

Regeringens Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010

Statusrapport for 2007/2008

**Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel
Juni 2008**

Indhold

Indledning.....	2
Etablering af Center mod Menneskehandel.....	2
Udvidelse af refleksionsperioden	4
Børn og unge	6
Forberedt hjemsendelse og sociale tilbud til ofre for menneskehandel.....	7
De sociale tilbud til ofre for menneskehandel	8
Den politimæssige indsats	9
De sociale aspekter af menneskehandel på den internationale dagsorden.....	14
Øvrige internationale initiativer	14
Statistik og dokumentation af indsatsen	15
Aktivitetsoversigt (2007 til maj 2008).....	17

Indledning

Med handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel har regeringen sammen med satspuljepartierne sat sig ambitiøse mål for indsatsen mod menneskehandel. Planen, som løber frem til og med 2010, sætter fokus på fire centrale indsatsområder:

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

Regeringen har forpligtet sig til at sikre, at der bliver leveret en helhedsorienteret indsats for ofre for menneskehandel. Handlingsplanen omfatter både forebyggende, støttende og efterforskningsmæssige aktiviteter samt en øget koordinering af samarbejdet mellem de sociale organisationer og myndighederne. I løbet af 2007 har regeringen konkret forpligtet sig til at oprette et videns- og koordinationscenter på området, at sikre, at mindst tre krisecentre kan modtage kvinder handlet til prostitution, at der er etableret en praksis således, at alle, der er registreret som ofre for menneskehandel, får tilbudt en forberedt hjemsendelse og endelig, at de sociale aspekter af menneskehandel blev sat på den internationale dagsorden.

Handlingsplanen er blevet til i et samarbejde mellem fire ministre; ligestillingsministeren, justitsministeren, udviklingsministeren og integrationsministeren. Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel består af embedsmænd fra de involverede ministerier og er ansvarlig for at implementere regeringens handlingsplan. Der er i alt afsat 80 mio. kr. til aktiviteter under handlingsplanen.

I 2007 og frem til maj 2008 har implementeringsindsatsen været koncentreret om at gøre den hidtidige sociale indsats landsdækkende, at sikre kvaliteten og en fortsat udvikling i de sociale tilbud til ofre for menneskehandel, om at skabe samarbejdsstrukturer mellem aktørerne på området, tilpasse lovgivningen i overensstemmelse med den enkeltes mulighed for en 100 dages refleksionsperiode og forbedre rehabiliteringsmulighederne i hjemlandene samt en styrket politimæssig indsats.

I det følgende gennemgås en række centrale indsatsområder tematisk, hvorefter status for hver enkelt aktivitet under handlingsplanen præsenteres skematisk.

Etablering af Center mod Menneskehandel

Center mod Menneskehandel (CMM) blev etableret i september 2007. Centret har ifølge handlingsplanen til formål "...at sikre mulige ofre for menneskehandel en forberedt og koordineret behandling, mens de opholder sig i Danmark". Centret har tre overordnede formål:

- at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel
- at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder
- at opsamle og formidle viden om menneskehandel

Målgruppen

Målgruppen for indsatsen i den ny handlingsplan er alle potentielle ofre for menneskehandel i Danmark. Den største gruppe er uden sammenligning kvinder handlet til prostitution, men handlingsplanen omfatter også børn handlet til kriminalitet, tiggeri eller prostitution og såfremt det vil blive aktuelt, ligeledes mænd eller kvinder handlet til tvangsarbejde, kriminalitet eller organdonation.

Koordinering af den sociale indsats

Til det udførende sociale arbejde har CMM entret med en række NGO'er og sociale organisationer på området. I forhold til indsatsen over for kvinder handlet til prostitution er der således indgået aftaler med Reden International (tidligere Reden - Stop Kvindehandel) i Københavnsområdet og Pro Vest i Sønderjylland, der begge har erfaring med området fra den forrige handlingsplan. Desuden indgår Kompetencecenter Prostitution, som også løser en lang række andre opgaver på prostitutionsområdet, i indsatsen. De tre organisationer har hver deres arbejdsområder og udfører til sammen det landsdækkende opfølgende og støttende arbejde for kvinder handlet til prostitution.

Der er indgået en kontrakt med Krisecenter Odense, der specialiserer sig til at yde en særlig indsats i forhold til gruppen af kvinder handlet til prostitution og en generel aftale med Landsorganisationen af Kvindekrisecentre LOKK om at kunne benytte LOKKs øvrige krisecentre til midlertidigt beskyttet ophold til kvinder handlet til prostitution. Det centrale tilbud om beskyttet ophold ydes dog af Reden International, der driver et specialiseret krisecenter udelukkede målrettet denne gruppe. Også Dansk Røde Kors' kvindecentre og asylcentre i øvrigt kan anvendes.

Dansk Røde Kors har efter aftale med Udlændingetjenesten ansvaret for uledsagede børn i Danmark - blandt disse kan være børn, som er handlede. Handlingsplanen finansierer en person, ansat af Dansk Røde Kors, til specielt at være opfølgende og støttende i forhold til muligt handlede børn i asylsystemet, de sikrede institutioner m.v. Desuden har CMM kontrakt med Red Barnet, der medvirker til at monitorere området, deltager i netværk og medvirker ved undervisning af fagfolk om handlede børn.

Koordinering med andre myndigheder

CMM har udviklet samarbejdsrelationer og procedurer for samarbejde med en række myndigheder og organisationer.

CMM samarbejder med Udlændingetjenesten om identifikation af handlede personer, aktiviteter i løbet af refleksionsperioden, herunder botilbud, forsørgelse, sundhedstilbud og aktivitet/- kursusstilbud og tilrettelæggelsen af den forberedte hjemsendelse, hvor der er udformet retningslinjer for sagsgangene. Desuden samarbejdes om uddannelse af faggrupper med kontakt til området.

Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter NEC og CMM samarbejder primært i forbindelse med politiaktioner, hvor der er etableret faste rutiner og procedurer. NEC har ligeledes medvirket til at uddanne CMM's landsdækkende, opfølgende teams, ligesom CMM og politimyndighederne i fællesskab gennemfører uddannelse i politikredsene og på politiskolen, hvor det første uddannelsesforløb med ti hold netop er afsluttet.

Rigspolitiets Udlændingeafdeling og CMM samarbejder i konkrete tilfælde om identifikation af ofre for menneskehandel, botilbud og refleksionsperiode. Der har været en række ad hoc kontakter og der arbejdes hen imod mere formaliserede møder og arbejds gange.

Der er et velfungerende samarbejde med de lokale politikredse i forbindelse med politiaktioner rundt om i landet. De lokale kredse bliver inddraget i etableringen af lokale referencegrupper, der skal oprettes seks steder i

landet og har til formål at samle erfaringer lokalt, skabe opmærksomhed om problemet og bidrage med lokale forslag til god praksis på området.

Der arbejdes på udvikling af samarbejdet med asylsystemet, Kriminalforsorgen, de sikrede institutioner og lufthavnspolitiet for at styrke det opsøgende og støttende i disse systemer.

I forhold til sundhedsmyndighederne eksisterer der uformelle aftaler med Bispebjerg Hospital og Hvidovre Hospital om anonyme sundhedstilbud til kvinder handlet til prostitution. Der arbejdes med formalisering af disse aftaler og udvikling af lignede aftaler i andre dele af landet.

Der udarbejdes i øjeblikket planer for uddannelsesstilbud til personale tilknyttet de overfor nævnte myndigheder.

Opsamling og formidling af viden

CMM opsamler viden om målgruppen og indsatserne mod menneskehandel via en række elektroniske registreringsskemaer, der skal udfyldes af de opsøgende medarbejdere. Leverandørerne af ydelser til CMM afleverer statusnotater om indsatsen og udviklingen på deres område og der er fastlagt samtaler i løbet af året med henblik på vurdering og justering af indsatsen.

