

Ligestillingsafdelingen

Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010

Evalueringsrapport

Juli 2010



COWI

COWI A/S

Parallelvej 2
2800 Kongens Lyngby

Telefon 45 97 22 11
Telefax 45 97 22 12
www.cowi.dk

Ligestillingsafdelingen

Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010

Evalueringsrapport

Juli 2010

Indholdsfortegnelse

1	Indledning	3
1.1	Rapportens opbygning	3
2	Formål og metode	5
2.1	Handlingsplanens baggrund	5
2.2	Handlingsplanens indsatsområder	7
2.3	Evalueringens formål og krav	9
2.4	Dataindsamling og metode	11
3	Koordinering af handlingsplanen	15
3.1	Beskrivelse af koordineringsindsatsen	15
3.2	Vurdering af koordineringsindsatsen	23
3.3	Anbefalinger til koordineringsindsatsen	29
4	Forebyggende aktiviteter i afsenderlandene	32
4.1	Beskrivelse af forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene	32
4.2	Vurdering af forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene	38
4.3	Anbefalinger til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene	32
5	Forebyggende aktiviteter i Danmark	42
5.1	Beskrivelse af forebyggelsesindsatsen i Danmark	42
5.2	Vurdering af forebyggelsesindsatsen i Danmark	44
5.3	Anbefalinger til forebyggelsesindsatsen i Danmark	53
6	De opsøgende, identificerende og støttende aktiviteter (sociale tilbud) i forhold til handlede og potentielle handlede	55
6.1	Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution	57
6.2	Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution	70

6.3	Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution	87
6.4	Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige	89
6.5	Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige	94
6.6	Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige	98
6.7	Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde	99
6.8	Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde	99
6.9	Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde	102
7	Efterforskningsmæssige aktiviteter	103
7.1	Beskrivelse af efterforskningsindsatsen	103
7.2	Vurdering af efterforskningsindsatsen	108
7.3	Anbefalinger til efterforskningsindsatsen	111
8	Konklusioner og anbefalinger	113
8.1	Konklusioner vedrørende handlingsplanen	113
8.2	Anbefalinger til en fremtidig indsats på området	126

Bilagsfortegnelse

- Bilag 1: Liste over interviewpersoner
- Bilag 2: Deltagerliste til NGO-workshop
- Bilag 3: Prostitutionens omfang og former
- Bilag 5: Udkast til flow-chart fra Udlændingesservice vedrørende voksne
- Bilag 6: Udkast til flow-chart fra Udlændingesservice vedrørende mindreårige
- Bilag 7: Oversigt over typer af registreringskemaer
- Bilag 8: Oversigt over om anbefalinger fra evalueringen af den 1. handlingsplan er fulgt

1 Indledning

Denne rapport indeholder COWIs evaluering af den nationale "Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010". Rapporten er udarbejdet for Ligestillingsafdelingen, og evalueringen er gennemført i perioden 15. marts til 15. juni 2010 af et evalueringshold bestående af Seniorkonsulent Lise Heiner Schmidt (projektleder for evalueringen), Seniorkonsulent Julian Brett og Seniorkonsulent Anne-Catherine Legendre, COWI.

1.1 Rapportens opbygning

Evalueringsrapportens opbygning afspejler international praksis, hvor menneskehandel ansues ud fra tre grundlæggende dimensioner: Forebyggelse af menneskehandel (Prevention), beskyttelse af ofre for menneskehandel (Protection) og efterforskning/retsfølgelse af bagmændene (Prosecution) (også kaldet de 3 P'er: Prevention, Protection and Prosecution).

Foruden nærværende indledning indeholder rapporten følgende:

- Formål og metode (kapitel 2).
- Koordinering af handlingsplanen (kapitel 3).
- Forebyggende aktiviteter i afsenderlandene (kapitel 4).
- Forebyggende aktiviteter i Danmark (kapitel 5).
- De opsøgende, identificerende og støttende aktiviteter (sociale tilbud) i forhold til handlede og potentielle handlede (beskyttelsesindsatsen) (kapitel 6).
- Efterforskningsmæssige aktiviteter (kapitel 7).
- Konklusioner og anbefalinger (kapitel 8).

Forkortelser og betegnelser

CMM	Center mod Menneskehandel
GO'er	"Government organisations", dvs. statslige organisationer
IOM	International Organisation for Migration
LOKK	Landsorganisation af kvindekrisecentre
NEC	Rigspolitiets Nationale Efterforskningsenhed
NGO'er	"Non-Governmental organisations", dvs. ikke-statslige organisationer (organisationer, foreninger m.v.)
NUC	Nationalt Udlændingecenter (tidl. Rigspolitiets Udlændingeafdeling)
Potentielt handlede	Begrebet anvendes i rapporten til at dække personer, som ikke er identificeret som handlede, men som godt kan være handlet
Sociale organisationer	Begrebet anvendes i rapporten til at dække involverede NGO'er og Kompetencecenter Prostitution.

2 Formål og metode

I dette kapitel beskrives handlingsplanens baggrund, handlingsplanens indsatsområder, evalueringens formål og krav, og evalueringens dataindsamling og metoder.

2.1 Handlingsplanens baggrund

2. handlingsplan i Danmark

"Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010" er iværksat i forlængelse af "Handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel" fra 2002 og tillægget om børn fra 2005. Den er en udmøntning af satspuljeforliget for 2007 og er finansieret af statspuljemidler. Der er i alt afsat 80 mio. kr. til de nationale aktiviteter under handlingsplanen¹. Dertil kommer de bistandsmidler, som anvendes til indsatser, der medvirker til at forebygge menneskehandel i afsenderlande. Desuden søsatte Rigspolitiet i 2006 en "Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd", der både omfatter rufferi og menneskehandel. Der var afsat 30 mio. kr. til den første handlingsplan og 1,5 mio. kr. til aktiviteterne vedrørende børn. Der er dermed sket en betydelig tilvækst i de midler, der er allokeret til bekæmpelse af menneskehandel og støtte til dens ofre i Danmark.

Palermo protokollen og Straffelovens §262a

Dette skal bl.a. ses i lyset af, at den stigende bevågenhed, som menneskehannelsproblematikken har fået i det internationale samfund. Med vedtagelsen af tillægsprotokollen (Palermo protokollen) til FN's Konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet i december 2000 fik man skabt konsensus om en definition af menneskehandel² og dermed også rammerne for iværksættelsen af nationale tiltag i form af lovgivning og sociale indsatser. I Danmark gav det sig udslag i en formel kriminalisering af menneskehandel, da straffelovens §262a blev indført i 2002 med en strafferamme på 8 år. Samme år blev den første danske handlingsplan med fokus på handel med kvinder lanceret - den var i øvrigt den første af sin slags i Norden.

¹ 70 mio. fra statspuljeaftalen for 2007 og 10 mio. for statspuljeaftalen 2008.

² "At rekruttere, transportere eller overføre en person, holde en person skjult eller modtage en person ved brug af magt eller trusler om magtanvendelse eller anden form for tvang, bortførelse, bedrageri eller misbrug af magt eller udnyttelse af en sårbar stilling eller ydelse eller modtagelse af betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, med det formål at udnytte vedkommende. Begrebet udnyttelse omfatter mindst udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer"

Europarådets konvention	Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel er den første europæiske traktat indenfor området og fokuserer især på støtte til ofrene for menneskehandel og beskyttelsen af deres rettigheder. Den sigter imidlertid også på at forebygge menneskehandel og retsforfølge bagmændene, ligesom konventionen indbefatter etableringen af en uafhængig monitoreringsmekanisme, som skal kontrollere, at de forpligtelser der er indeholdt i konventionen implementeres ³ . Danmark ratificerede Europarådets konvention i september 2007 med ikrafttræden pr. 1. februar 2008 og handlingsplanen læner sig derfor i høj grad også op ad denne, da visse ændringer bl.a. i udlændingeloven var nødvendige for Danmarks ratificering.
Omfanget af menneskehandel	Der findes ingen nøjagtige opgørelser over omfanget af menneskehandel på globalt plan – International Organisation for Migration (IOM) anslår, at op mod 800.000 personer årligt handles på tværs af landegrænserne ⁴ , mens International Labour Organization (ILO) vurderer, at over 2 mio. mennesker er underlagt tvangsarbejde som følge af menneskehandel ⁵ . De fleste iagttagere er dog enige om, at handlen med mennesker i det seneste årti er blevet mere udbredt i den vestlige verden, herunder især i Europa som følge af push-og pullfaktorer, der er i høj grad er forbundet med den øgede globalisering.
"Pull"- og "Push"-faktorer	Globaliseringen har generelt set betydet lettere vilkår for grænseoverskridende kriminalitet, samtidig med at spredningen af en globaliseret kultur virker som en stærk tiltrækningskraft (pull-faktor), der skaber forventninger om en bedre tilværelse udenfor ens hjemland for mennesker, som er plaget af fattigdom, voldelige konflikter, menneskerettighedskrænkelser, naturkatastrofer, osv. (push-faktorer). Særlig udsatte personer, kan dermed blive lette ofre for menneskehandlere, som udnytter deres sårbare situation og det faktum, at der i rigere modtagerlande findes en efterspørgsel indenfor prostitution, billig arbejdskraft og andre former for udnyttelse (pull-faktorer).
Handel med børn og tvangsarbejde	Ifølge Europol har langt størstedelen af menneskehandlen (ca. 80 %) traditionelt set drejet sig om handel med kvinder til prostitution, men ifølge Europol har denne form for menneskehandel stabiliseret sig i Europa, mens handlen af mennesker til tvangsarbejde stiger. Endvidere tyder de seneste efterretninger på, at handlen med børn til illegal arbejdskraft eller seksuel udnyttelse ligeledes er stigende ⁶ . Ved i langt højere grad også at lade børn indgå som en målgruppe for handlingsplanen, og også at inddrage mænd og kvinder handlet til tvangsarbejde, afspejler den anden handlingsplan således også den nye viden, der er udviklet indenfor området siden den første handlingsplan, herunder navnlig den udvikling, der har fundet sted i forhold til menneskehandlens karakter. Dette afspejler sig også i den strategi og de indsatsområder, som handlingsplanen bygger på.

³ En evaluering af implementeringen af konventionen er i øjeblikket i gang. Evalueringens forventes afsluttet ultimo 2010.

⁴ <http://www.iom.int/jahia/Jahia/counter-trafficking>.

⁵ *The Cost of Coercion*, International Labour Conference, 98th Session 2009. International Labour office, Geneva, s. 1.

⁶ OCTA 2009. EU organised crime threat assessment. European police Office.

2.2 Handlingsplanens indsatsområder

Fire indsatsområder	<p>Handlingsplanen er resultatet af et samarbejde, der omfatter følgende fem ministre: Ligestillingsministeren, socialministeren, integrationsministeren, beskæftigelsesministeren, justitsministeren og udviklingsministeren. Den tager således udgangspunkt i et helhedsorienteret perspektiv med fokus på fire indsatsområder:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) At styrke efterforskningen, så bagmændene identificeres og straffes. 2) At støtte ofre 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.
Første nationale handlingsplan	<p>Den forrige nationale handlingsplan på området bar præg af at være den første af sin slags, ikke bare i Danmark men også i Norden. Den byggede på et begrænset videns- og erfaringsgrundlag og som følge heraf var dens indsatsområder forholdsvis afgrænsede med fokus på forebyggelse og hjælp til handlede kvinder med henblik på at sikre en succesfuld hjemsendelse⁷.</p>
Anden handlingsplan	<p>Til sammenligning er den anden nationale handlingsplan betydelig mere ambitiøs, bl.a. som følge af, at implementeringen af den første handlingsplan bidrog med et øget videns- og erfaringsgrundlag. I den anden handlingsplan er målgruppen således bredere defineret. Kvinder handlet til prostitution er fortsat den primære målgruppe for handlingsplanen, men der er også en eksplicit formuleret hensigt om, at indsatsen også omfatter børn (mindreårige) og personer handlet til tvangsarbejde. Derudover indeholder handlingsplanen tiltag rettet mod forebyggelse af menneskehandel i afsenderlandene og en strategi for den politimæssige indsats, der sigter mod en styrket efterforskning rettet mod bagmændene. Sidstnævnte to indsatsområder, der finansieres og implementeres af henholdsvis Udenrigsministeriet og Justitsministeriet/Rigspolitiet ligger i tråd med den holistiske tilgang, som internationalt set anses for at være den mest effektfulde og som tager udgangspunkt i tre grundlæggende dimensioner: Forebyggelse af menneskehandel, Beskyttelse af ofre for menneskehandel og Efterforskning/retsfølgelse af bagmændene (<i>prevention, protection, prosecution</i>).</p>
Komplekst område	<p>Kendetegnende for menneskehandelsområdet er således, at der er tale om et meget komplekst område, som løbende er i forandring og som påvirkes af globale tendenser, herunder grænseoverskridende kriminalitet. Komplexiteten fordrer en effektiv koordinering af indsatsen.</p>
Center mod Menneskehandel	<p>Et andet nyt element i den anden handlingsplan er derfor en mere koordineret styring af indsatsen. Et centralt tiltag i den forbindelse er etableringen af Center</p>

⁷ Evaluering af handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel, COWI, oktober 2006.

mod Menneskehandel (CMM), som tillægges det overordnede ansvar for de sociale tilbud til de handlede, samt for at koordinere samarbejdet mellem alle de mange relevante aktører og opsamle og formidle viden om området. Baggrunden for etableringen af CCM var bl.a., at evalueringen af den første handlingsplan påpegede, at samarbejdet omkring implementeringen af den sociale støtte, som udgjorde kernen af indsatsen, var svag og at det var nødvendigt med en anden koordinering af indsatsen. Den anden handlingsplan indeholder derfor en række initiativer, som specifikt vedrører koordineringen af implementeringen af handlingen. Koordineringen fremstår dermed som et selvstændigt indsatsområde.

Oversigt over udviklingen i indhold m.v. mellem handlingsplan 1 og 2:

	2003-2006 1. handlingsplan	2007-2010 2. handlingsplan	Udviklings- træk i perio- den 2003-2010
Hvilke grupper er i fokus?	<ul style="list-style-type: none"> Kvinder (og mindreårige) 	<ul style="list-style-type: none"> Alle mennesker, dvs. kvinder, mænd og mindreårige (børn) 	Flere målgrupper nu omfattet
Hvilke indsatsområder?	<ul style="list-style-type: none"> Støtte til ofre Forebyggelse af menneskehandel i Danmark 	<ul style="list-style-type: none"> Støtte til ofre Forebyggelse af menneskehandel i Danmark Forebyggelse af menneskehandel i afsenderlandene/internationalt Efterforskning/retsforfølgelse af bagmænd 	Flere indsatsområder og aktiviteter nu del af den samlede indsats
Antal personer mødt i det opsøgende arbejde	900 ⁸	1750 (2007-2009)	51 % stigning
Antal personer som er identificeret og vurderet handlet af danske myndigheder	Blev ikke opgjort ⁹	113 (82 kvinder med ulovligt ophold i DK, 28 kvinder med lovligt ophold i DK, samt 2 mindreårige og 1 mand)	Stigning, men usikkert hvor stor stigning
Antal personer, som har gennemført forberedt hjemsendelse	10 (heraf 4 mindreårige)	10 ¹⁰	Konstant

⁸ Der kan være gengangere blandt disse.

⁹ 79 kvinder tog i den 1. Handlingsplans periode (2003-2006) imod det beskyttelsestilbud, som Reden STOP Kvindehandel tilbødte, som del af den 1. Handlingsplan. De 79 kvinder var dog ikke igennem den identifikations- og vurderingsproces, som er etableret som del af den 2. Handlingsplan, hvorfor tallene fra de to handlingsplaner ikke kan sammenlignes.

¹⁰ Det bemærkes, at tallet vedrørende anden handlingsplan, ikke dækker over personer, som påbegynder og får dele af tilbuddet om forberedt hjemsendelse.

2.3 Evalueringens formål og krav

Baggrund for den lange evalueringsrapport

Som beskrevet er menneskehandelsområdet karakteriseret ved at være et meget komplekst og omfattende område kendetegnet ved inddragelse af mange ministerier og aktører, forskellige typer af menneskehandel, mange forskelligartede indsatser, forskellig lovgivning m.v.

Der udarbejdes hvert år på foranledning af den tværministerielle embedsmandsgruppe, som er nedsat til at koordinere den nationale indsats på området, en statusrapport der beskriver de aktiviteter, som de involverede ministerier har gennemført. Der findes dog intet dokument, som samlet beskriver indsatsens indsatsområder, de forskellige aktørers vurderinger af indsatsen og de udfordringer, der har været løbende har været som del af udmøntningen af handlingsplanen. Som følge heraf er der fra de involverede aktører et stort ønske om, at nærværende evaluering bidrager med en samlet beskrivelse af indsatsen, og herunder de udfordringer som helt naturligt hører med, når der er tale om så komplekst og omfattende et område. Evalueringsrapportens længde afspejler således dette ønske.

Det bemærkes i den sammenhæng, at evalueringsrapporten beskriver mange af de aktiviteter og tiltag i medfør af handlingsplanen, men ikke dem alle. De væsentligste er således beskrevet.

5 evalueringsområder

Af Ligestillingsafdelingens krav til evalueringen fremgår, at evalueringen af den anden handlingsplan har til formål at evaluere og vurdere aktiviteterne og resultaterne af aktiviteterne under følgende fem evalueringsområder:

5 evalueringsområder:

Aktiviteter rettet mod koordinering af indsatsen

Mål: At samarbejdet mellem de sociale organisationer og involverede myndigheder koordineres.

Aktiviteter rettet mod forebyggelse i afsenderlande

Mål: At øge den internationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel, og mindske antallet af ofre for menneskehandel i afsenderlande.

Aktiviteter rettet mod forebyggelse i Danmark

Mål: At begrænse prostitutionsefterspørgslen og øge befolkningens viden om menneskehandel.

Aktiviteter rettet mod de sociale tilbud

Mål: At ofrene støttes og hjælpes både i Danmark og i forbindelse med reparation til hjem- eller opholdslandet.

Aktiviteter rettet mod efterforskningen

Mål: At bagmænd identificeres og straffes.

De fem evalueringsområder svarer til de fem indsatsområder, som behandles i evalueringsrapporten (Koordineringsindsatsen - kapitel 4, Forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene - kapitel 5, Forebyggelsesindsatsen i Danmark - kapitel 6, Beskyttelsesindsatsen - kapitel 7, og Efterforskningsindsatsen - kapitel 8).

7 mål for handlingsplanen 2007-2010

Ligestillingsafdelingen har desuden stillet krav om, at der foretages:

- Evaluering af om de syv konkrete mål, der er opstillet i handlingsplanen, er opnået.

7 mål for handlingsplanen 2007-2010:

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

Øvrige krav til evalueringen

Herudover er der stillet krav om, at der foretages:

- Evaluering af effekten af de enkelte tilbud; mødestedet, sundhedstilbuddet, botilbuddet på krisecenter og den forberedte hjemsendelse (jf. kapitel 6).
- Overvejelser omkring effekten af etableringen af *Center mod Menneskehandel* (CMM) (jf. kapitel 3).
- Evaluering af den *samlede effekt af handlingsplanen* i forhold til ofrene for menneskehandel (jf. kapitel 8).

Evalueringsspørgsmål

Ligestillingsafdelingen har til belysning af ovenstående opstillet en række spørgsmål, som evalueringen skal besvare:

Evalueringsspørgsmål:

1. Er målsætningerne i handlingsplanen indfriet (dvs. ovenstående 7 mål)?
2. Hvilket udbytte har målgruppen (ofrene for menneskehandel) af aktiviteterne?

3. Er centrale aktører blandt myndigheder, fagfolk, praktikere, sektorforskere samt interesseorganisationer tilfredse med aktiviteterne?
4. Hvilken betydning har CMM haft for koordinationen og samarbejdet mellem de centrale aktører?
5. Hvilke effekter har indsatsen haft i forhold til støtte til ofre?
6. Har aktiviteterne afstedkommet positive eller negative sideeffekter?
7. Er de økonomiske ressourcer, der er afsat til aktiviteterne anvendt så effektivt så muligt i forhold til handlingsplanens målsætninger?

Herudover ønsker Ligestillingsafdelingen, at der foretages en gennemgang af, om anbefalingerne fra evalueringen af den første handlingsplan er fulgt.

Ønske om anbefalinger

Endelig skal evalueringen bidrage med *generelle erfaringer* og fremadrettede *anbefalinger* til den fremtidige indsats, som kan anvendes i drøftelserne og beslutningerne for indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel efter 2010. Anbefalingerne bør især vedrøre overvejelser omkring koordineringen af indsatsen mellem de involverede myndigheder samt sociale organisationer samt overvejelser om virkningen af CMM med henblik på eventuel permanentgørelse.

Som det fremgår af ovenstående krav til evalueringen, er der i nogle tilfælde overlap mellem de forskellige krav. En vurdering af om diverse mål m.v. er nået, fremgår af kapitel 9, som gennemgår ovenstående krav til evalueringen. Foruden evalueringens konklusioner indeholder kapitlet også evalueringens overordnede anbefalinger. Anbefalingerne i forhold til de enkelte indsatsområder fremgår afslutningsvis i de kapitler, som beskriver indsatsområderne (kapitel 4-8).

2.4 Dataindsamling og metode

Evalueringen er bl.a. baseret på interview med 56 aktører (se bilag 1 for oversigt over informanter) og et omfangsrigt skriftligt materiale. Informanterne er udvalgt på baggrund af indledende drøftelse med Ligestillingsafdelingen og Center mod Menneskehandel (CMM).

Skriftligt materiale og talmateriale

Evalueringen bygger således på en stor mængde skriftligt materiale (herunder talmateriale), der bl.a. dækker materiale i form af statusrapporter og anden dokumentation fra den tværministerielle embedsmandsgruppe, fra Center mod menneskehandel (CMM), fra de sociale organisationer som CMM har indgået kontrakt med samt fra International Organisation for Migration (IOM). Udenrigsministeriets, Socialministeriets og Justitsministeriets strategier er også gennemlæst, ligesom diverse rapporter og informationsmateriale er behandlet.

Interviews

Interviewene er gennemført som personlige interview, fokusgruppeinterview eller telefoninterview. Interviewene er foretaget med interviewpersoner, der er en del af handlingsplanen, det vil sige interessenter, der f.eks. implementerer planen, men også med personer, som forholder sig til handlingsplanen 'udefra'.

Evalueringsholdet har også haft mulighed for at interviewe fire kvinder, som er identificeret som handlede, og som p.t. opholder sig i Danmark. De fire kvinder kommer fra henholdsvis Etiopien (interviewet i Dansk Røde Kors' kvindecen-ter Kongelunden), Nigeria og Elfenbenskysten (begge interviewet hos forenin-gen "Christians Venners" Safe House) og Uganda (interviewet hos Reden In-ternational). Fokus i interviewene med de fire kvinder har været på deres udbytte af den støtte, de har modtaget og de aktiviteter, de har deltaget i.

Interviewene er gennemført med udgangspunkt i semistrukturerede interview-guides tilpasset interviewpersonen(erne)s viden og ansvarsområde. Vi har gene-relt søgt at afdække evalueringsspørgsmålene ved hjælp af datatriangulering, hvor vi har indhentet data vedrørende de forskellige variable fra mere end én kilde, mere end én interviewperson og én skriftlig kilde.

Deltagelse i "Nabo-skabsprogrammets" styregruppemøde

Evalueringsholdet har også været repræsenteret ved det årlige styregruppemøde i Udenrigsministeriets program for bekæmpelse af menneskehandel i Østeuropa (kaldet "Naboskabsprogrammet"), der blev afholdt den 18.-19. maj 2010 i Kø-benhavn. Deltagerne i mødet var programpartnere fra Ukraine, Hviderusland og Moldova, herunder NGO'er der er specialiseret i menneskehandel, samt IOM og OSCE repræsentanter.

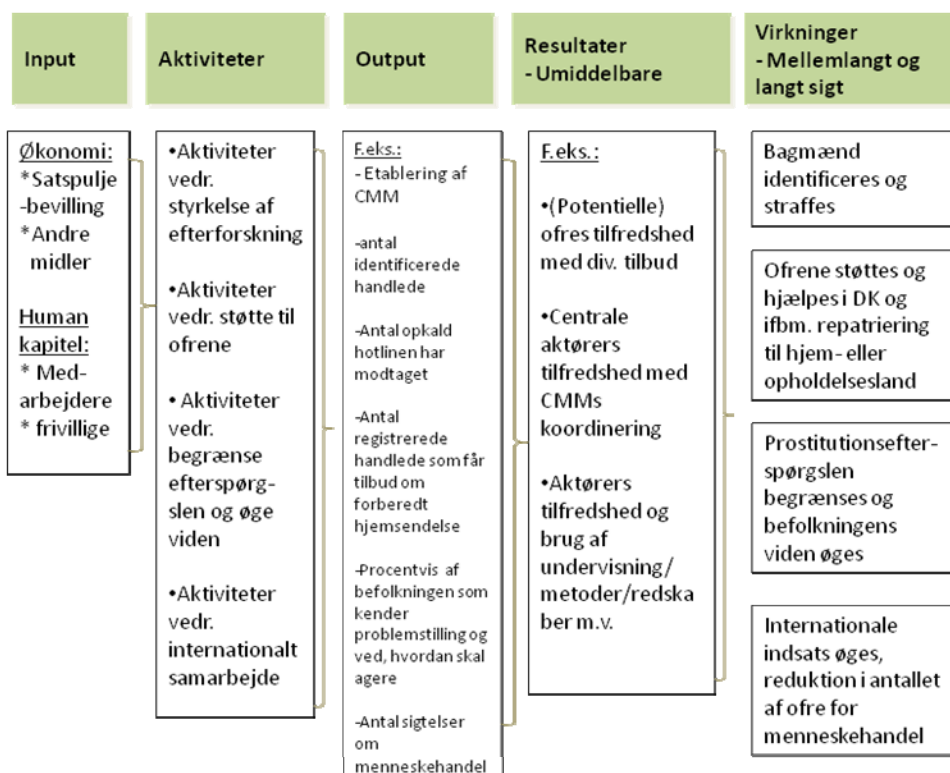
NGO-workshop

Endelige har evalueringsholdet stået for gennemførelsen af en NGO-workshop med relevante NGO'er, som direkte eller indirekte er involveret i handlingspla-nens udmøntning. Workshopen blev afholdt den 21. maj 2010. På workshop-pen blev evalueringens foreløbige resultater og anbefalinger for så vidt angår den sociale indsats præsenteret og drøftet, og der var gruppearbejde med dis-kussioner af, hvad deltagerne finder, der bør indgå i en (eventuel) tredje hand-lingsplan til bekæmpelse af menneskehandel.

Forandringsteori

Evalueringsholdet opstillede ved evalueringens start en overordnet forandrings-teori for den samlede handlingsplan (en forandringsteori er en beskrivelse af, hvordan givne mål nås og hvilke virkninger og resultater der arbejdes hen imod). Evalueringsholdets vurdering af, hvorvidt de ønskede resultater og virk-ninger er opnået, fremgår af evalueringsrapportens kapitel 9, de beskriver eva-lueringens konklusioner og anbefalinger.

Overordnet forandrings teori for den samlede handlingsplan:



De følgende fire kapitler, der omhandler beskrivelse, analyse og vurdering af henholdsvis koordineringsindsatsen (kapitel 4), forebyggelsesindsatsen i afsejlerlandene og i Danmark (kapitel 5 og 6), beskyttelsesindsatsen (kapitel 7) og Efterforskningsindsatsen (kapitel 8) er alle struktureret og beskrevet efter samme skabelon. Hvert kapitel indleder således med en beskrivelse af indsatsen efterfulgt af en vurdering af indsatsen og anbefalinger til indsatsen.

Evalueringsskriterier

Kapitlernes vurderende del (vurdering af indsatsen) indebærer vurdering af den pågældende indsats i forhold til evalueringens opstillede evalueringsskriterier, som er: Effektivitet/målopfyldeelse, Relevans, Nytte/bæredygtighed - og hvor det giver mening - Omkostningseffektivitet. Definition på de fire evalueringsskriterier fremgår af figuren nedenfor:

Evalueringsskriterier:

Evalueringsskriterium	Definition
Effektivitet (Målopfyldeelse)	I hvilket omfang er indsatsområdets mål, tiltag og aktiviteter opfyldt? Og vurderer relevante aktører, at indsatsområdets tiltag og aktiviteter har været effektive?
Relevans	Vurderer relevante aktører, at indsatsområdets tiltag og

	aktiviteter har været relevante?
Nytte og bæredygtighed (Levedygtighed)	Vurderer relevante aktører, at indsatsområdets tiltag og aktiviteter har været nyttige, er bæredygtige og forankret hos relevant(e) aktør(er)? (forankring bl.a. defineret som erfaringsopsamling, spredning og mainstreaming)
Omkostningseffektivitet	Står værdien af indsatsområdets, tiltag, aktiviteter, output og resultater mål med ressourceanvendelsen?

Scoringssystem

For så vidt angår aktiviteterne målopfyldelse, benyttes i rapporten et scoringssystem med følgende muligheder i forhold til målopfyldelse:

Opnået/fuldt opnået
Delvist opnået
Ikke opnået
Kan ikke vurderes.

3 Koordination af handlingsplanen

I dette kapitel beskrives og vurderes de tiltag og aktiviteter, som er gennemført med henblik på at koordinere samarbejdet mellem de involverede aktører - det vil sige de involverede myndigheder og de involverede sociale organisationer - i forhold til udmøntningen af handlingsplanen.

Mål for koordineringsindsatsen

Handlingsplanens mål for området: At samarbejdet mellem de sociale organisationer og de involverede myndigheder koordineres.

Hovedaktiviteter for koordineringsindsatsen

Handlingsplanens planlagte hovedaktiviteter for området:

- Etablering af videns- og koordinationscenter for menneskehandel
- Løbende monitorering af initiativerne vedrørende menneskehandel
- Opretholdelse af netværk for samarbejde af NGO'er og myndigheder med fokus på handel med uledsagede mindreårige udlændinge
- Udarbejdelse af mandatoversigt for så vidt angår handlede uledsagede mindreårige udlændinge
- Udarbejde oversigt over rolle- og ansvarsfordelinger mellem myndigheder og organisationer med ansvar for forskellige tilbud til ofre
- Etablering af lokale grupper/samarbejdsudvalg med relevante aktører i lokalområderne
- Central koordinering af den nationale indsats gennem den tærmnisterielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel og bredere koordinering med de øvrige myndigheder og implementerende parter via national arbejdsgruppe
- Udarbejdelse af årlige statusrapporter.

3.1 Beskrivelse af koordineringsindsatsen

I det følgende beskrives handlingsplanens centrale aktører overordnet, så læseren af evalueringsrapporten har et overblik over, hvilke aktører, som er de centrale i udmøntningen af handlingsplanen. Herefter beskrives mere detaljeret Center mod Menneskehandel (CMM), referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper) og den tværministerielle embedsmændsgruppe, da disse tre instanser samlet set står for og bidrager til koordinering af indsatsen.

3.1.1 Handlingsplanens centrale aktører

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

Direkte ansvarlige myndigheder

Ligestillingsafdelingen/Klima- og Energiministeriet¹¹ står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har det overordnede ansvar for at koordinere den nationale indsats vedrørende bekæmpelse af handel med mennesker. Herudover er Ligestillingsafdelingen ansvarlig for etableringen af Center mod Menneskehandel (CMM) og for en række internationale initiativer, herunder forebyggende initiativer.

Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Servicestyrelsen under Socialministeriet¹² som et projekt i Udsatteenheden under det faglige område Overgreb og Prostitution. CMM refererer til Ligestillingsafdelingen. CMM koordinerer de sociale tiltag over for ofrene og er ansvarlig for at opsamle og formidle viden om menneskehandel.

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration er ansvarlig for udmøntning af de dele af handlingsplanen, der vedrører udlændingeområdet, det vil sige regler og praksis vedrørende asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark. Den ændring af udlændingeloven, der trådte i kraft den 1. august 2007, gennemførte således de dele af handlingsplanen på udlændingeområdet, der krævede lovændring. Udlændingeloven indeholder dermed særlige regler og tilbud rettet mod handlede udlændinge.

Udlændingesservice (US) er ansvarlig for at administrere udlændingeloven, herunder er det Udlændingesservice, der træffer afgørelse om, hvorvidt asylansøgere og udlændinge *uden* lovligt ophold har været udsat for menneskehandel og derfor skal have fastsat en forlænget udrejsefrist, hvis de skal udrejse af landet (CMM står vurdering af, om personer *med* lovligt ophold i Danmark er handlet). Udlændingesservice har forsørgelsespligt overfor asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold (børn og voksne) uanset om de pågældende er vurderet handlede eller ej. Denne forpligtigelse indebærer bl.a. indkvartering og beskyttelsestilbud hvis der er behov det, samt diverse rehabiliteringstilbud (sundhedsfremmende behandling, psyko-social støtte, undervisning m.m.). Udlændingesservice tilrettelægger i samarbejde med International Organisation for Migration (IOM) og CMM den forberedte hjemsendelse af udlændinge uden lovligt ophold (det vil sige også afviste asylansøgere), der har været udsat for menneskehandel, samt for uledsagede mindreårige uden lovligt ophold.

¹¹ Ligestillingsafdelingen hører ressortmæssigt under Klima- og Energiministeriet, men hørte under Socialministeriet, da handlingsplanen blev udarbejdet.

¹² CMMs placering i Servicestyrelsen hænger sammen med, at Ligestillingsafdelingen tidligere hørte under Socialministeriet, således at CMM og Ligestillingsafdelingen hørte under samme ministerium. Det er nu ændret med Ligestillingsafdelingens placering i Klimaministeriet, men - som skrevet - er det stadig Ligestillingsafdelingen, som CMM refererer til.

Justitsministeriet har ansvaret for de strafferetlige aspekter i relation til bekæmpelse af menneskehandel, herunder at sikre den fornødne politimæssige indsats til efterforskning mod bagmændene.

Rigspolitiet er ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel, som primært hviler på implementeringen af strategien for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd fra 2006. Denne strategi danner rammen for, hvordan politiets indsats mod kvindehandel kan intensivres.

Rigspolitiets Nationale Efterforskningsenhed (NEC) arbejder for at efterforske og afsløre menneskehandel med primært fokus på kvindehandel og prostitutionens bagmænd bl.a. gennem en landsdækkende politimæssig monitoring.

Nationalt Udlændingecenter (NUC) (tidl. Rigspolitiets Udlændingefdeling) har tre hovedindsatsområder: Asylområdet, opholdsområdet og grænsekontrolområdet. I forbindelse med Asylområdet er NUC ansvarlig for undersøgelser/sagsbehandling i præasyl- og udsendelsesfasen, samt planlægning og gennemførelse af udsendelser. I forhold til Opholdsområdet varetager NUC udsendelse af administrativt ud- eller afviste udlændinge samt kriminelle udlændinge, der er udvist ved dom. Herudover vejleder de politikredsene på området. I forhold til Grænsekontrolområdet har NUC ansvar for retningslinjer for politikredsenes opgavevaretagelse samt tilsyn med politikredsenes udførelse af grænsekontrollen.

Udenrigsministeriet bidrager til at styrke det internationale samarbejde for at bekæmpe handel med mennesker både ved at øge fokus på problematikken i internationale fora og gennem målrettet bilaterale indsatser for forebyggelse af menneskehandel.

Socialministeriet har ansvaret for mindreårige (børn) med lovligt ophold, som hører under Lov om Social Service (Serviceloven). Socialministeriet har også ansvaret for prostitutionsområdet, det vil sige indsatsen i forhold til handlingsplanen "Et andet liv" (offentliggjort april 2005), der vedrører alle prostituerede med gult sygesikringskort. Udmøntningen af handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker koordineres i forhold til Socialministeriets handlingsplan "Et andet liv".

Beskæftigelsesministeriet deltog som de andre nævnte ministerier i udarbejdelsen af handlingsplanen til bekæmpelse af handel 2007-2010. Beskæftigelsesministeriets indsatsområde vedrører tvangsarbejde.

