsadvokaten, forskere, med flere, gøres samlet tilgængelige på CMM's hjemmeside og bliver omtalt i et nyhedsbrev.

NGO'er

Der kan sondres mellem myndigheder og NGO'er, hvor de inddragne myndigheder typisk har en langt mere positiv vurdering af inddragelse og kommunikation, herunder mellem CMM og de øvrige myndigheder, end NGO'erne. Sidstnævnte føler sig i en vis udstrækning afkoblede og savner information samt et forum for erfaringsudveksling, metodeudvikling og koordinering ud over de eksisterende møder i de regionale referencegrupper.

³⁷ Se desuden kapitel 6.4 *Den politimæssige og den sociale indsats*.

³⁸ Se kapitel 4 om relevans vedrørende inddragelse af Kriminalforsorgen som aktør i handleplansplanen.

”Vidensdeling har været fra os [NGOer] til dem [CMM], og mindre den anden vej. Vi har for eksempel ikke indblik i, hvor mange prostituerede eller ofre, der er blevet anholdt. Vi vil gerne med i den nationale referencegruppe.”

”Vi mangler viden om CMM's konkrete indsats – hvor når de ud og hvor meget? De er ikke konkrete i deres afrapportering til NGO'erne. CMM står for den primære kommunikation til politiet og Socialministeriet. Politiet og Udlændingestyrelsen melder ind til CMM, og NGO'erne får ikke altid noget at vide om det. Der er ikke stringent kommunikation udadtil.”

”Vi oplever ingen koordinering. Når vi får øje på en problemstilling, sender vi videre til CMM, udfylder skemaer og diverse. Men vi oplever ikke feedback den anden vej, og bliver ikke orienteret om nye procedurer og tendenser. Det er sjældent, vi modtager tilbagemelding, når vi sender noget. Vi savner meget mere videndeling.”

Behovet for information fra NGO'ernes side omhandler blandt andet behandling og udfald af sager, tilbud i relation til hjemsendelser samt monitorering og status i forhold til hjemsendelser generelt såvel som konkrete hjemsendte. Det vil sige, at organisationerne i deres arbejde med ofre savner information og feedback fra Udlændingestyrelsen og IOM. NGO'erne vurderer, at denne viden er vigtig for, at de kan rådgive målgrupperne, da de i henhold til de formelle procedurer hverken forestår identificering, som CMM tager sig af, eller hjemsendelser, der organiseres af IOM. I den forbindelse betyder det for NGO'erne mindre, om informationen bliver formidlet via CMM, direkte fra andre statslige institutioner eller fra IOM – oplevelsen er, at informationen ikke kommer tilstrækkeligt ud til NGO'erne.³⁹

Desuden er der blandt NGO'erne usikkerhed om, hvilke konkrete støttemuligheder, der er til rådighed, og for hvilke grupper – herunder mænd (mødesteder og indkvartering) og asylansøgere forskellige steder i eller efter asylansøgningsprocessen. Der er ligeledes blandt nogle NGO'er tvivl om, hvorvidt det for eksempel alene er identificeringen samt accepten af en refleksionsperiode og efterfølgende forberedt hjemsendelse, der giver adgang til de sociale tilbud, eller om der (forsat) kan ydes støtte til personer, som eksempelvis skulle takke nej til et refleksionsforløb eller træde ud af programmet (og måske ind igen).

Behovet for mere viden vedrører endelig CMM's afrapportering, der af flere organisationer bliver opfattet som mangelfuld. NGO'erne efterlyser måling på konkrete succeskriterier og afrapportering på potentielt kritiske aspekter af indsatsen. Enkelte foreslår i forlængelse heraf etableringen af en uafhængig rapporteur, som kunne samle op på alle erfaringer og sammenholde den danske indsats med internationale standarder og praksis, herunder Europarådets konvention og EU's rammeafgørelse mod menneskehandel.

6.3 Retlige rammer

Ifølge flere af de involverede aktører, såvel politiet som NGO'er, medfører de lovgivningsmæssige rammer flere begrænsninger for handlingsplanens effektivitet. De fremhæver især sådanne begrænsninger i forhold til støttemuligheder i forbindelse

³⁹ Det bør bemærkes, at et evt. øget informationsflow til NGO'er skal tage hensyn til offentlige myndigheders tavshedspligt og beskyttelse af personfølsomme oplysninger.

med forberedt hjemsendelse og identifikation og straf af bagmænd. Men reelt berører det også indsatsen for identifikation af ofre for menneskehandel. Disse oplevede begrænsninger beskrives i det følgende.

Forberedt hjemsendelse

Handlingsplanen opstiller en målsætning om, at ”en relativt større andel af ofre for menneskehandel tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse”. Særligt NGO’er og repræsentanter for politiet påpeger, at dette endemål for den enkelte betyder, at formodede ofre ofte er tilbageholdende med at lade sig identificere. Hjemsendelse fremstår som den eneste mulighed for ofrene, og de har derfor ikke stærke incitamenter til at samarbejde og bidrage til politiets efterforskning. Uanset om der tildeles tidsbegrænset ophold efter udlændingelovens § 9c, stk. 5, når det er påkrævet af hensyn til efterforskning og retsforfølgning, eller udrejsefristen for et offer for menneskehandel forlænges i medfør af § 33, stk. 14, 3.punkt, er målet, at offeret skal udrejse af Danmark.

Flere interviewpersoner har den opfattelse, at de retlige begrænsninger for tildeling af opholdstilladelse har kontraproduktiv effekt i forhold til ofrenes samarbejdsvilje til at bidrage til efterforskning:

”Ofrene ender alligevel med at blive udvist, selvom de bidrager til efterforskningen. Lovgivningen burde blive lavet om, så der blev givet ophold, hvis de bidrog til efterforskning – det ville give et incitament til at bidrage. Mange af de samme bliver erklæret handlet flere gange – de stikker af fra shelteret, og så dukker de op igen.” *Politirepræsentant*

”Ultimativt kommer de handlede jo hjem. Det er ikke bevist, at i Norge, hvor man har en anden ordening, er der flere kvinder, der vidner. Men det er bevist i Belgien, hvor man kan få ophold, hvis bagmanden bliver dømt. Det burde man også kunne i Danmark.” *NGO-repræsentant*⁴⁰

Flere interviewpersoner fra politiet peger derudover på den negative effekt af, at det ikke er muligt at opnå ophold i Danmark på baggrund af offer-status, er, at politiet ikke får det ønskede input til deres efterforskning, da ofrene ikke føler, at de får noget ud af bidrage.

Mange interviewpersoner påpeger også, at den manglende udsigt til ophold også har negativ indflydelse på støtteforløb og deltagelse i forberedt hjemsendelse. De oplever således, at handlede personer afbryder støtteforløb og forsvinder i stedet for at gennemføre en forberedt hjemsendelse. Årsagen hertil kan dog også være, at menneskehandel fungerer i en kompleks migrationskontekst og international økonomi, hvor de formodede handlede ikke nødvendigvis har interesse i at vende tilbage, ligesom de måske heller ikke opfatter sig selv som handlede, men som (illegale) migranter, der ønsker at finde arbejde.

Eksisterende bestemmelser

Inden for rammerne af eksisterende retlige bestemmelser er alternativer til udvisning og hjemsendelse tildeling af asyl efter udlændingelovens § 7 stk. 1 eller 2,

⁴⁰ For yderligere information om relationen mellem samarbejde og ophold, se eksempelvis: Nordisk Ministerråd, *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*. 2012.

eller humanitær opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9b. Asyl og humanitært ophold er tildelt i meget få sager, der vedrører menneskehandel.⁴¹

En afgørelse om udvisning af ofre for menneskehandel – enten administrativt eller ved dom – skal i medfør af udlændingelovens § 26a ske med særlig hensyntagen til den menneskehandlede persons situation, herunder om den taler imod udvisning. Bestemmelsen fastslår således, ”at der ved afgørelsen om udvisning skal tages særligt hensyn til, om de omstændigheder, der kan begrunde udvisning, er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisningen.”⁴² Ifølge forarbejderne forudsætter anvendelse af bestemmelsen, at det kan lægges til grund, at den pågældende udlænding har været udsat for menneskehandel, at de omstændigheder, der kan begrunde udvisning, relaterer sig til, at den pågældende har været udsat for menneskehandel. § 26a blev tilføjet i udlændingeloven i juni 2007, og Rigsadvokaten offentliggjorde retningslinjer i henhold til bestemmelsen i maj 2012. Der er i forbindelse med udarbejdelsen af denne evaluering ikke udarbejdet en oversigt over praksis vedrørende § 26a i relation til ofre for menneskehandel med lovligt ophold i Danmark.

Indkvartering af asylansøgere

En anden ekstern faktor, der har betydning for en effektiv implementering af handlingsplanen, er de ændrede regler om indkvartering i udlændingelovens § 42 a samt §§ 42 k og 42 l. Bestemmelserne giver mulighed for, at asylansøgere kan indkvarteres uden for centrene, hvis særlige betingelser er opfyldt. Omend intentionen med de ændrede regler har været at forbedre forholdene for asylansøgere, så har der været usikkerhed om Udlændingestyrelsens muligheder for at tage særlige hensyn til handlede og imødekomme deres særlige behov hvad angår indkvartering i lyset af de nye regler for at bo uden for centrene. Det er dog ifølge Justitsministeriet blevet tydeliggjort, at de nye regler ikke har nogen negativ indvirkning i forhold til dette.

Dublin-forordningen

Endelig udtrykker NGO’er, der er i kontakt med handlede asylansøgere, at det kan være værd at undersøge, hvordan praksis i henhold til Dublin-forordningen spiller sammen med den handledes interesser – hvordan der eksempelvis i konkrete sager er taget særlige hensyn, hvis den handlede netværk/bagmænd opererer i det land, der tilbagesendes til, og hvordan den modtagne stats mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger er indgået i vurderingen.

Den retlige regulering og dens oplevede begrænsninger opleves af aktørerne som havende afgørende indvirkning på, hvor effektiv handlingsplanen og dens målopfyldelse vedrørende identifikation og støtte til ofre, hjemsendelse samt retsforfølgning af bagmænd, kan forventes at være i praksis.

Det er evaluators vurdering, at den oplevede negative effekt blandt aktørerne kan afhjælpes gennem:

⁴¹ Udlændingestyrelsen har oplyst, at antallet af udlændinge, som af Udlændingestyrelsen er vurderet udsat for menneskehandel, og som er meddelt asyl, for perioden 2007-2013 udgør ni personer.

⁴² Justitsministeriet, *Retningslinjer om tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, identifikation af ofrene mv.*, 30. maj 2012.

- Oplysningsmateriale om praksis med hensyn til tildeling og fastsættelse af refleksionsperiodens længde efter udlændingelovens § 33, stk. 14.
- Oplysningsmateriale til alle involverede aktører om muligheden for ofre for menneskehandel til at søge asyl eller opholdstilladelse på samme vilkår som andre udlændinge, herunder humanitær opholdstilladelse.
- Information og statistik over anvendelsen af § 9c om tidsbegrænset ophold.
- Information og statistik over anvendelsen af § 26a til at undlade udvisning af ofre for menneskehandel.
- Oplysningsmateriale om, hvordan udlændingelovens indkvarteringsordning kan anvendes af ofre for menneskehandel med respekt for deres behov for beskyttelse og støtte.
- Information om, hvordan og i hvilket omfang, en bagmands tilstedeværelse i modtagerlandet, har haft betydning for vurderingen af hjemsendelsen af offeret.