Centret deltager i en række netværk med udførende socialarbejdere, forskere og beslutningstagere nationalt, i Norden og på EU-niveau. Centret formidler løbende viden til pressen, ministerier og beslutningstagere. Desuden formidler CMM viden via uddannelse af fagfolk inden for en række områder. CMM har udarbejdet et notat om definition og identifikation af handlede, som i øjeblikket er til høring blandt samarbejdspartner.

Udvidelse af refleksionsperioden

Den 1. august 2007 trådte en ændring af udlændingeloven (lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven (Bekæmpelse af menneskehandel mv.)) i kraft, som bl.a. implementerede følgende initiativer fra Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010 på Integrationsministeriets område.

Det bemærkes, at de initiativer fra handlingsplanen, som er udmøntet ved udlændingeloven alene omfatter udlændinge under Udlændingeservices forsørgelse, dvs. asylansøgere og udlændinge, der ikke har lovligt ophold her i landet. EU-borgere og udlændinge, der har opholdstilladelse m.v. er således ikke omfattet af bestemmelserne, men derimod af handlingsplanen, som giver dem sammen muligheder for en refleksionsperiode, hjælp og støtte m.v.

Voksne ofre for menneskehandel

Udvidet refleksionsperiode på op til 100 dage (udlændingelovens § 33, stk. 14)

Hvis en udlænding, der opholder sig ulovligt her i landet, har været udsat for menneskehandel, fastsættes udrejsefristen for den pågældende til 30 dage, medmindre særlige grunde taler derimod. Sådanne særlige grunde vil typisk være, hvis udlændingen af hensyn til den offentlige orden ikke bør have en længere udrejsefrist end ellers.

Hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder med myndighederne om en forberedt hjemsendelse, kan udrejsefristen forlænges til en varighed på op til 100 dage. Denne periode – refleksionsperioden – skal bruges til at forberede den pågældendes hjemrejse. Særlige grunde kan f.eks. være lægelige hensyn, eller hensynet til at udlændingen skal vidne mod eventuelle bagmænd i forbindelse med efterforskning eller behandling af en straffesag om menneskehandel her i landet. Samarbejde med

myndighederne om en forberedt hjemsendelse forudsætter, at udlændingen tager imod de forskellige tilbud om hjælp, som tilbydes, om muligt medvirker til at give oplysninger, der kan etablere de nødvendige kontakter i hjemlandet, og underskriver nødvendige ansøgninger om rejsedokumenter m.v.

Det er en forudsætning for at anvende udlændingelovens § 33, stk. 14, at det kan lægges til grund, at den pågældende udlænding har været udsat for menneskehandel. Denne vurdering foretages af Udlændingesservice.

Det er typisk politiet, der har den første kontakt med en udlænding, der har været udsat for menneskehandel. Politiet forelægger herefter sagen for Udlændingesservice med politiets vurdering af, om udlændingen er handlet. På baggrund heraf og på grundlag af informationer fra NGO'er, der også måtte have haft kontakt til den pågældende, beslutter Udlændingesservice, om en udlænding kan anses for at være udsat for menneskehandel og derfor kan få fastsat en længere udrejsefrist. Er der afsagt dom i en sag, hvor udlændingen er indgået, og hvor der ved dommen er taget stilling til, om udlændingen har været udsat for handel, lægger Udlændingesservice denne vurdering til grund.

Ændret udvisningspraksis (udlændingelovens § 26 a)

Som led i bestræbelserne på at sikre udlændinge, der har været udsat for menneskehandel, en bedre hjemsendelse, er udvisningspraksis for handlede udlændinge endvidere ændret med den nævnte lovændring. En udlænding, der har været udsat for menneskehandel, og som opholder sig ulovligt her i landet, vil ikke længere blive udvist af landet, men alene udsendt, forudsat de omstændigheder, der kunne begrunde udvisning, relaterer sig til, at den pågældende er handlet. Dette indebærer, at den pågældende ikke vil blive meddelt indrejseforbud.

Tilbud om forberedt hjemsendelse

Udlændinge, der har været udsat for menneskehandel og som ikke opfylder betingelserne for at få opholdstilladelse i Danmark tilbydes en forberedt hjemsendelse (se nedenfor).

Uledsagede mindreårige børn

Det bemærkes, at i forbindelse med ændringen af udlændingeloven, der udmøntede dele af handlingsplanen mod menneskehandel, besluttede regeringen at udstrække initiativerne vedrørende børn til at omfatte alle uledsagede mindreårige børn, uanset om barnet er handlet eller ej.

Udpegning af personlig repræsentant for alle uledsagede mindreårige børn (udlændingelovens § 56 a, stk. 1)

Der udpeges en personlig repræsentant for alle uledsagede børn, uanset om barnet ansøger om asyl eller ej. Hovedformålet hermed er at sikre, at alle uledsagede mindreårige får udpeget en fast personlig støtte hurtigst muligt efter ankomsten til Danmark.

Hvis der er tale om et handlet barn, udpeges en professionel repræsentant, hvilket betyder, at den pågældende skal have en relevant uddannelse eller erfaring, f.eks. en socialrådgiver.

Udvidet eftersøgningsordning (udlændingelovens § 56 a, stk. 8)

Udlændingesservice vil iværksætte en eftersøgning af forældrene til alle uledsagede børn – uanset om barnet har ansøgt om asyl, og uanset om barnet samtykker dertil – hvis det er i barnets interesse. Barnets samtykke skal altid søges indhentet, men det afgørende er ikke, om der foreligger samtykke, men om eftersøgning af forældrene er i barnets interesse. Eftersøgning vil f.eks. ikke være i barnets interesse, hvis det kommer frem, at forældrene har været involveret i handel med barnet.

Udlændingesservice er i gang med at udarbejde et overordnet notat over, hvilke indikatorer der kan benyttes i vurderingen af, hvad der er barnets bedste.

Tilbud om forberedt hjemsendelse

Alle uledsagede børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, tilbydes en forberedt – dvs. veltilrettelagt og forsvarlig – hjemsendelse (se nedenfor).

Børn og unge

Lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring i udlændingeloven, der trådte i kraft den 1. august 2007 indeholder særlige tiltag for uledsagede mindreårige børn. For så vidt angår repræsentantordningen og den udvidede eftersøgningsordning.

Det indgår i regeringens handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker, at handlede børn, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, skal have tilbud om en veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse. Dette gælder alle uledsagede mindreårige børn.

Tilbuddet om forberedt hjemsendelse indebærer bl.a., at det grundigt undersøges, om der er et familiemedlem, en organisation eller andre, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet. Endvidere kan den forberedte hjemsendelse indebære økonomisk hjælp til eventuelt at kunne starte på et skoleforløb, til køb af undervisningsmateriale eller, hvis det er nødvendigt, til køb af medicin eller psykologbehandling.

Udlændingesservice er allerede ved den indledende samtale med et uledsaget barn opmærksom på, om der er indikationer for, at barnet er handlet, og også ved efterfølgende samtaler og anden kontakt med barnet er myndighederne opmærksomme herpå.

Umiddelbart efter den indledende samtale får den uledsagede mindreårige udpeget en personlig repræsentant. Hvis pågældende vurderes handlet, får denne udpeget en professionel repræsentant. Såfremt pågældende ikke bliver vurderet handlet ved den første samtale, vil pågældende på sit ophold på børnecentret Gribskov være under personalets tætte bevågenhed, og personalet vil ligesom den personlige repræsentant være opmærksomme på, om der er indikationer for handel.

Som nævnt har Udlændingesservice, i marts 2008, indgået en kontrakt med International Organisation for Migration (IOM), som skal assistere med den forberedte hjemsendelse for så vidt angår modtagelse og aktiviteter i hjemlandet. Denne aftale gælder tillige for uledsagede mindreårige, der tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.