Indenrigs- og Sundhedsministeriets rolle i forhold til handlingsplanen er i relation til de sundhedstilbud, der tilbydes prostituerede som del af det opsøgende og støttende arbejde.

NGO'er og sociale organisationer

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

Opsøgende og støttende arbejde¹³:

Kompetencecenter Prostitution (KC) er - som CMM - placeret i Servicestyrelsens Udsatteenheds Fagområde Prostitution. CMM har indgået kontrakt med KC om en række ydelser, herunder at KC har ansvaret for det opsøgende arbejde i forhold til udenlandske prostituerede i "indendørsprostitution" (massageklinikker, escort og internet) i hele landet undtagen region Syd. KC har også ansvaret for at lave opsøgende arbejde i asylcentre og fængsler.

Reden International (Københavnsområdet) står for det opsøgende arbejde på gaden i København, ligesom de driver et specialiseret krisecenter udelukkede målrettet kvinder handlet til prostitution.

Pro Vest i Sønderjylland har specialiseret sig i at yde støtte til ofre i form af rådgivning, sundhedsfremmende tilbud, opkvalificering, hjælp vedrørende planlægning af hjemkomsten m.v. Pro Vest står også for opsøgende arbejde på massageklinikker i region Syd.

Hope Now har særligt fokus på forholdene for handlede kvinder i Danmark såvel som i oprindelseslandene. Organisationen har udviklet et bredt samarbejde med lokale organisationer i oprindelseslandene, primært i (vest) Afrika. Stifter og bestyrelsesmedlem i Hope Now, Michelle Mildwater, har indgået kontrakt med CMM om bl.a. støtte til kvinder i fængsler og asylcentre.

Beskyttet ophold:

CMM har en generel aftale med **Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK)** om at kunne benytte LOKKs krisecentre til midlertidigt beskyttet ophold af kvinder handlet til prostitution.

Derudover har CMM en kontrakt med **Krisecenter Odense**, der specialiserer sig i at yde en særlig indsats i forhold til handlede kvinder.

Også **Dansk Røde Kors' kvindecener** anvendes til denne opgave. Dansk Røde Kors' kvindecener (og asylcentre generelt) benyttes alene til indkvartering af asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark.

Støtte til handlede børn (uledsagede mindreårige udlændinge):

Dansk Røde Kors driver efter aftale med Udlændingetjenesten indkvarteringssteder for udlændinge, som er under Udlændingetjenestens forsørgelse. Uledsagede mindreårige, herunder børn, der har været udsat for menneskehandel, indkvarteres på særlige børnecentre.

¹³ Under afsnit 3.6.2 kommer vi med en nærmere beskrivelse af, hvad det opsøgende og støttende arbejde består i, hvilket også illustreres i figuren i dette afsnit.

Andre relevante aktører	<p>Red Barnet er involveret i monitoreringen af forhold vedrørende børnehandel, deltager i netværk nationalt og internationalt og medvirker ved undervisning af fagfolk.</p>
	<p>De lokale politikredse er ansvarlige for at håndhæve straffelovens bestemmelser om menneskehandel, herunder efterforske og forfølge strafbare forhold.</p>
	<p>Rigsadvokaten fører tilsyn med de øvrige offentlige anklagere det vil sige statsadvokaterne og politidirektørerne, ligesom Rigsadvokaten behandler klager om afgørelser. Rigsadvokaturen indsamler ligeledes viden over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens paragraf om menneskehandel.</p>
	<p>Arbejdsmarkedsrepræsentanter herunder brancheforeninger og fagforeninger kan være relevante at inddrage med henblik på at forhindre tvangsarbejde indenfor erhverv, hvor fænomenet er observeret i andre EU-lande og potentielt også kan forekomme i Danmark.</p>
	<p>International Organisation for Migration (IOM) har indgået en kontrakt med Udlændingesservice om at assistere ved forberedte hjemsendelse. IOMs kontrakt med Udlændingesservice 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. IOM forestår den praktiske tilrettelæggelse af den forberedte hjemsendelse, og reintegrationsstøtten gives inden for nogle nærmere fastsatte rammer.</p>
	<p>3.1.2 Center mod Menneskehandel (CMM)</p>
	<p>En af anbefalingerne fra evalueringen af den første nationale handlingsplan indenfor menneskehandelsområdet var, at der blev etableret en central koordinerende instans med ansvar for de tværgående aktiviteter i handlingsplanen. Denne anbefaling blev fulgt op i den anden nationale handlingsplan og i september 2007 blev Center mod Menneskehandel (CMM) etableret som projekt i Udsatteenheden i Servicestyrelsen under Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet).</p>
	<p>Centret refererer til Minister for Ligestilling og Ligestillingsafdelingen, som er den overordnede ansvarlige myndighed i forhold til den nationale handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010.</p>
Intern organisering og økonomi	<p>CMM ledes af en faglig leder. Der er herudover ansat en koordinator og fire fuldtidsmedarbejdere, en studentermedhjælp og en sekretær (sidstnævnte to svarende til 0,7 stilling). Koordinatoren og medarbejderne har alle stor faglig erfaring med menneskehandelsområdet og det sociale område. Centeret har også eksternt tilknyttede projektmedarbejdere, der gennemfører forskellige tidsbegrænsede projekter, f.eks. udarbejdelse af undersøgelse om tvangsarbejde i landbruget.</p>

Centeret har et årligt budget på 8,7 mio. kr. Beløbet dækker lønomkostninger inklusiv overhead, formidlingsaktiviteter, uddannelsesaktiviteter, døgndækket hotline, drift af Mødestedet i København, sundhedstilbud til prostituerede, aktiviteter til forebyggelse af handel til tvangsarbejde, omkostninger i forbindelse med refleksionsperiode og forberedt hjemsendelse, omkostninger til botilbud (LOKK) og Odense Krisecenter, der forpligter sig til at have pladser til rådighed, 32 timers- pædagogisk medarbejder i Dansk Røde Kors' centre for mindreårige, Red Barnets netværksarbejde, monitorering og afrapportering på område og opbygning og drift af det nationale referencesystem¹⁴.

CMMs tre opgaver

Center mod Menneskehandel står for udmøntningen af centrale dele af handlingsplanen. Centeret har følgende tre overordnede opgaver:

- 1) At koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder.
- 2) At forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel.
- 3) At opsamle og formidle viden om området (for yderligere herom se kapitel 6).

Koordineringsopgaven

For så vidt angår CMMs opgave med at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder forgår dette dels via referencesystemet og den tværministerielle embedsmandsgruppe (jf. nedenfor), dels i forhold til den sociale indsats for ofre for menneskehandel, hvor CMM sørger for at koordinere og sikre at den sociale støtte til ofrene følger de fastlagte procedurer og regler.

Forbedring af den sociale indsats

I forhold til den sociale indsats har CMM det overordnede ansvar for koordineringen af de sociale tiltag. CMM har som led heri indgået resultatkontrakter med tre udførende organisationer (Kompetencecenter Prostitution (KC), Reden international (RI) og Pro Vest), som står for gennemførelsen af det opsøgende og støttende sociale arbejde med primært fokus på *prostitutionsområdet*.

CMM har i 2008 udviklet en række registrerings- og dokumentationsredskaber, som de tre organisationer anvender til løbende registrering af den viden, som opsamles om målgruppen og indsatserne. Organisationerne afleverer desuden statusnotater, ligesom der afholdes samtaler i løbet af året med henblik på løbende justering af indsatsen. Der er derudover indgået aftaler med Odense Krisecenter og LOKK om brug af krisecentre.

Børneområdet

¹⁴ Herudover har CMM indgået kontrakter med Pro Vest, Kompetencecenter Prostitution (KC), Reden International (RSK-KFUK) på i alt 9, 8 mio. kr. årligt. Midlerne til Pro Vest dækker udgifter til to fuldtidsansatte, opsøgende arbejde, drift, husleje, sundhedstilbud m.v. Udgifterne til KC dækker fire fuldtidsansatte medarbejdere i landsdækkende opsøgende arbejde, arbejde i forbindelse med forberedt hjemsendelse, transport, mødecenter m.v. Reden International får dækket udgifter til opsøgende arbejde, arbejde i forbindelse med forberedt hjemsendelse, samarbejde om mødested og beskyttet botilbud m.v.

CMM har i forhold til *børneområdet* indgået kontrakt med Red Barnet og Dansk Røde Kors. De to organisationer har ansvaret for at yde specifikke ydelser i forhold til gruppen af mindreårige potentielle ofre for menneskehandel (undervisning, informationsmateriale, identifikation, m.v.). I 2008 overtog CMM ansvaret for planlægningen og afholdelsen af møder i det Nationale netværk mod handel med børn, der har CMM, Red Barnet, Dansk Røde Kors, Redden International og Københavns Kommune som medlemmer. Der har dog ikke været afholdt møder i netværket i 2009 og 2010. Ifølge CMM, fordi der ikke længere var behov herfor, da der løbende afholdes samarbejds møder omkring sager og praksiserfaringer på børnehandelsområdet med de relevante aktører.

Tvangsarbejdsområdet

Tvangsarbejdsområdet har det seneste års tid haft CMMs bevågenhed. Centeret har i den forbindelse afholdt møder med 3F og Arbejdstilsynet i forhold til tvangsarbejde. Som beskrevet ovenfor, er CMM i gang med at få udarbejdet en undersøgelse vedrørende tvangsarbejde i landbruget, som forventes at udkomme ultimo 2010. CMM er også i gang med at få gennemført en undersøgelse om tvangsarbejde i rengøringsbranchen, ligesom CMM primo 2010 fik udgivet en rapport om "Au pair og menneskehandlet? - Rekruttering, ophold i Danmark og drømme og fremtiden".

Samarbejde med Udlændingenservice

Som led i den sociale indsats mødes CMM også regelmæssigt med *Udlændingenservice* (US) med henblik på at koordinere samarbejdet mellem US og de sociale aktører om tilbud og indkvartering til udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag. Der er ligeledes etableret samarbejde med asylcentre og fængsler om procedurer.

Samarbejde med politiet

CMM har endvidere indledt et omfattende samarbejde med *politiet*, herunder Rigspolitiets nationale efterforskningsgruppe (NEC), Nationalt Udlændingecenter (NUC) og de lokale politikredse. Der afholdes månedlige møder. CMM sidder desuden med i forskellige større samarbejdsudvalg, ligesom centret deltager i rigspolitiets Stabsmøde.

3.1.3 Referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper)

"National referral mechanism"

Inspireret af andre EU-landes erfaringer og i henhold til EUs Ekspertgruppe om Menneskehandels rekommandationer blev der i 2008 etableret et nationalt referencesystem ("national referral mechanism") i Danmark.

Referencesystemet¹⁵ består af en national referencegruppe og seks regionale referencegrupper, der er placeret i hele landet i henholdsvis Nordsjælland (Hillerød), København, Sydsjælland (Slagelse), Syddanmark (Fredericia), Midtjylland (Silkeborg) og Nordjylland (Ålborg).

Involverede aktører

Den nationale referencegruppe består af følgende aktører: CMM, Ligestillingsafdelingen, Servicestyrelsen, Udlændingenservice, Indenrigs- og Socialministe-

¹⁵ For yderligere om referencesystemet se Grundlagspapir (kommissorium) for Nationalt Referencesystem, udarbejdet af CMM, foråret 2008.

riets Børnekontor, NEC, Rigspolitiets udlændingeafdeling, Sydsjællands- og Lolland Falster Politi, Nordjyllands Politi, Kompetencecenter Prostitution, Pro Vest, Dansk Røde Kors, Red Barnet, Rigsadvokaten, HOMANN Advokater, IOM Copenhagen og Københavns Kommune (referencegruppe København).

De regionale referencegrupper er som udgangspunkt sammensat af repræsentanter fra regionens politi, kommuner/socialforvaltning, krisecentre, asylcentre, sociale organisationer (NGO'er og GO'er: Reden International, Reden, Tjek Punkt, Røde Kors, Red Barnet, Hope Now og Kompetencecenter Prostitution), SKAT, fagforeninger og sundhedsfagligt personale. I praksis er de enkelte grupper dog forskelligt sammensat, alt afhængigt af den enkelte regions tilbud og den særlige situation, der gør sig gældende i regionen.

CMM har haft ansvaret for at etablere de regionale referencegrupper, ligesom CMM står for sekretariatsfunktionen for alle grupperne og for koordinering og planlægning af deres arbejde.

Formål med referencesystemet

Formålet med referencesystemet er at skabe et dialog- og referencesystem mellem de mange implicerede parter, som er impliceret i handlingsplanens udmøntning, og at sikre at der overalt i landet er viden om de gældende procedurer og regler, og at disse implementeres efter hensigten, således at der alle steder arbejdes effektivt og ensartet, når det drejer sig om identifikation af potentielle ofre (kvinder, mænd og mindreårige) og støtte til de potentielle ofre for menneskehandel.

Den nationale referencegruppe fungerer som et overordnet og centralt koordinerende og vidensformidlende organ i forhold til de seks regionale grupper, som dog også er selvfungerende i eget regi. Den nationale referencegruppe får løbende input fra de regionale referencegrupper, ligesom de giver input til dem. Hermed har den nationale referencegruppe en vigtig funktion i at sikre, at der ikke opstår forskellige lokale strukturer og at viden og erfaringer bliver delt.

3.1.4 Den tværministerielle embedsmandsgruppe

Repræsentanter i den tværministerielle embedsmandsgruppe

Den tværministerielle embedsmandsgruppe har til opgave at koordinere den nationale indsats på området. Den har repræsentanter fra følgende ministerier: Ligestillingsafdelingen, Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Integrationsministeriet, Socialministeriet (Kontoret for børn), Socialministeriet (Kontoret for Udsatte), Beskæftigelsesministeriet, og Indenrigs- og Sundhedsministeriet (Sundhedspolitisk kontor).

Ligestillingsafdelingen står for sekretariatsbetjeningen af gruppen. CMM har ikke ifølge handlingsplanen en plads i embedsmandsgruppen, men i praksis deltager CMM i alle møder. Tilsvarende deltager Udlændingesservice også i alle møder, da de sammen med CMM bidrager med relevante oplysninger og erfaringer om praksis.

Møder i den tværministerielle embedsmandsgruppe

Der indkaldes til møder i den tværministerielle embedsmandsgruppe efter behov. På møderne får embedsmandsgruppen information om fremdriften i referencegrupperne og CMMs arbejde, ligesom repræsentanterne informerer om relevante aspekter fra de respektive ressortområder. Herudover drøftes tematikker og der tages beslutninger i forhold til håndtering af udfordringer, ligesom strategien og rammerne for handlingsplanen løbende drøftes og justeres, hvis der er behov herfor.

3.2 Vurdering af koordineringsindsatsen

I det følgende vurderes koordineringsindsatsen ud fra de opstillede evalueringskriterier (Effektivitet/målopfyldelse, Relevans og Nytte og bæredygtighed) i forhold til henholdsvis CMM, referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper) og den tværministerielle embedsmandsgruppe.

3.2.1 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til Center mod Menneskehandel (CMM)

Gennemført mange opgaver

*Evalueringen viser, at Center mod Menneskehandel (CMM) har gennemført de mange opgaver, som er pålagt dem i handlingsplanen¹⁶. Herudover har centeret også iværksat en række andre tiltag og aktiviteter - enten på eget initiativ eller på foranledning af den tværministerielle embedsmandsgruppe. **Såvel myndigheder som de sociale organisationer er meget tilfredse med CMMs indsats og imponerede over, hvad centeret har nået på kort tid** (2 ½ år, da centeret først havde fået ansat personale m.v. pr. ultimo 2007). Evalueringen viser dog også, at der i forhold til nogle områder er behov for stadig udvikling og fokus.*

Evalueringen viser, at CMM har bidraget til at få skabt gode rammer for samarbejdet mellem alle de mest centrale aktører og til at klarlægge rollefordelingen og beslutningskompetencen.

Skabt en institutionaliseret struktur

*Evalueringen viser desuden, at der med CMM nu er skabt en **institutionaliseret struktur, hvor CMM som koordinerende instans søger for, at udfordringer som opstår, kan løses effektivt og hurtigt, fordi CMM sørger for at tage sagerne op i de rette fora**. Kendetegnet for CMMs måde at agere på er, at de har en fleksibel tilgang til tingene. Det vurderes som meget vigtigt og en af årsagerne til, at CMM i den grad er lykkedes den ikke helt lette balancekunst det er, at skulle agere som bindeled mellem myndigheder og sociale organisationer, hvor parterne kan have forskellige praksisser, opfattelser og holdninger. Men-*

¹⁶ Der er dog to mindre undtagelser. Ifølge handlingsplanen skulle der således udarbejdes en "oversigt over alle rolle- og ansvarsfordelinger for de sociale organisationer" (s. 17) og en "mandatoversigt" i forhold til de sociale organisationer og myndigheder for så vidt angår mindreårige (s.19). Af handlingsplanen fremgår, at Integrationsministeriet, Socialministeriet og Justitsministeriet har ansvar for begge disse opgaver. En årsag til, at de to opgaver ikke er gennemført, kan således være, at det ikke har stået klart for CMM, om de må høre under dem.

neskehandelsområdet er kendetegnet ved stor kompleksitet og ved, at menneskehandlen konstant forandrer sig - prostituerede kommer f.eks. fra nye lande og ifølge Europol og OCTA (jf. afsnit 2.1) er tendensen i Europa, at mindreårige og mænd i stigende grad er potentielle ofre for menneskehandel. Det indebærer, at der løbende er behov for tilpasning og nyudvikling af procedurer, regler og tiltag. Det kræver en fleksibel tilgang til tingene, og det er denne fleksibilitet, som CMM mestrer, og som den nye struktur giver rum for.

Klar rollefordeling etableret

I den første handlingsplans periode, hvor CMM ikke var etableret, og hvor der ikke var et CMM-lignende organ, fungerede NGO'erne som både udfører og ansvarlige for den sociale indsats. Det skabte forvirring og indebyrdes konkurrence mellem NGO'erne, hvilket var u hensigtsmæssigt. **Med CMMs etablering, er der nu en klar rollefordeling, hvor NGO'erne er "udfører", mens CMM er "bestiller"** (for at bruge begreberne fra socialsektoren) og myndighed og koordinator. Der er blandt alle parter stor tilfredshed med dette. NGO'erne udtrykker således alle, at de finder det rigtig godt og vigtigt, at CMM er en myndighed og ikke en NGO. Dels fordi der dermed er skabt klare rammer for, hvad CMM står for og hvad NGO'erne står for, dels fordi CMM som myndighed har mandat til at sørge for, at der hurtigt kommer afklaring på udfordringer. NGO'erne finder således at menneskehandelsområdet med CMM har fået "højere status", og at de har lettere ved at udføre deres arbejde, fordi de kan henvise til, at arbejdet udføres, som led i handlingsplanen og som følge af deres kontrakter med CMM.

Oversigt over rolle- og ansvarsfordelinger mangler

Den nye rollefordeling er ikke beskrevet i noget dokument¹⁷. Flere aktører - både myndigheder og sociale organisationer - efterlyser derfor, at der udarbejdes et dokument der redegør for, hvilke aktører som er involveret i handlingsplanen, og hvad deres roller og ansvarsområder er. Dette vurderes af evalueringsholdet som et fornuftigt forslag, som også vil bidrage til, at udenforstående forstår den komplekse rolle- og kompetencefordeling, som er gældende i forhold til menneskehandelsområdet. Det vurderes i den sammenhæng også som vigtigt, at det i samme dokument eller i et andet dokument beskrives og fastsættes, hvad der er af formaliserede krav til de NGO'er som søger (og modtager) økonomisk støtte. Det vil sige, hvad skal der til, for at få økonomisk støtte. Udviklingen de seneste år viser, at nye organisationer, foreninger m.v. etablerer sig med menneskehandel som fagområde. For disse er det vigtigt at vide, hvad der kræves for at få eventuel økonomisk støtte. Et sådant dokument vil dermed skabe den gennemsigtighed, som p.t. mangler.

Behov for klarhed i forholdet mellem KC og CMM

Der er ligeledes behov for at skabe større klarhed i forholdet mellem Kompetencecenter Prostitution (KC) og CMM. KC er - som CMM - placeret i Servicestyrelsens Udsatteenheds Fagområde Prostitution. De to har dermed samme

¹⁷ Selvom det, som tidligere beskrevet i en fodnote, af handlingsplanen fremgår, at der skal udarbejdes en "oversigt over rolle- og ansvarsfordelinger for de sociale myndigheder" (s. 17). Det bemærkes dog, at CMM har udarbejdet et organisationsdiagram, der redegør for de vigtigste aktører og deres roller. Organisationsdiagrammet ligger på CMMs hjemmeside (www.centermodmenneskehandel.dk). Det bemærkes endvidere, at Udlændingesservice har udarbejdet to flow-charts, der beskriver sagsgangene og procedurerne i forhold til voksne udlændinge og mindreårige. De to flow-charts er gengivet i bilag 5 og 6.

	<p>organisatoriske ledelse. Samtidig har CMM, som ovenfor beskrevet, indgået kontrakt med KC om en række ydelser, hvormed KC sidestilledes med de to andre udførende organisationer (NGO'erne Reden International og Pro Vest). Det betyder, at nogle af medarbejderne i KC både arbejder for CMM og for KC (i forhold til prostitution generelt). Det vil sige, at disse medarbejdere i praksis har to koordinatører, som de skal referere til. Denne praksis skaber nogen forvirring både eksternt og internt. Det vurderes derfor af evalueringsholdet som vigtigt, at der i forhold til det fremtidige arbejde ses på, om den nuværende CMM/KC struktur er den mest hensigtsmæssige.</p>
<p>Behov for arbejdsgruppe vedrørende mindreårige</p>	<p>For så vidt angår handlingsplanens krav om "Opretholdelse af netværk for samarbejde af NGO'er og myndigheder med fokus på handel med uledsagede mindreårige udlændinge" overtog CMM i 2008 ansvaret for planlægning og afholdelse af møder i det Nationale netværk mod handel af børn. Et netværk, som Red Barnet oprindeligt etablerede og stod for. CMM valgte i 2009 og 2010 at nedprioritere møderne i netværket, da det fra CMMs side blev vurderet, at netværkets deltagere i forvejen hyppigt har mødt og møder hinanden i andre sammenhænge i CMM regi, til konferencer, temadage m.v.</p>
	<p>Tilsvarende er mødefrekvensen også aftaget i Samarbejdsudvalget vedrørende børn, som er et udvalg bestående af medarbejdere fra Dansk Røde Kors' asylafdeling, Tjekpunkt under Københavns Kommune, Reden International (tidligere Reden Stop Kvindehandel), CMM og Red Barnet med sidstnævnte som tovholder og arrangør. Baggrunden for, at møderne i samarbejdsudvalget har været nedprioriteret, skyldes ifølge CMM, at deltagerne hyppigt møder hinanden i andre sammenhænge - primært i forbindelse med samarbejds møder arrangeret af CMM omkring praksiserfaringer vedrørende mindreårige. Herudover mødes aktørerne i forhold til mindreårige også i referencegrupperne, hvor mindreårige som tema <i>kan</i> tages op af deltagerne.</p>
	<p>Til trods for, at flere af aktørerne mødes jævnligt - dog primært bilaterale møder mellem CMM og en given NGO - har både Red Barnet og Dansk Røde Kors givet udtryk for, at der er <i>behov for et forum - en arbejdsgruppe eller lignende - hvor relevante aktører kan mødes, orientere hinanden, udveksle viden og erfaringer og drøfte nye initiativer i forhold til handel med børn.</i> Det kunne bl.a. være relevant at inddrage medarbejdere fra Den Social Døgnvagt fra Københavns Kommune, Dansk Røde Kors' modtagecenter Sjælsmark, Dansk Røde Kors fire børnecentre, Udlændingetjeneste, Socialministeriets børnekontor m.v.</p>
<p>Effektiv monitoring og registrering</p>	<p>Med hensyn til handlingsplanens krav om "Løbende monitoring af initiativerne vedrørende menneskehandel" viser evalueringen, at CMM - i samarbejde med bl.a. Udlændingetjeneste - har sørget for, at der nu er en mere ensartet tilgang med klarere sagsgange, hvilket har øget troværdigheden omkring den sociale indsats. Gennem CMMs (og Udlændingetjenestens) systematiske og centraliserede indsamling af statistisk materiale er der opbygget en struktur for, at relevante aktører nu kan levere mere gennemskuelig information, der kan dokumentere resultater, tendenser og mønstre.</p>

De løbende registreringer koblet med opbygningen af procedurer for sags-gange m.v. betyder, at der nu er skabt en struktur for en løbende monitorering af indsatsen. Det er evalueringsholdets vurdering, at den løbende monitorering er velfungerende og effektiv i forhold til netop at bidrage med gennemskuelig information, der løbende kan dokumentere resultater, tendenser og mønstre. Med CMMs tætte samarbejde med de mest centrale aktører og den løbende inflow af data om indsatsen er der skabt et system, som betyder, at der kan handles hurtigt, hvis nye tendenser viser sig, og at CMM hele tiden er up-to date med, hvad situationen er ude i landet.

3.2.2 Relevans i forhold til Center mod Menneskehandel (CMM)

Yderst relevant instans

I forhold til relevansen af CMM finder både myndigheder og sociale organisationer, at CMM er en yderst relevant instans, som trods de mange forskellige arbejdsopgaver, mange forskellige aktører og løbende udfordringer formår at løfte opgaven og imødekomme det store behov for koordinering, som det komplekse menneskehandelsområde bidrager med.

Det er evalueringsholdets vurdering, at myndigheder og sociale organisationer har ret i denne vurdering. Evalueringsholdet vurderer således, at det er svært at forestille sig, at især den beskyttende indsats til ofrene (den sociale støtte) ville have nået samme resultater, uden CMMs tilstedeværelse.

Behov for mere strategisk fokus

Evalueringen viser, at CMM har givet hovedprioritet til prostitutionsområdet, og til at der er blevet opbygget de nødvendige strukturer og sagsgange i forhold hertil. Denne prioritet betyder, at der er givet mindre prioritet til andre former for menneskehandel, herunder handel med mindreårige (børn) og tvangsarbejde. Evalueringsholdet finder det relevant, at CMM har givet hovedprioritet til prostitutionsområdet i kraft af, at der inden for dette område er åbenbare problemer med handel af mennesker. Men det vurderes også som vigtigt, at de andre typer af menneskehandelsområder styrkes i en fremtidig indsats, og at CMM i den forbindelse arbejder strategisk med disse områder. CMM har ikke udarbejdet nogen strategier for, hvordan de vil tilgå og behandle de forskellige menneskehandelstyper (menneskehandel i relation til prostitution, børnehandel og tvangsarbejde). Det vurderes som hensigtsmæssigt, at der i en fremtidig indsats udarbejdes strategier herfor, således at fokus fremover bliver på, hvad det er for virkninger og mål, som ønskes opnået i forhold til de forskellige menneskehandelstyper, og sekundært hvad det er for aktiviteter, som kan være relevante i forhold hertil. Det vil sige en strategisk tilgang frem for en aktivitetsbaseret tilgang.

Behov for juridiske kompetencer i CMM

Flere af de interviewede myndigheder og sociale organisationer fremhæver, at det er godt, at CMMs fem medarbejdere besidder relevante faglige kompetencer, da det bidrager til at professionalisere indsatsen. *Både CMM og andre aktører peger dog på, at der er behov for juridisk kompetence i CMM (en jurist), da menneskehandelsområdet er kendetegnet ved at være et juridisk "tungt" område, som fordrer juridiske kompetencer. Evalueringsholdet vurderer også, at en person med politimæssig erfaring vil kunne styrke CMMs arbejde.*

3.2.3 Nytte og bæredygtighed i forhold til Center mod Menneskehandel (CMM)

CMM har bidraget til forankring af koordineringsopgaven

Alle de centrale aktører, som evalueringsholdet har interviewet, vurderer, at CMM har haft en nyttig rolle i forhold til koordineringen af indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel, og at der med oprettelsen af CMM er sket en vigtig forankring af koordineringsopgaven. Oprettelsen af CMM som koordinerende organ, opfylder således også Europarådets konventions anbefaling om, at der etableres koordinerende organer.

Konventionen opfordrer ligeledes til, at landene overvejer muligheden for at udnævne en national rapporteur, der skal overvåge henholdsvis aktiviteterne til bekæmpelse af menneskehandel og implementeringen af kravene til den nationale lovgivning.

"Nationale rapporteur"

Den tværministerielle arbejdsgruppe har anmodet CMM om at indsamle mere information om mandatet for en nationale rapporteur med henblik på, at det i den tværministerielle embedsmandsgruppe kan drøftes, om det vil være relevant med en national rapporteur i Danmark, og i givet fald, hvem der skulle kunne varetage denne opgave. *Evalueringsholdet finder det relevant, at der i den tværministerielle embedsmandsgruppe kommer en drøftelse af, om en national rapporteur kan være en god ide i Danmark.*

CMMs placering i Servicestyrelsen

For så vidt angår placeringen af CMM i Servicestyrelsen vurderer evalueringsholdet, at placeringen har vist sig at være en ret ideel position for CMM, idet forankringen i Udsatteenhedens Fagområde Prostitution giver en god faglig base med en tæt forbindelse til NGO'erne og det arbejde, der blev igangsat under den første handlingsplan. Samtidig er fordelene, at CMM også kan agere myndighed i forhold til andre aktører (navnlig politiet). Der har derved været god mulighed for at få alle relevante aktører i tale med CMM i en neutral rolle i forhold til de forskellige fagområder.

3.2.4 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til Referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper)

Stor tilfredshed med referencesystemet

Evalueringen viser, at referencesystemets aktører¹⁸ sætter stor pris på, at referencesystemet er blevet implementeret, og at de generelt er tilfredse med referencesystemet, dets opbygning, møder og funktion. Der er dog ønsker om mindre tilpasninger.

Aktørerne finder, at referencesystemet bidrager til, at aktørerne kender hinanden, til vidensdeling, informations- og erfaringsudveksling og opsamling af best practice. Hermed opfylder referencesystemet de mål, som er sat for referencesystemet og som er beskrevet i "Grundlagspapir for Nationalt Referencesystem" (CMM, forår 2008).

¹⁸ Det bemærkes, at evalueringen ikke har talt med alle deltagerne i den nationale referencegruppe, men vi har spurgt de interviewede myndigheder og sociale organisationer, om deres vurdering af referencesystemet. Se bilag 1 for oversigt over alle interviewpersoner.

3.2.5 Relevans i forhold til Referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper)

Relevant reference-system

De interviewede aktører finder alle, at referencesystemet er et relevant system, som har skabt en ramme og arbejdsstruktur for, at statslige og ikke-statslige aktører, som arbejder med menneskehandel, mødes og har et fælles samarbejds- og koordineringsforum.

Aktørerne finder dog, at møderne ofte alene indeholder information fra forskellige aktører/"studiekreds", mens der er mindre fokus på best practice eksempler og indstilling til den nationale referencegruppe om ændringsforlag m.v. Aktørerne fremfører et ønske om mere stram mødestyring på møderne, hvormed der også bliver tid til best practice eksempler og indstillinger til den nationale referencegruppe. Evalueringen viser således, at der trods tilfredshed med referencesystemet er behov for en drøftelse i grupperne omkring mødernes form og indhold.

3.2.6 Nytte og bæredygtighed i forhold til Referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper)

Bæredygtig struktur skabt

Med hensyn til referencesystemets nytte og bæredygtighed er det evalueringsholdets vurdering, at der med referencesystemet er skabt en bæredygtig struktur, som sikrer forankring af relevante procedurer, praksisser og regler. Herudover udgør systemet et vigtigt forum for erfaringsopsamling og -spredning og til, at der sker en mainstreaming af procedurer m.v.

3.2.7 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til Den tværministerielle embedsmandsgruppe

Effektivt forum

Ifølge handlingsplanen skulle den tværministerielle embedsmandsgruppe, som blev nedsat i forbindelse med den første handlingsplan - og som dér stod for at koordinere den nationale indsats - fortsætte i forhold til den nuværende handlingsplan. Dette er sket.

De interviewede myndigheder, som er repræsenteret i den tværministerielle embedsmandsgruppe giver alle udtryk for stor tilfredshed med den tværministerielle embedsmandsgruppe. De finder, at gruppen udgør et effektivt forum, hvor aktuelle problemstillinger kan tages op og diskuteres, og hvor eksterne kan komme ind og orientere om status m.v. Hermed lever gruppen op til dens formål.

3.2.8 Relevans i forhold til Den tværministerielle embedsmandsgruppe

Relevant organ

De interviewede myndigheder finder alle, at den tværministerielle embedsmandsgruppe er et relevant organ, som lever op til sin funktion som et koordinerende organ.

En gennemgang af embedsmandsgruppens referater viser dog, at det er forskelligt, i hvor høj grad de forskellige ministerier prioriterer deltagelse i gruppens møder. En "hård kerne" af de mest centrale aktører deltager således altid i møderne, mens nogle af de øvrige myndigheder ikke deltager i alle møder. Baggrunden herfor synes at være, om de pågældende ministerier finder, er at der er relevante punkter for deres ressortområde på dagsordenen. Blandt den "hårde kerne" er det primært de samme personer, som deltager i møderne. Der er således begrænset udskiftning på disse pladser. Det vurderes som vigtigt, at denne praksis fortsætter, idet menneskehandelsområdet er karakteriseret ved stor kompleksitet, som "man ikke bare kan sætte sig ind i på få timer".

Blandt de interviewede myndigheder oplever nogle, at "Der kan gå lang tid, før vores områder tages op"/"Lange møder med mange punkter". Som det er tilfældet i forhold til referencesystemet vurderes det derfor tilsvarende i forhold til den tværministerielle embedsmandsgruppe, at det vil være en god ide, at der blandt gruppens medlemmer tages en diskussion om forventninger og ønsker til mødernes form og indhold. I drøftelsen kan det bl.a. være relevant at diskutere behovet for nedsættelse af arbejdsgrupper, der undersøger særlige problemstillinger m.v. Der er i det seneste stykke tid nedsat en række af sådanne arbejdsgrupper, og ifølge de interviewede myndigheder vurderes de som meget relevante, idet de sikrer, at der bliver taget hånd om problemstillingerne på en kvalificeret og effektiv måde.

3.2.9 Nytte og bæredygtighed i forhold til Den tværministerielle embedsmandsgruppe

Forandringsorienteret og fleksibel tilgang er nyttig

Evalueringen viser, at den tværministerielle embedsmandsgruppe er nyttig i forhold til koordineringen af hele indsatsen og de mange ministerier, som er involveret i handlingsplanens udmøntning. *Den tværministerielle embedsmandsgruppe arbejder meget forandringsorienteret og ud fra en fleksibel tilgang til tingene. Dette er en stor styrke, når genstandsfeltet (menneskehandelen) kontinuerligt forandrer sig, og der dermed løbende er behov for tilpasninger og ændringer af eksisterende procedurer og regler. Gruppens jævnlige møder sikrer, at der effektivt følges op på nye problemstillinger og tages hånd om disse.*

Ministerierne sætter pris på de udførlige beslutningsreferater, som udarbejdes af Ligestillingsafdelingen. Referaterne bidrager indirekte til en forankring af embedsmandsgruppens arbejde, og til at de involverede myndigheder har et enslydende og fælles skriftligt materiale, der løbende beskriver status på handlingsplanen og hvordan særlige problemstillinger m.v. løses.

Tilsvarende er tilfældet i forhold til de årlige statusrapporter, som den tværministerielle ifølge handlingsplanen årligt skal udarbejde.