6.4 Den politimæssige og den sociale indsats

Politiets indsats

Overordnet er det evaluators vurdering, at politiets indsats, viden og opmærksomhed på menneskehandel er øget. Politiet lever op til sine forpligtelser, og indsatsen vurderes positivt. Samtidig er politiet blevet mere sensitive i deres tilgang til udenlandske kvinder i prostitution, da der blandt dem kan være ofre for menneskehandel, og bevidste om eksisterende støttemuligheder for ofre. Dette er blandt andet et resultat af samarbejdet med CMM.

På samme tid opererer politiet inden for nogle rammer, der skaber udfordringer i de enkelte politikredse.

Handlingsplanen tager udgangspunkt i, at politiets indsats blev styrket i forbindelse med den foregående handlingsplan (2007-2010) med Rigspolitiets strategi for en styrket indsats mod prostitutionens bagmænd. Af handlingsplanen 2011-2014 fremgår, at *”der vil således ikke længere være samme behov for den nationale styring af den politimæssige indsats”*.

Denne evaluering viser imidlertid, at der stadig er behov for en central prioritering af indsatsen fra politiets side. Dette viser sig ved politikredses egne vurderinger af, at indsatsen varierer fra politikreds til politikreds, og flere interviewede repræsentanter for politiet efterlyser, at Rigspoliet og NEC kommer yderligere på banen. Ifølge Justitsministeriet udgiver NEC månedligt et nyhedsbrev, der blandt andet beskriver trends og modus operandi på menneskehandelsområdet. Desuden indsamler, analyserer og videreformidler NEC relevante oplysninger via *”Tip politiet”* på politiets hjemmeside eller via politiets hotline vedrørende menneskehandel. Endelig koordinerer NEC to gange årligt ERFA-møder, der samler politikredsenes kontaktpersoner på menneskehandelsområdet. Meldingerne fra de interviewede politirepræsentanter peger på, at sådanne aktiviteter fra Rigspoliet fortsat er rele-

vante, og at der med fordel kan fokuseres yderligere på at synliggøre og forankre informationerne lokalt.

Behovet for en klar central prioritering skal ikke mindst findes i, at menneskehandelssager er komplekse og ressourcekrævende. Fokus på den type sager er således i en vis udstrækning betinget af centrale prioriteringer, og flere repræsentanter fra politikredsene oplever, at de enkelte kredse navigerer efter resultatkontrakter og måltal med følgende ressourceallokeringer, der først og fremmest er struktureret efter kvantitet og antal sagsnumre. Der ligger muligvis her en opgave i at formidle, at den anvendte ressourceallokeringsmodel ifølge Rigspolitiet allerede idag tager højde for at fordele bevillinger til de politikredsene, der varetager straffesager, som vedrører menneskehandel ved at inddrage aktivitetsudviklingen i politikredsene. I resultatkontrakterne for Københavns Politi og Nordjyllands Politi for 2014 er der derudover opstillet lokale mål, der er rettet mod prostitutionens bagmænd og menneskehandel.

Handlingsplanen har uden tvivl været med til at sætte fokus på menneskehandel og bidraget til at øge den politimæssige indsats og efterforskningsmæssige prioritering af området. Med blik for effektens bæredygtighed og den effektive beskyttelse af ofre for menneskehandel bør en fremtidig indsats fortsat tilrettelægges og udmøntes centralt fra Rigspolitiet og spille sammen med interne incitamentsstrukturer i politikredsene. Relevante tiltag i den sammenhæng kunne være konkrete målsætninger for efteruddannelse nationalt og lokalt samt en skarpere prioritering af efterforskning i alle politikredse.

Flere aktører, herunder SKAT og visse politikredse, giver udtryk for, at der er behov for at etablere en taskforce-model inden for politiet, samt mellem SKAT og politiet, der kan sikre, at en kerneenhed i politikredsene kan arbejde systematisk med bekæmpelse af menneskehandel. På den måde kan det sikres, at der på nationalt plan arbejdes ud fra samme viden, indikatorer og målsætninger, og man undgår lokale forskelle i indsatsen og en spredt og, i nogle kredse, ustruktureret vidensopsamling om menneskehandelssager. Antagelsen blandt aktørerne er, at operationaliseringen af taskforce-grupper inden for politiet vil bidrage til, at flere sager om menneskehandel behandles korrekt og metodisk i forhold til at få dømt flere bagmænd.

Endelig finder flere interviewpersoner, at de regionale referencegrupper med fordel kunne organiseres, så de stemmer overens med de enkelte politikredse (der kunne f.eks. deltage to politikredse i hver referencegruppe).

Under interviews udtrykte politiet forhåbninger om, at de to første sager vedrørende tvangsarbejde, der skulle for retten i marts 2014, ville betyde klarhed om retspraksis på dette område og lede til, at flere sager ville blive indbragt for domstolene fremover. Den ene sag endte imidlertid med frifindelse for overtrædelse af straffelovens § 262 a, og den anden sag blev afvist af retten med henvisning til, at anklageskriftet var mangelfuldt. Det indikerer, at retsforfølgning særligt hvad angår menneskehandel til tvangsarbejde fortsat er en udfordring for politi, anklagemyndighed og domstole.

Udover central prioritering af området, efterlyser flere politirepræsentanter information fra NEC om internationale tendenser.

Den sociale indsats

Evalueringen viser desuden, at det kan være en fordel at trække en skarpere grænse mellem politiets og CMM's samt NGO'ernes arbejde, når det kommer til identifikation af ofre. Både politi og NGO'er peger på, at det er en udfordring, når politiet både har med ofre at gøre i forbindelse med identifikation af ofre samt frihedsberøvelse, og samtidig bruge ofre som informanter i en eventuel videre efterforskning. Dertil kommer politiets vurdering af potentielt handlede eventuelle lovovertrædelser og involvering i den endelige hjemsendelse. I det lys vurderes det også fra interviewede politirepræsentanter positivt, at det ikke er politiet, der forestår selve identifikationen af handlede.

Den første kontakt sker dog ofte gennem politiet og dernæst CMM's socialarbejdere. Mødestedet (i København) og det opsøgende arbejde andre steder i landet genererer en vis kontakt, men den egentlige identifikationsproces går ofte først i gang efter kontakt med politiet. Med blik for det væsentlige i at skabe tryghed og ikke mindst tillid, bør det overvejes, hvordan de involverede aktører bliver uddannet i og får udviklet bedre tværgående kompetencer til at møde ofre for menneskehandel, samt i hvordan de bedst samarbejder om indsatsen. Et videns- og erfaringsbaseret samarbejde, der inddrager såvel CMM og NGO'ernes sociale fokus som US' udlændingeretlige og politiets strafferetlige fokus vil kunne fremme de handlede menneskers rettigheder og inddragelse som vidner i retsforfølgelse af bagmænd, samt sandsynligvis også til et eventuelt repatrieringsforløb.

Udredningen

Som led i en sådan indsats, bør det overvejes, hvordan udrednings- og henvisnings-systemet i identifikationsfasen kan ændres, så det bedst muligt beskytter de potentielle ofre for handel. Som det er nu, bliver handlede typisk taget med og afhørt af politiet, hvorefter CMM kommer ind over ved, at de kommer hen på politistationen. Denne oplevede sammenblanding af at være både offer og mistænkt for en lovovertrædelse kan det være vanskeligt for ofrene at navigere i. Et alternativ, der tager afsæt i, at en måske handlet person, først og fremmest er offer for en grov menneskerettighedskrænkelser, kunne være, at anbringe potentielle ofre for menneskehandel, både dem, der opholder sig lovligt og ulovligt i Danmark, på et shelter eller anden form for indkvartering frem for i detention eller arrest.⁴³ Den første samtale med CMM ville med en sådan ordning finde sted i mere tillidsskabende omgivelser end politistationen eller arresten.

I forlængelse af ovenstående vurderer evaluatoren, at følgende tiltag bør overvejes i forbindelse med udredningsfasen:

⁴³ Muligheden for at anvende krisecentre består allerede, og der har i nogle politikredse været gode erfaringer, bl.a. hvad angår samarbejdsvillighed, med at placere udenlandske kvinder i prostitution, der endnu ikke er vurderet handlet, på krisecentre. Rigspolitiet har på baggrund af disse erfaringer gjort politikredsene opmærksomme på denne mulighed. Justitsministeriet anfører dog, at det også er politiets erfaring, at udlændinge uden lovligt opholdt i Danmark ofte vil forsvinde, hvis de ikke frihedsberøves, hvilket vil afskære Udlændingestyrelsen fra at vurdere den pågældendes status og afskære politiet fra at sikre den pågældendes udrejse, hvis vedkommende viser sig at være offer for menneskehandel.

- At identifikationsperioden gøres længere end den periode, hvor personen afhøres af politiet, hvilket i praksis ofte vil sige en arbejdsdag hos politiet inden for hvilken, der træffes afgørelse om handelsvurderingen, eller hvor personen er frihedsberøvet, dvs. indtil 3x 24 timer.⁴⁴ Et tidsrum som flere aktører fra både politi og NGO'er betragter som for kort.
- Evalueringen viser, at aktørerne har forskellige tilgange og syn på, hvornår adgangen til social støtte udløses. Flere peger på en gråzone, der udgøres af 'potentielt handlede', som ikke umiddelbart passer ind i de kategoriseringer, der betinger afvisning eller tildeling af støtte. Flere bemærker også, at behandlingen af disse "potentielle ofre" kan være tidskrævende. Samtidig må det formodes, at en stor del af målgruppen reelt befinder sig i denne kategori. Der synes at være behov for en præcisering af, hvordan støtten sikres i tilfælde, hvor det ikke umiddelbart kan afgøres, men hvor der er rimelige grunde til formode, at en person er offer for menneskehandel.⁴⁵
- Den eksisterende kapacitet hos CMM opleves som en hæmsko for flere i politiet, hvilket kan udgøre et problem i forhold til på sigt at sikre, at formodede handlede ledes den rette vej gennem systemet. Det bør sikres, at CMM (evt. i samarbejde med andre sociale aktører såsom NGO'er eller fagforeninger) har konstant beredskab med kapacitet til at håndtere spidsbelastninger med mange personer, der skal vurderes.

6.5 Indsatsen rettet mod tvangsarbejde

Indsatsen rettet mod tvangsarbejde blev først indskrevet i handlingsplanen 2011-2014. Som beskrevet under kapitel 4 om relevans, tager det tid at igangsætte en denne indsats, på samme måde som det har taget tid at få godt tag om prostitutionsområdet.

SKATs indsats - med en landsdækkende projektgruppe, identifikation af steder, hvor der er mistanke om tvangsarbejde, systematisk efteruddannelse af medarbejdere, udarbejdelse og distribution af brochure med indikatorer, der er særligt relevante for SKAT's arbejde, vedligeholdelse af en database (som foreløbigt eksisterer på regneark) samt en postkasse til indberetning om mistanke om tvangsarbejde – giver et godt udgangspunkt for SKATs, NEC's og anklagemyndighedens strategiske samarbejde og – indtil videre – SKATs samarbejde med tre af de 12 politidistrikter (Helsingør/Nordsjælland, Vestegnen og Nordjylland).