Dansk Røde Kors har oprettet en fuldtidsstilling til en særlig uddannet pædagog, ansat i Center Gribskov. Det er medarbejderens opgave at medvirke til at identificere evt. handlede børn blandt uledsagede børn i asylsystemet og sikre institutioner, at yde støtte til børnene under opholdet og at medvirke til en forberedt hjemsendelse. Desuden er det medarbejderens opgave at formidle kontakt til samarbejdsparter, deltage i diverse samarbejdsudvalg og bidrage til formidling af viden til relevante faggrupper. Stillingen er finansieret af handlingsplanen.

Red Barnet udarbejder informationsmateriale, forestår udvikling af indikatorer, og i samarbejde med CMM arrangerer Red Barnet faglige konferencer og seminarer og medvirke ved opkvalificering af relevante faggrupper.

Forberedt hjemsendelse og sociale tilbud til ofre for menneskehandel

Voksne ofre for menneskehandel, som opholder sig illegalt i landet

Udlændinge, der har været udsat for menneskehandel, og som ikke opfylder betingelserne om at få opholdstilladelse her i landet, tilbydes en forberedt hjemsendelse. Tilbuddet herom hænger sammen med den udvidede refleksionsperiode og omfatter både aktiviteter her i landet i form af tilbud om psykologisk, juridisk og socialpædagogisk hjælp samt sundhedsfremmende behandling og aktiviteter i hjemlandet i form af modtagelse af en organisation dér, når det er muligt.

Hensigten bag ordningen er bl.a. at medvirke til at styrke det enkelte menneske og derved at forhindre, at de pågældende bliver handlet igen, når de vender tilbage til deres hjemlande.

En udlænding, som Udlændingesservice har vurderet handlet, som derfor har fået udsat sin udrejsefrist i op til 100 dage, og som tillige medvirker til den forberedte hjemsendelse, får under refleksionsperioden i Danmark – hvis der er behov for det – tilbud om sundhedsfremmende behandling og psykologisk, juridisk og socialpædagogisk hjælp til at bearbejde de oplevelser, som den pågældende har været udsat for.

Asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold her i landet, er omfattet af Udlændingesservices forsørgelse. Udlændinge, der er vurderet handlede, og som opholder sig ulovligt i Danmark, bliver som udgangspunkt indkvarteret på et asylcenter. Hvis udlændinge ønsker at blive indkvarteret på krisecenter, kan Udlændingesservice godkende dette. I tilfælde, hvor udlændingen er indkvarteret på et asylcenter er dette også omfattet af de tilbud, som de andre udlændinge får på asylcentret.

Hvis en udlænding, der er vurderet handlet, har et særligt behov af beskyttelsesmæssige årsager eller af andre årsager, vil der blive taget hensyn hertil. I de tilfælde, hvor Udlændingesservice har godkendt indkvartering af en udlænding på et krisecenter, vil udlændingen blive tilknyttet et asylcenter og vil få udbetalt lommepenge hver 14. dag via posthenvielse fra tilknytningscenteret. Krisecentrets medarbejdere sikrer, at den pågældende bliver tilbudt det nødvendige i henhold til handlingsplanen, herunder aktivering, undervisning, sundhedsbehandling, psykologhjælp eller juridisk hjælp. Det kan både være tilbud, som krisecentret selv kan tilbyde pågældende, men kan tillige være tilbud, som asylcentret kan tilbyde.

Den forberedte hjemsendelse indebærer endvidere, at en handlet udlænding ved en tilbagevenden til sit hjemland vil blive modtaget af en organisation dér. Modtagelse indebærer bl.a. tilbud om indkvartering efter pågældendes behov, eventuel iværksættelse, mulighed for uddannelse/undervisning og psykosocial rådgivning.

Udlændingesservice har den 26. marts 2008 indgået en kontrakt med International Organisation for Migration (IOM), som skal assistere med den del af den forberedte hjemsendelse, der skal foregå i hjemlandet. Udlændingesservice har aftalt med Dansk Røde Kors, at Dansk Røde Kors foretager ”forberedt hjemsendelses-samtalerne” med de udlændinge, der er vurderet handlede, og som er indkvarteret på et asylcenter. Denne procedure er ændret efter aftale mellem Udlændingesservice og Center mod Menneskehandel, sådan så det er medarbejdere ved CMM, der forestår samtalen. Oplysningerne fra samtalen vil derefter blive videregivet til IOM med henblik på at iværksætte hjemreisen.

Voksne ofre for menneskehandel med lovligt ophold

En række af de udenlandske kvinder, som de sociale organisationer og politiet møder i prostitution og hvor der er mistanke om menneskehandel er fra andre EU-lande eller har på anden måde gyldig opholdstilladelse i Danmark. Reden International har skønnet, at ca. 40 pct. af de udenlandske kvinder i prostitution i København i 2007/2008 stammer fra EU-lande, er blevet familiesammenført m.v.

Ofre for menneskehandel, som opholder sig lovligt i Danmark har ifølge handlingsplanen ret til de samme tilbud om en refleksionsperiode, evt. hjælp til hjemrejse, sikkert ophold, social støtte, lægehjælp m.v., som kvinderne uden lovligt ophold har ifølge udlændingelovens bestemmelser. Tilbuddene leveres af de sociale organisationer.

De sociale tilbud til ofre for menneskehandel

Den sociale indsats består i:

- at opsøge og skabe kontakt til mennesker, der kan være ofre for menneskehandel
- at identificere ofre for menneskehandel
- at yde støtte til ofre for menneskehandel

Kontakt og identifikation

Det opsøgende arbejde finder sted i alle prostitutionsmiljøer; på massageklinikker, på gaden, i escortmiljøer og via internettet. Der er oprettet tre landsdækkende opsøgende teams med base fire forskellige steder; i København, Odense, Fredericia og Århus. Desuden laves der opsøgende arbejde i asylcentre, fængsler og sikrede institution, hvor der er erfaring for, at der kan befinde sig kvinder handlet til prostitution, eller handlede børn. Indsatsen i fængsler, på asylcentre og i de sikrede institutioner udbygges yderligere i 2008 og 2009. I samarbejde med fagforeninger, arbejdstilsyn og andre organisationer med tilknytning til arbejdspladser skal der udarbejdes metoder og retningslinjer for at identificere personer handlet til tvangsarbejde.

Der er oprettet en hotline, som er åben 24 timer i døgnet. Hotlinen kan anvendes af ofre for menneskehandel, borgere som har information eller mistanke om menneskehandel og af fagfolk. I øjeblikket anvendes hotlinen primært af samarbejdspartner, bl.a. politiet, hvor koordineringen i forbindelse med politiaktioner foregår via hotlinen. Der arbejdes på at udbrede kendskabet til hotlinen og etablere samarbejde med den europæiske hotline på området, når denne kommer i drift sandsynligvis i slutningen af 2008.

I maj 2008 åbnede et mødested for udenlandske kvinder i prostitution. Stedet vil være bemanded med socialfagligt personale fra Reden International og Kompetencecenter Prostitution. Hensigten er at skabe kontakt til grupper af potentielle ofre for menneskehandel, som det ellers er svært at nå.

Pro Vest driver fortsat et mødested for udenlandske kvinder i prostitution i Fredericia.

Støtte

Støtten til kvinder handlet til prostitution består i rådgivning om muligheder, rettigheder og ydelser eller tilbud. Desuden vejleder de opsøgende medarbejdere om, tilbyder, henviser eller ledsager til:

- a. Anonym rådgivning om skadesreducerende adfærd inklusiv sikker prostitutionsadfærd.
- b. Sundhedsmæssigt skadesreducerende tilbud: lægebehandling, psykologbehandling, tandlægebehandling mm.
- c. Støtte til muligt handlede ved politiaktioner med oplysning om rettigheder og tilbud.
- d. Juridiske tilbud inkl. samtale og rådgivning med advokat og tilbud om bisidder ved retssager.
- e. Sociale tilbud inkl. kontakt til relevante kommunale myndigheder, hvis en kvinde har lovligt ophold i Danmark.
- f. Korte kompetencegivende tilbud såsom uddannelse eller kurser.
- g. Op til 100 dages ophold (refleksionsperioden) på krisecenter inkl. sundhedsmæssigt, juridisk, og socialt tilbud og etablering af handlingsplan for kvindens ophold i Danmark.