3.3 anbefalinger til koordineringsindsatsen

I det følgende gennemgås evalueringsholdets anbefalinger til koordineringsindsatsen. Anbefalingerne er rubriceret under følgende underoverskrifter: Center

mod Menneskehandel (CMM), referencesystemet (den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper) og den tværministerielle embedsmandsgruppe:

3.3.1 Anbefalinger i forhold til CMMs koordinerende rolle

- Det anbefales, at der udarbejdes et dokument, der redegør for hvilke aktører, som er involveret i handlingsplanens udmøntning, og som redegør for aktørernes roller og ansvarsområder.
- Det anbefales, at der udarbejdes et dokument, hvori det beskrives og fastsættes, hvad der er af formaliserede krav til de NGO'er som søger (og modtager) økonomisk støtte.
- Det anbefales, at der i en fremtidig indsats udarbejdes strategier for, hvordan CMM vil tilgå og behandle de forskellige menneskehandelstyper (menneskehandel i relation til prostitution, børnehandel og tvangsarbejde). Strategierne bør beskrive, hvad det er for virkninger og mål, som ønskes opnået i forhold til de forskellige menneskehandelstyper, og sekundært hvad det er for aktiviteter, som kan være relevante i forhold hertil. Det vil sige en strategisk tilgang frem for en aktivitetsbaseret tilgang.
- Det anbefales, at det undersøges, om den nuværende CMM/Kompetencecenter Prostitution (KC)-struktur er den mest hensigtsmæssige.
- Det anbefales, at der nedsættes en arbejdsgruppe (eller lignende) i forhold til børneområdet med deltagelse af alle relevante parter til løbende orientering, udveksling af erfaringer, drøftelser af nye initiativer m.v.
- Det anbefales, at der ansættes en person med juridiske kompetence i CMM (en jurist), og at det overvejes, om der også er behov for ansættelsen af en person med politimæssig erfaring.
- Det anbefales, at der i den tværministerielle embedsmandsgruppe kommer en drøftelse af, om en national rapporteur kan være en god ide i Danmark.

3.3.2 Anbefalinger i forhold til referencesystemets koordinerende rolle

- Det anbefales, at der i den nationale referencegruppe og de seks regionale referencegrupper tages en drøftelse af deltagernes ønsker til mødernes form og indhold, så det bl.a. sikres, at der kommer mere fokus på indsamling og videreformidling af best practice eksempler og indstillinger til den nationale referencegruppe om ændringsforlag m.v. fra de regionale referencegrupper.

3.3.3 Anbefalinger i forhold til den tværministerielle embedsmandsgruppe

- Det anbefales, at der i den tværministerielle embedsmandsgruppe blandt gruppens medlemmer tages en diskussion om forventninger og ønsker til mødernes form og indhold. I drøftelsen kan det bl.a. være relevant at diskutere behovet for nedsættelse af arbejdsgrupper, der undersøger særlige problemstillinger m.v.
- Det anbefales, at Center mod Menneskehandel (CMM) fremover officielt optages i den tværministerielle embedsmandsgruppe på niveau med de øvrige myndigheder, idet CMM er en myndighed, og bidrager med væsentlig praksisviden m.v., som i høj grad kvalificerer og er nødvendig i embedsmandsgruppens arbejde.

4 Forebyggende aktiviteter i afsenderlandene

I dette kapitel beskrives og vurderes de forebyggende aktiviteter i afsenderlandene, det vil sige de lande, hvor (de potentielle) ofre for menneskehandel oprindeligt kommer fra.

Mål for forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene/ internationalt

Handlingsplanens mål for området: At øge den internationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel, og mindske antallet af ofre for menneskehandel i afsenderlande.

Hovedaktiviteter for forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene/internationalt

Handlingsplanens planlagte hovedaktiviteter for området:

- Samarbejdsaftaler mellem afsender- og modtagerlande
- Støtte til bekæmpelse af handel med mennesker i internationalt regi gennem bilaterale indsatser til forebyggelse og internationale fora
- Øget fokus på bekæmpelse af menneskehandel gennem ASEAN, SAARC og naboskabsprogrammet
- Undervisning af professionelle
- Afholdelse af seminarer og konferencer
- Vidensindsamling og forskning.

4.1 Beskrivelse af forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

Handlingsplanens fokus

I den danske handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010 spiller det internationale samarbejde omkring menneskehandel en vigtig rolle. Der lægges således op til, at den danske indsats på dette område skal styrkes - både ved en mere proaktiv deltagelse i internationale fora og i relation til den danske udviklingsbistand.

Evalueringen viser, at disse målsætninger er søgt opfyldt gennem følgende tiltag:

1. Danske bidrag til de globale politiske processer, der støtter initiativer rettet mod menneskehandel og bagmændene. Det sker både bilateralt (for eksempel via dialog mellem regeringer) og multilateralt (for eksempel gennem processer og beslutninger i FN, EU, OSCE, Nordisk Råd og Council of Baltic Sea States).

2. Danske bidrag til programmer til bekæmpelse af menneskehandel. F.eks. direkte gennem bilaterale programmer med enkeltlande, i samspil med andre donorer, eller multilateralt gennem støtte til multilaterale organer. Støtten involverer typisk aktiviteter, der omhandler forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgning (f.eks. effektivisering af håndhævelse af lovgivning og/eller effektivisering af retslige systemer i forhold til efterforskning og retsforfølgning af menneskehandlere).
3. Danske bidrag, der skal bidrage til, at både den danske ressourcebase og internationale aktører får øget viden om tendenser inden for menneskehandel, herunder metoder til bekæmpelse af menneskehandel og viden om, hvordan man bedst muligt støtter ofre og potentielle ofre for menneskehandel.

Involverede aktører

De forebyggende aktiviteter i afsenderlande, og herunder det internationale samarbejde hører ressortmæssigt under forskellige ministerier:

- Udenrigsministeriet er ansvarligt for den bilaterale og multilaterale udviklingsbistand.
- Integrationsministeriet er ansvarligt for udvikling af netværk i forbindelse med hjemsendelse og reintegration.
- Justitsministeriet, Ligestillingsafdelingen og Socialministeriet er ansvarlige for deltagelse i det retslige samarbejde i EU og i Europaråds regi.

Herudover deltager Rigspolitiet, CMM og de sociale organisationer i internationale konferencer og professionelle netværk, hvilket bidrager til vidensudvikling og praktisk netværksarbejde.

Rigspolitiet har et tæt samarbejde med INTERPOL og EUROPOL, hvilket har afgørende betydning for efterforskning af sager om menneskehandel. Der er således placeret en dansk politimand ved INTERPOL, hvilket er særligt nyttigt i forbindelse med politiefterforskninger, der involverer EUROPOL medlemslande. Politiet har også direkte kontakt til kolleger i lande, hvor der ofte er sager om menneskehandel (f.eks. Rumænien).

4.1.1 Danmarks bidrag til det internationale samarbejde vedrørende menneskehandel

Danmark har i medfør af handlingsplanen været aktiv i forhold til en række bilaterale og multilaterale initiativer - enten som initiativtager eller som aktiv medspiller/deltager. Det danske bidrag vedrører bl.a. følgende initiativer, som er taget af Ligestillingsafdelingen og Socialministeriet:

Initiativer Danmark har deltaget i/aktivt bidraget til

- Afholdelse af camp for europæiske eksperter vedrørende bekæmpelse af menneskehandel. Campen blev afholdt i 2007, og den resulterede i 14 forslag til fælleseuropæiske projekter, der efterfølgende blev præsenteret på et EU-rådsmøde.

- Dansk afholdt Peer review med deltagelse fra en række EU-lande samt Norge om de sociale aspekter ved menneskehandel i regi af Nordisk Ministerråd.
- Memorandum of Understanding om handel med kvinder i regionen Norden, som skal sikre koordination af indsatsen og samarbejde.
- Samarbejde mellem de nordiske lande og disses naboer indenfor rammerne af EUs Nordlige Dimensions Region vedrørende projekter i afsenderlande med fokus på forebyggende arbejde. Disse projekter og programmer bidrager både til vidensdeling og kapacitetsopbygning på konkrete felter. Samtidig bidrager de til opbygning af netværk og gensidig tillid mellem myndigheder og NGO'er i de nordiske og nabolandene ¹⁹.
- Aftale mellem nordiske og baltiske socialministre om at styrke samarbejdet mellem afsender- og modtagerlande, og om at etablere konkrete projekter i afsenderlandenes sundhedssektor.
- Nedsættelse af en Task Force i Council of Baltic Sea States (CBSS) med fem målsætninger: Undervisning af diplomater og konsulære embedsmænd, opbygning af samarbejde mellem politi og NGO'er i, fra og til Østersø-regionen (sammen med UNODC²⁰), en oplysningskampagne i regionen, forbedret dataindsamling; og en komparativ retslig analyse.
- Nordisk Ministerråds forskningsprojekt om beskyttelse og politiefteforskning, og afholdelse af en fælles nordisk-baltisk konference om seksuel udnyttelse.
- CMM-deltagelse i OSCEs drøftelser om bekæmpelse af menneskehandel i Wien i 2009, hvilket gav anledning til at danne kontakter med lignende organisationer i andre OSCE medlemslande. Et opfølgende besøg er planlagt i juni 2010.

4.1.2 Danmarks direkte bidrag til forebyggelse i afsenderlande

Involverede aktører

Direkte bidrag til forebyggelse i afsenderlande foregår primært gennem Udenrigsministeriet. Der er imidlertid også vigtige forebyggelsesindsatser, der foregår gennem det internationale politimæssige samarbejde i Norden og Østersø regionerne og gennem EUROPOL og INTERPOL.

"Naboskabsprogrammet"

Med hensyn til Udenrigsministeriets indsats, har det største bidrag i perioden under den anden handlingsplan været Udenrigsministeriets *Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa* ("Naboskabsprogrammet"). Programmet, som nu er i sin anden fase (2009-2011), kanaliserer 30 mio. kr. til en række aktiviteter omkring forebyggelse, beskyttelse og retsforfølgelse i tre store afsender- og transitlande i Østeuropa: Hviderusland, Moldova og Ukraine. Som så-

¹⁹ Blandt projekterne kan nævnes: "Preventing trafficking in teenagers in institutions in the Baltic countries and NW Russia"; "My vision – Empowerment of young People" (forebyggende aktiviteter i lokalsamfundet for unge piger og drenge i afsenderlandene i EUs nordlige Dimension Region); "Mobilitetsprogrammet Efforts in fighting against trafficking in human beings" (Målsætningen med programmet er, at præsentere nordiske institutionelle og faglige modeller og best practises for personer fra NV Rusland, som i det daglige arbejde kommer i kontakt med menneskehandel).

²⁰ UNDOC står for United Nations Office on Drugs and Crime.

dan opererer den i henhold til målsætninger, der er bredere end dem, der er formuleret i handlingsplanen.

I løbet af de fem år, hvor Danmark har støttet disse lande, er der blevet udviklet et solidt netværk af internationale og nationale aktører i de tre lande med det overordnede mål at cementere dannelsen af nationale referencesystemer (de såkaldte NRM - National Referral Mechanisms) og stimulere øget regionalt samarbejde. Programmet administreres af International Organisation for Migration (IOM) i Kiev, Ukraine.

Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa - Nøgleresultater:

- Øget regionalt samarbejde. Nøgleaktører har nu regelmæssig kontakt og udveksler *best practice*, analyser af tendenser og indgår i operativt samarbejde.
- Etablering af nationale referencesystemer, herunder koordineringsmekanismer og -aftaler mht. levering af ydelse. Øget gensidig tillid og praktisk samarbejde mellem regeringsorganer og NGO'er, hvilket fører til større adgang til ydelser for ofre for menneskehandel.
- Omfattende forebyggende aktiviteter er på plads og når sårbare grupper, herunder hotline (fokus på sikker migration), opsøgende aktiviteter og støtte, peer education (hvor viden gives videre til ens næste), rådgivningstjenester. Inkluderer fokus på potentielle ofre.
- En bred vifte af rehabiliterings- og reintegrationsydelser er blevet støttet. I 2009 blev i alt 729 ofre for menneskehandel støttet²¹.
- Politi har mere erfaring og er mere åbne over for samarbejde med NGO'er og modpartner i andre lande, hvilket har ført til forbedret beskyttelse af individets rettigheder og forbedrede efterforskningsresultater.

Midtvejsevaluering af "Naboskabsprogrammet"

I 2007 blev den første fase af Udenrigsministeriets program vurderet i en midtvejsevaluering, der konkluderede, at programmet skred frem i henhold til de opsatte målsætninger og forventede resultater. Det blev bemærket, at programets strategi i høj grad var blevet fulgt, hvilket havde ført til øget samarbejde og erfaringsudveksling mellem de implementerende strukturer, samt justeringer i forhold til de nationale politikker. Rapporten fremhævede også, at samarbejds måden, hvorved partnerne kombinerer deres komparative fordele på en målrettet, konstruktiv og strategisk måde gennem Country Steering Groups (CSG), kan være inspiration for programmer til bekæmpelse af menneskehandel.

Det blev endvidere bemærket, at den type operativt samarbejde, som anvendes i programmet, bidrager positivt til at sætte rammer for den nationale politik i form af nationale handlingsplaner, hvilket er af central betydning for, at natio-

²¹ Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa (2009-2011), Årsrapport, 2009. For det danske Udenrigsministerium. Tallet er et samlet tal for ofre for menneskehandel, som er hjulpet i 2009 gennem programmet i Ukraine, Moldova og Hviderusland.

nale referencesystemer fungerer. Evalueringen konkluderede, at programmet var yderst relevant i en national og international kontekst. Den nuværende (anden) programfase vil blive evalueret igen i slutningen af 2010. Som tidligere nævnt, er programmet Udenrigsministeriets største direkte bidrag.

Udenrigsministeriets indsats i udviklingslandene

I forhold Udenrigsministeriets indsats i udviklingslande, er der generelt ikke så meget direkte fokus på bekæmpelse af menneskehandel, hverken når det gælder Danida programsamarbejdslande eller dansk udviklingsbistand i al almindelighed.

En vigtig undtagelse er Bangladesh, hvor den danske ambassade støtter to projekter, der arbejder direkte med forebyggelse og beskyttelse i forhold til menneskehandel. Det første projekt gennemføres via en lokal NGO (3,4 mio. kr. i perioden 2007- 2010) og det andet via International Organisation for Migration (IOM). Sidstnævnte projekt er co-finansieret af den norske ambassade (8,98 mio. kr. i perioden 2007- 2010). Projektet dækker 22 distrikter i Bangladesh. NGO'er gennemfører forebyggende oplysningsaktiviteter kombineret med fattigdomsbekæmpende støtte til potentielle ofre for menneskehandel og indkomstgenererende aktiviteter til tilbagevendende ofre. På det nationale niveau støtter projektet Bangladesh' indsats i relation til implementeringen af den nationale handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel og kan dermed indirekte betragtes som en indsats til fremme af den internationale koordinering vedrørende bekæmpelse af menneskehandel blandt landene i *South Asian Association for Regional Cooperation (SAARC)*.

Der er ligeledes givet støtte gennem ambassaden i Benin til visse NGO-aktiviteter vedrørende bekæmpelse af handel med børn og børneslaveri. Denne indsats indgik i ambassadens program til fremme af god regeringsførelse og menneskerettigheder (PGDP 2004-2008). Budgettet var 3,5 mio. kr. Siden programmet lukkede i 2008, har der ikke været nogen direkte støtte til aktiviteter vedrørende menneskehandel.

Beslægtede indsatsområder i udviklingslandene

Danida støtter i øvrigt programmer til bekæmpelse af organiseret kriminalitet (f. eks. i Mali), og til beskyttelse af børn og mindreårige, herunder dem der er involveret i sex-industrien (f.eks. i Kenya, Thailand, Cambodia og Burma – de tre sidstnævnte i forbindelse med et 3-årigt program, der implementeres af Red Barnet). Endvidere støtter Udenrigsministeriet en række aktiviteter indenfor migration i lande som Ghana og i MENA-regionen²², ligesom Udenrigsministeriet økonomisk støtter afholdelsen af de årlige møder i *Global Forum on Migration and Development*²³. Endeligt bør det nævnes, at menneskerettigheder er et tværgående hensyn i Danmarks udenrigspolitik, hvilket betyder, at hensynet indgår i indsatsen i alle Danmarks programsamarbejdslande, og i flere af landene findes der også målrettede programmer til fremme af menneskerettigheder. Disse indsatser kan indirekte bidrage til forebyggelse af menneskehandel.

²² Betegnelsen MENA-regionen står for "Middle East and North Africa".

²³ Udenrigsministeriet har bidraget med 100.000 EUR i 2008, 2009 og formentlig også 2010.

Forebyggelse i forbindelse med visumansøgninger	<p>Udover muligheden for at finansiere tiltag gennem dansk udviklingsbistand kan Udenrigsministeriet være involveret i forebyggende aktiviteter gennem sine konsulære aktiviteter, især i forbindelse med visumansøgninger. Gennem "Projekt Thailand" arbejdede den danske ambassade i Bangkok sammen med det danske politi omkring gennemgang af visumansøgninger og referencer for at identificere potentielle ofre for menneskehandel og andre, som måtte have en relation til det thailandske prostitutionsmiljø i Danmark (dette behandles også i Kapitel 8 om politiets efterforskning). Rigspolitiet har oplyst, at de gerne ser muligheden for at bygge videre på disse erfaringer.</p> <p>Det har ikke været muligt at foretage interviews med en repræsentative skare af danske konsulater indenfor rammerne af evalueringen. Evalueringsholdet har dog haft mulighed for at interviewe konsulen i Benin (hvorfra mange visumansøgninger fra Nigeria behandles), som understregede, at en mere målrettet indsats (bl.a. gennem undervisning fra eksperter i menneskehandel) vil være nyttig. Evalueringsholdet har erfaret, at politiet nu bidrager med viden om menneskehandel i undervisningen af konsulere og attachéer, før de udstationeres, gennem det obligatoriske forberedelseskursus organiseret af Udenrigsministeriet.</p> <p>Det bemærkes i øvrigt, at Council of Baltic Sea States (CBSS) også forestår undervisning af konsulære medarbejdere i en række europæiske lande, og at CBSS er i gang med at udvikle en operationel håndbog, som kan anvendes på konsulater.</p>
Internationalt politisamarbejde	<p>Med hensyn til det internationale politisamarbejde, erfarer evalueringsholdet, at der har udviklet sig et omfattende og effektivt samarbejde i "Politi-Told samarbejdet i Norden" (PTN) regi, som ligger under Nordisk Råd. Dette samarbejde har bidraget til efterforskningssamarbejdet og udveksling af viden gennem deling af politiets kapacitet i de nordiske lande i forhold til ca. 32 lande. Endvidere har Rigspolitiet gode erfaringer fra samarbejdet indenfor EUROPOL og INTERPOL. Som en del af INTERPOLs projekt OASIS har dansk politi desuden bidraget til undervisning af vestafrikanske politifolk i Ghana (for en mere fyldestgørende beskrivelse af sidstnævnte aktiviteter henvises der til Kapitel 8).</p> <p>Danmarks bidrag til kompetenceudvikling af den danske ressourcebase og internationale aktører Som afspejlet i målsætninger for handlingsplanen for 2007-2010, har forskellige ministerier og andre aktører deltaget i internationale konferencer og begivenheder med det formål at udvide den nationale og internationale vidensgrundlag om menneskehandel.</p>
Vidensudvikling	<p>Udenrigsministeriets <i>Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa</i> har vidensudvikling som en målsætning og sponsorerer forskellige arrangementer, der er åbne for en bred gruppe eksperter inden for menneskehandel. I 2009 samlede konferencen International Law Enforcement Conference, som også var støttet af Sida, 129 politiansatte fra 25 lande i Europa, Asien og USA og frembragte en række politiske anbefalinger i forbindelse med politiindsatsen i regionalt regi.</p>

Ansvar for menneskehandelsindsatser i Udenrigsministeriet

I Udenrigsministeriet overførtes i marts 2010 det overordnede policyansvar for arbejdet mod menneskehandel fra Center for Globale Udfordringer (international ligestilling) til Center for Juridisk Tjeneste (Menneskerettighedsenheden). Det daglige ansvar for konkrete programmer mv. ligger fortsat bl.a. i Center for Udviklingspolitik, Center for Globale Udfordringer, i landekontorer og på ambassader. Menneskerettighedsenheden koordinerer policyarbejdet med inddragelse af ministeriets andre relevante kontorer. I og med, at størstedelen af bistandsmidlerne er decentraliserede er det først og fremmest de enkelte ambassader, der er ansvarlige for eventuelle aktiviteter på området, hvorfor der umiddelbart ikke findes en oversigt over alle initiativer og aktiviteter.

4.2 Vurdering af forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

I det følgende vurderes forebyggelsesindsatsen i afsenderlande ud fra de fire evalueringskriterier: Effektivitet/målopfyldeelse, Relevans, Nytte/Bæredygtighed og omkostningseffektivitet.

4.2.1 Effektivitet/målopfyldeelse i forhold til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

Det vurderes, at målene i handlingsplanen med hensyn til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene er opfyldt med de beskrevne aktiviteter og tiltag.

Proaktivt dansk bidrag

Danmark har proaktivt sat forhold omkring menneskehandel på dagsordenen, især gennem formandskaberne i Nordisk Ministerråd og Council of Baltic Sea States (CBSS). En vurdering af indvirkningerne af disse initiativer ligger ud over rammerne for denne evaluering, men for så vidt angår CBSS, har evalueringsholdet erfaret, at Sverige (der indtil videre er den primære finansieringskilde) har planlagt at gennemføre en evaluering i løbet af 2010.

Danmarks komparative fordel kan udnyttes bedre

Vurderingen af initiativerne til at forebygge menneskehandel i andre afsenderlande, som traditionelt betragtes som udviklingslande, viser et blandet billede. Med undtagelse af de ovennævnte projekter i Udenrigsministeriet, synes der ikke at have været gjort en bevidst indsats for at bruge Danmarks komparative fordele inden for udviklingsbistand til at fremme forebyggelse af menneskehandel. Dette skyldes bl.a. fænomenet menneskehandels store kompleksitet og Danmarks andre udviklingsprioriteter. Herudover har Danmark et relativt begrænset antal Danida programsamarbejdslande, det vil sige få lande, hvor en indsats formentlig lettest kan iværksættes netop i kraft af, at der er direkte dansk tilstedeværelse i disse lande (som det er tilfældet i Bangladesh og Benin). Evalueringsholdet bemærker dog, at der er adskillige lande som Danida er til stede i, som møder udfordringer relateret til menneskehandel (specielt i Vestafrika og Sydøstasien), men hvor der indtil videre ikke arbejdes specifikt med problemstillingen (f.eks. Mali, Burkina Faso, Ghana, Uganda og Nepal). Evalueringsholdet vurderer således, at det i den sammenhæng kan være relevant, at ambassaderne i disse lande, som har en såkaldt decentral bevillingskompetence, overvejer at gøre brug af den med henblik på at fokusere på bekæmpelse af menneskehandel.

Behov for mere strategisk tilgang

Evalueringsholdet anbefaler, at *Udenrigsministeriets strategiske tilgang til forebyggelse af menneskehandel gennem dansk udviklingsbistand og Danmarks tilstedeværelse i afsenderlande overvejes yderligere*, muligvis med input fra eksterne eksperter, herunder Center mod Menneskehandel. Sigtet med dette vil være at udvikle en mere strategisk og målrettet tilgang, der gør brug af Danmarks komparative fordele inden for rammerne af dansk udenrigs-, udviklings- og humanitær bistandspolitik. Dette bør omfatte overvejelser omkring den rolle, som dansk konsulært personale kan spille. Det kunne også være en mulighed at forbinde dansk støtte til multilaterale tiltag, for eksempel gennem FN-organer (f.eks. UNICEF, UNODC), IOM og dets regionale samarbejder (f.eks. ASEAN, ECOWAS, AU).

Med hensyn til Udenrigsministeriets *Program mod Menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa*, så er evalueringsholdet enig med midtvejsevalueringen fra 2007 i, at programmet frembringer gode resultater, især ved at øge sammenhængen mellem initiativer fra regeringer, sociale organisationer og det internationale samfund i de tre lande, som er fokus for programmet. Der har også været positive, regionale afledte effekter, hvad angår vidensudvikling og operativt samarbejde på tværs af grænser. Dog er der stadig et stykke vej, før regeringer påtager sig deres fulde del af byrden, og den økonomiske krise har yderligere begrænset omfanget af fælles regeringsindsatser. Det vurderes derfor, at initiativer til bekæmpelse af menneskehandel fortsat vil have brug for ekstern donorstøtte i de kommende år.

4.2.2 Relevans i forhold til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

Indsatsen, der er ydet af de forskellige aktører involveret i internationale aktiviteter, anses generelt set som relevante.

Relevant international indsats

Danmarks engagement i forhold til menneskehandelsspørgsmål i FN, EU, OSCE samt i det nordiske og Østersøsamarbejdet vurderes at være relevant, nyttigt og konsistent med Danmarks langvarige og aktive indsats til fremme af menneskerettigheder, ligestilling og beskyttelse af børn (herunder i konflikt-ramte og skrøbelige stater).

Evalueringen viser, at målgruppen for Udenrigsministeriets *Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa* ikke svarer til de lande, hvor ofrene for menneskehandel identificeret i Danmark kommer fra. Dette rejser spørgsmålet om programmets relevans i forhold til handlingsplanen. Programmet skal dog også ses i lyset af Udenrigsministeriets andre målgrupper og strategiske prioriteter (som omfatter menneskerettigheder og god regeringsførelse inden for rammerne af ministeriets Naboskabsprogram).

Trafficking som del af udviklingsbistanden

Evalueringsholdet vurderer, at det ville være nyttigt at *undersøge, om Udenrigsministeriets indsats kan gøres mere relevant ved i højere grad at benytte muligheden for at bruge udviklingsbistanden mere direkte til støtte af aktiviteter mod menneskehandel, især i Danida programsamarbejdslande*.

De førnævnte eksempler på programstøtte i Bangladesh, Benin, Kenya, Thailand, Burma og Cambodja vurderes at være relevante ud fra et forebyggelses- og beskyttelsesperspektiv, idet de er målrettede alment kendte risiko grupper (børn og mindreårige); der er dog kun tre af disse lande, der er Danidas programsamarbejdslande (Bangladesh, Benin og Kenya). Menneskehandel er imidlertid også et kendt problem i flere af Danidas andre programsamarbejdslande. Der er desuden mulighed for at støtte indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel gennem støtte til multilaterale organisationer og specialiserede internationale NGO'er²⁴.

Relevant at se på visumsansøgningsprocessen

Det er endvidere evalueringsholdets vurdering, at indsatser rettet mod visumansøgningsprocessen i afsenderlande kan være en relevant måde at forebygge, at mennesker handles til Danmark. Som erfaringerne fra bl.a. "Projekt Thailand" har vist, kan potentielle ofre for menneskehandel identificeres, inden de overhovedet handles til Danmark ved et øget fokus på problemstillingen i forbindelse med visumansøgning. Hermed kan det konsulære personale ligeledes bidrage med oplysninger til efterforskningsindsatsen i relation til bagmænd, som befinder sig i Danmark. *Det anbefales således, at Udenrigsministeriet i samarbejde med politiet overvejer, hvordan en screening af potentielle ofre for menneskehandel og videregivelse af information om mulige bagmænd kan indgå mere systematisk og på en mere formaliseret måde i de danske konsulater.*

Hvad angår initiativer fra Nordisk Ministerråd og Council of Baltic Sea States (CBSS), er det evalueringsholdets umiddelbare vurdering, at de er relevante, eftersom menneskehandel er en form for organiseret kriminalitet, der går på tværs af grænserne og som dermed også kræver fælles løsninger. I den forbindelse forekommer, Politi-Told samarbejdet i Norden (PTN) særdeleshed relevant.

4.2.3 Nytte og bæredygtighed i forhold til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

Danmarks deltagelse i internationale fora vurderes som nyttig, da der hermed skabes netværk og vidensdeling samt konkret operationelt samarbejde.

Hvad angår initiativer fra Nordisk Ministerråd og Council of Baltic Sea States (CBSS), vurderer evalueringsholdet, at de bidrager til en bæredygtig indsats til forebyggelse af menneskehandel i og med, at der er tale om veletablerede samarbejdsfora, der kan bidrage til udviklingen af bedre løsningsmodeller i forhold til grænseoverskridende problematikker, der berører alle medlemslandene.

Evalueringsholdet finder endvidere, at Udenrigsministeriets *Program mod menneskehandel i Øst- og Sydøsteuropa* har været nyttigt og bæredygtigt. Dog

²⁴Det kan nævnes, at Norge og Sverige bl.a. prioriterer denne form for forebyggelsesindsatser. Ifølge den netop udkomne rapport om menneskehandel fra det amerikanske udenrigsministerium, udgjorde Norges bidrag til bekæmpelse af menneskehandel via internationale organisationer og NGO'er (bl.a. i Nigeria) således 17.8 mio.\$ i løbet af de seneste to år. *Trafficking in Persons Report. 10th Edition.* US Department of State, June 2010, s. 258.

bemærkes det, at der ikke er overensstemmelse mellem landene i programmet og de lande, hvor de identificerede ofre for menneskehandel i Danmark p.t. kommer fra.

4.2.4 Omkostningseffektivitet i forhold til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

På grund af det brede omfang af internationale aktiviteter har det ikke været muligt at foretaget en analyse af omkostningseffektiviteten på området. Evalueringsholdet noterer dog, at Projekt Thailand, som involverede aktiviteter både i Danmark og Thailand, sandsynligvis har været forholdsvis ressourcekrævende, og dette kan give anledning til at undersøge, om der er mulighed at finde mere omkostningseffektive metoder til den type indsats.

4.3 Anbefalinger til forebyggelsesindsatsen i afsenderlandene

- Det anbefales, at Udenrigsministeriets strategiske tilgang til forebyggelse af menneskehandel gennem dansk udviklingsbistand og Danmarks tilstedeværelse i afsenderlande overvejes yderligere, muligvis med input fra eksterne eksperter.
- Det anbefales, at undersøge om Udenrigsministeriets indsats kunne gøres mere relevant ved i højere grad at benytte muligheden for at bruge udviklingsbistanden mere direkte til støtte af aktiviteter mod menneskehandel, især i Danida programsamarbejdslande.
- Det anbefales, at Udenrigsministeriet i samarbejde med politiet overvejer, hvordan en screening af potentielle ofre for menneskehandel og videregivelse af information om mulige bagmænd kan indgå mere systematisk i de danske konsulaters arbejde. I den forbindelse bør man navnlig også se på mulighederne for at bygge videre på erfaringerne fra "Projekt Thailand".

5 Forebyggende aktiviteter i Danmark

I dette kapitel beskrives og vurderes de forebyggende aktiviteter i Danmark

Mål for forebyggelsesindsatsen i Danmark

Handlingsplanens mål for området: At begrænse prostitutionsefterspørgslen og øge befolkningens viden om menneskehandel. At 10 % af befolkningen i 2009 kender til problemstillingerne omkring forskellige former for menneskehandel og ved, hvordan de skal agere, hvis de får kendskab til menneskehandel.

Hovedaktiviteter for forebyggelsesindsatsen i Danmark

Handlingsplanens planlagte hovedaktiviteter for området:

- Informationsarbejde rettet mod potentielle kunder og den brede offentlighed
- Undervisning af professionelle og fagfolk, der kommer i kontakt med ofre (både voksne og mindreårige)
- Afholdelse af seminarer og konferencer nationalt og internationalt
- Vidensindsamling og forskning.

Handlingsplanens forebyggende aktiviteter i Danmark indebærer formidling målrettet dels den brede offentlighed, dels specifikke målgrupper. Målet med formidlingsaktiviteterne er - ifølge handlingsplanen - at øge målgruppernes viden om menneskehandel med henblik på at forebygge menneskehandel i Danmark. Aktiviteter rettet mod forebyggelse i Danmark bygger således på den grundantagelse, at øget viden om menneskehandel kan bidrage til at begrænse fænomenet.

5.1 Beskrivelse af forebyggelsesindsatsen i Danmark

Center mod Menneskehandel (CMM) er primært ansvarlig for forebyggelsesindsatsen i Danmark, men andre aktører bidrager også i mindre omfang til rådets formidlingsindsats.

I CMM varetages indsatsen primært af tre ansatte, mens andre medarbejdere også kan bidrage, hvis deres fagområder berøres. En af de tre medarbejdere har stor erfaring med undervisning, foredrag, udstillinger og udarbejdelse af undervisningsmateriale, mens en anden har teoretisk viden om kommunikation fra Roskilde Universitet. De tre medarbejdere er meget engagerede i forhold til arbejdet med formidling, og de har mange ideer til, hvordan der kan anvendes alternative kommunikationskanaler i forhold til forskellige målgrupper.

<p>Kommunikationsplan</p>	<p>Servicestyrelsens kommunikationsafdeling i Odense har hjulet CMM med udarbejdelse af en kommunikationsplan, som opdateres et par gange om året. Kommunikationsplanen, som er på fire sider, viser i oversigtsform de forskellige kommunikationsaktiviteter, som CMM har igangsat eller påtænker at igangsætte samt tidspunkt, målgrupper, medier og ansvarlig for hver af aktiviteterne.</p> <p>På kommunikationsplanens forside er beskrevet målet med kommunikationsplanen ("Udbrede kendskabet til Center mod Menneskehandel og nationale indsatser bredt set"), målgrupper for kommunikationen (medier, politikere, borgere, ministerier, udvalgte social- og sundhedsarbejdere samt unge) og overordnede budskaber for kommunikationen (at CMM koordinerer den sociale indsats, at CMM er en national vidensbank inden for menneskehandel, og at CMM hjælper og støtter ofre for menneskehandel).</p>
<p>Servicestyrelsen kommunikationsafd.</p>	<p>Servicestyrelsens kommunikationsafdeling i Odense bruges endvidere af CMM til rådgivning i forhold til enkelte kommunikationsaktiviteter (f.eks. anskaffelse af bannere til konference afholdt i april 2010) og i forhold til CMMs pressearbejde, hvor styrelsens kommunikationsafdeling bidrager med sparring og sikrer, at pressedækningen foregår efter Servicestyrelsens regler. På foranledning af CMM har Servicestyrelsens kommunikationsafdeling undervist CMMs personale i pressehåndtering og -procedurer. CMMs koordinator står primært for den overordnede pressehåndtering, mens de øvrige medarbejdere varetager eventuelle presseopgaver, som vedrører deres opgaver. De tre medarbejdere, som primært varetager CMMs formidlingsopgaver, jf. ovenfor, har fået opbygget et forhold til en række journalister fra forskellige dagblade, hvilket indebærer, at CMM har haft held med at få flere historier bragt i aviserne.</p> <p>Servicestyrelsens kommunikationsafdeling i Odense har også været behjælpelig i forhold til CMMs hjemmeside. Der er nu ansat en student i CMM, som står for det tekniske omkring hjemmesiden.</p>
<p>Brug af eksterne leverandører</p>	<p>CMM står hovedsageligt selv for de mange formidlingsaktiviteter, som er igangsat, men eksterne leverandører bruges til tider. F.eks. i forbindelse med afholdelse af store konferencer, i produktionen af film, til oversættelser og i forhold til fastlæggelse af designprofil for CMMs udgivelser (en folderskabelon og en rapportskabelon).</p> <p>CMMs kommunikationsindsats foregår både ved, at de selv er initiativtager til afholdelse af kurser, undervisningsseancer, udarbejdelse af pjecer m.v., og ved at de får henvendelser udefra, hvorefter der afholdes oplæg m.v.</p>
<p>Andre aktørers opgaver</p>	<p>Andre aktører bidrager også til forebyggelsesindsatsen i Danmark. Udlændingesservice har f.eks., som led i handlingsplanen, gennemført foredrag om deres procedurer i alle politikredse. Herudover udarbejder de sociale organisationer også en lang række formidlingsaktiviteter og -tiltag, ligesom nogle også har iværksat informationskampagner, som er blevet vist på tv m.v. De sociale organisationers formidlingsaktiviteter er ikke finansieret via handlingsplanen, men finansieres af de sociale organisationers egne indsamlede midler.</p>

5.2 Vurdering af forebyggelsesindsatsen i Danmark

I det følgende vurderes forebyggelsesindsatsen i Danmark ud fra de tre evalueringskriterier: Effektivitet/målopfyldelse, Relevans og Nytte/Bæredygtighed.