⁴⁴ Justitsministeriet bemærker, at der ikke er noget eksisterende krav om, at identifikationsfasen ikke må strække sig ud over de 3x24 timer, og at en udlænding, der er mistænkt som offer for menneskehandel, ikke vil blive udsendt, før den endelige identifikation foreligger.

⁴⁵ At identifikation er kompleks og udfordrende understreges af, at US på forespørgsel fra Justitsministeriet ifm. svar på spg. 468 fra Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg (3. sept. 2013) lister 11 specifikke indikatorer, som styrelsen "navnlige" tillægger vægt i vurderingen af, om en person er menneskehandlet. I samme svar forklares CMMs vurdering som følger: "[CMM] lægger vægt på, om personen er rekrutteret, transporteret, modtaget og huset af en anden part ved brug af bedrag, trusler, anvendelse af vold eller udnyttelse af sårbar stilling med henblik på udnyttelse til anden parts egen vinding."

Det har givet anledning til 102 henvendelser i 2013, hvoraf de 90 % vedrører tvangsarbejde (og de 10 % prostitution). På denne baggrund visiterer en central projektgruppe i SKAT disse henvendelser og vurderer blandt andet, om der er grundlag for straks at anmelde disse sager til politiet. Herefter vurderer de, om der skal gennemføres kontrolaktioner i samarbejde med politiet.

"SKAT vurderer henvendelser med udgangspunkt i de oplysninger, som SKAT råder over. Hvem ejer ejendom, hvilket virksomheder er involveret, lønindberetninger, m.v? SKAT foretager på den baggrund en vurdering af, om der er grundlag for at foretage en anmeldelse over for politiet om overtrædelse af straffelovens § 262a eller § 233. Politiet foretager den videre efterforskning og vurderer, hvorvidt der er grundlag for at rejse sigtelse for menneskehandel eller rufferi." (*Medarbejdere i SKAT*)

"Den enkelte borger anmelder ikke sager, derfor skal vi selv opsøge sagerne, i hvert fald så længe den enkelte borger ikke – gennem kampagner – er blevet oplyst om, at de bør anmelde mistanke om tvangsarbejde og menneskehandel". (*Medarbejdere i SKAT*)

Det har derefter medført, at de første retssager (indenfor rengøring og byggeri) er blevet prøvet ved domstolene i marts 2014.

SKATs indsats – i samarbejde med politiet og anklagemyndigheden – borger for, at der vil blive ført flere sager ved domstolene om tvangsarbejde i de kommende år. Samtidigt er det vigtigt at holde sig for øje, at hvis indsatsen virkelig skal gøre en forskel, bør samtlige landets 12 politidistrikter prioritere indsatsen mod tvangsarbejde, for eksempel ved at etablere en fælles taskforce i samarbejde med SKAT.⁴⁶

6.6 Grænseflader, køn og visse kriminalitetstyper

Den øgede indsats mod tvangsarbejde indebærer et større fokus på mænd som ofre for menneskehandel. Hvad angår kvinder i tvangsarbejde er det opsøgende arbejde af CMM og NGO'er – herunder via Mødestedet – særligt rettet mod kvinder i prostitution. Indgange til støttestrukturer for mænd, og kvinder i tvangsarbejde, fremgår endnu ikke i samme udstrækning tydelige og profilerede. Det gælder både online- og printmateriale såvel som en lokalitet, hvor ofre kan henvende sig. Det kunne overvejes, om Frelsens Hærs herberg i København kunne opgraderes med en sådan officiel funktion, evt. i samarbejde med CMM.

For yderligere at styrke denne del af indsats, bør det desuden overvejes, om der er aktører med særlig kontakt til mænd, som kunne involveres (mere) i indsatsen. Det er her en udfordring, at udlændinge ikke har adgang til herberger, men trods det kunne væresteder og hjælpetiltag for mændene i højere grad indtænkes i strategien.

Flere NGO'er nævner, at personer, der tages i kriminalitet i form af eksempelvis stofhandel eller tyveri, sjældent vurderes handlede, hvilket også underbygges af statistikken om typer af udnyttelse af de handlede og de aktuelle brancher. Men selvom udlændinge sælger stoffer eller udfører lommetyverier, kan de selvfølgelig have en handelshistorie, der i høj grad ligner de prostitueredes. Statistikken viser

⁴⁶ Dette skal evt. overvejes i lyset af, at der allerede eksisterer en taskforce for social dumping bestående af NEC, AT og SKAT, som har en samarbejdsaftale med CMM.

dog en tendens til et stigende antal identificerede ofre for menneskehandel til kriminalitet – således er der identificeret 13 i perioden 2011-2013. Dette er stadig er lille tal, og der kan således tænkes at være behov for en analyse af, opmærksomhed på og procedurer for, at handlede mænd og kvinder i nogen grad sættes til eller vælger at tjene penge på forskellig vis, og at visse kriminalitetstyper, der ikke fylder i offer-statistikken kan hænge sammen en handelshistorie. Et sådan perspektiv bør mainstreames i indsatsen – i forhold til tiltalefrafald, frihedsberøvelse, besøg af CMM efter anholdelse samt indkvartering. Herunder kan det særligt være relevant at udarbejde en redegørelse over praksis i forhold til tiltalefrafald og fravigelse af udlændingelovens bestemmelser om udvisning i sager, der vedrører ofre for menneskehandel.

6.7 Hjemsendelser

Evalueret i 2012

Den forberedte hjemsendelse af ofre for menneskehandel blev evalueret i 2012,⁴⁷ som anbefalet i evalueringen af den foregående handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel (2007-2010). Den konkluderede overordnet, at IOM lever op til den indgåede aftale, og at reintegrationen tager udgangspunkt i den enkeltes behov og kompetencer. Evalueringen havde dog primært et fokus på danske aktører, interviewede én hjemsendt,⁴⁸ og inkluderede ikke dataindsamling i hjemlande ud over interviews med IOM i udvalgte lande (Gambia, Irak, Moldova, Rumænien, Thailand og Uganda). Det er således vanskeligt at vurdere reintegrationens bæredygtighed for den enkelte hjemsendte, særligt udover de seks måneder, som IOM's monitorering strækker sig over. Dette er heller ikke en eksplicit målsætning i handlingsplanen, men må formodes at have indvirkning på, hvorvidt handlede vælger at tage imod tilbuddet.

Evalueringen af hjemsendelsesordningen indeholder nogle mulige scenarier til optimering af organiseringen af hjemsendelsesordningen – her henviser vi til denne evaluering.

Ændret støtte

Efter evalueringen er refleksionsperioden blevet forlænget, den økonomiske støtte til ofrene forhøjet, og reintegrationsperioden ligeledes forlænget. Indsatsen er efterfølgende blevet justeret i henhold til nogle af rapportens anbefalinger. Disse tiltag vurderer de interviewede aktører som positive, omend det er for tidligt at vurdere effektiviteten af disse ændringer.

Monitorering og information

Evalueringen af ordningen anbefaler bedre uddannelse af rådgivere samt øget monitorering og information til aktører om reintegrationsforløb. I 2013 er der foretaget

⁴⁷ Rambøll, Evaluering af Program for Forberedt Hjemsendelse af Sårbare Udlændinge, 2012: http://miliki.dk/fileadmin/ligestilling/PDF/Kvindehandel/Ramboell_rapport_oktober_2012.pdf

⁴⁸ Det fremgår af evaluering s. 3, note 8: ”Flere interviews var planlagt, men grundet de hjemsendtes personlige forhold, manglende kontaktoplysninger på de hjemsendte, behovet for samtykke m.m. var det generelt svært at planlægge interviews. Det ene interview, der blev gennemført gav desuden meget lidt information til evalueringen, hvorimod det tydeligt påvirkede kvinden, hvorfor det ikke blev prioriteret at gennemføre flere interviews.”

justeringer af ordningen, som forpligter IOM til i højere grad at give løbende tilbagemeldinger om reintegrationsforløbene til US og CMM. Kritikken fra en række NGO'er under interviews indikerer, at denne information med fordel kunne viderefremmes til NGO'erne, da de stadig oplever manglende information herom som et problem i arbejdet med at rådgive og støtte ofre. De oplever således, at informationer og viden om hjemsendelser ikke formidles bredt nok ud til relevante aktører.

Tvivlen om hjemsendelsernes bæredygtighed kan være et resultat af, at monitoreringen enten ikke udbredes til NGO'erne, eller ikke omfatter tilstrækkelig dataindsamling og lokal monitorering i hjemlandet med henblik på dokumentation af, om det lykkes de hjemsendte at reintegrere sig. Dette kan være medvirkende til, at den forberedte hjemsendelse ikke virker appellerende på målgruppen. I forlængelse heraf begrænses ligeledes nytteeffekten af CMM's film med et godt eksempel på en succesfuld hjemsendelse, da den af såvel NGO'er som ofre betragtes som kun et godt eksempel, der ikke er repræsentativt, og derfor primært bruges som et debatoplæg frem for en tilskyndelse til at tage imod tilbuddet.

6.8 Bæredygtighed

Den eksisterende og foregående handleplans har været afgørende for ikke alene at etablere de eksisterende samarbejdsstrukturer, men også for at indlejre og forankre indsatsen mod menneskehandel hos de relevante aktører. Uden handleplanerne og etableringen af CMM ville indsatsen ikke have kunnet løfte sig. Den hidtidige indsats vurderes således som et stærkt fundament for den videre indsats.

Handleplanens relevans og vigtighed gælder også fremadrettet, hvor formulering og implementering af en ny handleplan med en fortsættelse af CMM som central aktør er altafgørende. For at sikre kontinuitet og effektivitet på sigt er der flere, der peger på, at det vil fremme stabilitet og kontinuitet for indsatsen, hvis bevillingerne til dette område flyttes over på finansloven, frem for som hidtil at være bevilliget via satspuljen. Det ville gøre eksempelvis CMM i stand til at gennemføre en bedre og langsigtet planlægning og strategiudvikling.

Med hensyn til statslige institutioner og NGO'er, som i evalueringsperioden har fået tildelt satspuljemidler til afgrænsede aktiviteter, bør der fortsat stilles midler til rådighed, som disse institutioner kan søge. Alternativt bør en finanslovsbevilling til CMM indeholde puljemidler til uddeling. Med begge modeller vil det være vigtigt at sikre, at institutionerne kan få tildelt midler, som strækker sig over flere år, så de kan spare tid på at bruge ressourcer til at springe fra den ene midlertidige bevilling til den næste.

En anden mulighed er, at de statslige institutioner får stillet finanslovsmidler til rådighed for fælles indsatser, f.eks. etablering af en fælles taskforce mellem SKAT og politiet.

I tillæg til ovenstående bør der være et særskilt fokus i den kommende handleplan for yderligere at forankre den politimæssige indsats på landsplan.

6.9 Delkonklusioner og anbefalinger

Konklusioner

Det organisatoriske set-up og koordineringen af indsatsen er god. Den brede inddragelse – via den tværministerielle arbejdsgruppe samt den nationale og de seks regionale referencegrupper sammenholdt med CMM som koordinerende organ – er i høj grad er befordrende for indsatsen mod menneskehandel.