- h. Forberedt hjemsendelse i samarbejde med f.eks. International Organisation of Migration (IOM) med informationer om mulighederne i hjemlandet, udfærdigelse af rejsepapirer, evt. ledsagelse på rejsen, modtagelse af IOM eller NGO i hjemlandet, hjælp til ophold, behandling, igangsættelse af alternativ forsørgelse.

Som led i den forberedte hjemsendelse udarbejder de opsøgende medarbejdere og krisecentrene i samarbejde med kvinden en handleplan for de 100 dages ophold i Danmark. Handleplanen indeholder bl.a. oplysninger om kvindens ønsker til tilværelsen i hjemlandet og igangsættelse af initiativer, der kan forberede kvinden på denne tilværelse. Det kan fx være korte uddannelses- eller praktikforløb, der kan øge kvindens kompetencer inden for det felt, hun ønsker at ernære sig ved.

For personer med lovligt opholdsgrundlag i Danmark (EU-borgere m.v.) indtænkes mulighederne for alternativ forsørgelse her i landet i den individuelle handleplan.

Den politimæssige indsats

Indsatsen mod kvindehandel og mod prostitutionens bagmænd har i de seneste år været et prioriteret indsatsområde for politiet, ligesom det er et særligt prioriteret indsatsområde i flerårstaftalen for politiet og anklagemyndigheden 2007 – 2010, at der sættes effektivt ind over for prostitutionens bagmænd.

Den 4. oktober 2006 udsendte Rigspolitiet, der varetager en overordnet og koordinerende rolle i relation til dansk politis indsats mod prostitutionens bagmænd og i forbindelse med udmøntningen af regeringens handlingsplan vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker, en strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd. Strategien fastlægger en overordnet ramme for, hvordan indsatsen mod kvindehandel og rufferi yderligere kan intensiveres. Strategien indgår i politikredsens planlægning af indsatsen på området.

Strategien har bl.a. som målsætning at sikre, at der overalt i landet gennemføres en ensartet og intensiveret politimæssig indsats mod strafbare forhold i forbindelse med prostitution, og strategien beskriver i den forbindelse en række elementer af betydning for indsatsen.

Den 2. april 2008 offentliggjorde Rigspolitiet en beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2007, der bl.a. indeholder en beskrivelse af de indsatser rettet mod prostitutionens bagmænd, som Rigspolitiet og politikredsene i overensstemmelse med den overordnede strategi har iværksat.

Beskrivelsen og Rigspolitiets fremsendelsesskrivelse til Justitsministeriet vedlægges som bilag.

Vejledning til Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd

Som led i operationaliseringen af indsatsen har Rigspolitiet i samarbejde med Rigsadvokaten udarbejdet en vejledning til Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

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

Vejledningen indeholder en detaljeret gennemgang af de efterforskningsmæssige overvejelser m.v., der kan være relevante i forhold til sager mod prostitutionens bagmænd med henblik på, at samtlige politikredse kan få adgang til og nyttiggøre de erfaringer, som hidtidige efterforskninger på området har givet.

Vejledningen indeholder således en beskrivelse af det retsgrundlag, der er relevant i forbindelse med efterforskningen af sager mod prostitutionens bagmænd. Vejledningen beskriver de relevante straffelovsbestemmelser, herunder bestemmelserne vedrørende menneskehandel og rufferi, ligesom reglerne vedrørende mellemmandsaktiviteter behandles. Endvidere er der omtale af relevante bestemmelser om menneskesmugling, der kan være af betydning i forbindelse med konkret efterforskning.

Vejledningen indeholder desuden en nærmere beskrivelse af opgavefordelingen mellem Rigspolitiet og politikredsene i forbindelse med indsatsen mod prostitutionens bagmænd.

Herudover indeholder vejledningen en beskrivelse af sagsbehandlingen, hvor der lægges vægt på skånsom behandling af ofre og vidner. Det fremgår bl.a., at politiet som udgangspunkt bør betragte alle prostituerede kvinder som potentielle ofre for strafbare forhold, og at politiet på den baggrund bør sikre, at kvinder, der træffes i prostitutionsmiljøet, er orienteret om de sociale tilbud, der formidles af relevante myndigheder og organisationer, ligesom politiet bør formidle kontakt mellem kvinden og de relevante myndigheder og organisationer, hvis kvinden giver udtryk for et ønske herom.

Det fremgår endvidere, at det i forbindelse med konkrete politiaktioner bør overvejes at underrette Center mod Menneskehandel og relevante sociale organisationer herom, således at disse får mulighed for at være til stede i forbindelse med gennemførelsen af aktioner med henblik på at kunne vejlede og rådgive de prostituerede. Antrufne prostituerede bør således orienteres om de sociale tilbud, der formidles af bl.a. Reden International, Pro Vest, Kompetencecenter Prostitution og udvalgte krisecentre.

Rigspolitiet har ansat en antropolog, der har til opgave at formidle og lette samarbejdet mellem politiet og de sociale myndigheder og organisationer. Antropologen kan således, såvel generelt som i konkrete sager, yde bistand og vejledning til politikredsene.

Endelig indeholder vejledningen en beskrivelse af den udlændingeretlige behandling af sager, herunder af samarbejdet med Udlændingetjenesten i sager om administrativ udvisning. Der er endvidere en beskrivelse af, at udlændinge, der har været udsat for menneskehandel, herunder i forbindelse med prostitution, skal tilbydes en refleksionsperiode på mellem 30 og 100 dage, der bl.a. skal anvendes til at forberede hjemsendelsen.

Følgegruppe vedrørende den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd

I overensstemmelse med strategiens forudsætninger om et udbygget samarbejde mellem politiet og andre relevante myndigheder og organisationer m.v. har Rigspolitiet nedsat en følgegruppe vedrørende den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd.

Følgegruppen består af repræsentanter for relevante myndigheder og organisationer m.v., herunder sociale myndigheder, sundhedsvæsenet, udlændingemyndighederne, Center mod Menneskehandel, Red Barnet, Reden International, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Landsorganisationen af Kvindekrisecentre, SKAT og Rigspolitiet. Følgegruppen danner rammen for en løbende dialog om generelle spørgsmål af betydning for den politimæssige indsats og samarbejdsrelationerne mellem politiet og andre myndigheder og organisationer m.v.

I forbindelse med møderne har Rigspolitiet orienteret de øvrige involverede myndigheder og organisationer om status vedrørende politiets indsats mod prostitutionens bagmænd, og følgegruppen har drøftet, hvorledes samarbejdet kunne udvikles og optimeres.

Der blev i 2007 afholdt tre møder i følgegruppen, mens der indtil nu har været afholdt ét møde i indeværende år. Rigspolitiet forventer at afholde yderligere to møder i 2008.

Uddannelsesmæssige aktiviteter

Strategien forudsætter, at der iværksættes en udvidet uddannelsesmæssig indsats i politiet, så bekæmpelse af menneskehandel og rufferi vil indgå som en integreret del af undervisningen på Politiskolen.

Rigspolitiet har efter møder med repræsentanter for Politiskolen udarbejdet en lektionsplan for studerende på Politiets grunduddannelse (PG I). Lektionsplanen finder anvendelse på det hold elever, der er startet på politiskolen ultimo 2007.

Undervisningen varetages i samarbejde med Center mod Menneskehandel

Rigspolitiet har endvidere i 2007 i samarbejde med Rigsadvokaten iværksat udarbejdelsen af en plan for uddannelse af sagsbehandlere og kontaktpersoner i politikredsene. Uddannelsen vil blive implementeret i 2008 og vil blive gennemført i samarbejde med sociale myndigheder og organisationer.