2 delmål for forebyggelsesindsatsen

Som beskrevet i indledningen til kapitlet (6.1) er der i handlingsplanen opsat to delmål i forhold til forebyggelsesindsatsen i Danmark. De to er:

1. At begrænse prostitutionsefterspørgslen.
2. At øge befolkningens viden om menneskehandel.

5.2.1 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til delmål 1: At begrænse prostitutionsefterspørgslen

En undersøgelse fra 2005

For så vidt angår det første delmål om at begrænse prostitutionsefterspørgslen blev der i 2005 udarbejdet en rapport af Claus Laurup for Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, der undersøgte danske mænds erfaringer med prostituerede (danske såvel som udenlandske). I alt 6.350 mænd deltog i undersøgelsen, der viser, at blandt mændene havde 14 % frekventeret en prostitueret en eller flere gange. Kortlægningen er gennemført før nærværende handlingsplan, og den ikke finansieret under denne (eller den foregående) handlingsplan.

Manglende data

Der er ikke efterfølgende foretaget en ny undersøgelse af prostitutionsefterspørgslen. Det er derfor ikke muligt for os som evaluatore på et sagligt grundlag at vurdere, om målet om at begrænse prostitutionsefterspørgslen reelt er faldet eller steget.

Mål vurderes ikke opnået

Ifølge de sociale organisationer, som vi har interviewet som led i evalueringen, er prostitutionsefterspørgslen ikke faldet. De oplever, at der ikke er sket et fald, men at der er sket ændringer i forhold til, hvem der går til prostituerede og hvad prisen er for forskellige ydelser pga. den finansielle krise²⁵. *Følges de sociale organisationers oplysninger, vurderes målet om at begrænse prostitutionsefterspørgslen som ikke opnået.*

Uhensigtsmæssig målsætning

Det er vurderingsholdets vurdering, at den opstillede målsætning i handlingsplanen om at begrænse prostitutionsefterspørgslen ikke er ordentligt gennemtænkt i forhold til handlingsplanens fokus (menneskehandel) og det forhold at det i Danmark er lovligt at gå til prostitueret (til sammenligning er det i Norge og Sverige ulovligt at gå til prostitueret). Evalueringsholdet finder, at målet i stedet burde være formuleret som en målsætning om at begrænse efterspørgslen efter "menneskehandlet" prostitution (hvilket givetvis også har været hensigten i handlingsplanen). Såfremt denne målsætning tages med i en eventuel ny handlingsplan finder evalueringsholdet det vigtigt, at det præciseres, hvordan målsætningen søges opfyldt.

Der lægges i den nuværende handlingsplan indirekte op til, at prostitutionsefterspørgslen kan begrænses gennem bl.a. iværksættelsen af en informationskampagne rettet mod potentielle kunder. CMM og Ligestillingsafdelingen har

²⁵ Se endvidere bilag 3 om "Prostitutionens omfang og former" i Danmark.

dog besluttet ikke at iværksætte en sådan kampagne i 2009 som planlagt, da to sociale organisationer i 2008 og 2009 på eget initiativ og via egen finansiering gennemførte informationskampagner (henholdsvis Reden International og Hope NOW). Ifølge CMM og Ligestillingsafdelingen forventes en kampagne målrettet potentielle kunder iværksat i 2010. Ud fra en kommunikationsmæssig og omkostningsmæssig betragtning, vurderes det som en fornuftig beslutning, at CMM og Ligestillingsafdelingen ikke iværksatte en kampagne i 2009, men venter til senere.

5.2.2 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til delmål 2: At øge befolkningens viden om menneskehandel

Med hensyn til handlingsplanens andet delmål om at øge *befolkningens* viden om menneskehandel beskrives det i handlingsplanen, at dette bl.a. skal gøres via iværksættelse af informationskampagne(r), debatarrangementer og undervisningsmateriale med henblik på at skærpe bevidstheden om handel i samfundet. Herudover lægges i der i handlingsplanen op til, at der skal ske en formidlingsindsats i forhold til relevante *faggrupper og professionelle*. F.eks. gennem undervisning, seminarer, konferencer og debatarrangementer. Endelig beskrives det i handlingsplanen, at *ofre* for kvindehandel fra både EU-lande og ikke-EU-lande skal have målrettet information om deres rettigheder og de tilbud og muligheder for hjælp og bistand, som de har i Danmark.

Aktiviteter rettet mod befolkningen

CMM har i forhold til *befolkningen* gennemført proaktivt pressearbejde, som har resulteret i en række artikler og nyheder om menneskehandel i forskellige medier. CMM har også oprettet en hjemmeside, som bl.a. har befolkningen som målgruppen. Hjemmesiden (www.centermodmenneskehandel.dk) har siden ultimo 2009 haft en nyhedsfunktion. Der er p.t. 70 personer, som modtager de nyheder, der udsendes fra siden. Nyhedsabonnenterne er bl.a. fagpersoner, journalister og studerende. Hjemmesiden har ca. 900 unikke brugere om måneden.

CMM havde oprindeligt planlagt en informationskampagne rettet mod befolkningen, som skulle have været lanceret i 2009, men da Reden International og Hope Now (jf. ovenfor) i 2009 lancerede egne informationskampagner, har CMM valgt at vente med at gennemføre en kampagne målrettet befolkningen til ultimo 2010, alternativt senere. Foruden de beskrevne aktiviteter har CMM udarbejdet andre informationstiltag, som bl.a. er målrettet borgere, men hvor borgere ikke er den primære målgruppe. I forhold til borgere med mere fagspecifikke interesser er der således bl.a. udarbejdet en Au pair rapport og et tema om menneskehandel i Servicestyrelsens blad "Socialt fokus".

Opinionsundersøgelser

Med hensyn til handlingsplanens målsætning om at øge befolkningens viden om menneskehandel, blev der i 2006 - som led i evalueringen af den første handlingsplan - gennemført en opinionsundersøgelse blandt 1004 respondenter om deres kendskab til kvindehandelsområdet. Undersøgelsen viste, at knap 1/3 af de adspurgte vurderede, at de havde et godt kendskab til området, godt 1/3 vurderede, at de havde et dårligt kendskab og knap 1/3, at de hverken havde et godt eller dårligt kendskab til problemerne omkring handel med kvinder. Der

blev i forbindelse med den nuværende handlingsplan foretaget en ny opinionsundersøgelse i 2009.

82 % har hørt om kvindehandel

Undersøgelsen fra 2009, som var en telefoninterviewundersøgelse med 1261 respondenter forestået af Catinét (Catinét-undersøgelsen), viser, at handlingsplanens målsætning om, at "10 % af befolkningen i 2009 kender til problemstillingerne omkring forskellige former for menneskehandel og ved, hvordan de skal agere, hvis de får kendskab til menneskehandel" er mere end nået, hvis man siger at "kender problemstillingerne" er det samme som "har hørt om problemstillingerne". 82 % af de adspurgte i 2009-undersøgelsen siger således, at de har hørt om menneskehandel med kvinder til Danmark, 22 % af de adspurgte at de har hørt om menneskehandel med børn til Danmark og 9 % om menneskehandel med mænd til Danmark. 15 % af de adspurgte har ikke hørt om nogle af menneskehandelstyperne og 2 % svarer "Ved ikke" (procenttallet giver samlet set mere end 100 %, da personerne godt kan svare ja til, at de har hørt om flere af menneskehandelstyperne).

Catinét-undersøgelsen fra 2009. Spørgsmål: "Hvilken af følgende problemstillinger har du hørt om indenfor den seneste tid? Har du hørt om":

Menneskehandel med kvinder til Danmark	82 %
Menneskehandel med børn til Danmark	22 %
Menneskehandel med mænd til Danmark	9 %
Ingen	15 %
Ved ikke	2 %

66 % vil kontakte politiet

Med hensyn til befolkningens viden om, hvordan de skal agere, hvis de får kendskab til menneskehandel, giver langt flere end 10 % også udtryk for, at de vil handle. 66 % svarer således, af de vil kontakte eller anmelde det til politiet, 13 % vil kontakte de sociale myndigheder, 15 % siger "Ved ikke", mens 7 % svarer, at de ingenting vil gøre. Herudover er der en række andre svar, som fremgår af nedenstående oversigt:

Catinét-undersøgelsen fra 2009. Spørgsmål: "Hvad vil du gøre, hvis du får kendskab til, at en person er blevet handlet til Danmark?":

Kontakte/anmelde politiet	66 %
Kontakte en social organisation (f.eks. Reden)	4 %
Ringe til hotline om menneskehandel eller kontakte CMM	1 %

Kontakte de sociale myndigheder (kommunen, socialforvaltningen)	13 %
Kontakte sundhedsmyndighederne (hospitaller, skadestuer, centre for voldtægtsofre)	2 %
Kontakte fagforening(er)	0 %
Andet	4 %
Ved ikke	15 %
Ingenting	7 %

Stigning i befolkningens kendskab

Mens den første opinionsundersøgelse fra 2006 alene så på kvindehandel, og den nuværende fra 2009 spørger til forskellige former for menneskehandel og har nogle lidt anderledes formulerede spørgsmål, så viser en sammenligning af det to undersøgelsesresultatet fra henholdsvis 2006 og 2009 en klar stigning i antallet af personer, som siger, at de har hørt om/har et kendskab til kvindehandel. Hele 82 % af de adspurgte i 2009 siger, at de har hørt om kvindehandel, mens knap 1/3 af de adspurgte i 2006-undersøgelsen vurderede, at de havde et godt kendskab til området. Det vil sige en stigning fra ca. 33 % til 82 %.

Undersøgelsen fra 2009 indikerer således, at rigtig mange borgere - og et stigende antal borgere - i det danske samfund giver udtryk for, at de har hørt om problemstillingerne omkring kvindehandel. Tilsvarende viser undersøgelsen fra 2009 også, at et stort antal siger, at de også har hørt om andre former for menneskehandel, og at de ved, hvordan de skal handle, hvis de får kendskab til menneskehandel.

Det bemærkes dog, at selvom personer giver udtryk for, at de har hørt om menneskehandel, så betyder det ikke, at de forstår kompleksiteten i menneskehandelsproblematikken. Det kan således ikke udledes af de høje tal, at størstedelen af befolkningen er vidende, og dermed ikke har behov for stadig at blive informeret om menneskehandel.

Aktiviteter i forhold til faggrupper og professionelle

I forhold til *faggrupper og professionelle* har CMM gjort en stor indsats i forhold til målet om at sikre, at de har den nødvendige viden om procedurer, menneskehandelens kompleksitet m.v. Der er bl.a. gennemført en lang række undervisningsforløb, foredrag og seminarer, ligesom der er afholdt konferencer og udarbejdet diverse dokumenter, registreringsskemaer og rapporter. Seneste konference, "Human Trafficking - a complex reality", som blev afholdt den 14. april 2010 med deltagelse af 150 fagfolk fra ind- og udland. Konferencen bidrog med ny viden, erfaringsudveksling og input til metodeudvikling.

Undervisning af politiet

Politiet er en vigtig målgruppe for CMMs undervisning. CMM forestår sammen med NEC undervisningen af 1. års eleverne på Politiskolen. Undervisningen er

en introduktion til prostitutionsfeltet og til menneskehandel. Der var tidligere afsat 7 timer hertil, men dette tal er nu nedsat til 4-4½ time pr. hold. CMM og de sociale organisationer så gerne, at der blev afsat flere timer til undervisningen af de politi-studerende og at "ældre" årgange på politiskolen også modtog undervisning om menneskehandel. Herudover så de gerne, at undervisningen i højere grad involverede eleverne, f.eks. ved hjælp af casebaserede dilemmaøvelser, og at de sociale organisationer også deltog i undervisningen i et samspil med NEC og CMM.

Foruden CMM har Udlændingesservice også gennemført undervisning i forhold til politiet. De har således i 2009 afholdt foredrag om deres procedurer i samtlige politikredse.

I efteråret 2010 forventer CMM også at lancere og distribuere en film, som centret har fået produceret. Filmen er målrettet politiet og har fokus på, hvordan identifikationsprocessen bør forløbe, brugen af indikatorer og brugen af CMMs hotline. Filmen forventes distribueret via NEC, politikredsenes intranet (og evt. anklagemyndighedens), og via den undervisning som CMM løbende gennemfører i landets i politikredse og på politiskolen. Herudover vil filmen blive vist i de regionale referencegrupper.

Både CMM, Udlændingesservice og de sociale organisationer påpeger nødvendigheden af, at der fortsat er stort fokus på undervisning af politifolk (både studerende og praktiserende i alle politikredse), således at det sikres, at de kender hotline, anvender hotline ved razzia, anholdelser og i sager om mistanke om menneskehandel - det være sig i forhold til kvinder, mænd og mindreårige.

Aktiviteter i forhold til andre faggrupper

CMM har også fokus på andre faggrupper, f.eks. socialarbejdere, sundhedspersonale, advokater og dommere. Der er gennemført forskellige formidlingstiltag i forhold til disse grupper. CMM er i gang med at få produceret en film målrettet sundhedspersonale i asylsystemet, Mødestedet, skadestuer, sygehuse m.v. Filmen vil fokusere på samme temaer, som filmen til politiet (jf. ovenfor). Hvordan filmen skal distribueres, er endnu ikke fastlagt, men CMM forventer bl.a. at gøre brug af deres netværk og få den på sundhedsuddannelsernes intranet m.v. Filmen vil blive lanceret i efteråret 2010.

Aktiviteter i forhold til (potentielt) handlede

I forhold til *ofre* for menneskehandel, det vil sige (potentielt) handlede, har CMM udarbejdet en et-sidet pjece til EU-borgere (primært målrettet kvinder i prostitution) på engelsk, som beskriver den hjælp og støtte, der tilbydes i Danmark. En tilsvarende pjece er også udarbejdet på engelsk til ikke-EU borgere²⁶. CMM har i samarbejde med Reden International udarbejdet en 2-sides pjece på engelsk, som beskriver Reden Internationals krisecenter "Huset". Pjecen indeholder information om fakta om huset, hvad der forventes af brugerne, hvad der sker ved ankomst, hvilken hjælp der tilbydes og hvilke faciliteter, der er i huset.

²⁶ Det bemærkes, at de to pjecer på engelsk udarbejdet af CMM flere gange benytter begrebet "interrogation". Evalueringsholdet finder dette begreb uhensigtsmæssigt, da det kan blive opfattet skræmmende af personer, som kommer fra lande, hvor der i politiafhøringer anvendes vold m.v. Evalueringsholdet foreslår derfor, at "interview" anvendes i stedet for "interrogation".

En pjece med tilsvarende indhold er udarbejdet i forhold til Mødestedet i Colbjørnsensgade. Den beskriver også Mødestedets sundhedstilbud og it-faciliteter. Pjecen er udarbejdet på 12 forskellige sprog. Herudover er der udarbejdet en række andre pjecer om bl.a. sundhedstilbud m.v. Disse er også udarbejdet på flere forskellige sprog. Pjecerne distribueres gennem socialarbejderne, som har dem med i forbindelse med deres opsøgende arbejde. Herudover ligger pjecerne fremme i de to mødesteder.

(Potentielt) handlede informeres via opsøgende arbejde

Herudover foregår kommunikationen til ofrene primært mundtligt i forbindelse med de sociale organisationers opsøgende arbejde og i refleksionsperioden, når handlede personer er identificeret. Der er forskellig praksis blandt de sociale organisationer i forhold til, hvilken form for information der gives som led i det opsøgende arbejde - som kan være på gaden, i bordeller/klinikker, i mødesteder m.v. Mens nogle sociale organisationer fortæller om mulighederne for at blive identificeret som offer for menneskehandel, om mulighederne for refleksionsperiode, forberedt hjemsendelse og efterforskning i forhold til bagmænd, vælger andre sociale organisationer en mere reaktiv form, hvor de kun fortæller om handlingsplanens muligheder, hvis personer (oftest kvinder) selv spørger herom.

Andre europæiske lande har gode erfaringer med udarbejdelse og distribution af tegneserier, som uden ord men alene tegninger forklarer potentielle ofre for menneskehandel det pågældende lands tilbud og procedurer i forbindelse med menneskehandel. Vi har i interviews spurgt CMM og udvalgte sociale organisationer, om der er udarbejdet sådanne i Danmark eller om det er overvejet, men det er ikke tilfældet. Der er dog enighed om, at det kan være en god ide, især da mange potentielle ofre er analfabeter eller læser meget dårligt.

Behov for succeshistorier om forberedt hjemsendelse

CMM og de sociale organisationer er endvidere enige om, at der er behov for indsamling og formidling af succeshistorier til ofrene om især forberedt hjemsendelse, som få handlede personer tager imod. Her anbefales det, at der tages højde for læsefærdigheder og ofrenes forskellige oprindelseslande, og at det kan være relevant at formidle succeshistorierne på forskellige måder. Det kan være i form af pjecer med små historier og billeder, små film eller via "Skype", hvor handlede personer i Danmark f.eks. har mulighed for at tale med personer i deres oprindelseslande, som har taget imod forberedt hjemsendelse og nu er retur i oprindelseslandet og i gang med et nyt liv.

Indsamling af international viden

Ifølge handlingsplanen er der også lagt op til, at der i handlingsplanens periode skal indsamles viden om internationale initiativer med henblik på inspiration til metodeudvikling af bl.a. det sociale arbejde. CMM har i den forbindelse bl.a. udarbejdet "Kompendium over en række landes indsatser mod kvindehandel", ligesom CMM løbende udarbejder notater m.v. til den tværministerielle embedsmandsgruppe og/eller Ligestillingsafdelingen om indsatser i udvalgte lande. Herudover deltager CMM også i internationale konferencer, ligesom de sammen med Ligestillingsafdelingen eller på vegne af Ligestillingsafdelingen bl.a. deltager i bilaterale drøftelser med andre landes embedsmænd i forhold til menneskehandel (jf. kapitel 4).

	<p>Handlingsplanen lægger også op til, at "der skal indsamles viden om den danske indsats med henblik på monitorering af indsatsen". Som tidligere beskrevet (i kapitel 4) sørger CMM for, at de sociale organisationer løbende registrerer diverse data om indsatsen og (de potentielle) ofre for menneskehandel. Hermed er CMM i besiddelse af statistisk materiale, som er en væsentlig forudsætning for og anvendes til at monitorere indsatsen.</p>
<p>Nye undersøgelser og forskning</p>	<p>Endelig lægges der i handlingsplanen op til, at der <i>kan</i> igangsættes nye undersøgelser og forskning. CMM har i januar 2010 udgivet en rapport om au-pairs "Au pair og menneskehandlet? - Rekruttering, ophold i Danmark og drømme om fremtiden". Rapporten konkluderer, at ingen af de au pairs som er interviewet i rapporten, er menneskehandlet, men rapporten dokumenterer, at nogle au pairs i Danmark oplever urimelige arbejdstider og urimelige arbejdsforhold i deres værtsfamilier.</p>
	<p>CMM er p.t. i gang med en undersøgelse af tvangsarbejde i landbruget. Den forventes at udkomme ultimo 2010. CMM er ligeledes i gang med en undersøgelse om tvangsarbejde i rengøringsbranchen og en undersøgelse vedrørende religiøs pression blandt nigerianske prostituerede. Der er ikke under handlingsplanen givet støtte til forskningsprojekter. Socialministeriet forventes i efteråret 2010 at igangsætte en forskningsundersøgelse af omfanget af og karakteristika ved prostitution i DK, men denne er ikke finansieret under handlingsplanen.</p>
<p>Hæfte om handel med mindreårige (børn)</p>	<p>På baggrund af et ønske fra flere af aktørerne på børneområdet om informationsmateriale vedrørende handel med børn er CMM p.t. i gang med at udarbejde et hæfte om problemstillingerne og opmærksomhedspunkterne i forhold til mindreårige. Målgruppen for hæftet vil være fagpersoner, der i deres daglige arbejde kan komme i kontakt med udenlandske børn, der kan være udsat for menneskehandel, f.eks. personale på asylcentre og andre opholdsteder for børn, gadeplansmedarbejdere, fængselspersonale, socialrådgivere, politiet og ansatte i børn - og ungeforvaltninger.</p>
<p>Kvinder handlet til prostitution har været hovedfokus</p>	<p>Evalueringen viser, at den alt overvejende del af forebyggelsesindsatsen i Danmark vedrører kvinder handlet til prostitution. Der er med au-pair rapporten og de øvrige forestående rapporter om tvangsarbejde taget tiltag til, at der også fokuseres på tvangsarbejde. Som beskrevet i kapitel 4 (koordineringsindsatsen) er der dog ikke udarbejdet nogen strategi i forhold til, hvordan CMM arbejder og ønsker at arbejde i forhold til de forskellige typer af menneskehandel. Der vurderes følgelig at være et behov for, at der arbejdes mere strategisk hermed, og at det i den forbindelse vurderes, hvilke produkter (kortlægninger, rapporter m.v.) som det vil være mest hensigtsmæssigt at få udarbejdet.</p>
	<p>Kendetegnende for de gennemførte aktiviteter i forhold til forebyggelse i Danmark er således, at de afspejler de aktiviteter, som ifølge handlingsplanen skal gennemføres. Det har medført en aktivitetsbaseret kommunikationstilgang, hvor udgangspunktet er de beskrevne aktiviteter.</p>
<p>Behov for kommunikationsstrategi</p>	<p><i>Evalueringsholdet vurderer dog, at det vil være hensigtsmæssigt med en større målretning af CMMs kommunikationsindsats, og at CMM arbejder mere strategisk med kommunikationen, så den frem for at være aktivitetsbaseret,</i></p>

tager udgangspunkt i de målgrupper, der skal formidles til og de kommunikationskanaler, som er mest oplagte i forhold til disse målgrupper. Med den nuværende kommunikationsplan fremstår det således uklart, hvilke budskaber, der er i forhold til forskellige målgrupper. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, at der udarbejdes en egentlig kommunikationsstrategi, som i forhold til primære og sekundære målgrupper beskriver budskaber, kommunikationskanaler, mål, måling m.v. Det vil sige en meget mere detaljeret strategi end den nuværende kommunikationsplan. En strategi som giver et overblik over, hvor mange ressourcer, der allokeres til forskellige dele af strategien og i forhold til forskellige målgrupper, og beskriver, hvilke aktiviteter, der *skal* gennemføres (bl.a. fordi målinger viser, at de virker) og hvilke, som måske kan afprøves, men hvor der ikke foreligger viden om, hvorvidt kommunikationsformen virker i forhold til målgruppen.

Kommunikationsstrategien bør løbende følges op og redigeres i takt med, at målgrupperne eventuelt ændrer sig og i takt med, at der indsamles erfaringer og viden om, hvilke af de anvendte kommunikationsmetoder der virker i forhold til forskellige målgrupper.

Meget gennemført - men stadig stort behov

Samlet kan det konkluderes, at CMM (og andre aktører) har gennemført de mange forebyggelsesaktiviteter målrettet Danmark, som er beskrevet i handlingsplanen. Herudover har CMM også på eget initiativ gennemført en række forebyggelsesaktiviteter ud over dem, der er beskrevet i handlingsplanen. Bl.a. gennemførelsen af Catinét undersøgelsen, oprettelse af CMMs hjemmeside og undervisning af dommere på Domstolsakademiet. Der er dog - som CMM og de øvrige parter også er opmærksom på - stadig et stort behov for undervisning, udarbejdelse af informationsmateriale m.v. i forhold til forskellige målgrupper. Det vil i forhold til en eventuel fremtidig indsats være relevant, at der udarbejdes en kommunikationsstrategi i forhold til forebyggelse i Danmark.

5.2.3 Relevans i forhold til delmål 1 og delmål 2

Delmål 1s tiltag - ikke relevante nok

Med hensyn til relevansen i forhold til det andet delmål om at "At begrænse prostitutionsefterspørgslen" er det evalueringsholdets vurdering (som ovenfor beskrevet), at vi ikke kan sige, at de gennemførte aktiviteter bidrager til at begrænse efterspørgslen. Som beskrevet ovenfor er der gennemført meget få aktiviteter under handlingsplanen i forhold til dette delmål, og *vores konklusion er derfor, at de få gennemførte aktiviteter ikke vurderes som relevante (nok) og mangfoldige nok til at kunne til bidrage til målsætningen om at begrænse prostitutionsefterspørgslen.* De få gennemførte aktiviteter modsvarer således ikke de behov, der er i forhold til målet om at begrænse prostitutionsefterspørgslen.

Delmåls 2s tiltag - relevante

I forhold til relevansen af de gennemførte aktiviteter med hensyn til delmålet om at "At øge befolkningens viden om menneskehandel" er det evalueringsholdets vurdering, at størstedelen af aktiviteterne virker relevante og opfattes som relevante af de interviewede sociale organisationer og myndigheder. De ud-

trykker således generelt tilfredshed med de forskellige formidlingsaktiviteter, når vi har spurgt dem herom.

Om "befolkningen" har samme opfattelse, har vi ikke viden om. Vi har således ikke spurgt "befolkningen" om deres vurdering af de gennemførte formidlingsaktiviteter målrettet dem (ligesom CMM heller ikke har gjort dette, bortset fra indirekte i Cantinét undersøgelsen). Hermed har vi ikke grundlag for at vurdere, om befolkningen er tilfredse med de forskellige gennemførte formidlingsaktiviteter og om disse vurderes som relevante og hensigtsmæssige kommunikationsmæssigt²⁷.

Nyttige aktiviteter/tiltag

5.2.4 Nytte og bæredygtighed i forhold til delmål 1 og delmål 2

Med hensyn til forebyggelsesaktiviteternes nytte og bæredygtighed er det vores vurdering, at de gennemførte aktiviteter opfattes som nyttige af fagpersoner og professionelle. Flere af de interviewede myndigheder og sociale aktører har påpeget nødvendigheden af, at der fortsat gennemføres undervisning af relevant fagpersonale, da "folk" glemmer procedurerne og reglerne over tid, og da der kontinuerligt er behov for, at nye medarbejdere m.v. informeres om de gældende procedurer og regler, så de ved, hvordan de skal handle, hvis de står over for en person, hvor der er mistanke om menneskehandel.

I forhold til de (få) professionelle fagpersoner, som har menneskehandel som en af deres primære funktioner og arbejdsopgaver, har CMM og den tværministerielle embedsmandsgruppe (som tidligere beskrevet) sørget for, at der er oprettet et referencesystem med en national referencegruppe og seks regionale referencegrupper (se kapitel 4 for beskrivelse heraf). Det er vores vurdering, at referencesystemet har en vigtig funktion i forhold til at sikre erfaringsopsamling, erfaringsspredning og mainstreaming af de procedurer, som løbende udvikles. Hermed bidrager referencesystemet til forankring af formidlingsaktiviteterne, ligesom systemet giver CMM værdifuld viden om, hvor der er behov for yderligere kommunikationsindsatser og -tiltag.

Med hensyn til de øvrige målgrupper er det vores vurdering, at det også her er relevant, at der fortsat kommunikeres til dem, så det sikres, at de har kendskab til problemstillingerne og ved, hvordan de skal handle, hvis nødvendigt.

5.2.5 Omkostningseffektivitet i forhold til delmål 1 og delmål 2

Ifølge CMMs budget for perioden 2008-2010 er der årligt afsat 600.000 kr. til "Formidlingsaktiviteter" og 600.000 kr. til "uddannelsesaktiviteter". I forhold til "Aktiviteter til forebyggelse af handel til tvangsarbejde" er der årligt afsat 200.000 kr. Herudover "gemmer" der sig i nogle af de andre budgetposter res-

²⁷ Vi har i interview med ofre for menneskehandel (kvinder) spurgt dem om de udarbejdede pjecer og om den mundtlige information, som gennemføres i forbindelse med det opsøgende arbejde, men de interviewede kvinder giver alle udtryk for, at de ikke har set eller læst de udarbejdede pjecer. Vi har derfor ikke en vurdering af pjecerne fra målgruppen af pjecerne.

sourcer (manhours og økonomi), der dækker andre af ovenstående aktiviteter, som er igangsat af CMM.

Mange tiltag gennemført for "få" midler

Evalueringen viser, at CMM har nået imponerende meget i forhold til forebyggelsesindsatsen i Danmark set i lyset af, at CMM reelt på nuværende tidspunkt kun har været i drift i to et halvt år (CMM var først "oppe at køre" med medarbejdere m.v. primo 2008). I forhold til de afsatte ressourcer til "Forebyggelse i Danmark" er det evalueringsholdets vurdering, at der gennemført rigtig mange aktiviteter og tiltag for få midler.

Hvorvidt alle de gennemførte aktiviteter hver især er omkostningseffektive er ikke muligt for os at vurdere. Det hænger bl.a. sammen med, at der ikke er gennemført målinger af, hvad effekten er af de forskellige gennemførte formidlingsaktiviteter. Det vil sige målinger af, om aktiviteterne har resulteret i, at målgrupperne for kommunikationen f.eks. har fået øget viden og kendskab, finder informationen relevant, har forstået budskaberne og ved, hvordan de skal handle, det vil sige har fået handleanvisninger. Når virkningerne af de forskellige aktiviteter ikke kendes, kan det ikke vurderes, om de afsatte midler til de givne aktiviteter er "godt givet ud" eller "ikke godt givet ud", det vil sige omkostningseffektive eller ikke omkostningseffektive.

Virkninger af kommunikationstiltag måles ikke

Der er således ikke i CMM fastlagt en procedure for, hvordan der måles på kommunikationsaktiviteterne. Der er dog få eksempler på, at CMM har iværksat mindre målinger. Der blev således i forbindelse med konferencen i april 2010 uddelt et evalueringsskema til deltagerne ved konferencens afslutning, hvor deltagerne bl.a. skulle vurdere udbyttet af konferencen samlet set og i forhold til de enkelte workshops. Herudover har CMM det første år der blev gennemført undervisning på politiskolen foretaget en mundtlig evaluering af undervisning. Dette er dog ikke gjort efterfølgende. Endelig har CMM i samarbejde med Ligestillingsafdelingen - som tidligere beskrevet - sørget for, at Catinét-undersøgelsen blev gennemført i 2009.

Det er evalueringsholdets vurdering, at CMM - eventuelt i samspil med den tværministerielle embedsmandsgruppe - bør drøfte, hvordan der kan arbejdes med måling af kommunikationstiltagene, så der sikres viden om, hvilke kommunikationsformer, der er særligt virkningsfulde i forhold til forskellige målgrupper, og hvornår og hvorfor.

5.3 anbefalinger til forebyggelsesindsatsen i Danmark

I det følgende gennemgås evalueringsholdets anbefalinger til forebyggelsesindsatsen i Danmark. Anbefalingerne er rubriceret under følgende underoverskrifter: Anbefalinger i forhold til delmålet om at begrænse prostitutionsefterspørgslen og Anbefalinger i forhold til delmålet om at øge befolkningens viden om menneskehandel:

5.3.1 Anbefalinger i forhold til delmålet om at begrænse prostitutionsefterspørgslen

- Det anbefales, at der foretages en ny kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, så det er muligt at vurdere, om prostitutionsefterspørgslen er faldet og begrænset, som det var hensigten med handlingsplanen.
- Det anbefales, at det undersøges, hvordan man kommunikationsmæssigt mest effektivt kan (og bør) kommunikere til potentielle kunder med henblik på at begrænse prostitutionsefterspørgslen. Såfremt der findes forskning på området (f.eks. fra udlandet) vil det være relevant at inddrage denne.

5.3.2 Anbefalinger i forhold til delmålet om at øge befolkningens viden om menneskehandel

- Det anbefales, at "forebyggelsesområdet i Danmark" fortsat prioriteres højt, da alle interviewede aktører pointerer, at der fortsat er stort behov for undervisning og udarbejdelse af kommunikationstiltag og -aktiviteter i forhold til forskellige målgrupper.
- Det anbefales, at CMM arbejder mere strategisk med deres kommunikationsindsats med udgangspunkt i målgrupper og at der udarbejdes en egentlig kommunikationsstrategi for forebyggelsesindsatsen i Danmark.
- Det anbefales, at der fortsat fokuseres meget på undervisning af fagpersoner og professionelle. Det er især vigtigt med undervisning af politifolk (både studerende og praktiserende i alle politikredse), således at det sikres, at de kender hotline, anvender hotline ved razzia, anholdelser og i sager om mistanke om menneskehandel - det være sig i forhold til kvinder, mænd og mindreårige.
- Det anbefales, at der afsættes flere timer til undervisningen af de politistuderende, at "ældre" årgange på politiskolen også fremover undervises om menneskehandel, og at undervisningen fremover inddrager de sociale organisationer, da de har væsentlige erfaringer, som kan kvalificere politiets arbejde.
- Det anbefales, at det undersøges, hvordan andre lande kommunikerer til og informerer potentielle ofre for menneskehandel og identificerede handlede om landets tilbud og procedurer i forbindelse med menneskehandel.
- Det anbefales, at der arbejdes med indsamling og formidling af succeshistorier til ofrene om især forberedt hjemsendelse, som få handlede personer tager imod.
- Det anbefales, at det drøftes, hvordan der kan arbejdes mere med måling af kommunikationstiltagene og -aktiviteterne, så der opnås viden om, hvilke formidlingstiltag og -metoder, som er mest virkningsfulde i forhold til de forskellige målgrupper.

6 De opsøgende, identificerende og støttende aktiviteter (sociale tilbud) i forhold til handlede og potentielle handlede

I dette kapitel beskrives og vurderes de aktiviteter, som er gennemført under handlingsplanens indsatsområde vedrørende *støtte til ofrene ved at styrke de sociale tilbud*, der har til formål at sikre, at ofrene i Danmark får støtte og hjælp. I det følgende bruges betegnelsen "beskyttelsesindsatsen" for at sammenfatte disse aktiviteter.

Mål for beskyttelsesindsatsen

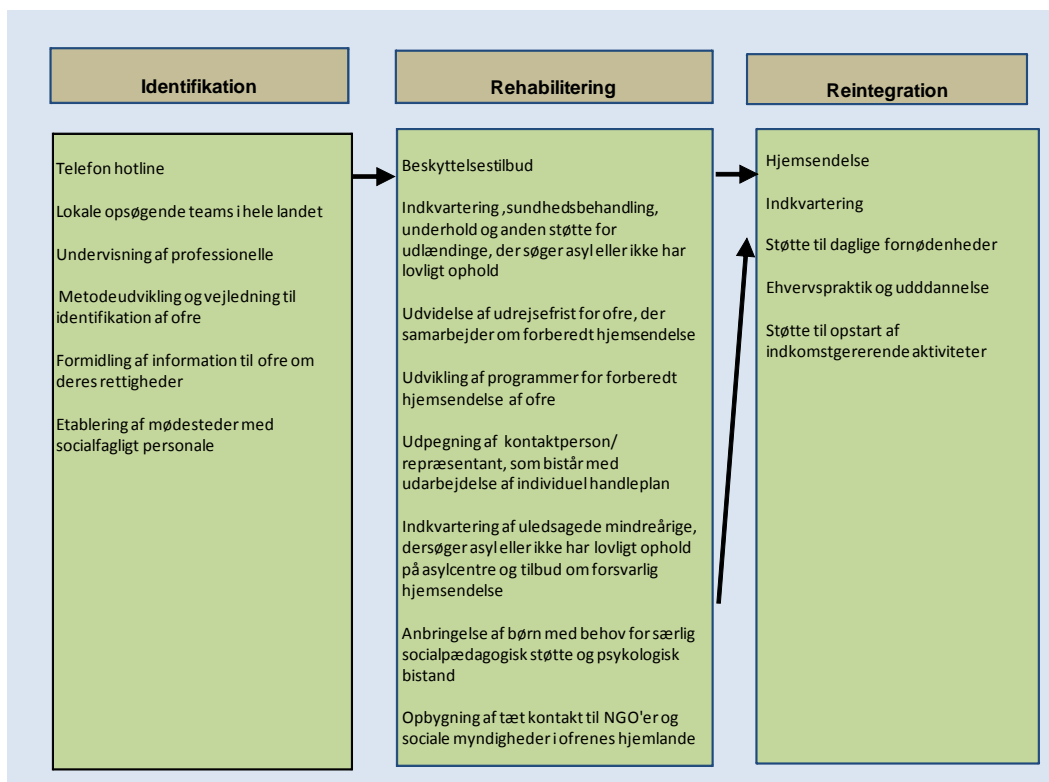
Handlingsplanens mål for beskyttelsesindsatsen: At ofrene støttes og hjælpes både i Danmark og i forbindelse med repatriering til hjem- eller opholdslandet.