Samarbejdsstrukturen er blevet konsolideret i løbet af denne handlingsplan, aktørerne har påtaget sig deres ansvar, fundet deres roller i den samlede indsats og i stigende grad inddraget problematikken som en del af deres arbejde. Overordnet er indsatsen og koordineringen heraf således effektiv. Det gælder også specifikt CMM's indsats, der på tværs af aktører og myndigheder opfattes som kompetent og effektiv.

Denne brede inddragelse er en styrke ved den eksisterende indsats mod menneskehandel, men stiller samtidig store krav til koordinering, kommunikation og vidensdeling. Dette er indtænkt i organiseringen med den tværministerielle arbejdsgruppe, de seks referencegrupper og i CMM's mandat, der inkluderer koordinering og vidensdeling. CMM indsamler data og inkluderer også de områder i dataindsamlingen, hvor de øvrige aktører i praksis henter information. CMM fungerer i praksis som videnscenter for de øvrige aktører.

De forskellige myndigheder, herunder politiet, Udlændingestyrelsen, SKAT og involverede ministerier, betegner overordnet kommunikationen og vidensdelingen fra CMM som god og oplever, at CMM responderer hurtigt på henvendelser.

NGO'erne føler sig i en vis udstrækning afkoblede og savner information samt et forum for erfaringsudveksling, metodeudvikling og koordinering ud over de eksisterende møder i de regionale referencegrupper.

Den retlige regulering og dens oplevede begrænsninger – særligt hvad angår muligheder for opholdstilladelse for ofre – opleves af størstedelen af aktørerne som havende afgørende indvirkning på, hvor effektiv handlingsplanen og dens målopfyldelse vedrørende identifikation og støtte til ofre, hjemsendelse samt retsforfølgning af bagmænd, kan forventes at være i praksis.

Anbefalinger

CMM kunne med fordel udgive et nyhedsbrev, der rundsendes til alle involverede aktører.

Det bør sikres, at informationer om støttemuligheder, verserende sager og monitoring af hjemsendelser præciseres og når ud til alle, særligt de NGO'er, der vejleder målgrupperne.

Der er forbindelse med udarbejdelsen af denne evaluering ikke udarbejdet en oversigt over praksis vedrørende §§ 9c og 26a, men vurderingen er, at en analyse af praksis og muligheder for tildeling af ophold til ofre for menneskehandel med hjemmel i eksisterende bestemmelser ville være nyttig. For § 26a gælder det særligt for ofre med lovligt ophold i Danmark.

Det bør undersøges, hvordan de eksisterende muligheder for, at asylansøgere kan indkvarteres udenfor asylcentre, og de begrænsninger, der ligger heri, indvirker på mulighederne for at sikre støttemuligheder og sikker indkvartering af ofre for menneskehandel, der søger asyl, og om der eventuelt bør laves en undtagelse for disse.

Det bør undersøges, hvordan praksis i henhold til Dublin-forordningen spiller sammen med den handledes interesser – hvordan der eksempelvis i konkrete sager er taget særlige hensyn i tilfælde, hvor den handledes netværk/bagmænd opererer i det land, der tilbagesendes til, og hvordan den modtagne stats mulighed for at træffe de nødvendige foranstaltninger er indgået i vurderingen.

Man bør overveje, om det vil være gavnligt i udgangspunktet at anbringe formodede ofre for menneskehandel, både med og uden lovligt ophold i Danmark, på et shelter frem for i detention eller arrest, så den første samtale med CMM finder sted i mere tillidsskabende omgivelser, og ofrene undgår at skulle balancere mellem at være både offer og mistænkt for en lovovertrædelse. Det anbefales i forbindelse hermed:

- At identifikationsperioden gøres længere end den periode, hvor formodede ofre er frihedsberøvede, hvilket i praksis ofte vil sige en arbejdsdag hos politiet inden for hvilken, der træffes afgørelse i handelsvurdering. Et tidsrum som flere aktører fra både politi og NGO'er betragter som for kort.
- At det overvejes at præcisere, hvordan man håndterer gruppen af 'måske handlede' systematisk og ens på tværs af aktører.
- At det sikres, at CMM (evt. i samarbejde med andre sociale aktører såsom NGO'er eller fagforeninger) har konstant beredskab med kapacitet til at håndtere spidsbelastninger med mange personer, der skal vurderes.

Der bør arbejdes med kontinuerligt og på tværs med træning i tværgående kompetencer i at møde ofre for menneskehandel, samt i hvordan der bedst samarbejdes om indsatsen - et videns- og erfaringsbaseret samarbejde, der inddrager såvel CMM og NGO'ernes sociale fokus som US' udlændingeretlige og politiets strafferetlige fokus.

Det bør sikres, at muligheden for menneskehandel indtænkes i tilfælde, hvor udlændinge gribes i kriminalitet såsom stofhandel eller tyveri. Dette gælder i forhold til tiltalefrafald, frihedsberøvelse, besøg af CMM efter anholdelse samt indkvartering. Det kan særligt være relevant at udarbejde en redegørelse over praksis i forhold til tiltalefrafald og fravigelse af udlændingelovens bestemmelser om udvisninger i sager, der vedrører ofre for menneskehandel.

Det bør overvejes, om CMM bør have en lokalitet i forbindelse med den sociale indsats, hvor der ikke kun er adgang for kvinder, og som ikke blot er målrettet kvinder i prostitution, eller om Frelsens Hærs herberg i København i samarbejde med CMM kunne have en sådan funktion.

Ovenstående anbefalinger kan udmøntes i følgende dokumentations- og informationsaktiviteter:

- Oplysningsmateriale om praksis med hensyn til tildeling og fastsættelse af refleksionsperiodens længde efter udlændingelovens § 33, stk. 14.
- Oplysningsmateriale til alle involverede aktører om muligheden for ofre for menneskehandel til at søge asyl eller opholdstilladelse på samme vilkår som andre udlændinge, herunder humanitær opholdstilladelse.
- Information og statistik over anvendelsen af § 9c om tidsbegrænset ophold.
- Information og statistik over anvendelsen af § 26a til at undlade udvisning af ofre for menneskehandel.
- Oplysningsmateriale om, hvordan udlændingelovens indkvarteringsordning kan anvendes af ofre for menneskehandel med respekt for deres behov for beskyttelse og støtte.
- Information om, hvordan og i hvilket omfang, en bagmands tilstedeværelse i modtagerlandet, har haft betydning for vurderingen af hjemsendelsen af offeret.

7 Konklusioner og anbefalinger

Overordnet er handlingsplanens indsatsområder, aktiviteter og aktører relevante. Det er fortsat relevant med målrettede indsatser mod handlede kvinder i prostitution, ligesom arbejdet bør fortsættes med at etablere effektive indsatser rettet mod tvangsarbejde og mindreårige. Her har det vist sig vanskeligt at løfte bevisbyrden i sager vedrørende tvangsarbejde, ligesom indsatsen rettet mod mindreårige er en udfordring, da der er en opfattelse af, at omfanget af mindreårige handlede i Danmark er lille, omend der mangler viden på dette område.

Den overordnede organisering af indsatsen er effektiv og inddragende, samarbejdsrelationer og ansvarsfordelinger er blevet institutionaliseret og forankret hos de involverede aktører. CMM gør et godt stykke arbejde i henhold til sit mandat, og den opsøgende indsats er befordrende for beskyttelse af ofre for menneskehandel.

Samtidig er der udfordringer i at få indsatsen til at materialisere sig i forhold til at få flere ofre for menneskehandel til at tage imod tilbud om forberedt hjemsendelse og bidrage til retsforfølgning af bagmænd. Der er endnu ikke sket domfældelser i sager om menneskehandel til tvangsarbejde.

Målopfyldelsen må anses for påvirket af, at hjemsendelse er hovedtilbuddet til ofre for menneskehandel, hvilket kan mindske incitamentet for ofre til at tage imod tilbud og samarbejde med myndigheder. Samtidig kan der være behov for at styrke kommunikation og formidling på tværs af aktører – særligt til NGO'erne. Det inkluderer information og præcisering af praksis og muligheder blandt andet hvad angår tildeling af støtte, ophold, monitorering af hjemsendelser samt anvendelse af udlændingelovens § 9 c og § 26 a. Udvikling af kompetencer til tværgående samarbejde mellem aktørerne samt øget viden om begreber, indsatser og procedurer hos alle aktører vil ligeledes kunne bidrage til bedre beskyttelse af ofrene og deres rettigheder.

I det følgende listes konklusioner for hvert evalueringskriterium efterfulgt af primære og sekundære anbefalinger.

7.1 Relevans

- Det er yderst relevant, at den nuværende handlingsplan har udvidet fokus til også at dække tvangsarbejde og mindreårige. Dette imødekommer kompleksiteten i menneskehandel og leder til en nødvendig fælles strategisk og organisatorisk indsats blandt relevante myndigheder og aktører.
- Det opsøgende arbejde i fængsler og identifikation af frihedsberøvede migranter uden lovligt ophold som ofre for handel kan have været hæmmet af, at Kriminalforsorgen ikke har været inddraget som aktør i handlingsplanen.
- Handlingsplanens primære fokus i evalueringsperioden har, ligesom i den foregående handlingsplan, været på handlede kvinder i prostitution. Her er der opbygget stærke kompetencer i de involverede institutioner, og indsatsområde er fortsat yderst relevant.
- Der har været et øget fokus på mindreårige, men det har ikke medført at flere mindreårige er blevet identificeret.
- Der er siden 2011 kommet større fokus på tvangsarbejde, men det har ikke resulteret i konkrete domsfældelser indenfor evalueringsperioden.

7.2 Målopfyldelse og resultater

7.2.1 Indsatsområde 1: Ofre for menneskehandel identificeres

- De overordnede målsætninger på dette område er delvist opnået. Flere ofre identificeres, herunder også inden for tvangsarbejde og personer handlet til kriminalitet. Det er dog stadig en udfordring at identificere en større andel via det opsøgende arbejde.
- Aktiviteterne er overordnet gennemført som planlagt, og særligt indsatsens sundhedstilbud samt rådgivningen af ofre via den sociale indsats vurderes som attraktive for målgruppen, og som fremmende for at sikre deres beskyttelse og kendskab til rettigheder.
- Retningslinjer og indikatorer for identifikation er udviklet og effektivt implementeret på tværs af aktører, og et stort antal ansatte, særligt i SKAT, er blevet undervist. Det er dog ikke alle politikredse, der prioriterer området lige højt.
- De planlagte aktiviteter er i det store og hele gennemført i forhold til de nye fokusområder vedrørende tvangsarbejde og mindreårige, omend det tager tid at få aktiviteterne omsat til konkrete resultater. Således er der endnu ikke sket domfældelser i sager om tvangsarbejde.

- Det har været en udfordring at få indsatsen vedrørende mindreårige forankret hos aktørerne, og der hersker tvivl om, i hvor stor udstrækning problemet med mindreårige er presserende, og hvad omfanget er.
- Målsætningen om, at flere borgere i Danmark ved, hvor de kan henvende sig, hvis de får kendskab til menneskehandel, er det ikke muligt at vurdere. Der er heller ikke i handlingsplanen formuleret aktiviteter rettet mod dette mål inden for indsatsområdet, omend kampagnen ”Ud med bagmændene” er gennemført som en del af indsatsområde 3.