Forebyggende foranstaltninger

Som led i indsatsen mod prostitutionens bagmænd forudsætter strategien også, at der iværksættes forebyggende foranstaltninger, således at strafbare forhold ikke alene efterforskes med henblik på strafforfølgning, men også søges modvirket.

Rigspolitiet har i flere tilfælde konstateret, at kvinder fra Thailand har opnået Schengen-visum på grundlag af urigtige oplysninger, og der har i disse sager været mistanke om, at det egentlige formål med indrejsen i Danmark har været prostitution.

Som et led i den forebyggende indsats har Rigspolitiet på den baggrund i 2007 taget initiativ til et udbygget samarbejde med Udenrigsministeriet og Udlændingsservice om det såkaldte 'Projekt Thailand'.

Hensigten med projektet er, at mulige ofre i forbindelse med prostitution allerede i hjemlandet søges udpeget som led i behandlingen af ansøgninger om visa og opholdstilladelser, således at de pågældende kan identificeres, allerede inden de ankommer til Danmark. Derved søges de strafbare forhold i videst muligt omfang modvirket.

Lokale strategier og handlingsplaner

Den overordnede strategi fastsætter krav om, at der i hver af de nye politikredse udarbejdes lokale strategier og handlingsplaner for indsatsen mod prostitutionens bagmænd, og om at der sker indberetning heraf til Rigspolitiet.

Alle politikredse har i 2007 udarbejdet lokale strategier og handlingsplaner for indsatsen og foretaget indberetning herom til Rigspolitiet.

De fleste af de lokalt udarbejdede strategier og handlingsplaner tager udgangspunkt i målene for den af Rigspolitiet udarbejdede overordnede strategi, og der er således en høj grad af parallelitet mellem disse.

En række af de lokale handleplaner og strategier er udbygget særligt i relation til problemstillinger relateret til tilrejsende udenlandske prostituerede. Det indgår således i flere politikredse som en målsætning at foretage en målrettet grænse- og/eller udlændingekontrol med henblik på at identificere udlændinge, der agter at indrejse i landet for at ernære sig ved prostitution, således at disse kan afvises eller udvises.

Der er også et eksempel på, at politiet i forbindelse med indsatsen mod prostitutionens bagmænd skal søge at afhjælpe de ulemper, der opstår for beboerne i de områder, hvor der er et prostitutionsmiljø.

Ledende kontaktpersoner samt opgave- og ansvarsfordeling

Strategien stiller krav til politikredsene om at definere en opgave- og ansvarsfordeling i de enkelte kredse for så vidt angår indsatsen mod prostitutionens bagmænd og om at udpege ledende kontaktpersoner i kredsene. Oplysninger herom skal endvidere indberettes til Rigspolitiet.

Samtlige politikredse har i 2007 etableret en intern opgave- og ansvarsfordeling vedrørende indsatsen og udpeget ledende kontaktpersoner, der koordinerer politikredsens indsats på området, herunder samarbejdet med lokale myndigheder og organisationer samt Rigspolitiet.

Opgaven vedrørende den interne opgave- og ansvarsfordeling ses at være løst på flere forskellige måder i de enkelte politikredse. I mange kredse ses der at være en opdeling af indsatsen i relation til kortlægnings- og analysearbejde på den ene side og den mere konkrete kontrolindsats på den anden side.

I mange kredse er indsatsen forankret i politikredsens OPA-Center (operativ planlægning og analyse) der således er ansvarlig særligt for det lokale kortlægningsarbejde og tilrettelæggelsen af kontrolaktioner, mens kontrolbesøg i mange tilfælde varetages af lokalpolitiet.

Der er imidlertid også politikredse, der har valgt at lade Afdelingen for personfarlig kriminalitet eller Afdelingen for organiseret kriminalitet være omdrejningspunkt for politikredsens indsats mod prostitutionens bagmænd, ligesom flere kredse har valgt at lade lokalpolitiet indsamle og formidle oplysninger om prostitutionsmiljøet.

De ledende kontaktpersoner i de enkelte politikredse er for fleres vedkommende politifolk på politiinspektør- eller vicepolitiinspektørniveau.

Kortlægning af prostitutionsmiljøet og kontrolindsatser, herunder samarbejde med andre myndigheder m.v.

Der opstilles i strategien krav om, at der sker en løbende kortlægning af prostitutionsmiljøet i de enkelte politikredse, og at der gennemføres en systematisk opsøgende indsats samt en udbygget og regelmæssig kontrolvirksomhed i prostitutionsmiljøet. Kontrolvirksomheden skal i den forbindelse så vidt muligt gennemføres i samarbejde med andre relevante myndigheder.

Alle landets politikredse, der har konstateret prostitution og prostituerede, har gennemført kontrolbesøg i og foretaget kortlægning af prostitutionsmiljøet som forudsat i Rigspolitiets overordnede strategi for området.

Politikredsene har således i 2007 samlet gennemført 511 politimæssige kontrolbesøg på bordeller/escortvirksomheder fordelt på 360 lokaliteter. Politikredsene har i den forbindelse opgjort det samlede antal bordeller/escortvirksomheder til 455, idet Københavns Politi i sin opgørelse dog ikke har medtaget escortvirksomheder.

Der er således ikke foretaget kontrolbesøg på alle bordeller/escortvirksomheder, mens en række lokaliteter er blevet kontrolleret flere gange.

Politikredsene har etableret samarbejde med SKAT i forbindelse med indsatsen mod prostitutionens bagmænd, ligesom der er etableret samarbejde med andre myndigheder og organisationer m.v., herunder sociale myndigheder, Dansk Røde Kors, Red Barnet, Center mod Menneskehandel, Landsforeningen af Kvindekrisecentre, Reden International og Pro Vest.

Det bemærkes, at opgørelsen af antallet af bordeller m.v. er behæftet med nogen usikkerhed, idet politikredsene har konstateret, at der løbende åbnes og lukkes bordeller i de enkelte kredse. Hertil kommer, at f.eks. Københavns Politi ikke i sin opgørelse har medtaget escortvirksomheder.

Antallet af prostituerede

Servicestyrelsen, gennemfører årligt en beregning af antallet af prostituerede i Danmark. Beregningen er baseret på den synlige del af prostitutionen, dvs. personer, der annoncerer med, at de prostituerer sig, og på de tal, Rederne har, som led i deres kontakt med gade prostituerede. Servicestyrelsen vurderer i rapporten ”Prostitutionens omfang og former” at der i perioden 2006-2007 var minimum 5.567 prostituerede i Danmark.

Andre opgørelser peger på, at der er op mod 6.000 prostituerede i Danmark, hvoraf ca. 2.500 skønnes at være af udenlandsk herkomst.

Med henblik på udarbejdelsen af Rigspolitiets beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2007 og med henblik på at tilvejebringe et mere fyldestgørende grundlag for den fremtidige indsats, har Rigspolitiet bedt politikredsene om at angive et skøn over antallet af prostituerede i de enkelte politikredse, herunder andelen af udenlandske prostituerede.

Politikredsenes opgørelser viser et samlet skønnet antal prostituerede på minimum 1.200 – 1.300 på landsplan, hvoraf antallet af udenlandske prostituerede formodes at udgøre omkring halvdelen. Dette antal dækker primært over de personer, som politiet har været i kontakt med, og det reelle antal prostituerede må derfor antages at være betydeligt højere. Politikredsenes opgørelser indeholdt ikke noget skøn over, hvor mange af de udenlandske prostituerede der er ofre for kvindehandel.