1. I henhold til internationale erfaringer og praksis på området²⁸, som også afspejles i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, tager handlingsplanen udgangspunkt i beskyttelsesindsatsen som en proces, der omfatter tre etaper: **Identifikation** af de handlede, som forudsætter opsøgende arbejde i de miljøer, som de handlede befinder sig i.
2. **Rehabilitering** af de identificerede handlede gennem beskyttelses- og støtteforanstaltninger.
3. **Reintegration** af de handlede i forbindelse med hjemsendelsen.

Vi vil i nedenstående beskrivelse og vurdering af handlingsplanens beskyttelsesindsats tage udgangspunkt i disse tre etaper og se på, hvad der er igangsat og nået i forhold til hver af etaperne.

Ifølge handlingsplanen skal den danske beskyttelsesindsats indeholde de hovedaktiviteter, som fremgår af figuren nedenfor:

²⁸ Se f.eks. The IOM Handbook on Direct Assistance to Victims of Trafficking. International Organization for Migration, Geneva, 2007.



Handlingsplanen angiver følgende tre målgrupper i forhold til beskyttelsesindsatsen:

- Kvinder i prostitution.
- Mindreårige.
- Personer, der er handlet til tvangsarbejde.

For hver af målgrupperne, vil vi i det følgende først beskrive beskyttelsesindsatsen. Dernæst vil vi vurdere indsatsen ud fra de fire evalueringskriterier: Effektivitet/målopfyldeelse, relevans, nytte/bæredygtighed og omkostningseffektivitet. Endelige vil vi formulere anbefalinger med henblik på at forbedre indsatsen i forhold til de tre målgrupper.

For alle tre målgrupper, er såvel udlændinge med som uden lovligt opholdsgrundlag i Danmark omfattet²⁹.

Det skal desuden bemærkes, at vi har valgt at lade gruppen tvangsarbejde omfatte al form for udnyttelse af arbejdskraft.

²⁹ Udlændinge med opholdstilladelse i Danmark, som er registreret i folkeregistret og omfattet af den danske sygesikring og er i princippet dækket af handlingsplanen "Et andet liv", og er dermed ikke omfattet denne handlingsplan.

6.1 Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution

Identifikation³⁰

Opsøgende arbejde	Center mod menneskehandel (CMM) har indgået aftaler med tre udførende organisationer: Kompetencecenter Prostitution (KC), Reden International (RI) og Pro Vest, som har ansvaret for det opsøgende arbejde i forhold til de udenlandske prostituerede. Ansvaret er fordelt mellem de tre organisationer således, at RI udelukkende står for gadeprostitutionen i København, mens KC dækker "indendørsprostitution" (massageklinikker, escort og internet) på Sjælland og i Nord- og Midtjylland. Pro Vest dækker alle udenlandske klinikker i Region Syddanmark og indgår desuden i et samarbejde med Reden i Odense om (efter behov) at foretage opsøgende arbejde i forhold til udenlandske gadeprostituerede (Odense er det eneste område i regionen, hvor der findes gadeprostitution). KC har også ansvar for at lave opsøgende arbejde i asylcentre og fængsler – dette gøres bl.a. i samarbejde med Michelle Mildwater fra NGO'en Hope Now, som CMM har indgået kontrakt med vedrørende konsulenttydelser ³¹ – navnlig på baggrund af hendes særlige kendskab til og erfaring med ofre for kvindehandel i Afrika.
Mødesteder for udenlandske prostituerede	Der er endvidere etableret et nyt mødested på Vesterbro i København (samarbejde mellem CMM, KC og RI), mens Pro Vests Drop In center i Fredericia, som blev etableret under den forrige handlingsplan er fastholdt. Begge mødesteder bemannes fast af socialfagligt personale og tilbyder rådgivning af social, sundhedsmæssig, økonomisk og juridisk karakter. Der er også adgang til sprogundervisning (dansk eller engelskundervisning på basis niveau), PC/internet og informationsmateriale. Mødestedet i København er åbent tre dage; Drop In centret i Fredericia en gang om ugen.
Sundhedstilbud	I begge mødesteder for udenlandske prostituerede er der etableret sundhedsklinik med gratis anonym lægehjælp. Der kan bl.a. tilbydes undersøgelse i forbindelse med almene lidelser, graviditet og provokeret abort, veneriske sygdomme m.v. Mødestedets sundhedsklinik i København er åben to eftermiddage om ugen og den i Fredericia en gang om ugen sammen med Drop In centret. De har begge været meget velbesøgte (jf. tabel nedenfor).

³⁰ Det bemærkes, at lovgivning, regler og procedurer som beskrives under afsnittet "Kvinder i prostitution" også i princippet gælder mænd. Lovgivning, regler og procedurer er således ikke kønsspecifikke, men er i stedet differentieret i forhold til, om der er tale om personer med lovligt ophold eller ulovligt ophold i Danmark. Vi har således i beskrivelsen af beskyttelsesindsatsen valgt at beskrive kvinder i prostitution som et særligt område, da målgruppen fylder meget i handlingsplanen og indsatsen. Det fremgår således af handlingsplanen, at "Da kvinder handlet til prostitution fortsat udgør den største gruppe af handlede personer, vil hovedparten af aktiviteterne [i handlingsplanen] være målrettet denne gruppe" (s. 7).

³¹ Aftalen går ud på, at der tildeles 15 timer pr. uge til at yde støtte til kvinder primært i fængsler og på asylcentre, og at Michelle Mildwater kan bruges af CMM som ressourceperson i særlig svære sager.

Da der er visse typer af undersøgelser og behandling, der ikke kan foretages i sundhedsklinikkerne, er der desuden indgået uformelle aftaler med udvalgte sundhedsmyndigheder:

- I København er der indgået aftaler med Bispebjerg og Hvidovre Hospitaler om anonyme sundhedstilbud bl.a. test for HIV, Hepatitis, graviditet og abort.
- I Fredericia har Pro Vest indgået aftale med Region Syddanmark om vaccination mod Hepatitis B via Pro Vest sundhedsklinik³², samt undersøgelse for atypiske celler og røntgenfotoafregning ved mistanke om tuberkulose.
- På Skejby Universitetshospital er der etableret et beredskab, hvor kvinder kan få foretaget akut abort, hvis de kommer med henvendelse fra CMM.

Mobile sundhedstilbud Der har derudover været gennemført midlertidige projekter vedrørende mobile sundhedstilbud med henblik på at nå ud til flere af de mest udsatte udenlandske prostituerede. Pro Vest gennemførte forsøgsvis i slutningen af 2008 et tilbud om sundhedstjek af en læge ude på massageklinikkerne. På baggrund af de gode erfaringer, blev der i april 2010 bevilget midler fra handlingsplanen til at genoptage det tilbud med en jordmoder, der kan tage med ud på klinikkerne. I foråret 2010 har CMM desuden, i samarbejde Skejby Universitetshospital, iværksat et lignende mobilt sundhedstilbud i Midt- og Nordjylland.

³² Dette tilbud gælder også for danske kvinder, der måtte henvende sig, da regionen betaler udgifterne. Lægehonoraret dækkes af handlingsplanen.

Tabel 1: Oversigt over samlet antal personer mødt i det opsøgende arbejde ³³:

Periode	2007 ³⁴	2008	2009	I alt
Mødesteder		90	578	668
Gaden		144	122	266
Massageklinikker		131	211	342
HOTLINE ³⁵		7	11	18
Politiets indsats ³⁶		56	133	189
Øvrige		-	17	17
I alt kontakt	250	428	1072	1750

Generelt set, går det opsøgende og støttende arbejde i høj grad ud på at få opbygget et tillidsfuldt forhold til kvinderne ved at fortælle dem om nogle af de tilbud, de kan gøre brug af. Derved har man en formodning om, at man vil nå ud til de handlede kvinder, der ønsker hjælp, men tilbuddene er i princippet åbne for alle, selvom de mest udsatte og især de handlede er den primære målgruppe.

Der er desuden udviklet en række skemaer, som gør det muligt at registrere forskellige generelle informationer vedrørende de personer socialarbejderne er i kontakt med og forskellige andre observationer, hvilket gør det muligt at følge tendenserne i miljøet og løbende tilpasse indsatsen, så den på bedst mulig vis imødekommer de potentielle ofres behov (se oversigt over registreringskemaer i bilag 7).

Identifikationsværktøjer

CMM har udarbejdet et Definitions- og identifikationspapir, som skal sikre, at de aktører, som er involverede i arbejdet med handlede personer, har en fælles

³³ Tal for 2008 og 2009 er opgjort af CMM i Notat af 11. marts 2010. Det bemærkes, at tabellen alene vedrører kvinder med relation til prostitutionsmiljøet.

³⁴ Det samlede tal for 2007- tal er angivet i "Statusrapport 2007-2009 for Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2008", Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel, juni 2009, s. 21, hvor det præciseres, at 2007-oplysningerne fra de sociale organisationer har været mangelfulde (der var endnu ikke oprettet et centraliseret informationsindsamlingsystem) og at der derfor er foretaget et skøn over det samlede antal kvinder, som organisationerne har været i kontakt med.

³⁵ Disse tal svarer til de opkald, som hotlinen har modtaget fra mulige ofre og kvinder i prostitution jf. tabel 2.

³⁶ Personer, som socialarbejderne har været i kontakt med i forbindelse med politiaktioner og i andre sammenhænge, hvor politiet har kontaktet CMM.

forståelse og definition af menneskehandel. Papiret indeholder også en oversigt over indikatorer til identifikation af handlede personer, der kan bruges som redskab til at "skærpe ens opmærksomhed på *mulige* tegn på menneskehandel"³⁷. Med udgangspunkt i disse indikatorer har CMM sammen med de primære samarbejdspartner udviklet et skema, som bruges til identifikation af menneskehandel ved politiaktioner, i asylcentre eller ved møde med potentielt handlede personer i det opsøgende arbejde.

Selve identifikationen af handlede personer finder som regel sted, når politiet kommer i kontakt med personer, hvor der er mistanke om menneskehandel. Dette foregår ofte i forbindelse med politiets razziaer på massageklinikker m.v., men kan også ske, hvis kvinderne på anden vis kommer i kontakt med politiet pga. ulovlige handlinger (f.eks. taget for dokumentfalsk, manglende opholds- eller arbejdstilladelse, kørsel i bus og tog uden billet og lignende).

I forbindelse med politiets planlagte aktioner i prostitutionsmiljøet, er der indgået en aftale mellem politiet og CMM om, at CMM varsles i forvejen (via CMMs hotline) så de udførende organisationer, der er indgået aftale med, kan tilkaldes til at støtte kvinderne umiddelbart efter aktionen. Støtten indebærer samtale og rådgivning i den akutte situation, sikring af kvindens rettigheder som potentielt offer for menneskehandel, eventuel deltagelse som bisidder ved afhøringen hvis kvinden ønsker det, samt generelt samarbejde med politiet om at yde den bedst mulige støtte til potentielt handlede kvinder.

Hotlinen, der blev oprettet i 2007 og som bemannes af CMM alle årets dage i tidsrummet 08-18, benyttes i høj grad til at koordinere socialarbejdernes støtte i forbindelse med politiaktioner. I modsætning til erfaringerne i andre europæiske lande, benyttes den til gengæld forholdsvis sjældent af de potentielle ofre. Som tabellen herunder viser, har kun 13 mulige ofre henvendt sig til hotlinen på to år, mens tallet for borgere der har villet rapportere mistanke om handel, når op på 28.

³⁷ Definitions- og identifikationspapir, Center mod Menneskehandel, Servicestyrelsen, 2008, s. 37.

Tabel 2: Opkald på hotlinen³⁸:

Periode	2008	2009	I alt
Politi	37	90	127
Mulige ofre	7	6	13
Kvinder i prostitution	-	5	5
Informanter	15	13	28
Samarbejdsparter	14	34	48
Studerende	14	12	26
Øvrige	1	1	2
I alt	88	161	249

I forhold til asylansøgere kan identifikationen også finde sted, hvis der kommer oplysninger frem om menneskehandel i forbindelse med behandlingen af en ansøgning om asyl. I sådanne tilfælde træffer Udlændingesservice afgørelse om handelsspørgsmålet, selvom der ikke skal fastsættes en udrejsefrist. Dette sker så tidligt som muligt i forløbet at sikre de pågældende adgang til de udvidede tilbud, som gives til handlede udlændinge.

Identifikation af personer uden lovligt opholdsgrundlag

Efter udlændingelovens §36 kan politiet bestemme, at en udlænding skal frihedsberøves, hvis mindre indgribende foranstaltninger (herunder at tage ophold efter politiets nærmere bestemmelse, meldepligt mv., jf. udlændingelovens §34) ikke er tilstrækkelige for at sikre muligheden af afvisning, udvisning, overførsel, tilbageførsel eller udsendelse af en udlænding, der ikke har ret til at opholde sig her i landet. Det er således politiet, der beslutter, hvilke foranstaltninger der er nødvendige for at sikre udlændingens tilstedeværelse med henblik på, at en udlændingeretlig afgørelse kan håndhæves. Administrative frihedsberøvelser kan opretholdes i 3 døgn (3 x 24 timer) uden domstolsprøvelse. Det betyder, at hvis politiet vurderer, at det er nødvendigt at frihedsberøve en udlænding i længere tid, skal sagen for retten, hvor en dommer tager stilling til, om der er grundlag for at forlænge frihedsberøvelsen.

Når politiet møder en udlænding uden lovligt ophold, bliver sagen forelagt for Udlændingesservice, der skal træffe afgørelse om ud- eller afvisning. Hvis der er grundlag for ud- eller afvisning træffer Udlændingesservice også afgørelse om, hvorvidt udlændingen er handlet og dermed kan få en forlænget udrejsefrist (refleksionsperiode), jf. udlændingelovens §33, stk. 14, 1. pkt. Udlændingesservices afgørelse om handelsspørgsmålet træffes i disse situationer på baggrund

³⁸ Ibid.

af politiets vurdering heraf samt på baggrund af en indstilling fra Center mod Menneskehandel (CMM) og eventuelle yderligere informationer fra NGO'er, som udlændingen har været i kontakt med.

Det betyder i praksis, at identifikationen normalt finder sted indenfor 3x 24 timer, og at personer, der ikke på dette tidspunkt bliver identificeret som handlede, risikerer at skulle udrejse straks. Hvis politiet vurderer, at der er behov for at forlænge frihedsberøvelsen i mere end 3 x 24 timer med henblik på at undersøge et muligt spørgsmål om handel, vil det være domstolene, der skal tage stilling til, om grundlaget (i dette tilfælde hensynet til undersøgelse af handelsspørgsmålet) for at forlænge frihedsberøvelsen er til stede.

Politiet er de seneste år blevet gode til at anvende hotlinene og advisere CMM om en forestående razzia. Der er dog stadig tilfælde, hvor CMM ikke adviseres i tide. Det betyder, at CMM kan have svært ved at sende en socialarbejder indenfor den korte tidsfrist. I sådanne tilfælde har socialarbejderen ofte kun få timer til at tale med personen og indhente de informationer, der kan danne grundlag for at udfylde identifikationsskemaet og vurderingen af, om vedkommende er handlet.

I tilfælde hvor der er tale om en person uden lovligt opholdsgrundlag i Danmark, skal identifikationsskemaet sendes til Udlændingesservice sammen med politiets indstilling. På baggrund heraf, træffer Udlændingesservices afgørelse om, hvorvidt personen kan anses for at være udsat for menneskehandel og derfor kan få forlænget udrejsefrist³⁹. Socialarbejderne har mulighed for at angive i identifikationsskemaet, at der ikke har været tilstrækkelig grundlag for at foretage en fyldestgørende vurdering.

Hvis der kommer nye oplysninger frem om handelsspørgsmålet, kan sagen genoptages.

Tabel 3: Politiaktioner hvor CMM har været tilkaldt⁴⁰:

Periode	2008	2009	I alt
Aktioner	53	51	104

Ud over politiaktionerne, kontaktes CMM/socialarbejderne somme tider også af politiet i andre sammenhænge, hvis der opstår mistanke om, at en kvinde i politiets varetægt er handlet. I andre tilfælde kommer socialarbejderne også i forbindelse med potentielle ofre via deres opsøgende arbejde i fængsler og på asylcentre.

³⁹ Jf. udlændingelovens 36.

⁴⁰ Kilde: CMM Notat af 11. marts 2009 vedrørende Opgørelse på aktiviteter under CMM 2008 og 2009.

Når potentielt handlede tilbageholdes i længere tid (eksempelvis kvinder, der afsøner en straf, men ikke umiddelbart kan identificeres som handlede), besøger og støtter socialarbejderne fortsat kvinderne, f.eks. med kontakt til kvindernes familie og venner, ligesom der rådgives om hjemsendelsen.

Identifikation af udlændinge med lovligt opholdsgrundlag

Er der tale om en udlænding med lovligt ophold (EU-borgere⁴¹ eller tredjelandstatsborgere på visum ophold i Danmark) involveres Udlændingesservice ikke. CMM vil i så fald stå for vurdering af, om personen er handlet eller ikke-handlet, ligesom CMM vil stå for at yde den hjælp, som personen er berettiget til under handlingsplanen, hvis der er tale om en handlet person.

Antal personer vurderet handlet

Tabellen herunder indeholder en oversigt over antal voksne personer *uden lovligt opholdsgrundlag*, der er vurderet handlet af Udlændingesservice fra 2007 til og med medio 2010. Disse tal dækker både sager, der er forelagt i forbindelse med politiaktioner og lignende, og identifikationer, der har fundet sted gennem almindelige asylprocedurer. Desuden angiver tabellen antal sager, hvor personer *med lovligt opholdsgrundlag* er vurderet handlet af CMM. Det er værd at bemærke, at der før CMMs etablering ikke systematisk blev indsamlet data af de sociale organisationer over handlede og at der derfor mangler informationer vedrørende personer med lovligt ophold, der er vurderet handlet i perioden før 2008. Det lave tal for 2008 afspejler desuden, at procedurerne for indsamling af data først blev etableret i løbet af 2008.

Table 4: Oversigt over antal voksne personer, der er vurderet handlet:

	2007	2008	2009	2010	I alt
Vurderet handlet af CMM - Personer m. lovligt ophold ⁴²		4	19	5	28
Vurderet handlet af US - Personer uden lovligt ophold ⁴³	17	26	26	14 ⁴⁴	83
Samlet antal personer vurderet handlet af CMM og US	17	30	45	21	111

Hvad angår personer uden lovligt opholdsgrundlag, forelægges alle de identifikationskemaer, som socialarbejderne indsender til CMM, konsekvent for Udlændingesservice. Det gælder både sager, hvor der åbenlyst ikke er tale om handel og sager, hvor CMM vurderer, at der er indikationer på handel. Blandt de sager, der i perioden 2008-2009 er forelagt Udlændingesservice via CMM var der i alt 40 tilfælde, hvor CMM vurderede, at der var stærke indikationer på

⁴¹ EU-borgere kan dog også opholde sig ulovligt i Danmark og i så fald skal Udlændingesservice træffe afgørelse om ud- eller afvisning.

⁴² Kilde: CMM.

⁴³ Kilde: Udlændingesservice.

⁴⁴ Tal gældende pr. 28. maj 2010. Tallet inkluderer 1 mand .

menneskehandel – 5 sager i 2008 og 35 sager i 2009⁴⁵. Som tidligere nævnt, er andre sager forelagt direkte via politiet eller asylsystemet - i alt har Udlændingesservice således taget stilling til 291 sager (inkl. mindreårige) i perioden 1. august 2007 til 28. maj 2010 (i 85 af disse er personen vurderet handlet, herunder to mindreårige).

De sociale organisationers indberetninger til CMM viser desuden, at socialarbejderne som del af det opsøgende arbejde er i kontakt med personer, som opfylder nogle eller alle indikatorer på handel, men hvor personerne ikke selv ønsker proaktivt at tage kontakt med politiet, hvorfor de ikke har mulighed for at blive identificeret som potentielt handlede. Som ovenfor nævnt, vurderes identifikationskemaerne fra CMM kun af Udlændingesservice, hvis de indsendes sammen med en indstilling fra politiet i forbindelse med, at der skal træffes afgørelse om ud- eller afvisning. Nogle af de sager vedrørende udlændinge uden lovligt ophold, som de sociale organisationer kommer i kontakt med, forelægges således ikke Udlændingesservice. Antallet af personer uden lovligt ophold med indikationer på handel, som socialarbejderne har været i kontakt med, men ikke har kunnet forelægge Udlændingesservice grundet manglende politiindstilling udgjorde 63 i 2008 og 58 i 2009.

Udlændingesservice har primo 2010 udarbejdet et udkast til et flow-chart (bilag 5), der viser en oversigt over sagsforløbet for voksne udlændinge med henholdsvis lovligt og ulovligt ophold.

Rehabilitering

Mulighed for refleksionsperiode

Som led i gennemførelsen af handlingsplanen på Integrationsministeriets område trådte der den 1. august 2007⁴⁶ en række ændringer af udlændingeloven i kraft. Med lovændringen ratificerede Danmark samtidig Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Disse ændringer omfatter udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark og er ikke betinget af, at udlændingen samarbejder med politiet i strafferetlig/efterforskningsmæssig henseende.

Lovændringen indebar bl.a., at gældende praksis, hvorefter handlede udlændinge, der skal udrejse af Danmark, normalt får en forlænget udrejsefrist, en refleksionsperiode, på 30 dage, blev lovfæstet. Samtidig blev der indført regler om en udvidet refleksionsperiode på op til 100 dage. Den udvidede refleksionsperiode kan gives, når den handlede udlændinge samarbejder med myndighederne om en forberedt hjemsendelse, dvs. tager imod de forskellige tilbud om hjælp, om muligt medvirker til at give oplysninger, der kan etablere de nødvendige kontakter i hjemlandet samt underskriver de nødvendige ansøgninger til rejsedokumenter m.v.

Lovændringen indebar desuden en ændring af udvisningspraksis for udlændinge med ulovligt ophold, som er vurderet handlet af Udlændingesservice. I tilfæl-

⁴⁵ Det lave antal sager, der blev forelagt Udlændingesservice i 2008 skyldes, at procedureerne endnu ikke var helt klarlagt.

⁴⁶ Lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven (Bekæmpelse af menneskehandel m.v.).

de, hvor udvisning normalt ville komme på tale, vil en udlænding, der er vurderet handlet, ikke længere blive udvist af landet, men alene udsendt, forudsat at de omstændigheder, der kunne begrunde udvisning, relaterer sig til, at den pågældende er handlet. Dette indebærer, at den pågældende ikke vil blive meddelt indrejseforbud, men alene hjemsendt⁴⁷.

Handlede får kontaktperson

Når refleksionsperioden starter, får den handlede tilknyttet en kontaktperson fra CMM (som regel fungerer socialarbejdere fra krisecenter eller asylcenter som bisidder, når kvinderne har boet hos dem). Kontaktpersonen skal sikre, at den handlede får de tilbud, som vedkommende er berettiget til i henhold til handlingsplanen ved at præsentere de forskellige muligheder for personen. Tilbudene omfatter bl.a. deltagelse i opkvalificerende tilbud, sundhedsfremmende behandling, socialpædagogisk, psykologisk og juridisk støtte. Hvis den handlede tager imod tilbuddet om forberedte hjemsendelse, som vil blive nærmere beskrevet herunder, udarbejdes der desuden en reintegrationsplan i samarbejde med International Organisation for Migration (IOM).

Bosteder

Udlændinge uden lovligt ophold er omfattet af Udlændingesservices forsørgelse og bliver derfor som udgangspunkt indkvarteret på et asylcenter, men Udlændingesservice kan også godkende indkvartering på andre bosteder, hvis den handlede ønsker det. Under refleksionsperioden kan den handlede således også indkvarteres på et af de opholdssteder, som CMM har aftale med. CMM har indgået kontrakt med Krisecenter Odense, der har specialiseret sig i at yde midlertidig støtte til kvinder handlet til prostitution. CMM har ligeledes lavet en generel aftale med Landsorganisationen af Kvindekrisecentre (LOKK) om at benytte deres øvrige krisecentre til midlertidigt ophold til handlede kvinder.

De fleste kvinder indkvarteres dog i Københavnsområdet, hvis der er tale om længere perioder, enten i Reden Internationals specialiserede krisecenter eller på et af Dansk Røde Kors' asylcentre. Enlige kvinder under Udlændingesservices forsørgelse har altid mulighed for at blive indkvarteret på Kongelunden Kvindecenter i Dragør (tidligere Center Fasan) i den udstrækning, der er plads (maks. kapacitet 40 kvinder). Flertallet af de handlede kvinder har valgt at bo her. Interviews med lederen og en af de handlede kvinder på centret peger på, at nogle ser det som en fordel, at der er kvinder med meget forskellige baggrunde (herunder ikke-handlede kvinder), hvormed kvinderne ikke føler sig stigmatiseret som handlede eller prostituerede. For andre kan Kongelunden Kvindecenter forekomme utrygt, fordi centret ikke er bemandet i aftentimerne og i weekendene, ligesom beliggenheden er ret isoleret. Nogle få foretrækker derfor at bo på et af de krisecentre, som CMM har indgået aftale med, eller eventuelt privat. I alle tilfælde, bliver udlændinge med ulovligt ophold altid tilknyttet et asylcenter, og de kan derfor gøre brug af Dansk Røde Kors' tilbud på lige fod med andre beboere på asylcentre, ligesom de kan modtage tilsvarende tilbud organiseret af krisecentret. Alle udlændinge under Udlændingesservices forsørgelse har i øvrigt adgang til nødvendig sundhedsbehandling og handlede udlændinge har en udvidet adgang til sundhedsbehandling.

⁴⁷ Udlændingelovens §26 a.

Blandt de handlede kvinder, der vælger at bo under mere private rammer, vil valget ofte falde på Reden Internationals døgnbemandede krisecenter, som ligger på en ikke offentlig adresse. Her er der mere tilsyn med, hvor beboerne opholder sig og en forpligtigelse til at være del af fællesskabet og deltage i forskellige tilbud. Krisecentret er åbent for kvinder, der er vurderet handlet af Udlændingesservice, kvinder med lovligt ophold og andre der ikke har ønsket kontakt med myndighederne (sidstnævnte finansieres med private midler)⁴⁸. CMM modtager refusion fra Udlændingesservice for ophold for kvinder, der er under Udlændingesservices forsørgelse og de udgifter, der pålægges Reden International i forbindelse med indkvartering af disse kvinder, dækkes af den bevilling Reden International modtager fra CMM.

Foreningen Christians Venner har endvidere etableret et Safe House for handlede kvinder, hvor flere af de personer, der er identificeret handlet og under Udlændingesservices forsørgelse, har valgt at bosætte sig eller kommer fra tid til anden⁴⁹. Foreningen modtager dog ingen støtte under handlingsplanen og er således udelukkende baseret på private midler og frivilligt arbejde. Særligt afrikanske kvinder, som har fået kendskab til foreningen via deres netværk, har valgt at benytte de faciliteter, der hér tilbydes. Ud over bosted, er der it- og sprogundervisning, håndarbejdeundervisning m.v. Mange kommer også i foreningens Safe House for at mødes med ligesindede under uformelle rammer.

Mulighed for at søge om asyl

Personer, der er vurderet handlet og er i Danmark uden lovligt ophold, har i øvrigt mulighed for at søge asyl. Der er ikke i udlændingeloven en særlig bestemmelse om opholdstilladelse til handlede udlændinge. Handlede udlændinge kan derimod søge om asyl, hvis de frygter for forfølgelse fra bagmænd eller andre i deres hjemland. Asylmyndighederne vurderer på baggrund af forholdene i den enkelte sag, hvorvidt betingelserne for asyl er opfyldt, det vil sige om den enkelte er konkret og personligt forfulgt, eller om den pågældende er i en reel risiko for at blive udsat for overgreb i hjemlandet. Hvis en udlænding, der har været udsat for menneskehandel - og på denne baggrund risikerer forfølgelse m.v. i sit hjemland og ikke vil kunne opnå den nødvendige beskyttelse fra hjemlandets myndigheder - vil den pågældende kunne meddeles asyl her i landet (udlændingelovens §7). Ved siden af asylsystemet har en handlet udlænding mulighed for at få opholdstilladelse, hvis væsentlige hensyn af humanitær karakter afgørende taler for det (udlændingelovens §9 b, stk.1), f.eks. hvis udlændingen lider af en meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom. Herudover kan der gives opholdstilladelse, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor (udlændingelovens §9c, stk.1).

Derudover er det efter udlændingeloven muligt at udstede et visum eller en midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, der er blevet handlet, med henblik på at den pågældende kan vidne mod bagmænd i forbindelse med efterforskning eller behandling af en straffesag om menneskehandel. I disse situationer gives det midlertidige ophold af hensyn til efterforskningsarbejdet.

⁴⁸ Samlet set har Reden Internationals døgnbemandede krisecenter en kapacitet på 12 pladser, men i snit bor der 4-8 kvinder.

⁴⁹ Foreningen Christians Venners Safe House har 8 faste pladser, men mange bor der ikke permanent.

Normalt er det i forbindelse med, at der skal fastsættes en udrejsefrist, at Udlændingesservice tager stilling til, om en udlænding er handlet og dermed kan få en refleksionsperiode. I sager, hvor der er søgt om asyl, er det således først, hvis en udlænding får endeligt afslag på asyl og dermed skal udrejse, at spørgsmålet om refleksionsperiode og tilbuddet om forberedt hjemsendelse bliver aktuelt. Hvis der under Udlændingesservices behandling af asylsagen kommer oplysninger frem om, at en udlænding er handlet, træffer Udlændingesservice allerede afgørelse om handelsspørgsmålet på dette tidspunkt. Dermed får udlændingen adgang til de udvidede tilbud, der omfatter handlede udlændinge.

Tabellen herunder giver et overblik over udfaldet af de afsluttede sager for personer vurderet handlet af Udlændingesservice. Som det fremgår, vælger over halvdelen af de handlede ikke at tage imod tilbuddet om forlænget refleksionsperiode og kun 10 personer har rent faktisk gennemført den forberedte hjemsendelse. Udlændingesservice oplyser endvidere, at 33 af de i alt 83 personer, som de samlet har vurderet handlet i perioden 31. august 2007 til 16. maj 2010, har søgt asyl enten inden eller efter Udlændingesservice har vurderet dem som ofre for menneskehandel. Det svarer til 39,7 % af sagerne.

Tabel 5: Oversigt over status på afsluttede sager vedrørende voksne udlændinge vurderet handlet af Udlændingesservice⁵⁰:

Status	Antal
Opholdstilladelse	3 ⁵¹
Gennemført forberedt hjemsendelse	10
Forsvundet under behandling af asylsag	5
Forsvundet i 2. fase af refleksionsperioden	12
Udrejst el. forsvundet i 1. fase af refleksionsperioden	35
I alt	65⁵²

Personer med lovligt ophold har ifølge handlingsplanen i princippet ret til samme støtte, rådgivning og hjælp i forbindelse med hjemrejse, som personer uden lovligt ophold får under refleksionsperioden og den forberedte hjemsendelse. Eftersom de som udgangspunkt kan blive tre måneder i landet, er de dog

⁵⁰ Kilde: Udlændingesservice. Tallene gælder sager fra 1. august 2007 – 16. maj 2010.

⁵¹ To asyltilladelser efter udlændingelovens §7, stk. 2. og en familiesammenførings-tilladelse.

⁵² Grunden til, at det samlede antal sager er lavere end i tabel 4, er, at visse sager fra 2007-2009 ikke er færdigbehandlede.

ikke underlagt Udlændingesservices forsørgelse. Det er derfor CMM/de sociale organisationer, der skal tilbyde denne støtte. For EU-borgere kan mulighederne for alternativ forsørgelse i Danmark også indgå som en del af støtten til at komme på fode. Der er dog meget få handlede med lovligt ophold, der har taget imod tilbud om hjælp fra CMM. Konkret har 4 identificerede kvinder fra Øst-europa (3 fra Rumænien og 1 fra Ungarn) været indkvarteret på Reden Internationals Krisecenter i mellem 4 og 36 dage.

Reintegration

Forberedt hjemsendelse for udlændinge under Udlændingesservices forsørgelse (uden lovligt ophold)

Aftalen med IOM om forberedt hjemsendelse

I 2008 indgik Udlændingesservice et (til at begynde med) et-årigt pilotprojekt med Organisation for Migration (IOMs) regionale kontor i Helsinki med henblik på "information, forberedt hjemsendelse og reintegration af sårbare migranter fra Danmark". Kontrakten dækker udelukkende udlændinge under Udlændingesservices' forsørgelse.

IOM er en af de væsentligste organisationer, der beskæftiger sig med migration på globalt niveau. Organisationen har opbygget en solid erfaring indenfor bekæmpelse af menneskehandel, navnlig for så vidt angår forebyggelse og beskyttelse. IOM kontoret i Helsinki koordinerer aktiviteter vedrørende migration, herunder menneskehandel, i de nordiske lande og tilbyder endvidere forbindelser til et bredt netværk af aktører, såsom IOM landekontorer, FN organisationer, andre internationale organisationer, offentlige myndigheder i mange forskellige lande og NGO'er.

Pilotprojektet skulle oprindeligt gennemføres fra januar til december 2008, men blev siden forlænget til februar 2010. En ny kontrakt med IOM er indgået frem til slutningen af 2010. I pilotfasen var det tiltænkt, at projektet skulle have kapacitet til at stå for forberedt hjemsendelse af 50 personer (20 voksne og 30 mindreårige). I den anden fase (marts - december 2010) er rammen sat til i alt 40 personer (20 voksne og 20 mindreårige).

Kontrakterne for begge faser lægger vægt på, at der iværksættes en individuel og kontekstafhængig hjemsendelsesproces gennem:

- a) Individuel formidling af information
- b) Individuelt hjemsendelsestiltag og støtte til reintegration, og
- c) Koordination og samarbejde mellem de involverede parter.

Rollefordeling mellem CMM og IOM

Begge faser har taget udgangspunkt i en rollefordeling mellem IOM og Udlændingesservice, hvor det er Udlændingesservice der afgør, hvilke personer der kan komme i betragtning i henhold til den danske lovgivning, og hvor Udlændingesservice modtager personernes samtykke til at deltage i den forberedte hjemsendelse. Udlændingesservice bidrager endvidere til at facilitere den forberedte

hjemsendelse med henholdsvis IOM og CMM. I praksis, er det CMM der vejleder den enkelte person og sikrer modtagelse af skriftligt samtykke.

Lige så snart CMM kender til en identificeret person, som gerne vil vende hjem, får IOM nogle grundlæggende data om personen, men de foretager sig ikke noget nævneværdigt, før de har modtaget et hjemsendelsesskema⁵³ fra CMM. Skemaet inkluderer relevante detaljer vedrørende uddannelse, sundhedsforhold, bolig og beskæftigelsesbehov.

Reintegrationsplanens indhold

Forberedelserne i forbindelse med hjemsendelse er udviklet af IOM sammen med CMM og den handlede person og indeholder en personlig hjemsendelsesplan og transitassistance samt assistance ved modtagelsen. Disse bliver tilpasset den enkeltes behov og den kontekst, som vedkommende vender tilbage til.

Mulige komponenter af IOMs reintegrationsplaner for voksne inkluderer: Foreløbig indkvartering på et herberg/reintegrationscenter, psykosocial hjælp, medicinsk hjælp, assistance til at starte en lille virksomhed, erhvervspraktik og uddannelse inklusiv erhvervsrettet uddannelse. Siden marts 2010, får alle hjemvendte et tidsbegrænset månedligt beløb og muligheden for tilskud til bolig og støtte til at få en indkomst. De samlede omkostninger for hver enkelt reintegrationsplan bliver aftalt mellem IOM og Udlændingetjenesten fra sag til sag.

I sager, som forløber normalt, assisterer IOM med transit og modtagelse. Reintegration finder typisk sted sammen med den lokale NGO og den overordnede kontrol foretages af det lokale IOM landekontor.