7.2.2 Indsatsområde 2: Ofre for menneskehandel får optimal støtte

- Alle identificerede ofre får tilbudt støtte og særlige indkvarterings tilbud, og der er etableret indkvarterings tilbud for mandlige ofre.
- Der er ansat en ekstra socialarbejder hos CMM for at styrke tilliden gennem en tidlig oplysningsindsats.
- Vejledningen af de handlede fra CMM og andre sociale aktører er god, og der tilbydes den planlagte støtte. NGO’er savner yderligere viden om reintegrationsforløbene for at kunne vejlede kvalificeret om hjemsendelser.
- Igangsatte vejledningsaktiviteter fokuserer på forberedt hjemsendelse som hovedtilbud og ikke, som ellers også formuleret i handlingsplanen, på andre muligheder for støtte og ophold i Danmark.
- Det er fortsat relativt få ofre, der tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, omend der ses en svag stigning under nuværende handlingsplan sammenlignet med tidligere. Det er endnu for tidligt at vurdere effekten af den forlængede refleksionsperiode, reintegrationsperiode og forhøjede støtte, men ændringerne vurderes som skridt i den rigtige retning. Det må dog forventes, at en fortsat stor del af de identificerede ofre for menneskehandel vil afstå fra at tage imod og gennemføre en forberedt hjemsendelse.

7.2.3 Indsatsområde 3: Efterspørgsel på ydelser fra menneskehandlede begrænses

- Det har ikke været muligt i evalueringen at vurdere, i hvilken grad målsætningerne er opfyldt, da der ikke er opstillet målbare succeskriterier.
- De fleste af indsatsområdets aktiviteter er gennemførte eller igangsatte – herunder den planlagte kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, der dog ikke som sådan belyste en sammenhæng mellem prostitutionsefterspørgsel og andel af handlede i prostitution.
- Indsamling af erfaringer fra andre lande er planlagt for 2014.

7.2.4 Indsatsområde 4: Menneskehandel forebygges internationalt

- Aktiviteterne hvad angår internationalt samarbejde, inklusiv under Nabo-skabsprogrammet, er afviklet som planlagt, og Danmark er aktivt deltagende i fora vedrørende menneskehandel i regi af Europarådet, FN og EU. Det er dog ikke muligt inden for rammerne af denne evaluering at vurdere effekten af indsatserne. Udenrigsministeriet forudsiger en fokusering af den fremtidige indsats, så den ikke spreder sig over så mange delprojekter som i dag.
- Nogle danske diplomater og ambassade-ansatte er undervist på før-udsendelseskursus i 2013.
- Udenrigsministeriets vejledning for udsendte inkluderer et afsnit om menneskehandel.
- Indsatsen rettet mod relevante ambassader i København er blevet udsat, så den ved udgangen af februar 2014 endnu ikke er igangsat.

7.2.5 Indsatsområde 5: Bagmænd identificeres og straffes

- Samlet set er det et lille statistisk grundlag at konkludere på, hvad angår resultater af indsatsen overfor bagmænd. Men der er afsagt få domme, også for perioden 2011-2013, og der er endnu ikke ført sager ved domstolene, hvor nogen er dømt for menneskehandel til tvangsarbejde.
- De få sager og domme kan hænge sammen med:
 - › At det gennemsnitlige antal ofre for menneskehandel, der vidner mod bagmænd pr. år, er halveret i forhold til perioden 2005-10.
 - › At det er vanskeligt at samle beviser mod bagmænd, hvoraf nogen befinder sig uden for Danmarks grænser, og det er i det hele taget nogle komplicerede og ressourcekrævende sager at rejse.
 - › At det er vanskeligt at løfte bevisbyrden i forhold til overtrædelse af straffelovens § 262 a, hvorfor der i stedet domfældes for eksempelvis rufferi.
 - › Det er sjældent, at almindelige borgere anmelder sager om menneskehandel
 - › At det først er nu, at den målrettede indsats mod tvangsarbejde er ved at materialisere sig.
- Rigsadvokaten, Rigspolitiet og CMM har gennemført hovedparten af aktiviteterne målrettet effektiv efterforskning og retsforfølgning af menneskehandel og hertil relaterede strafbare forhold i Danmark, som er beskrevet i handlingsplanen. Herudover har Justitsministeriet indført § 9c stk. 5 i udlændingeloven samt den udvidede refleksionsperiode.
- Det har ikke været muligt at vurdere virkningen af den ændrede lovgivning på området, eftersom lovændringer er gennemført for nylig.

7.3 Effektivitet

- Det organisatoriske set-up og koordineringen af indsatsen er god. Den brede inddragelse – via den tværministerielle arbejdsgruppe samt den nationale og de seks regionale referencegrupper sammenholdt med CMM som koordinerende organ – er i høj grad befordrende for en effektiv indsats.
- Samarbejdsstrukturen er blevet konsolideret i løbet af denne handlingsplan, aktørerne har påtaget sig deres ansvar, fundet deres roller i den samlede indsats og i stigende grad indoptaget problematikken som en del af deres arbejde. Overordnet er indsatsen og koordineringen heraf således effektiv. Det gælder også specifikt CMM's indsats, der på tværs af aktører og myndigheder opfattes som kompetent og effektiv.
- Denne brede inddragelse er en styrke ved den eksisterende indsats mod menneskehandel, men stiller samtidig store krav til koordinering, kommunikation og vidensdeling. Dette er indtænkt i organiseringen og i CMM's mandat.
- De forskellige myndigheder, herunder politiet, Udlændingestyrelsen, Skat, og involverede ministerier, betegner overordnet kommunikationen og vidensdelingen fra CMM som god, og oplever, at CMM responderer hurtigt på henvendelser.
- NGO'erne føler sig i en vis udstrækning afkoblede og savner information samt et forum for erfaringsudveksling, metodeudvikling og koordinering ud over de eksisterende møder i de regionale referencegrupper.
- Der er fortsat behov for en central indsats og prioritering fra politiets side i alle 12 politidistrikter.
- Det forhold, at den første kontakt til ofre ofte finder sted via politiet, og at CMMs interviews foregår hos politiet, kan modvirke den tillidsskabende indsats med potentielle konsekvenser for støtteforløb og med hensyn til ofrenes bidrag til efterforskning og deltagelse i forberedt hjemsendelse.
- Den eksisterende tid til udredning i den indledende periode, hvor personer, der kan være ofre for menneskehandel, afhøres og/eller frihedsberøves, opfatter flere aktører fra både politi og NGO'er som for kort.
- Den retlige regulering og dens af aktørerne oplevede begrænsninger – særligt hvad angår muligheder for opholdstilladelse for ofre – har negativ indvirkning på identifikationsudredningen, støtte samt retsforfølgning af bagmænd.
- CMM's begrænsede kapacitet er et problem for politiet i tilfælde med spidsbelastninger.

7.4 Bæredygtighed

- Den eksisterende og foregående handlingsplan har været afgørende for ikke alene at etablere de eksisterende samarbejdsstrukturer, men også for at indlejre og forankre indsatsen mod menneskehandel hos de relevante aktører. Dette vil også gælde fremadrettet.

7.5 anbefalinger

7.5.1 Primære anbefalinger

Der kan udledes følgende hovedanbefalinger på baggrund af evalueringen:

- Indsatsen i relation til prostitution bør fastholdes og indsatsen i relation til tvangsarbejde og mindreårige bør videreudvikles.
- Kriminalforsorgen bør integreres som aktør i den fremtidige indsats.
- Snitflader og sammenhænge mellem handlingsplanen og de kommunale indsatser under Serviceloven bør afklares.
- Oplysningsindsats målrettet personer udsat for tvangsarbejde og målgrupper, der ikke kan benytte de sociale tilbud for kvinder i prostitution, bør opprioriteres.
- Der er fortsat behov for kompetenceudvikling og løbende undervisning i eksisterende og nye begreber, indsatser og procedurer for alle relevante aktører, herunder politi, anklagemyndighed, domstole samt ambassader og NGO'er. Der bør sikres kontinuerlig træning af alle involverede aktører i tværgående kompetencer i at møde ofre for menneskehandel og samarbejdsmodaliteter, der inddrager såvel CMM's og NGO'ernes sociale fokus som US' udlændingeretlige og politiets strafferetlige fokus.
- Der er fortsat behov for en central indsats og prioritering fra politiets side i alle 12 politidistrikter.
- Det bør sikres, at informationer om praksis, støttemuligheder, verserende sager og monitorering af hjemsendelser præciseres og når ud til alle, særligt de NGO'er, der vejleder målgrupperne. Det bør inkludere:
 - › Formidling af viden fra monitorering af reintegrationsforløb til NGO'er med henblik på kvalificeret vejledning om hjemsendelser.
 - › Oplysningsmateriale om praksis med hensyn til tildeling og fastsættelse af refleksionsperiodens længde efter udlændingelovens § 33, stk. 14.

- › Oplysningsmateriale til alle involverede aktører om muligheden for ofre for menneskehandel til at søge asyl eller opholdstilladelse på samme vilkår som andre udlændinge, herunder humanitær opholdstilladelse.
- › Information og statistik over anvendelsen af § 9c om tidsbegrænset ophold.
- › Information og statistik over anvendelsen af § 26 a til at undlade udvisning af ofre for menneskehandel samt over tiltalefrafald.
- › Oplysningsmateriale om, hvordan udlændingelovens indkvarteringsordning kan anvendes af ofre for menneskehandel med respekt for deres behov for beskyttelse og støtte.
- › Information om, hvordan og i hvilket omfang, en bagmands tilstedeværelse i modtagerlandet, har haft betydning for vurderingen af hjemsendelsen af offeret.
- › CMM kan med fordel udgive et nyhedsbrev, der rundsendes til alle involverede aktører, inklusive NGO'erne.
- Den sociale indsats bør opprioriteres, eksempelvis ved:
 - › At det præciseres, hvordan rådgivning og støtte kan ydes til målgruppen af udlændinge i prostitution, der måske er handlede, men hvor en entydig og umiddelbar identifikation som ofre for menneskehandel er vanskelig.
 - › At ofre for menneskehandel i større udstrækning placeres direkte på krisecenter eller shelter frem for i detention eller arrest, så den første samtale med CMM kan finde sted i mere tillidsskabende rammer. Dette kan indebære, at støttemuligheder udløses allerede ved politiets indledende kontakt til en udlænding, hvor der er mistanke om menneskehandel, og at udredningsperioden i praksis gøres længere end den periode, hvor ofrene er under afhøring eller er frihedsberøvede.
 - › At det sikres, at CMM (evt. i samarbejde med andre aktører) har konstant beredskab med kapacitet til at håndtere spidsbelastninger med mange personer, der skal vurderes.
- Det bør overvejes i forhold til finansiering, hvordan man bedst sikrer kontinuitet og effektivitet med mulighed for langsigtet planlægning og strategiudvikling. Midler til drift og en langsigtet indsats bør som udgangspunkt ikke beviliges for kortvarige perioder.

Indikatorer og succeskriterier

Anbefaling vedrørende indikatorer og målbare succeskriterier

Samlet set vanskeliggøres vurderingen af målopfyldelse af, at der ikke er sat måltal på de resultater, der søges opnået med handlingsplanen. Samtidig er der mange eksterne faktorer, der indvirker på opnåelsen af resultater. Overordnet fungerer organiseringen og koordineringen efter hensigten, og aktiviteterne udføres. Samtidig

ses ikke umiddelbart den ønskede effekt i af antal ofre, der samarbejder og tager imod forberedt hjemsendelse samt i antal dømte bagmænd.