På denne baggrund har Rigspolitiet på et møde den 7. maj 2008 i følgegruppen vedrørende den politimæssige indsats mod prostitutionens bagmænd taget initiativ til nedsættelse af en arbejdsgruppe, der skal kortlægge antallet af prostituerede i Danmark med henblik på at tilvejebringe et mere fyldestgørende grundlag for den fremtidige indsats. Arbejdsgruppen har deltagelse af repræsentanter for Rigspolitiet, politikredsene og de sociale myndigheder ved Center mod Menneskehandel.

Det kan i øvrigt oplyses, at tal og oplysninger fra sociale organisationer mv. løbende indgår i politiets arbejde på dette område. Det bemærkes i den forbindelse, at det forhold, at en kvinde bliver visiteret til beskyttelsestilbud og dermed skal anses som handlet, ikke forudsætter, at en bagmand kan sigtes for menneskehandel. Vurderingen af, om en kvinde er offer for menneskehandel i straffelovens forstand, vil således ikke nødvendigvis være sammenfaldende med vurderingen af, hvorvidt kvinden falder ind under begrebet ”muligt offer” i henhold til regeringens handlingsplan og dermed er berettiget til støtte og hjælp.

Iværksættelse af efterforskninger

Strategien opstiller endelig krav om, at politikredsene i 2007 skal iværksætte efterforskning mod kriminalitet med relation til prostitutionens bagmænd, og at der skal ske indberetning til Rigspolitiet herom.

Der er i alle politikredse, der har konstateret prostitution og prostituerede, i 2007 iværksat efterforskning med relation til indsatsen mod prostitutionens bagmænd. I en række af disse efterforskninger har Rejseholdet ydet efterforskningsmæssig assistance. Det karakteristiske for disse har været sagernes kredsgrænseover-skridende karakter, hvortil kommer, at de fleste af disse sager har haft internationale forgreninger.

Rigspolitiet har udarbejdet opgørelser over sager vedrørende antallet af anmeldelser, sigtelser og afgørelser i relation til straffelovens §§ 228, 229 og 262 a om rufferi, mellemmandsvirksomhed og menneskehandel.

Statistikken, der er indeholdt i Rigspolitiets beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2007, omfatter sager fra år 2000 til 2007, og det bemærkes, at straffebestemmelsen i § 262 a om menneskehandel trådte i kraft den 8. juni 2002.

Statistikken viser, at der er tale om en stigning i antallet af sigtelser for menneskehandel i samme periode (se vedlagte beskrivelse fra Rigspolitiet). Antallet af afgørelser, herunder fældende afgørelser, for menneskehandel viser også en stigende tendens.

De sociale aspekter af menneskehandel på den internationale dagsorden

I oktober 2006 blev der på dansk initiativ afholdt en rundbordssamtale i København for socialministre fra de baltiske og nordiske lande.

Formålet med rundbordssamtalen var, at:

- få overblik over den eksisterende sociale indsats for støtte og forebyggende socialt arbejde
- etablere konkrete samarbejdsprojekter i afsenderlandene, særlig med sigte på de forebyggende social- og helsemæssige aspekter
- styrke samarbejdet mellem modtager- og aftagerlande om den sociale indsats over for ofre for menneskehandel.

På mødet blev der vedtaget et statement, der lægger rammerne for det fremtidige samarbejde i regionen. Desuden blev det vedtaget at arbejde videre med et projekt, foreslået fra dansk side, der har til formål at undervise socialarbejdere i nogle af de baltiske lande, så de kan gå i dialog med teenagere, der er særligt sårbare og i risikogruppen for at blive handlet. Projektet er finansieret af Nordisk Ministerråd og blev til i et samarbejde med Kompetencecenter Prostitution i Servicestyrelsen under Velfærdsministeriet. Projektet startede i foråret 2008.

Nordisk Ministerråd har, som opfølgning på rundbordssamtalen, arbejdet aktivt for at få menneskehandel på dagsordenen inden for Den nordlige dimensions partnerskab på social- og helseområdet. I december 2007 vedtog man på det årlige ministermøde at gøre menneskehandel til et samarbejdsområde for partnerskabet.

I foråret 2007 afholdte den daværende social- og ligestillingsminister en camp for europæiske eksperter i bekæmpelse af menneskehandel. Campen resulterede i 14 forslag til fælleseuropæiske projekter, der efterfølgende blev præsenteret på et EU-rådsmøde.

I december 2007 afholdt Danmark med deltagelse fra en række europæiske lande samt Norge, et peer review om de sociale aspekter af menneskehandel.

Øvrige internationale initiativer

Forebyggelse og bekæmpelse af handel med mennesker støttes på en række områder og gennem en vifte af udviklings- og udenrigspolitiske instrumenter. Politisk sætter Danmark bekæmpelse af menneskehandel på dagsordenen både i bilaterale og internationale fora, og der var i 2007 uændret stærk fokus på dette område.

Krænkelser af menneskerettigheder, manglende demokratisering, dårlige regeringsførelse, vold og diskrimination rammer typisk de fattige og mest udsatte grupper som kvinder og børn hårdest. Derfor er det også

de grupper, som er mest udsatte for at blive ofre for menneskehandel, og derfor er respekt for menneskerettigheder og støtte til demokratisering den grundlæggende ramme for Danmarks bilaterale bidrag til bekæmpelse af menneskehandel.

I det bilaterale udviklingsamarbejde støttes primært indsatser, som skal forebygge menneskehandel og bistå ofre og som gennemføres af civilsamfundsorganisationer.

Blandt nye programmer er bekæmpelse i Benin af en udbredt handel med børn primært gennem sikring af børns rettigheder. Uganda støttedes udarbejdelse af lovgivning om menneskehandel, der synes et voksende problem i regionen. I Kenya indledtes et tre-årigt projekt der skal hjælpe børn og unge, der udnyttes i sex-industrien. Mange af dem menes handlet.

Institute for Security Studies i Sydafrika fik 12 mio. kr. til oplysningsarbejde om blandt andet menneskehandel i det sydlige Afrika.

I arbejdet med revision af Danmarks handlingsplan til gennemførelse af Sikkerhedsrådsresolution 1325 om kvinder, fred og sikkerhed, som indledtes i 2007, er der gjort opmærksom på den øgede risiko for menneskehandel i konflikt- og postkonflikt situationer.

I foråret 2007 blev der vedtaget en strategi for Udenrigsministeriets Naboskabsprogram 2008-2012, og det blev i den forbindelse besluttet at udarbejde et nyt 3-årigt program 2008-2011 til bekæmpelse af menneskehandel i Østeuropa. Det nye program til 31.5 mio. kr. er - som det nuværende - primært rettet mod Belarus, Moldova og Ukraine og skal desuden styrke samarbejdet mellem de organisationer, som i de enkelte lande bekæmper handel med mennesker. Tyrkiet er et potentielt nyt programland. Programmet omfatter både forebyggende aktiviteter og støtte til ofre for menneskehandel. Det overordnede mål er at støtte nationale myndigheder, internationale organisationer og NGO'ers bestræbelser på at bekæmpe menneskehandel. Det implementeres primært af IOM, Den Internationale Organisation for Migration og i et tæt samarbejde med andre donorer.

Der gennemførtes i september/oktober 2007 et midtvejs review af Naboskabsprogrammet. Konklusionen var, at programmet er særdeles nyttigt og en stort set uændret fortsættelse blev anbefalet.

I FN-regi arbejdede Danmark blandt andet aktivt sammen med andre EU-lande for en forlængelse af mandatet for Menneskerettigheds-komitéens særlige rapportør om menneskehandel. (Der vælges ny rapportør i 2008).

Som det fremgår af "Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010" støttes både direkte og indirekte bekæmpelse af menneskehandel gennem danske bidrag til en række FN-organisationer og i Danmarks årsforhandlinger med de pågældende organisationer.

I forbindelse med det seneste review af NATO's politik på området (marts 2007) blev det besluttet at udpege en NATO senior koordinator for bekæmpelse af handel med mennesker. Koordinatoren skal dels overvåge NATO's politik på området, dels fremlæge anbefalinger til NATO's Råd til yderligere aktiviteter til bekæmpelsen. Reviewets anbefaling af systematisk afrapportering og opfølgning ved eventuelle brud på NATO's nul-tolerance-politik blev kraftigt støttet af Danmark.