Ifølge IOMs kontrakt med Udlændingetjenesten har IOM som udgangspunkt forpligtiget sig til at holde sig orienteret om den hjemsendte voksne i tre måneder (sometider længere). IOM holder sig orienteret via telefonopkald til den hjemsendte voksne og til den instans, som sørger for assistance.

Støtte til hjemsendelse af handlede med lovligt opholdsgrundlag

For så vidt angår personer med lovligt opholdsgrundlag i Danmark (det vil sige primært EU-borgere og personer med opholdstilladelse i EU-lande) er det CMM, der har ansvaret for at foretage vurderingen af, om der er tale om et offer for menneskehandel. Det er ligeledes CMM, der har ansvaret for at hjælpe med hjemsendelsen, hvis personer ønsker dette. Der kan desuden ydes støtte til at finde alternativ forsørgelse i Danmark for dem, der måtte foretrække det. CMM og de sociale organisationer, der indgår i handlingsplanen, er gradvist ved at opbygge et godt samarbejde med NGO'er i flere af de lande, som kvinderne typisk kommer fra (bl.a. Rumænien, Italien, Spanien), så de kan bistå kvinderne, når de kommer tilbage. Indtil videre er der dog få, der har taget imod tilbuddet om hjælp. Nogle har kun ønsket at få hjælp til en flybillet hjem (6 personer), andre har ønsket, at CMM formidlede kontakt til en NGO, men det er kun i 2 tilfælde, at CMM har kendskab til, at kvinden rent faktisk har gjort brug af tilbuddet om støtte herfra.

⁵³ AVR Form.

Med hensyn til muligheden for at få hjælp i Danmark har CMM forsøgt at udforske mulighederne for at etablere et samarbejde med danske virksomheder, der havde givet udtryk for, at de gerne ville hjælpe denne målgruppe. Det viste sig dog at være vanskeligt at konkretisere i praksis bl.a. pga. manglende dansk kundskaber og andre færdigheder, men også fordi de handlede kan have svært ved umiddelbart at tilpasse sig et regulært arbejde, hvor de har faste mødetider osv. På baggrund af de erfaringer, har CMM på det seneste bevæget sig hen imod en anden model, der går ud på at gøre brug af mentorordninger. CMM har således i samarbejde med Reden International søgt efter frivillige mentorer til gruppen af handlede kvinder. Herudover har CMM lavet aftale med Kvininfo om forsøgsvis at kunne gøre brug af deres mentorordning. En kvinde er p.t. ved at få etableret kontakt til to frivillige mentorer.

6.2 Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution

I det følgende vurderes beskyttelsesindsatsen i forhold til de fire evalueringskriterier: effektivitet/målopfyldelse, relevans, nytte/bæredygtighed og omkostningseffektivitet.

6.2.1 Effektivitet/målopfyldelse i forhold til beskyttelsesindsatsen - kvinder i prostitution

Af handlingsplanen fremgår det, at regeringen og satspuljepartierne vil styrke indsatsen for de handlede kvinder. Dette skal bl.a. gøres ved at etablere en ny og effektiv organisering af arbejdet både centralt og lokalt og ved at styrke det støttende arbejde for kvinderne, mens de opholder sig i landet, og når de er rejst hjem.

Målrettet indsats

Evalueringen viser, at indsatsen for handlede kvinder er styrket betydeligt, og at der nu i forhold til kvinder foregår en målrettet og effektiv indsats, der overordnet hviler på et godt samarbejde mellem CMM, Udlændingesservice/ Integrationsministeriet og politiet. Disse aktører har bl.a. etableret en ny og effektiv organisering af arbejdet både centralt og lokalt, og der er igangsat de i handlingsplanen beskrevne tiltag i forhold til det støttende arbejde, identifikationen, rehabiliteringsperioden og den forberedte hjemsendelse. De aktiviteter, der er beskrevet i handlingsplanen i forhold til beskyttelsesindsatsen af kvinder, er dermed gennemført.

I det følgende vurderes effektiviteten og målopfyldelsen i forhold til de enkelte dele af beskyttelsesindsatsen til kvinder i prostitution, det vil sige henholdsvis identifikation (herunder det opsøgende og støttende arbejde), refleksionsperioden (rehabilitering) og reintegration/forberedt hjemsendelse.

Identifikation

Øget antal personer vurderet handlet

*Antallet af personer, som er identificeret som handlede, er steget siden 2007, specielt hvad angår udlændinge med lovligt opholdsgrundlag*⁵⁴. Det kan skyldes, at fænomenet er blevet mere udbredt, men efter al sandsynlighed hænger det også sammen med følgende forbedringer, som er direkte afledt af implementeringen af handlingsplanen:

- 1) Mange flere aktører er opmærksomme på problematikken end tidligere.
- 2) Der er klarere procedurer for, hvad de involverede aktører skal gøre, hvis de kommer i kontakt med en potentielt handlet person (politi, asylsystem, sundhedsmyndigheder m.fl.).
- 3) Aktørerne er blevet bedre til at indsamle tal for identificerede ofre gennem et effektivt dataindsamlingsystem.

Om antallet af identificerede handlede kun er "toppen af isbjerget" er svært at vurdere. På et CMM organiseret "gå hjem møde" for advokater for nylig blev det eksempelvis angivet, at der dagligt i København sigtes en afrikansk kvinde. Disse kvinder er givetvis ikke alle sammen handlet, men historien peger på, at antallet af ofre potentielt set kan være endnu højere, end det vi ser i dag.

Metodeudvikling

En af de første udfordringer i arbejdet med at støtte og hjælpe ofrene er at få defineret og identificeret målgruppen. Som allerede påpeget i evalueringen af den første nationale handlingsplan, er definitionen af menneskehandel i Palermo Protokollen ikke helt entydig, idet der både tales om udnyttelse, tvang og begrebet "en sårbar stilling". Selvom den danske lovgivning skelner mellem menneskehandel og rufferi, har hverken de sociale organisationer eller politiet nogensinde opereret med en klar adskillelse af de to begreber i deres arbejde⁵⁵.

Siden den anden nationale handlingsplan er der dog sket en vis udvikling hen imod en mere præcis afgrænsning af målgruppen og en skarpere adskillelse mellem udenlandske prostituerede i al almindelighed og de handlede, som ikke kun findes i prostitutionsmiljøet. *Evalueringsholdet vurderer således, at de metoder og redskaber CMM har udviklet, i høj grad bidrager til en mere ensartet og systematisk tilgang i forhold til målgruppen.*

Hindringer i forhold til identifikation af potentielle ofre

Samtidig står det også klart, at selve identifikationsprocessen kan være langvarig, og at de sociale organisationer derfor som udgangspunkt er nødt til at have en strategi, hvor de favner bredere i det opsøgende arbejde for overhovedet at nå frem til den primære målgruppe. Der er således en lang række årsager, der gør, at de handlede kvinder ikke vil stå frem og lade sig identificere: De opfatter ikke sig selv som handlet, de er bange for bagmændene, de er bange for myndighederne, de har oparbejdet gæld til bagmændene, forsørgerpligten overfor familiemedlemmer fastholder dem i prostitution, fordi de ikke kan se andre

⁵⁴ Jf. Tabel 4: Oversigt over identifikation af potentielt handlede og personer vurderet handlet.

⁵⁵ COWI, Evaluering af handlingsplanen til bekæmpelse af kvindehandel 2006.

alternativer osv. Der konstateres endvidere et særligt fænomen, der gør sig gældende i forhold til mange vestafrikanske, herunder navnlig nigerianske, kvinder, hvor afrikansk voodoo – også kaldet juju – bruges som et magtmiddel til at fastholde kvinder i prostitution.

Det tager således lang tid for socialarbejderne at opbygge den nødvendig tillid til kvinderne, førend de vil åbne op for deres historier og socialarbejderne gradvis vil kunne vurdere, om der er tale om ofre for menneskehandel. I øvrigt anerkender handlingsplanen også, at de fleste udenlandske kvinder i prostitution er udnyttet og dermed kan have behov for særlig støtte.

Opsøgende og støttende arbejde

Ud fra den betragtning, viser evalueringen at *det opsøgende arbejde*, der er foretaget under handlingsplanen lever op til hensigten, eftersom socialarbejderne har været i kontakt med et stort antal udsatte kvinder, hvoraf nogle senere også er vurderet handlet. Det opsøgende arbejde har i høj grad bygget videre på de erfaringer og de kompetencer, der var udviklet fra den første handlingsplan, hvilket har været en stor styrke, fordi de involverede organisationer og personer kendte miljøet i forvejen, havde opbygget netværk osv.

I forhold til at komme i kontakt med gruppen af udenlandske prostituerede ser evalueringsholdet navnlig en fordel i, at man har kunnet trække på personer med stor kulturel forståelse. Reden International har således et team af kulturmedarbejdere med forskellig kulturelle baggrunde (Bosnien, Rumænien, Letland, Sydamerika, Canada), hvilket uden tvivl har været en stor gevinst i forhold til at komme i kontakt med kvinder fra gadeprostitutionen, idet man har kunnet etablere en mere umiddelbar kontakt. Ligeledes har samarbejdet med Michelle Mildwater fra Hope Now, der har stor indsigt i afrikansk kultur, været en stor force i forhold til at komme i kontakt med de nigerianske prostituerede, som er en af de primære målgrupper. Kompetencecenter Prostitution og Pro Vest har også efter en lang og ihærdig indsats formået at komme ind i thai klinikker, som ellers er meget lukkede.

Den klare opgavefordeling mellem organisationerne har desuden ført til, at socialarbejderne har været i stand til at arbejde mere systematisk i forhold til at nå ud til en stadig større del af målgruppen.

Gennem de to mødesteder i København og Fredericia er der endvidere skabt et sted, hvor kvinder kan komme for at få hjælp og rådgivning i forhold til en række konkrete problemer. Ud fra antallet af besøgene, som er rapporteret tilbage til CMM, må disse initiativer siges at være en stor succes.

Det er således evalueringsholdets vurdering, at CMM og de sociale organisationer har leveret en særdeles effektiv indsats for at tilbyde støtte og rådgivning til et stort antal udsatte kvinder i det udenlandske prostitutionsmiljø i alle dele af landet.

Handlingsplanen har i øvrigt formuleret et delmål for det opsøgende arbejde, som er "at kunne tilbyde ofrene en mulighed for at komme ud af prostitutionsmiljøet og væk fra bagmændene". Umiddelbart kan det godt være vanskeligt at konkludere, at det opsøgende arbejde i sig selv har bidraget til opnåelsen af det-

te mål. Socialarbejderne har således understreget, at kvinderne ikke opfatter tilbuddet om en forberedt hjemsendelse som en reel mulighed for at komme ud af miljøet og væk fra bagmændene, hvilket også er afspejlet i, at få af dem der er identificeret handlet, rent faktisk tager imod og gennemfører et forløb om forberedt hjemsendelse. Samtidig er det også vigtigt for socialarbejderne at gå forsigtigt til værks ved ikke at stigmatisere kvinderne i en offerrolle. For socialarbejderne er det vigtigt, at de ikke bryder det tillidsfulde forhold ved at blive associeret med myndighederne og politiet, som kvinderne ofte er meget utrygge ved. ***Evalueringen viser således, at den sociale støtte generelt set i højere grad fokuserer på at gøre tilværelsen mere tålelig for de udenlandske prostituerede, end proaktivt at tilbyde dem andre konkrete muligheder, primært fordi de tilbud som findes, ikke opfattes som attraktive af kvinderne (dette beskrives yderligere nedenfor).***

Identifikation via politiaktioner

Både CMM/de sociale organisationer, politiet og Udlændingesservice understreger, at der er sket store forbedringer i samarbejdet mellem aktørerne, og at de fastlagte procedurer vedrørende politiaktioner i de fleste tilfælde følges. Socialarbejderne anerkender også, at der i flere politikredse har udviklet sig en langt bedre forståelse af menneskehandelsproblematikken og opmærksomhed på tilfælde, hvor der kunne være tale om ofre for menneskehandel. Dette har medvirket til, at flere personer er blevet identificeret, navnlig i forbindelse med politiaktioner. ***I forhold til selve identifikationen, er det dermed evalueringsholdets vurdering, at de primære aktører i fællesskab har været i stand til at fastsætte nogle mere effektive procedurer for, hvordan mulige ofre for menneskehandel kan identificeres og dermed hjælpes.***

Dog påpeger de sociale organisationer også, at det er meget forskelligt, hvor godt kendskab politiet i de forskellige politikredse har til CMM, og til indikatorerne og procedurerne i forhold menneskehandel. De sociale organisationer så gerne, at hele processen omkring politiaktionerne blev yderligere forbedret med henblik på at sikre bedre rammer for afhøringen og dermed bedre dataindsamling, samt en mere human tilgang, der tager højde for de potentielle ofres situation. De sociale organisationer fremhæver, at det vil være en fordel, hvis de i endnu højere grad blev integreret i processen ved (mere systematisk) at sidde med under afhøringerne som bisidder (hvis kvinden ønsker det) og/eller ved at få mulighed for at tale med kvinden inden afhøringen (når det kan nås). Det bemærkes i den sammenhæng, at politiet i Midtjylland har rigtig gode erfaringer med at afhøre potentielt handlede kvinder på krisecentre - en erfaring mange aktører er enige om, at man med fordel kunne udbrede til resten af landet. Det forudsætter imidlertid, at aktørerne bliver enige om, hvordan det kan tackles i praksis, herunder hvordan udgifterne til indkvartering på krisecentrene skal afholdes.

Tid til udredning (3 x 24 timer)

Generelt set angiver både socialarbejdere og politi, at det er en kæmpe udfordring at udrede sager med mulige ofre for menneskehandel indenfor de 3 døgn (3 x 24 timer), hvor de udenlandske prostituerede administrativt kan frihedsberøves i forbindelse med politiaktioner og lignende. Det er reelt ekstremt kort tid til at få talt med personen (kvinden) og indhentet de informationer, der er nødvendige for at kunne vurdere, at vedkommende er handlet. Erfaringerne viser, at de færrest handlede personer opfatter sig selv som handlede. I mange tilfælde

fortæller kvinderne desuden en opdigtet historie til at begynde med, fordi de er bange, usikre på hvem der har adgang til oplysningerne, eller ikke ser sig selv som handlede. Herudover kan der være problemer med tolkningen under samtalerne osv. Det kan derfor ofte være vanskeligt på kort tid at nå frem til alle de nødvendige oplysninger, der kan belyse, om der er tale om et offer for menneskehandel.

Selvom evalueringen viser, at *Udlændingesservices vurdering af de sager, der forelægges med identifikationskemaer fra CMM, i langt de fleste tilfælde er i overensstemmelse med socialarbejdernes indstilling*, fremstår det derfor stadig som problematisk, at den tid der er afsat til at udrede sagerne, typisk kun er 3 døgn. I andre lande bruges typisk længere tid på selve identifikationen, mens de 30 dages forlængelse af udrejsefristen i Danmark er en refleksionsperiode, som er betinget af, at Udlændingesservice allerede har vurderet en person som handlet.

Evalueringen indikerer således, at de nuværende regler kan være en hindring i forhold til at nå målsætningen om at yde støtte og hjælp til ofre for menneskehandel, da nogle personer (og måske endda blandt de mest sårbare) risikerer ikke er blevet hjulpet, fordi man ikke kan sandsynliggøre deres status som handlet indenfor den givne tidsfrist. På baggrund af den viden og dokumentation der findes på området, som påviser, at ofre for menneskehandel ofte er dybt traumatiserede og at den endelige identifikation dermed må anses som en længere proces, *vurderer evalueringsholdet, at der er behov for se på mulighederne for at forlænge udredningsperioden og dermed en eventuel udskydelse af tidspunktet for politiets forelæggelse for Udlændingesservice af sager om ud- og afvisning af udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag, som potentielt kunne være ofre for menneskehandel.*

"Handlet til Danmark"

En anden central problemstilling i forhold til identifikationsprocessen og vurderingen af, om målsætningen om at hjælpe alle ofre for menneskehandel er opfyldt, hænger sammen med fortolkningen af følgende formulering i forordet til handlingsplanen: "Handlingsplanen omfatter alle mennesker, der handles til Danmark". Evalueringen viser, at der har været en del uklarhed om fortolkningen af ordlyden "handlet til". Integrationsministeriet og Udlændingesservice har om praksis for vurderingen oplyst, at handelsforholdet stadig skal være gældende, når vedkommende kommer til Danmark. Det udelukker dog ikke, at personen først har været handlet til et andet land.

Som følge af nogle sager, hvor personer som CMM/socialarbejderne har anset som handlet, efterfølgende er blevet vurderet ikke-handlet af Udlændingesservice, har mange aktører dog tilsyneladende fået det indtryk, at udelukkende personer handlet *direkte fra deres hjemland til Danmark* kan indgå i handlingsplanens tilbud. Denne misforståelse er muligvis blevet forstærket af, at Udlændingesservice på grund af forvaltningslovens regler om beskyttelse af personoplysninger ikke har kunnet give CMM og de sociale organisationer begrundelser for de afgørelser, hvor personer er vurderet ikke-handlet, fordi hverken CMM eller de pågældende organisationer er parter eller partsrepræsentanter i sagen. CMM er nu begyndt at bede personerne om at underskrive en samtykkeerklæ-

ring med henblik på bedre at kunne følge op på sagerne, men det har ikke været praksis indtil for nylig.

Utilsigtede virkninger af "handlet til" ordlyden

Evalueringen viser således, at den manglende klarhed vedrørende fortolkningen af ordlyden "handlet til Danmark" kan have haft nogle utilsigtede virkninger i forhold til handlingsplanens målsætninger. Dels kan der have været nogle tilfælde, hvor personer er vurderet ikke-handlet af Udlændingesservice, fordi det i identifikationsskemaet til Udlændingesservice ikke var beskrevet tilstrækkelig klart til at sandsynliggøre, at personen fortsat befandt sig i en situation som handlet. Det kan være sket som følge af, at CMM og de sociale aktører ikke har været opmærksomme på, at det var vigtigt at beskrive det fortsatte handelsforhold. Dertil kommer, at der efterfølgende kan have været tilfælde, hvor de sociale organisationer har undladt at indsende identifikationsskemaer til Udlændingesservice, fordi de fejlagtigt har antaget, at personen ikke kunne modtage hjælp i Danmark, da Danmark ikke var deres første ankomstland. ***Evalueringsholdet vurderer derfor, at der er behov for at sikre, at alle relevante aktører har en fælles forståelse af, hvilke objektive betingelser, der stilles for at være omfattet af den offentlige støtte til ofre for menneskehandel, herunder overveje en ændring af ordlyden "handlet til Danmark".***

Det skal samtidig fastslås, at personer som oprindeligt har været handlet til et andet land og efterfølgende frivilligt - det vil sige ikke som led i handlen - rejser til Danmark, efter de gældende regler ikke kan modtage de særlige tilbud om støtte og hjælp, som efter handlingsplanen omfatter handlede udlændinge her i landet. Dette er af de sociale organisationer blevet fremført som et menneskeretligt problem, idet disse personer stadig er utrolig sårbare og ofte ved et tilfælde er havnet det ene sted frem for det andet. Selvom det ikke som sådan er i strid med handlingsplanen, er det værd at understrege, at en tilbagevendelse til et andet land, som personen måske ikke har nogen særlig tilknytning til (i tilfælde hvor der er tale om et opholdsland, som personen har været handlet til) og hvor der er risiko for at blive forfulgt af bagmænd m.v., kan være meget belastende for en person, der har været handlet. ***I forhold til Danmarks generelle målsætning om at støtte ofre for menneskehandel, vurderer evalueringsholdet derfor, at det kunne være hensigtsmæssigt, at se nøjere på, om procedurerne for udsendelse af disse personer sker under hensynstagen til deres sikkerhed og rettigheder.***

Afkriminalisering af ofre for menneskehandel

En sidste problemstilling, som evalueringsholdet har noteret i forhold til identifikationsprocessen og vurderingen af, om den lever op til handlingsplanens målsætninger, vedrører spørgsmålet om strafbortfald for personer, der er vurderet handlet. Som reglerne er nu, kan anklagemyndigheden tage højde for det forhold, at personen har handlet under pres og straffen vil således i nogle tilfælde kunne bortfalde. I den sammenhæng er det dog centralt, at personen identificeres inden, der fældes dom. Evalueringen viser imidlertid, at CMM stadig ikke altid inddrages, når potentielle ofre kommer i kontakt med politi og andre myndigheder i situationer, hvor der ikke er tale om planlagte aktioner (hvis personen eksempelvis er anholdt for dokumentfalsk, ulovligt arbejde og lignende). Hvis først, der er afsagt dom, kan der være mulighed for at anke eller få sagen genoptaget, men en anke efter 14 dages fristen og genoptagelse forudsætter typisk, at der er kommet væsentligt nye oplysninger frem, som ikke var fremme i

forbindelse med den oprindelige afgørelse. Evalueringen viser desuden, at procedurerne for genoptagelsesansøgninger og anke kan forekomme temmelig uoverskuelige for de handlede, og at de muligvis heller ikke få tilstrækkelig med vejledning om, hvordan de kan gøre brug af disse procedurer.

I praksis er der således nogle ofre for menneskehandel, der kommer til at afsone deres dom – og som derved bliver "dobbelt-straffet". ***En utilsigtet konsekvens af dette, er, at ofre for menneskehandel risikerer at afholde sig fra at søge om hjælp af frygt for at blive straffet for en ulovlig handling, de har foretaget under pres eller tvang, eksempelvis at være indrejst på falske dokumenter.***

Denne problemstilling afspejler, at det er helt centralt, at der sættes kraftigt ind i forhold til at undervise politiet, så den enkelte betjent er opmærksom på indikatorerne på menneskehandel, og dermed lynhurtigt kan reagere ved at kontakte CMM, hvis vedkommende kommer i kontakt med mulige ofre for menneskehandel. Undervisning af anklagemyndighed og dommere forekommer ligeledes at være meget vigtige.

Derudover vurderer evalueringsholdet, at man bør ***overveje en lovændring, der kan gøre det lettere at sikre strafbortfald for handlede. De eksisterende ankeligheder forekommer således utilstrækkelige i forhold til beskyttelsen af denne særligt udsatte gruppes rettigheder.***

Rehabilitering (Refleksionsperiode)

Evalueringsholdet har noteret, at ændringen af udlændingeloven, der giver handlede personer en refleksionsperiode på mindst 30 dage, er i overensstemmelse med det minimumskrav for en restitutions- og betænkingsperiode, som er forskrevet i Europarådets konvention. Alle de involverede aktører anerkender endvidere, at der ligger en positiv signalværdi i, at der med den anden handlingsplan ligeledes er mulighed for, at refleksionsperioden forlænges op til i alt 100 dage.

Utilsigtede konsekvenser

I praksis viser evalueringen imidlertid, at ***det forhold at forlængelsen af refleksionsperioden er betinget af, at den handlede samarbejder med myndighederne om hjemrejsen, har flere utilsigtede konsekvenser:***

- 1) For det første, giver det anledning til en udbredt misforståelse blandt handlede personer om, at den forlængede refleksionsperiode afhænger af, at den handlede videregiver oplysninger til politiet for at bidrage til efterforskningen og er villig til at vidne mod bagmændene.
- 2) For det andet skaber den stress og usikkerhed hos den handlede, som i sin hårdt belastede situation efter 30 dage kan have svært ved at overskue at skulle tage stilling til om tilbuddet om forberedt hjemsendelse giver den fornødne sikkerhed og hvad det vil have af konsekvenser for personen.
- 3) Og endelig, viser erfaringerne, at nogle personer er meget bekymrede over, hvad myndighederne i hjemlandet får at vide om deres situation i forbin-

delse med, at der skal udstedes rejselegitimation (frygt for forfølgelse eller stigmatisering, mistillid pga. korruption m.v.).

Ofte fravælges tilbuddet om forlængelse af refleksionsperioden således eller de handlede springer fra undervejs. Der findes imidlertid også personer, der blot ønsker at komme hurtigt tilbage til det land, de kom fra. Der er etableret procedurer for, at Rigspolitiets Udlændingefdeling i de situationer kan forestå deres udrejse, da det vil være hurtigere end at inddrage IOM. Man kan have en formodning om, at en del af disse personer ryger tilbage i prostitutionsmiljøet eller ud i en anden sårbar situation.

Beskyttelse og støtte i refleksionsperioden

For så vidt angår de tilbud, der gives til de handlede i refleksionsperioden, vurderer evalueringsholdet, at de generelt set lever op til målsætningerne om at sikre beskyttelse og støtte til ofre for menneskehandel med hensynstagen til den enkeltes persons situation og behov.

Det beredskab, der findes indenfor Dansk Røde Kors' asylsystem i forhold til at arbejde med udsatte grupper, der har lidt psykisk og fysisk overlast, vurderes at være meget værdifuldt i forhold til at kunne yde støtte til de handlede. Der er således mulighed for at modtage en bred vifte af tilbud. Dansk Røde Kors centrene, der har handlede personer boende, har mulighed for at søge om en ekstra bevilling ved Udlændingesservice med henblik på, at have de fornødne ressourcer til at støtte disse personer, som kan have særlige behov. Dansk Røde Kors vurderer dog, at de administrative arbejdsgange er meget tunge - der skal søges hver 3. måned - og det er derfor mest i meget tunge sager, der gøres brug af den mulighed. Det bemærkes dog, at der via bevilling fra CMM er skabt mulighed for at ansætte en sygeplejerske på kvindecentret i en periode, således at der ikke skal ansøges om ekstra bevilling i hver enkelt sag. Alt i alt udgør Dansk Røde Kors' neutralitet og professionalisme et centralt element i beskyttelsesindsatsen under handlingsplanen, men samarbejdet og sparringen med de mere specialiserede organisationer er samtidig også vigtig.

NGO'erne værdsætter samarbejdet med Kompetencecenter Prostitutions personale, der fungerer som overordnede kontaktpersoner for de personer, der er vurderet handlet. Det bemærkes dog, at der er afsat for kort tid til møder mellem kontaktpersonen og den handlede for reelt at få mulighed for at opbygge et tæt og tillidsfuldt forhold. Nogle har i stedet opbygget en sådan relation til andre, f.eks. personale på krisecentrene, men det bør sikres, at alle reelt har mulighed for at få en tæt rådgiver.

Udvikling af et parallelsystem

Desuden tyder meget på, at der kunne være ***behov for en bedre vejledning vedrørende de forskellige opholdsformer- fordele og ulemper ved disse osv.*** Det er således bekymrende, at så mange personer forsvinder og muligvis går under jorden, samtidig med at mange ikke benytter de muligheder, der kan være for at få beskyttelse via asylsystemet.

Samtidig er der tilsyneladende ved at udvikle sig et parallelt system, hvor både identificerede og ikke (officielt) identificerede kvinder henvender sig til NGO'er, udenom det officielle system, for at få støtte til eksempelvis hjemsendelse, hvilket finansieres af NGO'ernes egne indsamlede midler (udenom hand-

lingsplanen). Dette tyder på, at det nationale system der er etableret, ikke til fulde formår at yde den fornødne støtte til gruppen af handlede kvinder.

Evalueringsholdet har erfaret, at Foreningen Christians Venner, til trods for at den har været under kritik for dens brug af noget uortodokse metoder, nyder en vis tilslutning blandt handlede kvinder. De interviews, som evalueringsholdet har haft med foreningens ledelse og brugere, peger på, at foreningen tilbyder en helhedsorienteret og langsigtet støtte til kvinderne. En støtte som ofte strækker sig fra før identifikationsprocessen til selve reintegrationen i Danmark (for dem, der har fået opholdstilladelse) eller i hjemsendelseslandet, hvor foreningen forsøger at opretholde kontakten med kvinderne. Christians Venner har således tilsyneladende formået at skabe konkrete resultater i form af kvinder, som har opnået opholdstilladelse med hjælp fra foreningen⁵⁶ (3 kvinder har opnået dette ved hjælp af advokatbistand m.v.) og anden form for støtte, der vurderes som relevant af kvinderne. Men i og med, at der ikke gives nogen offentlig finansiel støtte til foreningen, kan der heller ikke føres tilsyn med dens Safe House - og det til trods for, at flere handlede kvinder reelt benytter stedet og bor dér.

Evalueringsholdet vurderer, at det vil være hensigtsmæssigt, at der skabes klarere rammer for og beskrivelser af, hvordan nye aktører og tilbud - som formår at levere relevante alternativer til det etablerede system - kan støttes.

Få udlændinge med lovligt opholdsgrundlag benytter tilbuddene

For så vidt angår udlændinge med lovligt ophold, er der meget få personer, der benytter sig af muligheden for at modtage støtte fra CMM og de sociale organisationer. Det er blevet påpeget af socialarbejderne, at det somme tider paradoksalt nok forekommer mest hensigtsmæssigt at hjælpe kvinderne med at blive registreret som prostituerede, så de kan komme til at høre under den danske sygesikring. Derved kan de få adgang til de støtteforanstaltninger, der findes for danske prostituerede, som kan forekomme mere attraktive end de tilbud, der findes indenfor rammerne af Handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel. Dette stiller socialarbejderne i et alvorligt dilemma, men afspejler, at der ikke er tilstrækkelig viden og overblik over, hvilke tilbud der kunne være egnede til målgruppen og hvad de økonomiske rammer for at yde støtte til dem er. ***Evalueringsholdet vurderer derfor, at der er behov for at præcisere, hvilken støtte der kan ydes til ofre for menneskehandel, der ikke falder under Udlændingeservices forsørgelse.***

Evalueringen viser i øvrigt, at der i det hele tager mangler rammer for, hvordan udenlandske prostituerede med lovligt opholdsgrundlag kan støttes. Hvad enten de er handlede el ej, befinder disse kvinder sig i en yderst sårbar position, hvor de kan have svært ved at arbejde sig hen imod alternative forsørgelse ved at komme ind på det ordinære arbejdsmarked, fordi der ikke findes særlige indsatser rettet mod denne gruppe.

⁵⁶ Det gælder bl.a. den første handlede afrikanske kvinde, der fik asyl i 2007.

Reintegration (forberedt hjemsendelse)

Overordnet set, vurderer evalueringsholdet, at Udlændingesservices kontrakt med IOM bidrager til opfyldelse af målene i handlingsplanen vedrørende forberedt hjemsendelse.

De fleste aktører anerkender, at det kan være meget relevant at bruge IOM til den forberedte hjemsendelse i kraft af den ekspertise samt det internationale netværk, som organisationen har udviklet. Mange af de sociale aktører påpeger dog samtidig, at det ikke altid er mest hensigtsmæssigt, at IOM står for hjemsendelsen, navnlig i lande hvor de ikke selv har kontor og er mindre godt forankret.

Manglende landeforankring som muligt problem

Der har i den forbindelse især været en del kritik af IOMs indsats i Nigeria, hvilket også har været fremført i de danske medier. Denne evaluering har ikke haft mulighed for at vurdere, om den konkrete kritik i forhold til Nigeria er velunderet. Det konstateres dog, at Udlændingesservice suspendede de forberedte hjemsendelser til Nigeria i en periode, medens der blev gennemført en fact finding mission i Nigeria. Missionen mundede ud i en rapport, som ikke fandt noget belæg for de anklager, der har været rettet mod IOMs samarbejdspartner i Nigeria⁵⁷. Derudover har evalueringsholdet bemærket, at nogle af de oplysninger der har været gengivet i pressen på det seneste, ikke giver et retvisende billede af den aktuelle situation, idet der slet ikke været gennemført nogen forberedte hjemsendelser til Nigeria under den nuværende handlingsplan, selvom der gives indtryk heraf i medierne. Evalueringen tyder dermed på, at der muligvis også kan være opbygget nogle myter om forberedt hjemsendelse til bl.a. Nigeria, som (kan) afholde(r) potentielle ofre for at deltage i den forberedte hjemsendelse.

Det forekommer således oplagt at få gennemført en ekstern evaluering af de forberedte hjemsendelser via IOM, dels fordi der er behov for at få foretaget en dybdegående analyse af virkningerne af støtten, og dels fordi det vil give mulighed for at få genetableret tilliden til ordningen.

Højt frafald

Resultaterne fra den første fase af den forberedte hjemsendelse (marts 2008 – februar 2010) indikerer, at der er et højt frafald (ca. 66 %). Derved var der relativt få af de potentielle modtagere, som faktisk modtog det fulde udbytte af den hjælp, som de havde ret til.

I første fase (marts 2008 til februar 2010) fik IOM besked om, at der var 29 personer, som havde mulighed for at benytte sig af ordningen. Alle var kvindelige ofre for menneskehandel, men der var også to uledsagede mindreårige og to, som var blevet myndige, mens deres sag blev behandlet. Reelt har kun 10 handlede personer gennemført den forberedte hjemsendelse, heraf ingen mindreårige⁵⁸. IOM har således i flere tilfælde stået med færdige reintegrationspla-

⁵⁷National Agency for the Prohibition of Traffic in Persons and Other related Matters (NAPTIP), som er en offentlig institution med ansvar for bekæmpelse

⁵⁸ Dog har IOM ifølge Integrationsministeriet stået for at organisere hjemrejsen for den ene af de to mindreårige.

ner, og hvor den handlede har valgt at forlade tilbuddet uden at den forberedte hjemsendelse er gennemført (2 udlændinge er f.eks. forsvundet henholdsvis 1 og 2 dage før den planlagte udrejse, og 12 udlændinge efter de 30 dages refleksionsperiode⁵⁹).

Tabellerne herunder giver et overblik over de opnåede resultater i forbindelse med aftalen om forberedt hjemsendelse med IOM⁶⁰.

Tablet 6: Antal personer, der har indgået aftale om forberedt hjemsendelse og antal gennemførte hjemsendelser:

	2008	2009	2010 ⁶¹	I alt
Indgået aftale om forberedt hjemsendelse	12	15	2	29
Gennemført forberedt hjemsendelse	3	7	0	10

Tablet 7: Antal hjemsendelser pr. land:

Hjemsendelser per land	2008	2009	2010	I alt
Brasilien	1	1	0	2
Nigeria (til Østrig)	1	0	0	1
Uganda	1	0	0	1
Rumænien	0	3	0	3
Letland	0	1	0	1
Uganda (til Portugal)	0	1	0	1
Thailand	0	1	0	1

⁵⁹ Kilde: Udlændingesservice.

⁶⁰ Kilde: IOM, Helsinki.

⁶¹ Dækker udelukkende perioden 1. jan. 2010-28. feb. 2010, hvor pilotprojektet sluttede. Disse sager blev videreført til projektets anden fase. Kilde: IOM Helsinki.

Tabel 8: Indgåede aftaler om forberedt hjemsendelse pr. hjemsendelsesland⁶²:

Land	Hjemsendt	I refleksionsperiode	Frafald	I alt
Østrig ⁶³	1	0	0	1
Brasillien	2	0	0	2
Etiopien	0	0	1	1
Elfenbenskysten	0	0	1	1
Letland	1	0	2	3
Nigeria ⁶⁴	0	1	7	8
Portugal	1	0	0	1
Rumænien	3	0	0	3
Spanien ⁶⁵	0	0	4	4
Thailand	1	0	1	2
Uganda ⁶⁶	1	1	1	3
I alt	10	2	17	29

IOM bemærker yderligere, at flere personer er faldet fra på et meget sent tidspunkt (når rejsedokumenterne og reintegrationsforberedelserne var klar). IOM angiver, at dette ikke er usædvanligt (denne praksis forekommer også i asylsager). Ifølge IOM er der derfor behov for at styrke forberedelsesprocessen, herunder, især CMMs interaktion med personen, som skal have en forberedt hjemsendelse. IOM og andre aktører angiver, at der er en række mulige bagvedliggende faktorer, der kan forklare den høje frafaldsprocent, herunder:

- Personens behov for at overvinde de problemer, som førte til udvandring i først omgang.
- Karakteren af trafficking oplevelserne (herunder den form for udnyttelse og den psykologiske magt, bagmændene udøver).
- Manglen på risikovurdering⁶⁷ og risikobegrænsende foranstaltninger.

⁶² Hjemland eller bosættelsesland (i tilfælde hvor personen har haft opholdstilladelse og bopæl i andet land end hjemlandet).