Med henblik på at kunne vurdere indsatsen fremover, kunne man opstille konkrete og målbare succeskriterier for de enkelte indsatser, ligesom man kunne opstille mål eller indikatorer, der i højere grad var rettet mod interne forhold i den forandringsmodel, der ligger til grund for indsatsen og relationen mellem de forskellige indsatser. Dette kunne give et skarpere blik for, hvilke aktiviteter, der virker efter hensigten både på kort og på langt sigt.

Sådanne indikatorer kunne inkludere:

- Forholdet mellem antallet af identificerede ofre, og antallet af ofre, der tager imod støtte, inkl. forberedt hjemsendelse
- Forholdet mellem antallet af ofre, der siger ja til en forberedt hjemsendelse og antallet, der gennemfører den
- Antal identificerede handlede, der forsvinder
- Antal gengangere
- Forholdet mellem antal identificerede ofre og antal dømte bagmænd (og/eller retssager) og udviklingen af antal retssager per år inddelt tematisk (prostitution, tvangsarbejde, mindreårige, mv.)
- Andel af identificerede ofre ved razziaer sammenholdt med det samlede antal anholdte ved razziaer og antal ofre identificerede, inddelt tematisk (prostitution, tvangsarbejde, køn, mindreårige, mv.)
- Antallet af identificerede via den sociale indsats sammenholdt med antallet af identificerede via den politimæssige indsats
- Andelen af ofre, der kommer i varetægt/fængsles i relation til antallet af ofre, som bliver anbragt på krisecenter, herberger, etc.
- Antallet af hjemsendte ofre, hvor det lykkes at igangsætte bæredygtige projekter efter en forberedt hjemsendelse (dette kan indebære udvidet monitorering)
- Antallet af ofre, der opnår opholdstilladelse, og på hvilket grundlag
- Specifikke måltal for undervisning af de forskellige aktører (hvor mange undervist og i hvilket omfang) samt målsætninger for hvorledes temaet menneskehandel integreres i de forskellige relevante undervisningsinstitutioner og/eller deres efteruddannelse (politi, jura på universitetet, fængselsvæsenet, anklagemyndigheden og domstolene m.v.).
- Måltal for udbredelse af kampagner til specifikke målgrupper og til befolkningen som helhed.

7.5.2 Sekundære anbefalinger

Desuden kan følgende overvejes i forbindelse med den fremtidige indsats:

- Det bør undersøges, om en task force inden for politiet, eller som samarbejde mellem politi og skat kan effektivisere indsatsen vedrørende identifikation og retsforfølgning.
- Det bør overvejes at lade de regionale referencegrupper stemme geografisk overens med politidistrikterne.
- Det bør overvejes, hvordan vejledningsaktiviteter kan udvikles også hvad angår andre muligheder end hjemsendelse – dvs. andre former for støtte og ophold i Danmark.
- I senere kortlægninger af efterspørgsel bør der overvejes et styrket fokus på køb af sex med handlede i prostitution frem for på den generelle prostitutions- efterspørgsel. Det bør også overvejes at inkludere mandlig prostitution.
- For at få et fyldestgørende billede af udvikling i efterspørgslen af ydelser fra menneskehandlede, bør det overvejes at udarbejde kortlægninger af eller redegørelse om handel med personer til tvangsarbejde og handel med mindreårige.
- Det bør overvejes at styrke fokus på, at muligheden for menneskehandel indtænkes i tilfælde, hvor udlændinge gribes i kriminalitet såsom stofhandel eller tyveri. Dette gælder i forhold til tiltalefravald, frihedsberøvelse, besøg af CMM efter anholdelse samt indkvartering.
- Det bør overvejes, hvordan der kan etableres en lokalitet i forbindelse med den sociale indsats, hvor der ikke kun er adgang for kvinder, og som ikke blot er målrettet kvinder i prostitution.

Bilag A Formål med evaluering

Evaluering af Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014 – indhentning af tilbud

Indledning og baggrund

I forbindelse med gennemførelsen af "Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014" (bilag 1) skal der udarbejdes en ekstern evaluering af handlingsplanens opnåede resultater.

Handlingsplanen indeholder 5 hovedområder:

- Identifikation af ofre for menneskehandel
- Støtte til ofre for menneskehandel
- Begrænsning af efterspørgslen på ydelser fra menneskehandlede i Danmark
- Forebyggelse af menneskehandel internationalt
- Identifikation og straf af bagmænd

Siden 2002 har den danske indsats mod menneskehandel været samlet i handlingsplaner. Først med en handlingsplan mod kvindehandel [2002-2006](#). Denne blev i 2005 udvidet med et [tillæg](#) om børn, og i 2007 blev indsatsen samlet i en [handlingsplan](#) til bekæmpelse af handel med mennesker - kvinder, mænd og børn.

Som led i implementeringen af handlingsplanen 2007-2010 blev Center Mod Menneskehandel (CMM) oprettet. CMM har til formål at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel, at koordinere samarbejdet mellem sociale organisationer, myndigheder og andre relevante aktører, samt at [opsamle og formidle viden](#) om menneskehandel.

I 2010 blev indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel evalueret og heraf fremgik det, at der med CMM er skabt en institutionaliseret struktur, hvor CMM som koordinerende instans sørger for, at udfordringer som opstår, kan løses effektivt og hurtigt.

I juni 2011 udkom "Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel [2011-2014](#)". Med denne handlingsplan forpligtede regeringen sig til at fortsætte indsatsen, målrette og forbedre de eksisterende tiltag og afsøge nye veje med henblik på at sikre, at der fortsat tages hensyn til ofrenes individuelle behov.

Alle handlingsplaner er finansieret af satspuljemidler. Til handlingsplanen 2011-2014 er der afsat 85,6 mio. kr. (2011-tal). Hertil skal lægges de initiativer, der medvirker til at forebygge menneskehandel i afsenderlandene, politiets indsats samt en del af indsatsen rettet mod børn. Endelig besluttede regeringen sammen med Enhedslisten som led i finanslovsaftalen for 2013 at styrke indsatsen mod menneskehandel yderligere.

Der er årligt udarbejdet en statusrapport for implementeringen af handleplansen og de resultater, der er nået i indeværende år. Seneste status er udgivet maj 2013 (bilag 2). Der er samtidig udarbejdet eksterne evalueringer af de to forudgående handleplansplaner. Begge er blevet evalueret af COWI.

Evalueringsbehov

Der er behov for en evaluering af *resultaterne* af handleplansens aktiviteter inden for de fem indsatsområder, herunder betydningen af CMM. På baggrund af evalueringen er der desuden behov for en række anbefalinger til den fremtidige indsats mod menneskehandel efter 2014.

Evalueringskriterier

Følgende evalueringskriterier skal som minimum inddrages:

1. **Målopfyldeelse:** Udbyttet af handleplansen skal dokumenteres med særligt fokus på, i hvilket omfang aktiviteterne under de enkelte indsatsområder er gennemført, og hvilke resultater de har medvirket til. Hvilke aktiviteter har vist sig særligt effektive, og er der aktiviteter, der har vist sig uhensigtsmæssige? Hertil kommer en vurdering af indsatsen i forhold til koordination, effektivitet og vidensdeling mellem myndigheder og mellem myndigheder og øvrige relevante aktører.
2. **Relevans:** Vurderer de involverede aktører (myndigheder og øvrige aktører), at indsatsområdernes tiltag og aktiviteter har været relevante for indsatsen?
3. **Forankring:** Er der ejerskab til indsatsen hos de forskellige og relevante aktører?

Fælles betingelser

Tidshorisont og beløbsramme:

Evalueringen skal iværksættes straks efter aftalens indgåelse og være færdig senest ultimo februar 2014.

Beløbsrammen er fastsat til maksimalt 350.000 kr. (eksklusiv moms)

Følgegruppe og afrapportering:

Den valgte leverandør skal løbende referere til Ministeriet for Ligestilling og Kirke, specialkonsulent Lisa Cassina. Der nedsættes en følgegruppe bestående af Ministeriet for Ligestilling og Kirke og Justitsministeriet. Tilbudsgiver skal inddrage følgegruppen og indgå konstruktivt og positivt i samarbejdet med denne. Der afhol-

des et passende antal møder mellem leverandør og ministeriet, og mellem leverandør og følgegruppe.

Der skal ske skriftlig afrapportering indeholdende som minimum et resumé med hovedkonklusioner, en gennemgang af evalueringen inden for de fem indsatsområder, en vurdering af betydningen af Center Mod Menneskehandel i forhold til målopfyldelsen, anbefalinger til fremtidig indsats og en opsamlende konklusion.

Rapporten skal med hensyn til sprog og omfang være egnet til offentliggørelse og skal kunne læses af en bred kreds af interessenter (politikere, embedsmænd, ngo'er mv.). Tilbudsgiveren skal således være indforstået med, at evalueringen offentliggøres, og at der refereres til undersøgelsen som et uafhængigt produkt fra tilbudsgiver.

Tilbudsgiver skal påtage sig det fulde faglige og videnskabelige ansvar for opgaven.

Tildelingskriterier

Ved tildeling af opgaven vil der blive lagt vægt på:

1. Procesforløb og kvalitet (50 pct.)

Bedømt på grundlag af tilbudsgiverens løsningsforslag til besvarelse af opgavebeskrivelsen. Der vil blive lagt særlig vægt på tilbuddets kvalitet og tilbudsgivers redegørelse for den metodiske tilgang til evalueringen.

2. Bemanding (30 pct.)

Bedømt på grundlag af tilbudsgiverens beskrivelse af de tilbudte medarbejders kvalifikationer, viden og erfaring med evaluering samt kendskab til indsatsområdet.

3. Pris (20 pct.)

Bedømt på grundlag af tilbudsgiverens samlede pris for opgaven samt timepris for forskellige ydelser, der indgår i løsningsforslaget.

Procentsatserne angiver de enkelte kriteriers relative vægt i tilbudsevalueringen. Kontrakten tildeles den tilbudsgiver, der har afgivet det mest fordelagtige tilbud vurderet på baggrund af ovenstående delkriterier.

Betingelser for tilbudsafgivelsen

Frist for afgivelse af tilbud er **den 1. november 2013 kl. 12.00.**

Evalueringen finder sted i perioden fra kontraktens indgåelse til den 28. februar 2013.

Spørgsmål vedrørende opgaven kan stilles til Lisa Cassina på li-cas@lige.dk eller 2268 8575.

Tilbud sendes i tre eksemplarer samt elektronisk til:

Ministeriet for Ligestilling og Kirke
Att. Lisa Cassina
E-mail: licas@lige.dk
Frederiksholms Kanal 21
1220 København K.

Tilbuddet skal som minimum indeholde:

- Beskrivelse af opgaveforståelsen
- Beskrivelse af forslag til evalueringsdesign mv.
- Styring og organisering af projektet
- Tidsplan for gennemførelsen af projektet
- Budgettet for projektet
- Tilbudsgiverens bemandingsplan for projektet, herunder CV for projektlederen og andre konsulenter tilknyttet projektet
- Tro og loveerklæring (bilag 3)

Bilag

Bilag 1: Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014 offentliggjort juni 2011.