Statistik og dokumentation af indsatsen

Omfang af kvinder handlet til prostitution i Danmark

De sociale organisationer, som driver det opsøgende arbejde, sundhedstilbud, botilbud m.v. skønner at have haft kontakt til ca. 250 kvinder¹ i 2007, som potentielt kan være ofre for menneskehandel. Mistanke om menneskehandel udløser den hjælp og støtte, som ofre for menneskehandel tilbydes, som en del af regeringens handlingsplan på området. Kun en del af de kvinder, som de sociale organisationer kommer i kontakt med, får deres sager forelagt Udlændingesservice i forbindelse med den udlændingeretslige sagsbehandling og får dermed deres status som handlet eller ikke handlet afgjort af Udlændingesservice. EU-borgere og udlændinge med andet lovligt opholdsgrundlag hører som allerede nævnt ikke under disse regler.

Det er som sagt vanskeligt at afgøre, hvor mange der decideret er ofre for kvindehandel, og hvor mange der er ofre for grov udnyttelse. Tallene baserer sig på følgende oplysninger:

Tablet: Antal udenlandske kvinder i prostitution, hvor der har været mistanke om menneskehandel, mødt af de sociale organisationer i 2007

	I alt	Via opsøgende arbejde på gaden og på massageklinikker	Via RSK's beskyttelsestilbud/Odense Krisecenter	Via politiet, primært i politiaktioner	Via hotline o.a.
Reden International	151	55	40	31	25**
PRO- Vest	36*	9		27	
Prostitution og Kvindehandel**	13	7		6	
Odense Krisecenter	2		2		

* Tallet er opgjort for sidste halvår af 2007. Pga. sammenbrud i PRO Vest's database kendes tallet fra første halvdel af 2007 ikke.

** Oplysningerne vedrører perioden 1. januar 2007 – 1. juli 2007.

Herudover har 122 udenlandske kvinder i prostitution henvendt sig til sundhedsklinikken i Fredericia. Nogle af disse kan være handlede.

Oplysninger fra de sociale organisationer kan give et fingerpeg om tendenserne på området, men kan ikke stå alene, når det handler om at vurdere omfanget af menneskehandel. Samtidig er det væsentligt at pointere, at oplysningerne er behæftet med en vis usikkerhed.

Med en centralisering og ensretning af registreringssystemet samt et fælles grundlag for identifikation af ofre for menneskehandel arbejdes der på at forbedre datagrundlaget de kommende år.

Oplysninger om antallet af udlændinge under Udlændingesservices forsørgelse, der er vurderet handlede

I perioden fra lov nr. 504 af 6. juni 2007 (Bekæmpelse af handel med mennesker m.v.) ikrafttræden den 1. august 2007 til den 12. juni 2008 har Udlændingesservice i 18 sager vurderet en kvinde handlet og derfor fastsat udrejsefristen til 30 dage.

Hertil kommer fem kvinder, der i øjeblikket har en verserende asylsager, og som i den forbindelse har oplyst, at de har været udsat for menneskehandel. Da der ikke i disse fem sager er en umiddelbart forestående udsendelse, er der endnu ikke taget stilling til spørgsmålet om refleksionsperiode.

¹ Oplysningerne fra de sociale organisationer har for perioden 2007 været mangelfulde. Der er derfor foretaget et skøn over det samlede antal kvinder, som organisationerne har været i kontakt med. Oplysningerne i tabellen på side 16 vedrører kun ca. 200 kvinder.

16 af de i alt 18 kvinder, som har fået en refleksionsperiode, forsvandt eller udrejste i løbet af de 30 dage. To kvinder tog imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse og udvidet refleksionsperiode og fik således forlænget udrejsefristen til 100 dage. En af de to kvinder forsvandt eller udrejste af landet efter udløbet af 100-dages perioden. Der er således en kvinde, hvis forberedte hjemsendelse i øjeblikket (dvs. pr. juni 2008) er under forberedelse.

Oplysningerne er baseret på manuelle optællinger og kan derfor være behæftet med usikkerhed.

Hertil kommer et antal kvinder, som ikke opholder sig ulovligt i landet. Disse udgør skønsmæssigt ca. 40 pct. af de kvinder, som de sociale myndigheder møder i det opsøgende arbejde.

Omfanget af børn og unge handlet til Danmark

Også når det drejer sig om børn er det meget vanskeligt at afgøre om børnene er ofre for menneskehandel, ofre for menneskesmugling med grov udnyttelse for øje eller for andre former for udnyttelse.

Siden lovændringens ikrafttræden den 1. august 2007 til den 12. juni 2008 er der ingen uledsagede mindreårige udlændinge, der er vurderet handlet. Center Gribskov har i perioden undersøgt et antal sager nærmere for indikationer på menneskehandel uden dog at kunne underbygge mistanke om dette.

Aktivitetsoversigt (2007 til maj 2008)

(Aktiviteterne følger handlingsplanens opbygning)

Aktivitet		Status
Etablering af Center mod Menneskehandel	Velfærdsministeriet	Centret blev etableret i september 2007 og har fem medarbejdere tilknyttet. Centret er organisatorisk placeret i Servicestyrelsen under Velfærdsministeriet.
Etablering af lokale teams	Velfærdsministeriet	Lokale teams er bemandede, organisationen er på plads og operativ.
Udvikling af programmer for forberedt hjemsendelse	Center mod Menneskehandel og Integrationsministeriet	Udlændingetjenesten (US) giver tilbud om støtte til handlede udlændinge under opholdet her i landet. Med henblik på udførelsen af modtagelses- og reintegrationsaktiviteter i hjemlandet har US den 26. marts 2008 indgået kontrakt med International Organisation for Migration (IOM). De sociale organisationer udarbejder i samarbejde med den enkelte handleplaner for den del af den forberedte hjemsendelse, der foregår i DK, CMM arbejder med koncept for alternativ tilværelse i DK for EU-borgere med lovligt ophold.
National referencegruppe	Center mod Menneskehandel	Den tidligere arbejdsgruppe under den tværministerielle gruppe vil få status af national referencegruppe. Det første møde i gruppen vil blive afholdt i efteråret 2008.

Netværk med fokus på handel med børn	Center mod Menneskehandel	Overtaget af CMM pr. april og kører i samarbejde med Red Barnet.
Hotline	Center mod Menneskehandel	Bemandet 24 timer i døgnet. Bruges hovedsageligt af samarbejdsparter: politi, Røde Kors m.fl.
Metoder og vejledninger til identificering af ofre	Center mod Menneskehandel	Der er udarbejdet et grundlagspapir om definition og identifikation – til høring hos samarbejdsparter. Udarbejdet registreringsskemaer til brug ved politiaktioner og i asylcentre mm.
Løbende monitorering	Center mod Menneskehandel	Skemaer udarbejdet til registrering af indsatsen: opsøgende, mødested, hotline politiaktioner mm. Deltagelse i nationale og internationale netværk, konferencer
Undervisning af professionelle	Justitsministeriet, Center mod Menneskehandel	Undervisning internt i forhold til opsøgende medarbejdere er gennemført. Der samarbejdes mellem CMM, US og NEC om undervisning på politiskolen, roadshows for politikredsene i samarbejde med US og NEC. Aftalt møder om planlægning af uddannelse for asylcenterpersonale, sikrede institution og fængsler. Rigspolitiet har endvidere i 2007 i samarbejde med Rigsadvokaten iværksat udarbejdelsen af en plan for uddannelse af sagsbehandlere og kontaktpersoner i politikredsene. Uddannelsen vil blive implementeret i 2008 og vil blive gennemført i samarbejde med sociale myndigheder og organisationer.
Seminarer og konferencer	Center mod Menneskehandel	Planlægges.
Vidensindsamling og forskning	Center mod Menneskehandel	Viden indsamles via registreringsskemaer. Der er kontakt med forskere på området, specielt FAFO i Norge, der har særlig ekspertise på området.
Lokale samarbejdsudvalg/ referencegrupper	Center mod Menneskehandel	De lokale referencegrupper er ved at blive sammensat. I grupperne deltager Center mod Menneskehandel, lokalt politi, sociale organisationer m.v.