⁶³ Nigerianske borgere med østrigsk opholdstilladelse. Kilde: IOM Helsinki

⁶⁴ Den ene sag fra Nigeria, der var igangsat i første fase blev videreført i fase 2, men blev aflyst 2 dage før den planlagte hjemsendelse. Kilde: IOM Helsinki.

⁶⁵ 3 nigerianske borgere og 1 fra Ecuador. Kilde: IOM Helsinki.

⁶⁶ Den ene sag fra Uganda, der var igangsat under fase 1 er overført til fase 2. Kilde: IOM Helsinki.

- Tidsfaktorer (længden af tid til refleksion).
- Resultaterne af rehabiliteringsprocessen
- Incitament til rådighed til at vende hjem (og kvaliteten og relevansen af denne assistance der er til rådighed). Kvaliteten af den rådgivning, der gives, og evnen til at opbygge fortrolighed og tillid (inklusiv i hjemlandet).

Forbindelsen mellem refleksionsperiode og reintegrationen

Udlændingesservice' kontrakt med IOM fastslår, at IOMs rolle forudsætter samarbejde med NGO'er og offentlige myndigheder i hjemlandet, udarbejdelse af familie vurderinger samt monitorering gennemført af det pågældende IOM landekontor. IOM Helsinki har oplyst, at de fungerer som bindeled til de danske myndigheder og sociale organisationer med henblik på at effektivisere støtten, mens IOMs landekontorer er ansvarlige for implementering og monitoreringen af den enkelte persons reintegrationsplan.

Evaluering viser, at det er vigtigt, at der er en tydelig praktisk sammenhæng mellem støtten, som de handlede modtager i refleksionsperioden i Danmark og den efterfølgende reintegration i deres hjemland. Kontrakten beskriver procedurer, der kan sikre, at de involverede parter informerer hinanden. Disse procedurers effektivitet afhænger dog af en række faktorer, herunder hvorvidt IOM i samarbejde med modtageren af støtten og CMM formår at udvikle en relevant og realistisk reintegrationsplan, samt hvilken kapacitet IOMs landekontor og partnere i hjemsendelseslandet besidder. Den høje frafaldsprocent vidner om, at ordningen ikke fungerer optimalt. ***Evalueringsholdet anbefaler derfor, at der foretages en mere dybdegående analyse af årsagerne til frafaldet i forbindelse med forberedt hjemsendelse.*** En sådan analyse bør indeholde overvejelser omkring den rolle IOM landekontorerne og de lokale NGO partnere spiller, da de har en fremtrædende rolle i forhold til at bedømme *det* realistiske i reintegrationsplanen.

Risikovurdering som en del af hver enkelt sag

Ud fra den information evalueringsholdet har kunnet indsamle, foretages der på nuværende tidspunkt ikke en konkret risikovurdering af IOM i hver enkelt sag. Generelt set, har de danske asylmyndigheder ansvar for at vurdere, hvorvidt en udlænding risikerer forfølgelse eller overgreb til hjemlandet. I kraft af IOMs særlige ekspertise vedrørende menneskehandel vurderer evalueringsholdet imidlertid, at en supplerende risikovurdering foretaget af IOM vil være et nyttigt værktøj til at identificere institutionelle og personlige faktorer m.v., som er relevante i forbindelse med hjemsendelse af handlede personer. En IOM-risikovurdering vil således kunne indgå som en del af de danske asylmyndigheders vurdering af de eventuelle risici, der er forbundet med hjemsendelsen. ***Det anbefales således, at en IOM-risikovurdering indgår som en del af standard pakken i planlægningen af den forberedte hjemsendelse.***

De seks eksempler på rapporter, som evalueringsholdet har haft lejlighed til at gennemgå, illustrerer tydeligt vigtigheden af at sikre tillid og fortrolighed i forhold til den person, som skal vende tilbage, samt denne persons egne ønsker om

⁶⁷ Ifølge Udlændingesservice har IOM for nylig taget initiativ til at etablere procedurer for at fortage risikovurdering.

at overholde kontakten⁶⁸. De seks rapporter viser endvidere, at en opfølgning gennem en tremåneders periode er for kort tid til at finde sikre indikationer på, om reintegrationsprocessen har været en succes eller ej. *Evalueringsholdet anbefaler derfor, at virkningerne af støtten til reintegration på mellemlangt sigt undersøges. Dette kunne muligvis gøres i samarbejde med andre lande, som samarbejder med IOM om forberedt hjemsendelse.*

Mulighed for hjemsendelse via NGO'er

NGO'erne efterlyser muligheden for, at de i visse tilfælde (i lande hvor de har et stærkt netværk osv.) kan komme til at stå for den forberedte hjemsendelse – også når det gælder personer under Udlændingenservices forsørgelse, hvilket i princippet allerede er muligt, men ikke gøres i praksis.

Nogle af organisationerne har allerede en vis erfaring med at yde støtte til hjemsendelse for så vidt angår personer med lovligt ophold, men også i forhold til personer der ikke ønsker en "officiel" forberedt hjemsendelse. Støtten har eksempelvis gået ud på at hjælpe med at organisere hjemrejsen, etablere kontakt til NGO'er i hjemsendelseslandet, yde økonomisk støtte til opstart af indkomstgenererende aktiviteter og løbende telefonisk opfølgning og vejledning. *NGO'erne efterlyser i den forbindelse en fælles database over akkrediterede samarbejdspartner NGO'er i forskellige lande, ligesom de gerne så, at midler fra handlingsplanen i begrænset og velbegrundet omfang, kan anvendes til studieture/fact finding i udlandet for at opbygge netværk og undersøge relevante forhold i relation til hjemsendelser.*

6.2.2 Relevans i forhold til beskyttelsesindsatsen - kvinder i prostitution

Mandlig prostituerede som en del af målgruppen

Handlingsplanens beskyttelsesindsats fokuserer i høj grad på kvinder i prostitution, hvilket skyldes, at de hidtil har udgjort den største gruppe af handlede personer. Erfaringer fra andre lande viser dog, at flere og flere mænd også handles til prostitution. Evalueringsholdet finder derfor, at det ville være relevant at udvide beskyttelsesindsatsen i prostitutionsmiljøet til i højere grad at også omfatte mænd. De sociale organisationer påpeger, at den mandlige prostitution foregår meget mindre åbenlyst, bl.a. ved at kontakten til kunderne ofte etableres på nettet, hvilket gør det vanskeligt at lave opsøgende arbejde. *Evalueringen viser således, at der er behov for at udvikle mere viden om mandlig prostitution og metoder til at lave opsøgende arbejde blandt mandlige prostituerede.*

Opsøgende og støttende indsats

Det høje antal (potentielt handlede) personer, som frekventerer de mødesteder og sundhedsklinikker, som er støttet under handlingsplanen, samt det store antal massageklinikker, som socialarbejderne har mulighed for at besøge regelmæssigt, vidner om, at *de sociale organisationer har været i stand til at tilbyde en støtte, der er relevant for kvinderne og som efterspørges af kvinderne.*

Tilsvarende vurderes det af evalueringsholdet at den tilbudte uvildig støtte og rådgivning fra socialarbejdere til kvinder, der tilbageholdes af politiet eller på

⁶⁸ Seks eksempler på IOM AVR rapporter udleveret af CMM. Alle personlige detaljer var fjernet.

anden vis er i kontakt med myndigheder i Danmark (f.eks. via asylsystemet), er yderst relevant for de implicerede personer.

Manglende incitamenter til at tage imod tilbud

Evalueringen viser dog også, at der mangler klare incitamenter både i form en mere overbevisende beskyttelse mod bagmændene og en mere konkret hjælp til at finde andre forsørgelsesmuligheder efter hjemsendelsen, hvis man skal have flere potentielt handlede personer til selv at ønske at blive identificeret som handlede.

Socialarbejderne, der er i kontakt med kvinderne, oplyser således, at tilbuddet om forberedt hjemsendelse ikke forekommer attraktivt for kvinderne, da de ikke kan se, hvordan det skal løse deres problemer i forhold til trusler fra bagmænd, afbetaling gæld til disse, forsørgelsesbyrde i forhold til familiemedlemmer i hjemlandene osv.

De sociale organisationer peger endvidere på, at den måde refleksionsperioden er tilrettelagt på, ikke tager tilstrækkelig højde for den situation, de handlede befinder sig i. De sociale organisationer påpeger således, at der som regel er tale om dybt traumatiserede og psykisk nedbrudte mennesker, og at de i restitutionperioden (refleksionsperioden) derfor primært har brug for trykke rammer og ro. For mange vil det derfor være vanskeligt efter 30 dage at skulle forpligte sig til at deltage i forskellige tilbud og overskue konsekvenserne af deres samtykke om at samarbejde med myndighederne om hjemsendelse. ***På baggrund af disse erfaringer, vurderer evalueringsholdet, at det vil være hensigtsmæssigt at overveje at ændre reglerne, således at personer, der vurderes handlede automatisk tildeles 100 dages refleksionsperiode.***

Behov for diversificerede og individualiserede tilbud

Evalueringen viser også, at der er tale om en meget heterogen målgruppe og at der dermed er behov for differentierede tilbud i refleksionsperioden. Dansk Røde Kors' tilbud uddannelses- og praktiktillbud vurderes generelt at være rimelig gode og velegnet for mange, idet de giver mulighed for at udvikle noget basis viden indenfor forskellige områder og på forskellige niveauer, ligesom der både er mulighed for at følge praktiske og mere boglige moduler. Disse tilbud er dog ikke altid relevante i forhold til den reintegrationsplan, der skal udarbejdes i forbindelse med den forberedte hjemsendelse. Der er således behov for en mere systematisk afdækning af de færdigheder og kompetencer, der kunne være relevante i hjemsendelseslandene med henblik på at komme ud over de sædvanlige "stereotype" tilbud.

Evalueringsholdet vurderer således, at der er behov for at udvikle en bredere vifte af konkrete uddannelses- og beskæftigelsestilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes i refleksionsperioden med henblik på i højere grad at imødekomme deres specifikke behov (og de muligheder der er i hjemlandene). Det gælder i særlig grad for personer med lovligt opholdsgrundlag i Danmark, idet tilbuddene til denne gruppe i dag er uklare og mangelfulde.

IOM reintegrationsplaner

Det har ikke indenfor rammerne af evalueringen været muligt at muligt at vurdere de enkelte reintegrationsplaner, men generelt set kan man sige, at disse planer vil være mest relevante for personer, der har været inddraget i processen og som aktivt deltager i udarbejdelsen af handleplanen, fordi de planlagte tiltag

i så fald vil tage udgangspunkt i personens egne behov og ønsker om at skabe sig en ny tilværelse. Relevansen af reintegrationsplanerne vil også, alt andet lige, være højere i lande, hvor IOM har et kontor, som har et indgående kendskab til den specifikke kontekst og et velfungerende samarbejde med NGO'er med kapacitet til at yde en støtte, der kan imødekomme de hjemsendtes behov.

Eftersom IOM har kontorer i mange (men ikke alle) lande, er det evalueringsholdets vurdering, at IOM er bedre rustet end eksempelvis danske NGO'er til at levere og følge op på den støtte, der ydes i forbindelse med den forberedte hjemsendelse. Hjemsendelse og reintegration af ofre for menneskehandel indgår desuden i IOMs mandat indenfor migrationsområdet.

Personlig inddragelse i forberedelsen af hjemsendelsen

De grundlæggende principper, som den forberedte hjemsendelse er baseret på og som er beskrevet i kontrakten mellem IOM og Udlændingesservice (se under afsnittet vedrørende beskrivelse), er efter evalueringsholdets vurdering relevante. De sociale organisationer påpeger dog, at reintegrationsplanen i praksis med fordel kunne udarbejdes på en måde, der i højere grad inddrager de handlede. Organisationerne oplever, at det er vigtigt, at der på et tidligt stadie etableres en personlig kontakt mellem de personer, der skal stå for at hjælpe med hjemsendelsen og reintegrationen, og modtagerne af støtten med henblik på at opbygge tilliden. Ligeledes fremhæves det, at der er behov for at gøre tilbuddene i reintegrationsplanen meget mere præcise og konkrete for målgruppen. Mange af dem er analfabeter og har behov for at høre om nogle konkrete eksempler og erfaringer fra tidligere hjemsendte personer (dvs. "succeshistorier"), se billeder af hvor det er de skal bo osv.

IOM er blevet opmærksom på, at inddragelsen af de handlede personer skal forbedres i refleksionsperioden. IOM har således allerede taget initiativ til visse forbedringer, såsom mulighed for at de handlede via Skype og telefonsamtaler kan komme i kontakt med de organisationer i hjemsendelseslandene, som IOM har aftaler med. IOM har ligeledes udarbejdet et vejledningsnotat til socialarbejderne i Danmark med information om hvilke ydelser, der tilbydes.

Siden kontrakten om forberedt hjemsendelse er indgået med IOM, er der etableret et lille kontor i København. Såfremt dette kontor har kapacitet til det, kan det være relevant at overveje, om kontrakten med IOM kan ændres til at udgå herfra med henblik på at lette samarbejdet med CMM og de personer, der skal hjemsendes.

Mulighed for opholdstilladelse

Evalueringen viser i øvrigt, at mange aktører ser muligheden for at opnå en midlertidig opholdstilladelse som noget, der reelt kunne få flere handlede til at forlade prostitutionsmiljøet og deres bagmænd.

Som anført ovenfor under afsnit 6.1 er der allerede mulighed for at søge asyl, hvis en handlet udlænding frygter forfølgelse i hjemlandet (udlændingelovens §7), humanitær opholdstilladelse på grund af meget alvorlig fysisk eller psykisk sygdom (udlændingelovens §9 b) eller hvis "ganske særlige grunde taler herfor" (§9 c, stk.1). Derudover er det efter udlændingeloven muligt at udstede et visum eller en midlertidig opholdstilladelse til en udlænding, der er blevet handlet, med henblik på at den pågældende kan vidne mod bagmænd i forbindelse med

efterforskning eller behandling af en straffesag om menneskehandel. I disse situationer gives det midlertidige ophold af hensyn til efterforskningsarbejdet, når anklagemyndigheden vurderer det nødvendigt. **Disse muligheder for at opnå opholdstilladelse i henhold til gældende regler er dog tilsyneladende ikke kendt blandt de sociale organisationer og socialarbejderne.** Der er således hidtil ingen udlændinge, der har fået midlertidig opholdstilladelse (§9 c, stk.1) med henblik på at vidne mod bagmænd eller på anden måde deltage i efterforskningen eller i en straffesag - i 2009 samt perioden januar-april 2010⁶⁹.

Derudover fremgår det af de interviews, som evalueringsholdet har afholdt med handlede kvinder, at det ikke er alle ofre for menneskehandel, der er interesseret i at starte nyt liv i Danmark. De har til gengæld et stort behov for en periode med ro, hvor der er mulighed at restituere og udvikle sine kompetencer. **Evalueringssholdet vurderer, at der er behov for at foretage en grundig undersøgelse af, om udlændingeloven i tilstrækkelig grad giver mulighed for at beskytte handlede personer, der vidner mod deres bagmænd.**

6.2.3 Nytte og bæredygtighed i forhold til beskyttelsesindsatsen - kvinder i prostitution

Begrænsede langsigtede virkninger

Evalueringen viser, at de langsigtede virkninger af handlingsplanens beskyttelsesindsats er begrænsede, eftersom få personer tager imod tilbuddet om støtte til forberedt hjemsendelse eller får opholdstilladelse via asylsystemet. Man kan dermed have en formodning om, at en del forbliver i en situation, hvor de er handlet eller udnyttet, hvad enten de frivilligt vælger at udrejse eller de går under jorden og lever i Danmark som illegale immigranter. **Ikke desto mindre, vurderer evalueringssholdet, at det opsøgende og støttende arbejde har haft stor værdi, dels fordi mange kvinder har modtaget en eller den anden form for støtte, men også fordi indsatsen gør det muligt at indhente information om og finde bedre løsningsmodeller i bekæmpelsen mod menneskehandel.**

Behov for mere opfølgning

Det er ikke muligt at vurdere bæredygtigheden af den forberedte hjemsendelse indenfor denne evaluering, men flere aktører finder, at den nuværende praksis, hvor ofre for menneskehandel får tre måneders støtte, når de er hjemsendt, er utilstrækkelig og at der er behov for mere opfølgning over en længere periode (som en form for coaching). **Det anbefales således, at det overvejes om opfølgningen efter hjemsendelsen skal støttes længere end 3 måneder.**

IOM-Helsinki er i princippet i stand til at kontakte landekontorerne meget hurtigt, men mangler viden om reintegrationsmulighederne i de enkelte lande, herunder om hvilke relevante NGO'er og myndigheder der findes i forhold til en given sag, Det er først, når der sendes en konkret anmodning fra CMM, at den

⁶⁹Ifølge Udlændingeregistret pr. 10. juni 2010. Dog tages der generelt forbehold for, at Udlændingeregistret er et journaliserings- og sagsbehandlingssystem og ikke et statistiksystem, hvorfor statistikker baseret herpå er behæftet med usikkerhed. Kilde: Integrationsministeriet.

konkrete forberedelse går i gang og derved forsinkes processen unødigt. *Evalueringsholdet anbefaler derfor, at det foreslås, at IOM udvikler en database, der er tilgængelig på nettet, og som indeholder information om IOM kontorer, samarbejdspartere, og hvad de kan bidrage med i forhold til reintegrationsplanen (en form for ydelseskatalog).*

I forhold til EU-borgene viser evalueringen, at støtten har været rimelig fragmenteret og ugenomsigtig. CMM har gjort nogle spæde forsøg på at få EU-borgere hjulpet i det regulære jobmarked, hvorefter man har fundet ud af, at en mentorordning kunne være en større hjælp til at begynde med. *I den forbindelse vurderer evalueringsholdet, at det vil være relevant at trække på erfaringer fra Reden Internationals Exit program for udenlandske kvinder (men ikke handlede) og "brobygger projekter" for danske og udenlandske prostituerede.*

6.2.4 Omkostningseffektivitet i forhold til beskyttelsesindsatsen - kvinder i prostitution

Det har ikke indenfor rammerne af denne evaluering været muligt at gennemgå de udførende organisationers detaljerede budgetter for det opsøgende og støttende arbejde. Det er imidlertid *evalueringsholdets vurdering, at der er ydet en særdeles stor indsats i forhold til de ressourcer, der har været stillet til rådighed.* De NGO'er, der er indgået kontrakter med, er kendetegnet ved et meget stort engagement og en høj grad af frivilligt arbejde. Organisationerne har således typisk leveret et større output end de kontraktligt er forpligtet til.

For så vidt angår den forberedte hjemsendelse, beløber de gennemsnitlige omkostninger pr. modtager sig til ca. 10.000 US\$ eller 55.000 kr., når man inkluderer IOMs driftsomkostninger samt hjemsendelsespakken i sig selv. På trods af, at de fleste omkostninger vedrører de konkrete hjemsendelsessager, viser evalueringen imidlertid, at *den høje frafaldsprocent reducerer den samlede omkostningseffektivitet. Det er navnlig tilfældet, når frafaldet sker sent i processen (hvis reintegrationsplan allerede er udarbejdet, osv.).*

Som følge heraf har Udlændingesservice sørget for, at der er indbygget flere incitamenter i anden fase af samarbejdet med IOM, herunder et månedligt beløb til at dække almindelige fornødenheder. Men trods dette, vurderer evalueringsholdet, at der er behov for en mere dybdegående analyse af omkostningseffektiviteten i IOMs ydelser, hvilket bør indgå som en del af en generel evaluering af ordningen vedrørende den forberedte hjemsendelse.

6.3 Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til kvinder i prostitution

- Det anbefales, at der ses på mulighederne for at forlænge udredningsperioden og dermed en eventuel udskydelse af tidspunktet for politiets forelægelse for Udlændingesservice af sager om ud- og afvisning af udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag, som potentielt kunne være ofre for menneskehandel.

- Det anbefales, at det sikres, at alle relevante aktører har en fælles forståelse af, hvilke objektive betingelser, der stilles for at være omfattet af den offentlige støtte til ofre for menneskehandel, herunder overveje en ændring af ordlyden "handlet til Danmark".
- Det anbefales, at der ses nøjere på, om procedurerne for udsendelse af personer, som oprindeligt har været handlet til et andet land og siden er kommet til Danmark, sker under hensynstagen til deres sikkerhed og rettigheder, i særdeleshed hvis der er tale om mindreårige.
- Det anbefales, at undervisningsindsatsen i forhold til politiet styrkes med henblik på at sikre, at CMM konsekvent kontaktes, når udlændinge med indikatorer på menneskehandel kommer i kontakt med politiet, det vil sige ikke kun i relation til politiaktioner.
- Det anbefales, at overveje en lovændring, der kan gøre det lettere at sikre strafforfald for handlede, som har udført en strafbar handling under tvang. De eksisterende ankemuligheder forekommer således utilstrækkelige i forhold til beskyttelsen af denne særligt udsatte gruppes rettigheder.
- Det anbefales, at Udlændingetjenesten forenkler procedurerne for at Dansk Røde Kors' asylcentre kan ansøge om ekstra bevilling, når de indkvarterer handlede personer.
- Det anbefales, at handlede personer gives en bedre vejledning vedrørende de forskellige opholdsformer og tilbud i refleksionsperioden.
- Det anbefales, at der skabes klarere rammer for og beskrivelser af, hvordan nye aktører og tilbud - som formår at levere relevante alternativer til det etablerede system - kan støttes.
- Det anbefales, at præcisere, hvilken støtte der kan ydes til handlede, der ikke falder under Udlændingetjenestens forsørgelse.
- Det anbefales, at der gennemføres en evaluering af de forberedte hjemsendelser via IOM. Evalueringen bør navnlig se på: Årsagerne til frafald, IOM landekontorer og NGO partners rolle samt virkninger af støtten. Evalueringen kan muligvis gennemføres i samarbejde med andre lande, som samarbejder med IOM om forberedt hjemsendelse.
- Det anbefales, at udvikle mere viden om mandlig prostitution og metoder til at lave opsøgende arbejde blandt mandlige prostituerede.
- Det anbefales, at overveje at ændre reglerne således, at personer der vurderes handlede, automatisk tildeles 100 dages refleksionsperiode.
- Det anbefales, at udvikle mere målrettede uddannelses- og beskæftigelses-tilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes i refleksionsperioden med henblik på i højere grad at tage højde for deres specifikke behov og forudsætninger.

- Det anbefales, at der foretages en grundig undersøgelse af, om udlændingeloven i tilstrækkelig grad giver mulighed for at beskytte handlede personer, der vidner mod deres bagmænd.
- Det anbefales, at det overvejes om opfølgningen efter hjemsendelsen skal støttes længere end 3 måneder.
- Det anbefales, at det foreslås, at IOM udvikler en database, der er tilgængelig på nettet, og som indeholder information om IOM kontorer, samarbejdspartere, og hvad de kan bidrage med i forhold til reintegrationsplanen (en form for ydelseskatalog).
- Det anbefales, at der i udviklingen af tilbud til handlede med lovligt opholdsgrundlag i Danmark trækkes på erfaringer fra Reden Internationals Exit program for udenlandske kvinder og "brobygger projekter" for danske og udenlandske prostituerede.

6.4 Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige

I det følgende beskrives beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige, både med og uden lovligt opholdsgrundlag, med udgangspunkt i de tre faser, som beskyttelsesindsatsen indeholder: identifikation, rehabilitering og reintegration.

Identifikation

Koordinering af indsatsen

På baggrund af Dansk Røde Kors' indsats i forhold til udenlandske uledsagede mindreårige i al almindelighed og erfaringer med støtte til handlede børn under den første handlingsplan, har CMM indgået en kontrakt med Dansk Røde Kors om, at der stilles en projektmedarbejder til rådighed med hovedansvar for koordineringen af samarbejdet med relevante aktører i forhold til mindreårige

Medarbejderen står også for udredning af sager, hvor der er indikationer på, at mindreårige kan være handlet. Koordineringen af samarbejdet med relevante aktører består i høj grad i at etablere et nært samarbejde med de myndigheder, som typisk kommer i kontakt med de mindreårige, herunder navnlig politi, kriminalforsorgen og sociale døgnvagter, så de bliver opmærksomme på potentielt handlede udenlandske børn og unge de kommer i kontakt med. Målet for det koordinerende arbejde er, at myndighederne straks kontakter CMM/Dansk Røde Kors' projektmedarbejder, når de kommer i kontakt med mindreårige, som viser tegn på, at de kunne være handlede

Uledsagede mindreårige uden lovligt opholdsgrundlag

Alle uledsagede mindreårige udlændinge uden lovligt ophold i Danmark sendes normalt til Dansk Røde Kors' modtagercenter Sjælsmark (tidligere var det Center Gribskov). Dansk Røde Kors' projektmedarbejder er også tilknyttet dette center. Dermed er der mulighed for, at identifikationsprocessen kan foregå rimelig systematisk, da alle medarbejdere på modtagercentret er bekendte med indikatorerne for menneskehandel. Efterhånden som der er kommet stadig flere uledsagede mindreårige til Danmark i de senere år, er der oprettet flere nye børnecentre, således at der nu findes fire Dansk Røde Kors børnecentre ud over

modtagercentret. Efter modtageopholdet, fordeles de mindreårige ud på disse centre, hvor de bor mens deres asylsag bliver vurderet. Der lægges derfor også vægt på, at personalet på disse centre får kendskab til indikatorerne på børnehandel, eftersom de ikke altid manifesterer sig i det første møde med den mindreårige. Såfremt det vurderes, at der er indikatorer, der peger på menneskehandel, begynder selve udredningen, som ofte kan være langvarig, når det drejer sig om mindreårige. Hvis der er klare indikationer på menneskehandel, sendes et identifikationsskema til Udlændingesservice via CMM.

Repræsentant ordning

I forbindelse med de ændringer, der blev foretaget i udlændingeloven med henblik på at implementere handlingsplanen, er der iværksat nye initiativer, som ikke alene omfatter mindreårige, der mistænkes at være handlet, men alle uledsagede mindreårige. Et af de to initiativer, som også kan have indflydelse på selve identifikationsprocessen, er, at der udpeges en personlig repræsentant for alle uledsagede mindreårige, uanset om den mindreårige søger om asyl eller ej⁷⁰. Hvis der er stærke indikationer på, at der er tale om en handlet mindreårig, stilles der særlige krav til, at der hasteudpeges en professionel repræsentant (med relevant uddannelse og erfaring) f.eks. en socialrådgiver. Repræsentanten fungerer som midlertidig værge, der er med til at tage beslutninger om de valg, der skal træffes sammen med den mindreårige. I tilfælde hvor den mindreårige ikke er i stand til selv at tage en beslutning, kan repræsentanten træffe beslutninger på barnets vegne, men det sker kun i sjældne tilfælde, typisk hvis der er tale om børn i en meget ung alder.

Mindreårige med lovligt ophold

Identifikationen af potentielt handlede mindreårige med lovligt ophold i Danmark foregår mindre systematisk end i sager, hvor der er tale om mindreårige under Udlændingesservices forsørgelse og dermed Dansk Røde Kors' ansvar. Der er gradvist blevet etableret procedurer for, at CMM via hotlinen bør kontaktes af politi og myndigheder, hvis der er mistanke om børnehandel. Indtil videre, har dette dog ikke haft så store praktiske implikationer, enten fordi der ikke har været nogen sager eller fordi politi og myndigheder ikke har været opmærksomme på indikatorerne. Mindreårige med lovligt opholdsgrundlag er hjemkommunens ansvar i henhold til serviceloven og de aktører, der kommer i kontakt med denne gruppe mindreårige (kommune, social døgnvagt, politi m.fl.) er således ofte ikke opmærksomme på menneskehandelsproblematikken.

Dog er det etableret et godt samarbejde med Den Sociale Døgnvagt i København og sikrede institutioner i hovedstadsområdet, som efterhånden er blevet mere opmærksomme på indikatorer på børnehandel og derfor oftere kontakter Dansk Røde Kors' projektmedarbejder med henblik på at få udrett konkrete sager. Det kan imidlertid ofte være vanskeligt at tilbageholde potentielt handlede ret længe, hvis der ikke er foretaget en kriminell handling eller hvis personen er under den kriminelle lavalder på 15 år⁷¹ (og dermed ikke kan straffes). Kommunens sociale døgnvagt er altid til stede, når mindreårige afhøres af politiet, men hvis der ikke er noget lovligt grundlag for at tilbageholde personen, vil afhøringen typisk være hurtigt overstået og på det grundlag vil det sjældent være muligt at vurdere, om der kunne være indikationer på menneskehandel.

⁷⁰ Udlændingelovens § 56 a, stk. 1.

⁷¹ Det bemærkes, at den kriminelle lavalder pr. 1. juli 2010 er nedsat til 14 år.

Ledsagede mindreårige Af nogenlunde de samme grunde, er der også nogle særlige udfordringer forbundet med identifikationen af potentielt handlede mindreårige, der er ledsaget af en voksen. Formelt set, er det vanskeligt for politiet at agere på en mistanke, hvis den mindreårige er ledsaget af en voksen, som kan dokumentere forældremyndighed eller værgemål.

Eftersøgning af forældre For så vidt angår uledsaget mindreårig er der gennemført en ændring i udlændingeloven, der udvider den gældende ordning om eftersøgning af forældrene til uledsagede mindreårige⁷². Lovændringen betyder, at der altid iværksættes en eftersøgning af forældre - hvad enten den mindreårige har søgt om asyl eller samtykker dertil - hvis det er i den mindreåriges interesse.

Ifølge CMM er der behov for, at det opsøgende arbejde i forhold til mindreårige styrkes i takt med, at der bl.a. i den seneste tid er kommet flere mindreårige fra Østeuropa, som bl.a. fungerer som tiggere, lommetyve og givetvis også prostituerede - oftest under ledelse af en voksen, som sjældent er børnenes forældre, men en person, der har papir på, at vedkommende fungerer som "værge" for barnet. CMM har derfor planer om at udføre et projekt i København i sommeren 2010, der går ud på at foretage opsøgende arbejde i blandt mindreårige tiggere, lommetyper, prostituerede m.v.

Udlændingesservice har for nylig udarbejdet et flow chart, der giver en oversigt over sagsforløbet for uledsaget mindreårige udlændinge (se bilag 6).

Tabellen herunder giver et overblik over udredninger⁷³ og identificering af potentielt handlede mindreårige i perioden 2007 - 2010. Det skal bemærkes, at de specifikke identifikationskemaer for mindreårige først blev udarbejdet i ultimo 2008, og tallene før den periode er derfor behæftet en vis usikkerhed.

⁷² Udlændingeloven § 56 a, stk 9.

⁷³ Udredninger er foretaget ved en eller flere samtaler over længere tid (primært hvis den mindreårige er anbragt i dansk Røde Kors Regi).

Tabel 9: Oversigt over udredninger og identifikation af mindreårige potentielt handlede 2007-2010 (Kilde: CMM og Dansk Røde Kors):

	2007	2008	2009	2010
Udredninger	24	24	48	28
Indikatorer på menneskehandel	18	16	22	
Forelagt US		1	5	
Vurderet handlet af US		0	2	

Rehabilitering

Mindreårige uden lovligt ophold

Alle potentielt handlede uledsagede mindreårige udlændinge under Udlændingeservices forsyngelse indkvarteres på et af Dansk Røde Kors' centre for mindreårige. Her har de mulighed for at deltage i undervisning og fritidsaktiviteter, samt modtage støtte og rådgivning fra sundhedspersonale, pædagoger m.v.

Mindreårige med lovligt ophold

Eftersom de mindreårige EU-borgere hører under de sociale myndigheders ansvar, har Socialministeriet indgået aftale med den Sociale Døgnvagt og Københavns Kommune om at huse potentielt handlede mindreårige EU-borgere (på døgninstitution). I praksis har denne ordning dog endnu ikke været anvendt, da der ikke er fundet mindreårige med lovligt ophold, som er vurderet potentielt handlede. Den Sociale Døgnvagt påpeger, at det ofte vil være vanskeligt at fastholde de mindreårige på en åben døgninstitution. Der er i øvrigt lavet en aftale med Dansk Røde Kors om, at mindreårige EU-borgere, i de tilfælde hvor de har eksempelvis har udstået deres dom, men ikke kan hjemsendes hurtigt, kan indkvarteres på Dansk Røde Kors' børnecentre (gælder alle mindreårige og ikke kun handlede). Aktørerne fremhæver, at dette er en god ordning, fordi Dansk Røde Kors er bedre gearet til at håndtere udenlandske mindreårige i kraft af den erfaring, der er opbygget i forhold til at tackle netop denne gruppe samt det beredskab, der findes indenfor asylsystemet med tolkenetværk osv.

Udredningsperiode

Ifølge handlingsplanen og udlændingeloven skal de uledsagede mindreårige tilbydes en forberedt hjemsendelse, hvilket forudsætter, at det undersøges, hvem der kan modtage og tage vare på den mindreårige i hjemlandet. Eftersom selve eftersøgningen af forældre m.v. kan tage tid og nye oplysninger om handelsspørgsmålet kan komme frem i denne periode, er der i praksis ofte mere tid til at vurdere, om en mindreårig kan vurderes handlet, inden vedkommende skal udrejse.

Særlig beskyttelsesforanstaltninger for mindreårige potentielt handlede

Så snart en udredning går i gang - med henblik på at vurdere, om en mindreårig er handlet - informeres tilsynskommunen (kommunen hvor asylcentret ligger), som er den myndighed, der har ansvar for de unge. Når der er mistanke om handel, kan kommunen vælge at anbringe den mindreårige på en sikret institution eller en anden form for sikret indkvartering (eksempelvis sommerhus med stærk personale bemanding eller for mindreårige piger, kvindekrisecentre). Det vil typisk ske, hvis der er et særligt behov for beskyttelse fra bagmænd eller hvis den mindreårige ikke er indstillet på at lade sig beskytte og dermed udviser "selvskadende adfærd". Dog skal de mere indgribende tiltag først iværksættes, når andre muligheder er udtømte.

Reintegration

IOM aftale om forberedt hjemsendelse

Den aftale, der er indgået mellem Udlændingesservice og International Organization for Migration (IOM) om forberedt hjemsendelse dækker også mindreårige og personer, som var mindreårige, da de indrejste i Danmark. I henhold til ændringen af udlændingeloven i 2007 og handlingsplanen, har alle uledsagede mindreårige, der ikke får opholdstilladelse i Danmark, ret til et tilbud om en "veltilrettelagt og forsvarlig hjemsendelse, der indebærer at barnet i hjemlandet modtages af en organisation eller andre, der kan yde barnet særlig hjælp i forbindelse med tilværelsen i hjemlandet"⁷⁴.

Kontrakten med IOM gælder de første 30 børn, der identificeres, og indebærer særlige foranstaltninger til mindreårige, herunder genforening med forældre eller værge, skole eller erhvervsrettet uddannelse, midler til daglige fornødenheder, bolig på rehabiliteringscenter eller krisecenter, psykosocial støtte og sundhedsydelse om forberedt hjemsendelse. Opfølgningen fra IOM kører over en periode på seks måneder, når det gælder mindreårige. Ifølge IOM i Helsinki, fortsætter opfølgningen og kontakten ofte også ud over den periode.

Ingen mindreårige hjemsendt via IOM

Indtil videre har der ikke været gennemført forberedt hjemsendelser af mindreårige via IOM, idet de to mindreårige, der er blevet identificeret, har valgt at udrejse hurtigt⁷⁵. Grundlæggende er procedurerne for den forberedte hjemsendelse af de mindreårige nogenlunde de samme, som dem der gør sig gældende for de voksne. I tilfælde, hvor der skal foretages en forberedt hjemsendelse, er der dog en særlig forpligtigelse til at sikre, at den foregår på forsvarlig vis det vil sige i henhold til Europarådets Konvention, hvoraf fremgår, at det skal sikres, at der er etableret "passende omsorgsforanstaltninger"⁷⁶. Af konventionen fremgår det endvidere, at det er vigtigt, at der foretages en sikkerheds- og risi-

⁷⁴ Lov nr. 504 af 6. juni 2007 om ændring af udlændingeloven (Bekæmpelse af menneskehandel m.v.).