Bilag 2: Statusrapport pr. maj 2013 vedr. implementering af handlingsplanen

Bilag 3: Tro og Loveerklæring

Bilag B Interviewpersoner

| Interviewoversigt | | |
|--|---|--|
| Institution/organisation | Navn på interviewperson(er) | Afdeling eller position |
| Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold | Lisa Cassina og Kira Appel | Ligestillingsafdelingen |
| Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold | Henriette Zeeberg | Kontorchef |
| Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold | Bente Marianne Olsen | Faglig leder for team prostitution, menneskehandel og senfølger efter overgreb |
| CMM | Gitte Tilia | Koordinator |
| CMM | Anders Lisborg og Martine Grassov, | Personale |
| CMM (Aarhus) | Anette Skjoldborg, Hanne Mainz, Jette Velsø Mæng, | CCM + Sundhedsklinik |
| CMM (Reden International) | Malene Muusholm | Souschef |
| Beskæftigelsesministeriet | Karen Thormann | Arbejdsstyrelsen |
| Arbejdstilsynet | Dorte Harning | Specialkonsulent |
| Rigsadvokaten | Bine Edeltoft | Senioranklager |
| Udlændingestyrelsen | Kristina Rosado og Mette Lorentzen | Indkvartering samt Ud- og afvisningsvagten |
| Politi (København) | Kjeld Farcinsen | Udlændingekontrolgruppen |
| Politi (Østjylland) | Lars Jung, Jasper Leth | Efterforskning |
| Politi (København) | Morten Smith | Kvindehandelsgruppen |
| Politi (Nordsjælland) | Kaj Erik Yde Agerbo | Tidl. linjefører for efterforskning |
| Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) | Maja Larsen og Kit Andersen | Vicepolitikommissær |
| Politi (lokalt: Nordsjælland) | Preben Maack Andersen | Vicepolitikommissær, ud- |

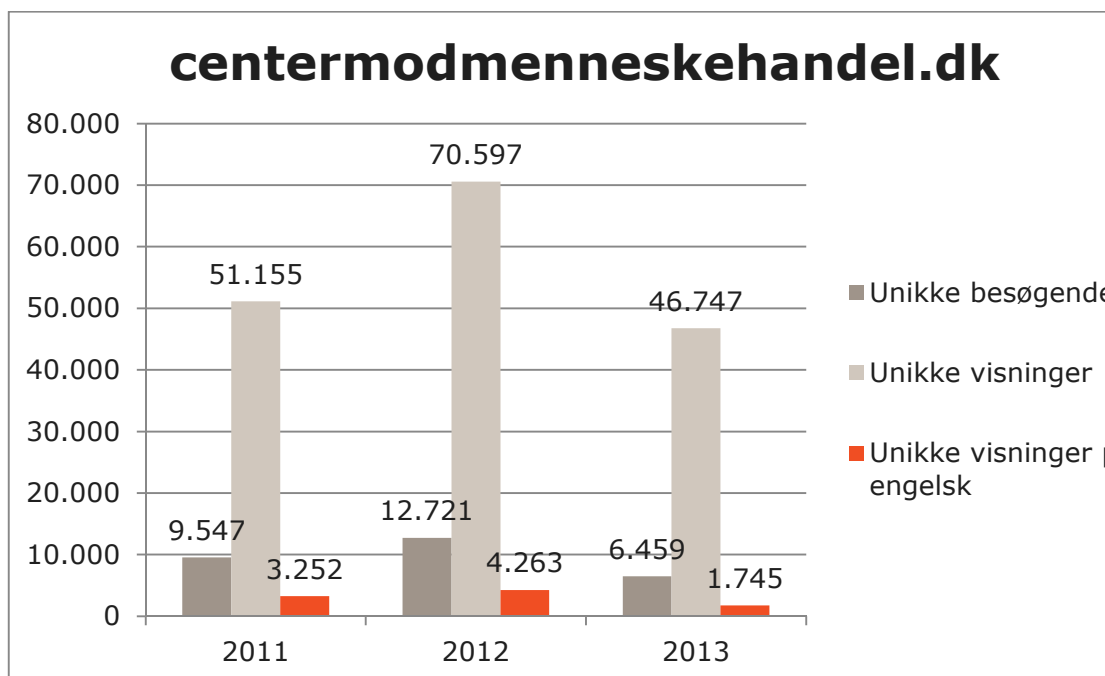
| | | |
|---|---|---|
| | | lændingeenheden |
| Politi (lokalt: Vestjylland) | Tom Mikael Nørskov | Kriminalassistent, udlændingesektionen |
| Vestre Fængsel | Susanne Kollerup | Arresten |
| SKAT | Hanne Nielsen, Jørgen Olsen og John Jensen | Skattecenter Fredensborg |
| Skejby Sygehus | Charlotte Møller | Overlæge, Ph.d., Gynækologisk Obstetrisk Afd. |
| Udenrigsministeriet | Anja Levysohn | Udlændingekontoret/visum |
| Københavns Kommune | Hanne Olesen | Døgntakten |
| International Organization of Migration (IOM) | Jacob Jørgensen | Programme and Liaison Officer |
| Homann Advokater | Gunnar Homann | Advokat og forfatter til flere tekster om flygtning og immigrationslovgivning |
| Pro Vest | Vibeke Nielsen og Lisbeth Bohmann | Projektleder og socialfaglig medarbejder |
| HopeNow | Michelle Mildwater og Anne Brandt Christensen | Director og advokat |
| Frelsens Hær | Dorrit Bruun Olesen | Forstander, Hørhuset Herberg |
| Røde Kors | Lillian Vigslund og Gitte Nielsen | Asylcenter Kongelunden |
| Gadejuristen | Nanna W. Gotfredsen, Maja Løvbjerg Hansen og Emil Kiørboe | Medstifter og projektmedarbejdere (alle cand.jur) |
| SIO (Sexarbejdernes Interesse Organisation) | Susanne Møller | Talsperson |
| DIIS | Sine Plambech | Ph.d. studerende |

Bilag C Analyse af hjemmeside

www.centermodmenneskehandel.dk

Centermodmenneskehandel.dk fungerer både som opdaterings- og vidensplatform for samarbejdspartnere og andre aktører i bekæmpelsen af menneskehandel (jf. handlingsplan), og som kilde til informationer om menneskehandel generelt. Herudover er ofre og folk med mistanke om menneskehandel også en vigtig målgruppe, og siden er udstyret med informationer om rådgivning og henvendelser, samt et hotline-nummer.

I nedenstående tabeller fremgår oversigter over hjemmesidens udvikling i tal i perioden 2011-2013. Der er således set på trafikken til hjemmesiden og specifikke undersider i perioden.



| | Unikke besøgende | Unikke visninger | Unikke sidevisninger: For fagpersoner | Unikke sidevisninger: Ofre og bagmænd | Unikke visninger på engelsk | Gennemsnitlig besøgsvarighed |
|------|------------------|------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| 2011 | 9.547 | 51.155 | 3.085 (6 %) | - | 3.252 (6 %) | 00:03:50 |
| 2012 | 12.721 | 70.597 | 3.118 (5 %) | 1.633 (2 %) | 4.263 (6 %) | 00:03:48 |
| 2013 | 6.459 | 46.747 | - | 3.233 (7 %) | 1.745 (4 %) | 00:04:43 |

Som det fremgår af ovenstående tal, at aktiviteten er faldet i 2013 i sammenligning med 2012, som viser det højeste aktivitetsniveau i alle kategorier. F.eks. er antallet af unikke besøgende faldet med næsten 50 % i denne periode. Dette kan skyldes at hjemmesiden i 2012 blev opdateret, med henblik på at gøre den mere lettilgængelig, og at der i denne forbindelse var et opsving i aktivitet på siden.

Det er dog værd at fremhæve, at på trods af det lave aktivitetsniveau på siden i 2013, er den gennemsnitlige besøgsvarighed her væsentligt højere end i resten af perioden. Ydermere ses en stigning i unikke visninger af fanen *Ofre og bagmænd* fra 2012 til 2013. En forklaring herpå kan være førnævnte nedlægning af udmedbagmændene.dk, hvorved centermodmenneskehandel.dk er blevet hovedkilde for informationer omkring bagmænd.

C.1 Centermodmenneskehandel.dk's målgrupper

Ofre og folk der har mistanke om menneskehandel: Denne gruppe af potentielle brugere af hjemmesiden har brug for kort, præcis og lettilgængelig information omkring indikatorer på menneskehandel, samt information omkring kontakt og muligheder for rådgivning.

- For denne målgruppe kan hjemmesiden forekomme meget teksttung, taget i betragtning at denne målgruppe kan have svært ved at læse. En optimering af dette forhold kunne være at benytte mere grafisk/visuelt materiale.
- Der er adgang til en engelsk udgave af hjemmesiden, en komprimeret version af den danske udgave. Denne baseres kun på tekst, og der henvises i fanen *Help to victims of trafficking* hverken til hotline-nummer eller til andre hjemmesider der kunne være en hjælp for ofre for menneskehandel. Derimod findes hotline-nummeret under fanen *How can I help?* Til sammenligning findes hotline-nummeret i en tydelig, grafisk fremstilling flere steder på den danske udgave af hjemmesiden.

Samarbejdspartnere og relevante aktører: Denne gruppe af brugere har behov for information omkring CMM's formål og målsætninger, information om øvrige samarbejdspartnere, samt adgang til dokumenter og rapporter, heriblandt handlingsplaner.

- Hjemmesiden indeholder en stor mængde information, i form af beskrivelser, links og materiale der er relevant for samarbejdspartnere. Dog kan det være svært at skabe et overblik over forskellige aspekter af information som en samarbejdspartner kunne have brug for – f.eks. findes ingen samlet oversigt over aktører og samarbejdspartnere. Disse, og links til disse, er spredt under forskellige faner.

C.2 Søgefunktion

En overordnet udfordring ved hjemmesiden som læser er, at baren øverst på siden, en del af en hjemmeside som mange bruger til at navigere på siden, samt til at skabe sig et overblik over sidens indhold, henviser læseren til socialstyrelsens hjemmeside. Denne bar kunne med fordel flyttes til sidens bund for at undgå forvirring. På denne bar findes også en søgefunktion, som ved søgning omdirigerer læseren til Socialstyrelsens hjemmeside. Man kan derfor ikke foretage søgninger direkte på hjemmesiden. Det anbefales at centermodmenneskehandel.dk får sin egen søgefunktion, og at den nuværende søgefunktion begrænses til Socialstyrelsens hjemmeside.