Kvinder der er handlet til prostitution

Strategi mod prostitutionens bagmænd	Justitsministeriet	I marts 2008 har Rigspolitiet fulgt op på Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd med udarbejdelsen af en statusrapport med beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd 2007. Der henvises til Rigspolitiets beskrivelse i sin helhed. Beskrivelsen kan findes på www.politi.dk .
--------------------------------------	--------------------	---

Forebyggelse og støtte til ofre

Opsøgende arbejde	Center mod Menneskehandel	Det opsøgende arbejde på massageklinikker er nu landsdækkende. Der gennemføres desuden opsøgende arbejde på gaden i København, i asylcentre og fængsler og på sikrede institutioner (børn), ligesom et program for opsøgende arbejde i escortmiljøer og på barer er under udarbejdelse.
Bosteder, krisecentre og støtte under ophold	Integrationsministeriet, Center mod Menneskehandel	<p>Der er aftale med Reden International om et specialiseret krisecenter, desuden med Odense Krisecenter, generel aftale med LOKK om kortvarig brug af LOKK's krisecentre i øvrigt. Desuden med Kvindecetret under Dansk Røde Kors (tidl. Fasan), Sandholm og andre asylcentre.</p> <p>US samarbejder med de sociale organisationer omkring indkvarteringssted og de øvrige tilbud til udlændinge, der har været udsat for menneskehandel. US mødes regelmæssigt med Center mod Menneskehandel (CMM), som hjælper med at koordinere arbejdet og er i nogle tilfælde US bindeled til de sociale organisationer. I de konkrete sager har US direkte kontakt med krisecentrene.</p>
Udbygning af internationalt netværk	Integrationsministeriet, Center mod Menneskehandel	<p>Der er et fortsat samarbejde med TAMPEP, nordisk samarbejde (særligt med Norge og Sverige) samt et mere ad hoc præget samarbejde med EU-landene om at sikre, at der er kvalificerede organisationer, som tager imod ofre for menneskehandel efter hjemkomsten.</p> <p>Der er ligeledes indgået en kontrakt med IOM om hjemsendelse af både kvinder og børn. IOM har kontakt og monitorerer de organisationer, som bidrager til rehabiliteringen af ofre for menneskehandel efter hjemkomsten.</p> <p>US har i april 2008 udgivet en fact-finding rapport "Protection of victims of trafficking in Nigeria", der bl.a. omhandler situationen for tilbagevendte nigerianere, der har været udsat for handel.</p>
Mandat og rollefordeling blandt de sociale organisationer	Center mod Menneskehandel	Der er udarbejdet resultatkontrakter/interne aftaler med de sociale organisationer, som er med til at implementere handlingsplanen, ligesom der er udarbejdet samarbejdsrapporter mellem en lang række myndigheder, organisationer m.v.

Børn der er handlet til prostitution eller anden udnyttelse – forebyggelse og støtte.

Undervisning af professionelle	Integrationsministeriet, Center mod Menneskehandel	<p>CMM og Rigspolitiet (NEC) underviser sammen første års elever på politiskolen. Et program for undervisning af politi og politikredse er under udvikling.</p> <p>Undervisning af fagpersoner i GO og NGO regi er ligeledes under udvikling med CMM som tovholder. Der er indgået aftaler med Red Barnet og Dansk Røde kors om at medvirke i undervisningen.</p> <p>US har undervist CMM-medarbejdere og krisecentermedarbejdere i indkvarteringsforhold, afgræsning af hvornår US forsørger en udlænding, de nye regler på udlændingeområdet for bekæmpelse af menneskehandel samt sagsgangene i de forskellige typer af sager om menneskehandel. CMM og US gennemfører i øjeblikket et ”roadtrip” til de lokale politikredse i Danmark.</p>
Formidlingsaktiviteter	Integrationsministeriet, Center mod Menneskehandel	CMM og Red Barnet formidler viden på området til pressen, ministerierne, beslutningstagere, studerende m.v. ligesom centret deltager i nationale og internationale netværk på området.
Mandat- og rollefordeling mellem de sociale organisationer	Integrationsministeriet, Velfærdsministeriet, Justitsministeriet	<p>Der er indgået kontrakt med Red Barnet og en kontrakt er undervejs i forhold til Dansk Røde Kors (DRK). Disse kontrakter klarlægger bl.a. ansvarsfordeling i forhold til opgaver og mandat.</p> <p>US har udfærdiget en oversigt over sagsgangene i forskellige typer af sager om menneskehandel til brug for alle parter involveret i de konkrete sager.</p>
Sikkert ophold	Integrationsministeriet, Center mod Menneskehandel	Der har ikke været konkrete tilfælde, hvor sikkert ophold var nødvendigt, men US kan med kort varsel etablere sikkert opholdssted for en uledsaget mindreårig udlænding.
Personlig repræsentant	Integrationsministeriet	Udlændingelovens § 56 a, stk. 1, trådte i kraft den 1. august 2007. Med denne fik børn og unge, som er ofre for menneskehandel ret til en personlig repræsentant.
Samarbejde og individuel handleplan	Integrationsministeriet	US har indgået aftale med DRK om, at de udarbejder individuelle handleplaner for alle uledsagede mindreårige. DRK skal regelmæssigt afrapportere til US.
Hjemsendelse	Integrationsministeriet	Den 26. marts 2008 indgik US en kontrakt med IOM, som skal assistere med den forberedte hjemsendelse for så vidt angår modtagelse m.v. af udlændingen i hjemlandet.
Internationalt netværk udbygges	Integrationsministeriet	Der henvises til punktet ”Hjemsendelse” ovenfor.

Internationale initiativer

Internationale forebyggende initiativer	Udenrigsministeriet, Velfærdsministeriet	Der er taget en række initiativer i nordisk og europæisk regi til at fremme fokus på de sociale aspekter af menneskehandel, herunder et fælles nordisk-baltisk statement, en camp for europæiske eksperter på området, et peer review afholdt i Danmark m.v.
Internationale initiativer	Udenrigsministeriet, Velfærdsministeriet, Justitsministeriet	<p>Strategi for Udenrigsministeriets Naboskabsprogram 2008-2012 er blevet forelagt i foråret 2007 og arbejdet med nyt Naboskabsprogram til 30,5 mio. kr. er indledt. Det er primært rettet mod Belarus (Hviderusland), Moldova og Ukraine. Tyrkiet potentielt programland.</p> <p>Midterm Review af Programme against Human Trafficking in Eastern and South Eastern Europe, 2005-2008 blev gennemført i oktober 2007.</p> <p>12 mio.kr. til Institute for Security Studies i Sydafrika til oplysning om blandt andet menneskehandel.</p> <p>Danmark arbejder aktiv for en forlængelse af mandatet for Menneskerettigheds-komiteéns særlige rapportør om menneskehandel.</p> <p>NATO senior koordinator for menneskehandel er blevet udpeget.</p> <p>Som et led i den forebyggende indsats mod menneskehandel har Rigspolitiet i 2007 taget initiativ til et udbygget samarbejde med Udenrigsministeriet og Udlændingetjenesten om det såkaldte 'Projekt Thailand'.</p> <p>Hensigten med projektet er, at mulige ofre i forbindelse med prostitution allerede i hjemlandet søges udpeget som led i behandlingen af ansøgninger om visa og opholdstilladelser, således at de pågældende kan identificeres, allerede inden de ankommer til Danmark.</p>