Socialstyrelsen -

Søgefunktion for Socialstyrelsens hjemmeside

Bilag D Opfølgning på anbefalinger fra evaluering af tidligere handlingsplan

Nedenstående tabel er en oversigt over anbefalinger til handlingsplanen 2007-2010. Da der ikke er udarbejdet indikatorer for handlingsplanen indgår disse ikke i oversigten.

| Evaluering af Handlingsplan 2007-2010: Anbefalinger | Status |
|---|--|
| Overordnede anbefalinger i forhold til koordineringsindsatsen | |
| Udarbejdelse af dokument med redegørelse for aktører, roller og ansvarsområder i udmøntning af handlingsplan. | Indeholdt i handlingsplanen 2011-2014 |
| Udarbejdelse af dokument til beskrivelse af formaliserede krav til de NGO'er som søger (og modtager) økonomisk støtte. | Nej. Der udarbejdes individuelle kontrakter med NGO'er som søger støtte i henhold til deres rolle og opgave i indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel ⁴⁹ |
| Udarbejdelse af strategier for, hvordan CMM vil tilgå og behandle forskellige menneskehandelstyper. | Nej. |
| Undersøgelse af hensigtsmæssigheden i CMM/Kompetencecenter Prostitutions (KC) nuværende organisering. | Ja. Kompetencecenter Prostitution er lagt ind under Center mod Menneskehandel. |
| Nedsættelse af arbejdsgruppe (eller lignende) i forhold til børneområdet med deltagelse af alle relevante parter. | Ja. CMM har etableret samarbejdsgruppen 'Tværsektoriel arbejdsgruppe om menneskehandel med mindreårige'. Etableringen har til formål at skabe rammerne for et tværgående myndighedssamarbejde mellem Center mod Menneskehandel, Udlændingestyrelsen, Social- og Integrationsministeriets Kontoret for børn, Københavns Kommune og Politiet (Rigspolitiets Nationale Efterforsknings Center (NEC)). |
| Ansættelse af person med juridisk kompetence i CMM (jurist), samt overvejelse, om ansættelse af person med politimæssig erfaring. | Nej. Der er ikke ansat en person med juridiske kompetencer i CMM. Ja. Der er ansat en medarbejder med politimæssig erfaring blevet tilknyttet. |
| Drøftelse i den tværministerielle embedsmandsgruppe af, om en national rapporteur kan være en god ide i Danmark. | Dette har været drøftet, men er ikke imødekommet. |
| Optagelse af CMM i den tværministerielle embedsmandsgruppe på niveau med de øv- | Ja. |

⁴⁹ Dette ifølge Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Social Forhold.

| | |
|--|--|
| rige myndigheder. | |
| Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i afsenderlandene/de internationale tiltag | |
| Overvejelse af UMs strategiske tilgang til forebyggelse af menneskehandel gennem dansk udviklingsbistand og Danmarks tilstedeværelse i afsenderlande | Ja. Spørgsmålet om menneskehandel indgår nu i UMs håndbog for udsendte. |
| Undersøgelse af om UM indsats kunne gøres mere relevant ved brug af udviklingsbistand til støtte af aktiviteter mod menneskehandel | Ja. Eksempelvis indgår projekter om menneskehandel i UMs Nabo-skabsprogram. |
| Overvejelse om yderligere systematisering af screening af potentielle ofre for menneskehandel (UM og politi) | Ja. UNFPA har i 2012 re-orienteret projekt med fokus på at hjælpe hjemsendte handlede kvinder i hjemlandet således, at der kommer mere fokus på beskyttelse af vidner, støtte til shelters/screening, samt kapacitetsopbygning for såkaldt psykosociale rådgivere, hvilket fortsat er i overensstemmelse med de danske prioriteringer. |
| Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i Danmark | |
| Udarbejdelse af ny kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, til vurdering af, om prostitutionsefterspørgslen er faldet og begrænset | Ja. Kortlægningen blev udarbejdet af Rambøll og offentliggjort i juni 2013. Den vil danne grundlag for det videre arbejde med kommende kampagner mod menneskehandel. |
| At CMM arbejder mere strategisk med deres kommunikationsindsats med udgangspunkt i målgrupper samt udarbejdelse af kommunikationsstrategi for forebyggelsesindsatsen | Ja. Hvad angår kommunikationsstrategi er en sådan udarbejdet af Rambøll i forlængelse af kortlægning af prostitutionsefterspørgsel. |
| Fortsat fokus på undervisning af fagpersoner og professionelle. | Ja. SKAT, AT, CMM, Rigsadvokaten, Politiet samt andre relevante aktører har fortsat fokus på undervisning. |
| At der arbejdes med indsamling og formidling af succeshistorier til ofre, om især forberedt hjemsendelse. | Ja. Filmen <i>The Return</i> blev i 2012 produceret af og for CMM og anvendes som oplysning og motivation for kvinder i det opsøgende arbejde og i refleksionsperioden. |
| Drøftelse af hvordan der kan arbejdes mere med måling af kommunikationstiltag og -aktiviteter, så der opnås viden om formidlingstiltag og –metoder. | Nej. |
| Overordnede anbefalinger i forhold til | |

| | |
|---|--|
| beskyttelsesindsatsen | |
| At der ses på mulighederne for forlængelse af udredningsperioden. | Procedure ikke ændret. |
| Overvejelse af lovændring, der kan gøre det lettere at sikre strafbortfald for handlede, som har udført en strafbar handling under tvang. | Rigsadvokaten har udarbejdet retningslinjer. |
| At der skabes klarere rammer for og beskrivelser af, hvordan nye aktører og tilbud kan støttes. | Ja. CMM har i 2013 arbejdet på en folder, der præciserer støttemuligheder til ofre for menneskehandel. Denne er aktuelt i trykken og publiceres i 2014. |
| At overveje at ændre reglerne således, at personer der vurderes handlede automatisk tildeles 100 dages refleksionsperiode | Ja. Med lov nr. 432 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel) blev den udvidede refleksionsperiode i udlændingelovens § 33, stk. 14, forlænget fra 30+70 dage til 30+90 dage. |
| Udvikling af mere målrettede uddannelses- og beskæftigelsestilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes i refleksionsperioden | Ja. -Mødestedet yder CV-rådgivning, uddannelse i brug af computere og Skype, samt kurser i styrkelse af identitet og selvværd mv. -Rådgivende støttetilbud til ofre med opholdstilladelse med henblik på etablering af en ny tilværelse i Danmark, er under udarbejdelse af CMM. -Reden International afholder kurser i engelsk og bogføring. Desuden gennemfører RI en lang række aktiviteter, der sigter på restitution og kompetenceudvikling for kvinderne på krisecentret. |
| At foretage en grundig undersøgelse af, om udlændingeloven i tilstrækkelig grad giver mulighed for at beskytte handlede personer, der vidner mod deres bagmænd. | Ja. Med lov nr. 432 af 1. maj 2013 om ændring af udlændingeloven (Bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel) blev der indført en selvstændig bestemmelse i udlændingelovens § 9 c, stk. 5, hvorefter der kan gives midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, hvis tilstedeværelse her i landet er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgingsmæssige hensyn. |
| Gennemførelse af evaluering af de forbedrede hjemsendelser via IOM. | Ja. Justitsministeriet offentliggjorde i 2012 en rapport udarbejdet af Rambøll om evaluering af den forbedrede hjemsendelse. |
| Undersøgelse af muligheden for at inddrage flere indikatorer, | Der er stadig udfordringer forbun- |

| | |
|---|---|
| <p>som kan gradueres med henblik på at afspejle forskellige grader af handel og sårbarhed, samt sikre en mere systematisk indberetning i sager med mistanke om handel med mindreårige.</p> | <p>det med dette – se kapitel 6.4. Der er registreret meget få sager vedrørende mindreårige, og det har været en udfordring at etablere samarbejde med kommuner om dette.</p> |
| <p>Styrkelse af det opsøgende arbejde i forhold til mindreårige og Udbredelse af kendskab til CMMs hotline blandt en bredere skare af aktører.</p> | <p>Ja. Igangsættelse og gennemførelse af projekt 'Indsatser i store kommuner målrettet potentielt menneskehandlede mindreårige' (2012-2013).</p> |
| <p>At gøre beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige landsdækkende ved at etablere et beredskab med ansvar for opsøgende tiltag og identifikation.</p> | <p>Ja. CMM har etableret samarbejdsgruppen 'Tværsektoriel arbejdsgruppe om menneskehandel med mindreårige'. Etableringen har til formål at skabe rammerne for et tværgående myndighedssamarbejde mellem Center mod Menneskehandel, Udlændingestyrelsen, Social- og Integrationsministeriets Kontoret for børn, Københavns Kommune og Politiet (Rigspolitiets Nationale Efterforsknings Center (NEC)).</p> |
| <p>At der foretages en analyse, kortlægning og afgrænsning af, hvad der karakteriserer tvangsarbejde i Danmark.</p> | <p>Ja. CMM udgav i 2012 rapporten 'Menneskehandel til tvangsarbejde i Danmark? Migrations- og arbejdsvilkår for en gruppe migrantarbejdere beskæftiget i rengøringsbranchen, i den grønne sektor eller som au pair.'</p> |
| <p>Etablering af beredskab, der kan yde den fornødne støtte til personer, der potentielt kan være handlet til tvangsarbejde.</p> | <p>Ja. SKAT har etableret en taskforce og en projektgruppe hvor de i samarbejde med NEC og foreløbig tre politidistrikter laver en fokuseret indsats.</p> |
| <p>Etablering af arbejdsgruppe bestående af centrale aktører i bekæmpelse af tvangsarbejde, som tildeles ansvaret for at udvikle en klarere strategi i forhold til beskyttelsesindsatsen for mennesker handlet til tvangsarbejde.</p> | <p>Ja. CMM nedsatte i 2011 en tværgående myndighedsgruppe vedr. tvangsarbejde til menneskehandel. Gruppen har mødtes regelmæssigt og består af deltagere fra Arbejdstilsynet (AT), SKAT, US, Rigspolitiet, Styrelsen for fastholdelse og Rekruttering.</p> |
| <p>Overordnede anbefalinger i forhold til efterforskningsindsatsen/retsfølgelse</p> | |
| <p>At der anlægges en mere holistisk tilgang i politiets indsats vedrørende menneskehandel, således at de eksisterende procedurer og erfaringer</p> | <p>Ja. F.eks. er repræsentanter fra politiet blevet undervist i bl.a. indikatorer og cases om menneskehandel til tvangsarbejde på en temadag om</p> |

| | |
|---|--|
| <p>inden for prostitutionsområdet bredes ud til andre former for menneskehandel</p> | <p>social dumping (arrangeret af NUC). Derudover indgår Rigspolitiet i den tværgående myndighedsgruppe vedr. tvangsarbejde til menneskehandel.</p> |
| <p>At der lægges større vægt på udvikling af effektive og kreative afhøringsmetoder og -processer, der er målrettet potentielle ofre for menneskehandel</p> | <p>Ja. Via Rigspolitiets vejledning.</p> |
| <p>At politiets indsatsområder og resultater indenfor bekæmpelse af menneskehandel gøres bedre kendt såvel indenfor politiet, blandt de andre aktører på området og i den brede offentlighed.</p> | <p>Ja. Rigspolitiet afholder årligt to møder i følgegruppen for politiets indsats mod prostitutionens bagmænd, hvor der bl.a. bliver gjort rede for status vedrørende den politimæssige indsats. Alle relevante aktører på området inviteres til disse møder.</p> |
| <p>Styrkelse af undervisning af anklagemyndigheden og dommerne med henblik på, at disse har kendskab til, hvordan indikatorer på menneskehandel kan anvendes i praksis.</p> | <p>Ja. Rigsadvokaten er i samarbejde med Rigspolitiet i færd med at udarbejde en Rigsadvokatmeddelelse om politiets og anklagemyndighedens behandling af sager om menneskehandel, herunder håndtering af ofre. Meddelelsen vil bl.a. erstatte Rigspolitiets vejledning på området, ligesom den vil indeholde Rigsadvokatens retningslinjer om tiltalefravalg til ofre for menneskehandel. Meddelelsen forventes at blive offentliggjort i 2014. Endvidere forventes meddelelsen at blive fulgt op af undervisning af politiet og anklagemyndigheden i håndteringen af disse sager.</p> |