⁷⁵ Integrationsministeriet oplyser, at de to mindreårige oprindeligt havde taget imod tilbudet om forberedt hjemsendelse og at IOM stod for at forberede selve hjemrejsen for den ene, som dog valgte reintegrationsforløbet fra.

⁷⁶ Bekendtgørelse af Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel, art. 16, stk. 5.

kovurdering med henblik på at sikre, at en udsendelse ikke er i strid med barnets tarv⁷⁷.

6.5 Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige

I det følgende vurderes beskyttelsesindsatsen for så vidt angår mindreårige i forhold til de fire evalueringskriterier: effektivitet/målopfyldelse, relevans, nytte/bæredygtighed og omkostningseffektivitet.

6.5.1 Effektivitet/målopfyldelse i forhold beskyttelsesindsatsen - mindreårige

Etablering af procedurer for identifikation

Evalueringen viser, at beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige generelt set er styrket i forhold til den første handlingsplan, navnlig fordi der er blevet etableret klarere procedurer for identifikationsprocessen og udredningen i forhold til menneskehandel. Repræsentantordningen blev med ændringen af udlændingeloven udvidet til også at omfatte uledsagede mindreårige, der ikke søger asyl (tidligere gjaldt det kun asylansøgere). Eftersøgningsordningen blev ligeledes udvidet til også at omfatte børn, der ikke samtykker til eftersøgning (tidligere betinget af barnets eller repræsentantens samtykke). Disse ændringer - ikke mindst den systematiske udpegning af en repræsentant - giver således mulighed for at yde bedre støtte til alle uledsagede mindreårige, hvilket også giver bedre chancer for at få identificeret potentielt handlede mindreårige og dermed tilbyde dem den fornødne beskyttelse.

Evalueringsholdet vurderer, at det er en klar styrke, at ansvarsopgaverne vedrørende beskyttelsesindsatsen af de mindreårige er placeret i Dansk Røde Kors, hvor der er viden om udenlandske børn og den fornødne ekspertise med et stort beredskab af relevante fagfolk (pædagoger, psykologer, osv.).

Ud fra antallet af mindreårige, som er vurderet handlet siden august 2007 (to stk.), kan problemet med børnehandel umiddelbart forekomme at være til at overse. Derfor påpeger de sociale organisationer, at fokus på handel med mindreårige tilsyneladende ikke udgør en prioritet hos politiet, som angiveligt vil se højere tal, før der afsættes flere ressourcer til området. Problemet ved dette kan dog være, at man ikke får tilstrækkelig føling med og viden om målgruppen. Reelt viser indsatsen indenfor prostitutionsområdet således også, at en større ressourceallokering og bedre koordinering kan give mulighed for en bedre afdækning af området.

Kriminalisering af mulige ofre

Dansk Røde Kors/CMM oplyser desuden, at en del af de mindreårige, som de har været i kontakt med i med, har været placeret i fængsler og arresthuse bl.a. for at indrejse på falsk pas⁷⁸. For børn, der allerede er udsatte og sårbare, kan

⁷⁷ Ibid, art. 16, stk. 7.

⁷⁸ Blandt de 45 udredte sager i 2009 vedrørende mindreårige, oplevede 28 ifølge Dansk Røde Kors' projektmedarbejder i kortere eller længere varighed at være blevet placeret i et fængsel eller arresthus under Kriminalforsorgen.

<p>Behov for styrkelse af udredningskompetencerne</p>	<p>sådan en oplevelse være yderligere traumatiserende, og dermed forringes chancerne for at få etableret den nødvendige tillid og få de korrekte informationer.</p> <p>Evalueringen viser, at det generelt set er utroligt vanskeligt at få de mindreårige til at åbne op, fordi de ud over de mange gruopvækkende oplevelser, de har med i bagagen, ofte bærer en tung forsørgerbyrde i forhold til familie i hjemlandet. Noget andet karakteristisk ved de mindreårige, er, at deres historier ofte er meget komplekse og involverer flere forskellige problemstillinger (menneskehandel, migration, kriminalitet m.v.). Interview med børn kræver således særlig viden, og der er et stort behov for at udvikle ekspertise indenfor det område med henblik på at få etableret afhørings teknikker, der sikrer at information, som kan belyse sagerne indsamles, og at der samtidig tages hensyn til barnets rettigheder. <i>Evalueringsholdet vurderer derfor, at der er behov for at sætte ind med mere målrettet uddannelse og specialistviden til personer med ansvar for afhøring og udredning i sager, der vedrører mindreårige.</i> Det er dels vigtigt, at politiet er i stand til at tage de særlige hensyn, som er påkrævet, når man har med mindreårige at gøre, men ville derudover også være en god ide at forhåndsudpege og uddanne personer med kompetencer til at foretage udredninger af sager, der involverer mindreårige.</p>
<p>Graduerede indikatorer</p>	<p>En af de konkrete udfordringer man står overfor i forhold til identificeringen, er desuden, at sagerne ofte er svære at vurdere, fordi aktørerne er underlagt tavshedspligt og ikke må videregive personfølsomme oplysninger, medmindre de får en tilladelse dertil af den mindreårige. I sager, der endnu ikke er fuldt oplyst, vurderer Dansk Røde Kors, at man risikerer at sætte for meget over styr ved at indsende identifikationsskemaer for tidligt, da det ofte tager lang tid at sikre, at der er belæg for, at personen kan identificeres. <i>Flere af de centrale aktører påpeger, at det dermed ville være en fordel at bruge den hollandske model, hvor der inddrages flere indikatorer, som kan gradueres med henblik på at afspejle forskellige grader af handel og sårbarhed.</i> Modellen går ud på, at der gives points ud for en række forskellige indikatorer, som tillægges forskellig vægt. Når man når over 10 points, betragtes personen som handlet og er berettiget til en række tilbud. Sagen registreres desuden i en database og derefter er politiet forpligtet til at arbejde for at forhindre yderligere udnyttelse af den mindreårige. Denne tilgang kan således bidrage til at gøre det klarere, hvornår en konkret mistanke om handel med mindreårige skal indberettes og bidrage til en mere systematisk indhentning og deling af relevant information om potentielle ofre for menneskehandel⁷⁹.</p>
<p>Administrative hindringer i forhold til hurtig identifikation</p>	<p>Evalueringen tyder herudover på, at der opstår nogle bureaukratiske hindringer i forhold til, hvordan sager der involverer mindreårige, skal håndteres, fordi de som mindreårige hører under forskellige lovkomplekser (udlændingeloven, social lovgivning og eventuelt straffeloven). Politiet vil eksempelvis ofte være mere fokuseret på de kriminelle handlinger, der er begået af de mindreårige end på, at de mindreårige kan være ofre for udnyttelse eller tvang fra voksne bag-</p>

⁷⁹ For en nærmere beskrivelse se f.eks. Anke van den Borne, Karin Kloosterboer et al., *Investigating Exploitation. Research into trafficking in children in the Netherlands*, Amsterdam 2005 el. Red Barnets Rapport om handel med børn i Danmark 2006, Kortlægning og praksis, januar 2007.

	<p>mænd eller sågar deres egne forældre. Det øgede samarbejde, der er indgået mellem CMM/Dansk Røde Kors projektmedarbejderen og Den Sociale Døgnvagt og de sikrede institutioner udgør et stort fremskridt med hensyn til at få et overblik over potentielle sager, hvor mindreårige kan være ofre for menneskehandel. <i>Dog er der stadig behov for at afklare ansvar og pligter mellem de forskellige myndigheder. Især, er det vigtigt at overveje hvordan man kan tackle sager vedrørende personer under den kriminelle lavalder (under 15 år), som det ikke er muligt at udrede i forhold til menneskehandel, fordi der ikke er findes noget retligt grundlag for at tilbageholde dem.</i></p>
<p>Identifikationsprocedurer baseret på uformelt netværk</p>	<p>Det er endvidere værd at bemærke, at samarbejdet primært gælder københavnsområdet, hvor Dansk Røde Kors' projektmedarbejder har etableret et netværk og oftest kontaktes direkte (det vil sige uden om CMMs hotline). I de sager, har der været et godt samarbejde mellem personale på en given institution, repræsentanten og projektmedarbejderen, hvilket har gjort det muligt at iværksætte udredninger af de mindreårige <i>Indikatorerne for menneskehandel anvendes imidlertid ikke systematisk i forbindelse med politiets afhøring af mindreårige EU-borgere, og dermed kan der være sager med potentielle ofre, som CMM/Dansk røde Kors ikke får kendskab til.</i></p>
<p>Utilstrækkelig risikovurdering ved hjemsendelse</p>	<p>Blandt EU borgere, hvis sager er blevet udredt, er de fleste blevet afvist direkte fra fængsel eller sikrede institutioner efter udstået dom. Tilsyneladende er der dermed eksempelvis, ikke etableret kontakt til NGO'er i hjemlandet hvilket ville være hensigtsmæssigt ud fra den betragtning, at mindreårige har et krav på særlig beskyttelse, også selvom de ikke er vurderet handlet (i visse tilfælde måske blot fordi man ikke har kunnet vurdere den mindreåriges status pga. manglende oplysninger).</p>
<p>Andre risikogrupper</p>	<p>Et område, som der ikke har været ressourcer til at gå ind i under den nuværende handlingsplan, men som evalueringen viser, at det er <i>vigtigt at være opmærksom på, er den skærpede underretningspligt i servicelovens §153 i forhold til medfølgende børn til handlede kvinder.</i> Evalueringsholdet erfarer også, at familiesammenførte børn også kan udgøre en risikogruppe, idet man i visse kommuner eksempelvis har haft kendskab til sager, hvor børn mistænkes for at være udnyttet til at arbejde i Danmark med henblik på at forsørge familiemedlemmer i hjemlandet.</p> <p><i>Generelt set, peger aktørerne på, at kommunerne i takt med globaliseringen har fået mere og mere komplekse sager, som de ofte ikke er gearret til at håndtere. Derfor vurderer evalueringsholdet, at det er nødvendigt at styrke informations- og oplysningstiltag rettet mod kommunerne med henblik på at sikre, at de udenlandske børn, der befinder sig i deres kommune, modtager den fornødne beskyttelse og støtte.</i></p>

6.5.2 Relevans i forhold beskyttelsesindsatsen - mindreårige

Fokus under implementeringen af handlingsplanens beskyttelsesindsats har, for så vidt angår de mindreårige, primært været rettet mod børn med ulovligt opholdsgrundlag, der er blevet identificeret via asylsystemet, samt til en vis grad

mindreårige i prostitution. Denne strategi har været relevant i den forstand, at det er Dansk Røde Kors, der har fået tildelt ansvaret for at stå for den samlede gruppe af uledsagede mindreårige.

Opsøgende arbejde i forhold til mindreårige mangler

Erfaringer fra andre lande⁸⁰ viser dog, at der er i stigende grad udvikler sig forskellige former for udnyttelse af mindreårige i Europa, og der er derfor også en formodning om, at der kan være flere mindreårige potentielle ofre for menneskehandel i Danmark. ***Handlingsplanen har imidlertid indtil videre ikke indeholdt indsatser i forhold opsøgende arbejde rettet mod mindreårige.***

CMMs initiativ vedrørende gennemførelsen af et pilotprojekt i København forekommer at være et skridt i den rigtige retning, idet det vil kunne bidrage til viden om, hvordan man fremover vil kunne gribe den type arbejde an – også på baggrund af en vurdering af omfanget.

Behov for en landsdækkende indsats

Evalueringsholdet vurderer endvidere, at der er behov at sikre, at indsatsen i forhold til mindreårige gøres landsdækkende ved at etablere et beredskab med ansvar for opsøgende tiltag og identifikation.

6.5.3 Nytte og bæredygtighed i forhold beskyttelsesindsatsen - mindreårige

Evalueringen viser, at der er iværksat flere væsentlige initiativer med henblik på at fremme bæredygtigheden i beskyttelsen af mindreårige potentielle ofre for menneskehandel.

Nyttigt samarbejde etableret

Først og fremmest er der ***etableret et fast og konstruktivt samarbejde mellem relevante fagpersoner fra de organisationer, som udgør de primære interesser på området*** (Udlændingetjeneste, Dansk Røde Kors, Red Barnet, CMM m.fl.), hvilket gør, at det er blevet langt nemmere og hurtigere at rykke ud, når der har været konkrete sager. Dog er det også et meget sårbart beredskabssystem, da det i høj grad beror på nogle få enkeltpersoner.

Repræsentantordningen fremstår som en særdeles værdifuld ordning, fordi den kan sikre en uvildig støtte til barnet. Dog er der stadig nogle praktiske problemer med at få haste udpeget repræsentanter gennem Statsforvaltningen, men selve princippet er nu forholdsvis velforankret og velfungerende.

Flere aktører skal inddrages

Evalueringen viser, at mange andre relevante aktører, som potentielt kan komme i kontakt med handlede børn, stadig mangler viden om denne problemstilling. Der er derfor ***behov for at nå ud til en bredere skare af aktører, bl.a. opsøgende medarbejdere, natteravn samt jordmødre, kvindekrisecentre⁸¹, m.v..***

⁸⁰ I 2009 blev f.eks. 16 mindreårige vurderet handlet i Sverige. *Trafficking in Persons Report. 10th Edition.* US Department of State, June 2010.

⁸¹ Jordmødre og kvindekrisecentre kan være relevante i forhold til at sikre beskyttelse til børn af handlede kvinder, som befinder sig i en særlig sårbar situation.

Det er vanskeligt at konkludere noget entydigt om behovet for et specialiseret opholdssted for potentielt handlede med mere opsyn, da der indtil videre ikke har været så mange sager. Tilsynskommunerne har således tilsyneladende formået at finde alternative løsninger, der har fungeret. Hvis behovet bliver større, og der vil skulle etableres en mere permanent løsning, vil det efter evalueringsholdets vurdering være oplagt, at det fortsat var noget Dansk Røde Kors stod for, da de besidder de relevante kompetencer.

6.5.4 Omkostningseffektivitet i forhold beskyttelsesindsatsen - mindreårige

Evalueringen viser, at indsatsen i starten af handlingsplansperioden især har været fokuseret på at etablere procedurer, mens der i 2009 er gennemført et stort antal udredning. Generelt set, vurderer evalueringsholdet, at omkostningseffektivitet har været meget høj, hvilket blandt andet skyldes, at Dansk Røde Kors' asylsystem har nogle faciliteter og kompetencer, der har dannet en vel-egnet ramme for beskyttelsesindsatsen til de potentielt handlede mindreårige.

6.6 Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige

- Det anbefales, at der sættes mere målrettet ind i forhold til udvikling af specialistviden og -kompetencer blandt personer med ansvar for afhøring og udredning i sager, der vedrører mindreårige.
- Det anbefales, at undersøge muligheden for at inddrage flere indikatorer, 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.
- Det anbefales, at styrke det opsøgende arbejde i forhold til mindreårige og at udbrede kendskab til CMMs hotline blandt en bredere skare af aktører.
- Det anbefales, at styrke kendskabet til den skærpede indberetningspligt i forhold til medfølgende børn til handlede kvinder.
- Det anbefales, at informations- og oplysningstiltag rettet mod kommunerne styrkes med henblik på at sikre, at de udenlandske mindreårige, der befinder sig i deres kommune, modtager den fornødne beskyttelse og støtte.
- Det anbefales, at gøre beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige landsdækkende ved at etablere et beredskab med ansvar for opsøgende tiltag og identifikation, der med udgangspunkt i de større byer dækker alle landets regioner.

6.7 Beskrivelse af beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde

I det følgende beskrives beskyttelsesindsatsen i forhold til personer handlet til tvangsarbejde.

Indledende initiativer Tvangsarbejde er indgået som et prioriteret indsatsområde for CMM siden foråret 2008, og i efteråret 2008 blev der ansat en person, som har tvangsarbejde som sit kerneområde. Der har ligeledes været afholdt nogle få indledende møder med henholdsvis 3F og Arbejdstilsynet, som er nogle af de aktører, der sidder inde med en vis viden om brancher kendetegnet ved at gøre brug af udenlandsk ufaglært arbejdskraft, hvor der potentielt også kan forefindes tvangsarbejde. Aktiviteterne vedrørende tvangsarbejde er dog først for alvor gået i gang i efteråret 2009.

Da handlingsplanen blev formuleret i 2007, fastslog man, at der i Danmark endnu ikke var kendskab til handel med mennesker til tvangsarbejde, men at handlingsplanen kunne anvendes til denne gruppe, hvis det senere skulle vise sig, at tvangsarbejde skulle finde sted.

De aktiviteter CMM har iværksat drejer sig derfor også primært om, at afdække, om fænomenet findes ved at se på nogle specifikke områder, der er identificeret som risikofyldte.

Au-pair rapport I starten af 2010 udkom den første undersøgelse, som vedrørte au-pair området. Konklusionerne af denne rapport var på baggrund af interviews med 27 au-pairs, at en række centrale indikatorer på menneskehandel ikke var til stede (vold, bevægelsesfrihed, personlige dokumenter og ejendele, m.v.), og at der derfor trods eksempler på misbrug og udnyttelse af personer i en sårbar situation, ikke var tale om menneskehandelssager.

CMM er desuden i gang med at se på tvangsarbejde i landbruget og i rengøringsbranchen. Dette område er valgt blandt andet på baggrund af informationer, der er videregivet af 3F, som har arbejdet med problemstillingen vedrørende udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft i Danmark i en del år.

Emnet tvangsarbejde har endvidere været drøftet ved flere lejligheder under møderne i nogle af de regionale referencegrupper.

6.8 Vurdering af beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde

I det følgende vurderes beskyttelsesindsatsen for så vidt angår personer handlet til tvangsarbejde i forhold til de fire evalueringskriterier: effektivitet/målopfyldelse, relevans, nytte/bæredygtighed og omkostningseffektivitet.

6.8.1 Effektivitet/målopfyldelse i forhold beskyttelsesindsatsen - tvangsarbejde

Ingen sager om handlede tvangsarbejdere

Evalueringsholdet konstaterer, at handlingsplanen ikke har formuleret nogle klare indsatsområder med hensyn til tvangsarbejde, men blot har indikeret, at handlingsplanen skal kunne anvendes, såfremt der opstår konkrete sager vedrørende personer, der er handlet til tvangsarbejde. Eftersom der ikke har været rapporteret nogen konkrete sager af den art, kan man strengt taget ikke anfægte, at indsatsen har været noget begrænset i forhold til denne målgruppe.

Evalueringsholdet vurderer, at der godt kunne være iværksat mere konkrete og synlige aktiviteter indenfor dette område på et tidligere tidspunkt. Erfaringer fra andre EU-lande vidner således om, at handel med mennesker til tvangsarbejde udgør et stadig stigende problem mange steder, og det forekommer derfor sandsynligt, at der også i Danmark findes eksempler på handel med mennesker inden for andre områder end prostitution.

Det danske arbejdsmarked under forandring

Man har hidtil antaget, at det danske arbejdsmarked er så velorganiseret og kontrolleret, at en så grov form for udnyttelse af arbejdskraft - i modsætning til andre lande - vanskeligt ville kunne lade sig gøre i Danmark, uden at det blev opdaget og sanktioneret. Der er dog indikationer på, at det danske arbejdsmarked også er under kraftig forandring i disse år, samtidig med at forskellige former for grænseoverskridende kriminalitet breder sig mere og mere og også vinder indpas i Danmark. Dette sandsynliggør, at fænomener som tvangsarbejde potentielt set også kan foregå i Danmark, selvom man endnu ikke har fået kendskab til konkrete sager.

Forskningscenter for arbejdsmarkeds- og organisationsstudier (FAOS) og 3F anslog i 2009, at der findes ca. 34.000 mennesker, der arbejder ulovligt i Danmark⁸², og 3F oplyser at have kendskab til en række konkrete tilfælde, hvor udlændinge udnyttes groft, samt at det ofte foregår på en gennemorganiseret måde, som man har en klar formodning om er relateret til organiseret kriminalitet. ***I takt med, at den danske overgangsordning for østeuropæisk arbejdskraft ophørte pr. 1. maj 2009, således at de almindelige EU-regler om arbejdskraftens frie bevægelighed gælder for alle EU-borgere, er det desuden blevet langt vanskeligere at få afdækket, hvor den udenlandske arbejdskraft – herunder mulig tvangsarbejde – er at finde.***

Manglende tilsyn i forhold til løn- og ansættelsesforhold

Desuden viser evalueringen, at der ikke findes nogen dækkende koordineret indsats i forhold til at føre tilsyn af løn- og ansættelsesforhold, eftersom det er et område, der reguleres via arbejdsmarkedets parter i Danmark og dermed ikke hører under Arbejdstilsynets beføjelser. 3F er en af de få aktører, der arbejder målrettet med spørgsmålet om udnyttelsen af udenlandsk arbejdskraft, men til trods for at organisationen har opbygget en betydelig viden og også har et tæt samarbejde med de udenlandske arbejdere, er deres primære fokus at varetage egne medlemmers interesse.

⁸² Jf. Mødereferat fra Møde i den regionale referencegruppe Sydsjælland: Særligt fokus på tvangsarbejde, Politigården Roskilde, 23. juni 2009

Der findes dermed ikke umiddelbart nogen instanser, der kan yde en målrettet beskyttelse og støtte til de personer, hvis arbejdskraft udnyttes. I princippet kan CMM yde støtte til disse personer, hvis der er tale om tvangsarbejde, men eftersom der ikke har været nogen målrettet oplysningsaktiviteter, vurderes det ikke for sandsynligt, at mulige ofre for menneskehandel besidder denne information, samtidig med at mange vil være bange for at kontakte de danske myndigheder af frygt for at blive udvist.

Behov for beredskab i forhold til handlede i tvangsarbejde

Evalueringsholdet vurderer således, at der er behov for at etablere et beredskab, der kan yde den fornødne støtte til personer, der potentielt kan være handlet til tvangsarbejde, herunder foretage en effektiv identifikation og registrering af potentielt handlede, yde støtte i form af indkvartering og anden hjælp til rehabilitering, samt reintegrationstilbud i forbindelse med hjemsendelse og hjælp til at finde alternative former for forsørgelse i oprindelseslandet eller i Danmark (afhængigt af om der er tale om en person med lovligt eller ulovligt ophold). CMM har oplyst, at det for så vidt angår udlændinge med lovligt ophold handlet til tvangsarbejde, indtil videre har været besluttet at finde egnet logi ad hoc, hvis der skulle komme sager, men man er samtidig begyndt at arbejde på at få et beredskab klar. Udlændinge uden lovligt ophold hører under Udlændingenservices regi uanset hvilken form for menneskehandel, der er tale om.

6.8.2 Relevans i forhold beskyttelsesindsatsen - tvangsarbejde

De aktiviteter, der er iværksat, bærer præg af, at der ikke er foretaget en analyse, kortlægning og afgrænsning af, hvad der karakteriserer tvangsarbejde i Danmark.

Evalueringen viser blandt andet, at der ud over det traditionelle arbejdsmarked, potentielt også kan være personer, der udnyttes til at udføre aktiviteter i den uformelle sektor, herunder udnyttelse til strafbare handlinger og tiggeri. I den forbindelse, bør det nævnes, at der arbejdes med en udvidelse af menneskehandelsbestemmelserne i EU-regi, som blandt andet vil medføre, at der tiggeri kommer mere i fokus ved at blive nævnt som et selvstændigt område⁸³. For så vidt angår udnyttelse til strafbare handlinger kunne der eksempelvis være tale om tyveri, narkotika salg og lignende, der er området som flere af de aktører evalueringsholdet har interviewet, mener det ville være relevante at se nærmere på i Danmark.

6.8.3 Nytte/bæredygtighed i forhold beskyttelsesindsatsen - tvangsarbejde

Evalueringen viser, at der overordnet set mangler en klar strategi for hvordan indsatsen i forhold til tvangsarbejde kan gribes an..

⁸³ Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold og vil derfor ikke umiddelbart have retslige konsekvenser, men ifølge Justitsministeriet er man umiddelbart positivt indstillet fra dansk side.

Behov for en strategisk arbejdsgruppe vedrørende tvangsarbejde

Det anbefales derfor, at der etableres en arbejdsgruppe bestående af centrale aktører i forhold til spørgsmålet om udnyttelse af arbejdskraft (brancheorganisationer, fagforeninger, arbejdstilsyn, SKAT, politi, m.fl.), som tildeles ansvaret for at udvikle en klarere strategi i forhold til beskyttelsesindsatsen for mennesker handlet til tvangsarbejde.

6.8.4 Omkostningseffektivitet i forhold beskyttelsesindsatsen - tvangsarbejde

Som følge af, at der kun er udført ganske få aktiviteter indtil videre, har evalueringsholdet ikke tilstrækkelig grundlag for at vurdere omkostningseffektiviteten af indsatsen rettet mod tvangsarbejde.

6.9 Anbefalinger til beskyttelsesindsatsen i forhold til tvangsarbejde

- Det anbefales, at der foretages en analyse, kortlægning og afgrænsning af, hvad der karakteriserer tvangsarbejde i Danmark. Analysen bør også tage højde for aktiviteter i den uformelle sektor, herunder udnyttelse til strafbare handlinger og tiggeri.
- Det anbefales, at der etableres et beredskab, der kan yde den fornødne støtte til personer, der potentielt kan være handlet til tvangsarbejde, herunder procedure for foretagelse af en effektiv identifikation og registrering af handlede, støtte i form af indkvartering og anden hjælp til rehabilitering samt reintegrationstilbud.
- Det anbefales, at der etableres en arbejdsgruppe bestående af centrale aktører i forhold til spørgsmålet om udnyttelse af arbejdskraft (brancheorganisationer, fagforeninger, arbejdstilsyn, SKAT, politi, m.fl.), som tildeles ansvaret for at udvikle en klarere strategi i forhold til beskyttelsesindsatsen for mennesker handlet til tvangsarbejde.

7 Efterforskningsmæssige aktiviteter

I dette kapitel beskrives og vurderes de tiltag og aktiviteter, som er gennemført under handlingsplanens indsats vedrørende "At styrke efterforskningen, så bagmændene bliver identificeret og straffet".

Mål for efterforskningsindsatsen

Handlingsplanens mål for efterforskningsindsatsen: At bagmænd identificeres og straffes.

Hovedaktiviteter for efterforskningsindsatsen

Handlingsplanens planlagte hovedaktiviteter for området:

- Løbende analyse af oplysninger vedrørende menneskehandel indsamlet fra politikredse, told og skattemyndigheder og internationale samarbejdspartnere
- Iværksættelse af konkrete efterforskninger
- Efterforskningsmæssig bistand til politikredsene på menneskehandelsområdet
- Undervisning af professionelle
- Deltagelse i internationale aktiviteter.

7.1 Beskrivelse af efterforskningsindsatsen

Med den anden nationale handlingsplan har Rigspolitiet udvidet sine aktiviteter rettet mod menneskehandel, omend indsatsen i vid udstrækning stadig fokuserer på prostitution, og nærmere bestemt på den efterforskningsmæssige side af prostitutionen. Rigspolitiet har den overordnede koordinerende rolle i politiindsatsen - via det nationale efterforskningscenter (NEC) og det nationale udlændingecenter (NUC) (tidligere Rigspolitiets Udlændingefdeling, RUA)⁸⁴. Rutinekontrolbesøg og efterforskningsoperationer varetages af de 12 politikredse rundt om i landet.

Politiets strategi

I 2006 formulerede Rigspolitiet en "Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd"⁸⁵. Strategien giver en overordnet ramme for politiets indsats i forhold til bekæmpelse af menneskehandel for så vidt angår prostitution og den har direkte bidraget til handlingsplanen til bekæmpelse af

⁸⁴ Nationalt Udlændingecenter (NUC), som ikke er nævnt i handlingsplanen for 2007-2010, har en koordinerende rolle i forhold til repatriering af personer uden lovligt ophold i Danmark.

⁸⁵ Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd (29. september 2006).

menneskehandel. Strategien fremhæver en pro-aktiv politiindsats, der tager udgangspunkt i politikredsens øgede størrelse og den faciliterende rolle, som Rigspolitiet har påtaget sig.

Strategien nævner, at NEC vil stå for en systematisk indsamling og analyse af data vedrørende ulovlig menneskehandel kombineret med konkrete efterforskningsindsatser i samarbejde med berørte politikredse. NEC koordinerer på tværs af politikredsene med de udenlandske politistyrker og med EUROPOL og INTERPOL.

NEC stiller endvidere rejsehold og anden specialistassistance til rådighed til store og mere komplicerede sager. Disse aspekter synes at være på plads. I 2009 ydede rejseholdet således efterforskningsmæssig assistance til politikredsene i forbindelse med to omfattende efterforskninger mod prostitutionens bagmænd. Generelt set assisterer Rejseholdet især, når der er tale om sager med internationalt islæt. Politiets aktiviteter monitoreres jævnligt internt, også via en "følgegruppe" med repræsentanter fra politikredse, CMM og andre instanser⁸⁶.

Politiets kontrolbesøg og razziaer

Politikredsene foretager jævnligt kontrolbesøg, hvor enkeltpersoner bliver bedt om at vise identifikation og opholdstilladelse. Derudover foretages der også razziaer med henblik på konkret efterforskning. Rigspolitiet deltager så vidt muligt i de mest betydningsfulde planlagte aktioner, der udføres i politikredsene.

I overensstemmelse med dansk strafferet bliver kun de personer, der ikke har lovlig opholdstilladelse, eller de, der har været involveret i ulovlige handlinger, tilbageholdt for efterfølgende forhør. En indlysende konsekvens af denne praksis er, at personer som ikke kan tilbageholdes, heller ikke bliver forhørt yderligere, hvormed mulighederne for at identificere potentielt handlede personer, som er lovligt i Danmark, er begrænsede. Dette gælder især i sager, hvor CMM eller andre sociale aktører ikke er til stede.

Identificering af potentielt handlede personer (fra andre EU lande) under politiets kontrolbesøg beror i det store hele på den enkelte politimands evne til at genkende indikatorerne for menneskehandel og om der er etableret kontakter mellem den potentielt handlede og socialarbejderne (f.eks. via mødestederne eller socialarbejdernes opsøgende arbejde)⁸⁷.

Med etableringen af CMM har politiet revideret deres vejledning til politikredsene for at sikre, at CMM kontaktes via CMMS hotline i forbindelse med bl.a. kontrolbesøg og razziaer.

⁸⁶ Følgegruppen består af repræsentanter fra bl.a. CMM, Red Barnet, Reden International, Pro Vest, Dansk Røde Kors, LOKK, SKAT, Udlændingesservice, Udenrigsministeriet, Ministeriet for Sundhed, Socialministeriet, Rigsadvokaten og Rigspolitiet.

⁸⁷ Det fremgår således i politiets strategi mod prostitutionens bagmænd, 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".

Rigspolitiet oplyser, at afhøringen er et vigtigt element i efterforskningsarbejdet og at det i den forbindelse er altafgørende, at der skabes tillid mellem potentielle ofre for menneskehandel og politiet. Derfor værdsætter politiet også samarbejdet med CMM og de sociale organisationer, og politiet anerkender, at der er forskel på socialarbejdernes støttende funktion og politiets efterforskning i relation til afhøringerne.

Evalueringsholdet har desuden erfaret, at politiet i nogle tilfælde har haft succes med at få ofre til at vidne mod bagmændene. I enkelte tilfælde er vidner, der allerede var rejst tilbage til hjemlandet, endda kommet tilbage til Danmark for at vidne⁸⁸.

Strategien fremhæver i øvrigt, at politiets indsats skal være pro-aktiv og ikke alene baseret på konkrete kriminelle handlinger ("som ikke blot tager sigte på at afdække kriminelle aktiviteter, men også på at modvirke kriminaliteten")⁸⁹. Pro-aktiv efterforskning involverer telefonaflytning, overvågning, infiltrering, kontrol af rejseaktivitet og kobling til skattemyndighederne.

Samarbejde med SKAT

SKAT fremstår som en central samarbejdspartner i forhold til politiets efterforskning, navnlig på baggrund af SKAT's Fair Play indsats, som gennemfører målrettede moms- og skattekontroller i forskellige brancher i hele landet. SKAT har ligeledes iværksat et "Projekt prostitutionens Bagmænd", hvor der gennemføres kontroller på bordeller og massageklinikker med henblik på at indhente informationer om blandt andet antrufne personer, etniske tilhørsforhold og afregningsmetoder. Disse kontrolbesøg foretages ofte i samarbejde med politiet. SKAT har ligeledes nedsat en arbejdsgruppe, der har specialiseret sig i det udenlandske område og et udrykningshold, der skal sikre, at udenlandske medarbejdere betaler skat. Politiet har generelt set intensiveret samarbejdet med SKAT, blandt andet på baggrund af de positive erfaringer, som politiet har høstet i relation til bekæmpelsen af bandekriminalitet, hvor det har vist sig, at det er effektivt at bygge efterforskningen op omkring informationer vedrørende økonomiske forhold.

Dataindsamling

Politiets strategi kræver, at hver enkelt politikreds udvikler en lokal strategi og handleplan - også her lægges der op til et fokus på prostitution og ikke alene menneskehandel. Planerne bør inkludere målbare indikatorer på baggrund af dataindsamling og -analyse, proaktiv efterforskning og samarbejde med andre myndigheder. Evalueringsholdet har ikke haft adgang til disse planer eller til rapportering på grund af deres fortrolige karakter. Politikredsene rapporterer hvert kvartal til Rigspolitiet om opnåede statistiske resultater. Rigspolitiet rapporterer én gang om året til Justitsministeriet omkring de overordnede opnåede resultater i forhold til strategien. Af afrapporteringen for 2009 fremgår, at politikredsene i 2009 samlet set gennemførte mere end 600 politimæssige kontrolbesøg på 466 bordeller⁹⁰.

⁸⁸ Ifølge NEC har det eksempelvis været tilfældet i en sag, der involverede en rumænsk kvinde.

⁸⁹ Politiets strategi mod prostitutionens bagmænd, 2009., side 13.

⁹⁰ Rigspolitiet. Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009.

	<p>Politikredsene leverer rutinemæssigt operationelle data til NECs datasystem. Dette muliggør en mere proaktiv anvendelse af data sammen med information fra udlandet via EUROPOL og INTERPOL. Ifølge NEC har Rigspolitiet et godt operationelt samarbejde med såvel de sociale organisationer som europæiske samarbejdspartnere.</p>
<p>Kapacitet i politikredsene</p>	<p>Ifølge politiets strategi har de enkelte politikredse ansvar for at afsætte de fornødne ressourcer til at sikre, at politikredsen kan gennemføre en målrettet og effektiv indsats mod prostitutionens bagmænd. Efter omstændighederne vil det kunne ske ved at etablere en særlig gruppe af medarbejdere i politikredsen med specielle ansvarsområder i forhold til prostitution, og som så vidt muligt inddrager medarbejdere fra såvel efterforskningsafdelingen, beredskabet og lokalpolitiet ligesom politikredsens jurister bør indgå. En række politikredse har etableret en sådan særlig gruppe. Hver politikreds bør også udpege en kontaktperson for området, hvilket ifølge NEC også er sket. Fordelen ved dette er, at de involverede fagpersoner fra politiet hermed kan opnå en større forståelse for fænomenet, hvormed de allokerede politimæssige ressourcer optimeres bedst muligt.</p>
<p>Undervisning</p>	<p>Med hensyn til handlingsplanens krav om undervisning af professionelle, herunder politiet, viser evalueringen, at politiet ser det som vigtigt, at alle niveauer i politiet er både informeret, observerende og opsøgende. Denne holdning er også afspejlet i politiets strategi vedrørende prostitution. Som konsekvens heraf, har Rigspolitiet siden 2007 styrket dets uddannelsesaktiviteter, således at menneskehandel (inklusive børnehandel) nu indgår i pensummet på politiskolen.</p> <p>Evalueringen viser, at 1. års elever på politiskolen - forestået af NEC og CMM - får en introduktion til prostitutionsfeltet samt til menneskehandel. På anmodning kan politikredsenes politifolk også bede om ad hoc undervisning forestået af NEC, NUC, CMM m.v. Det kan f.eks. omhandle politiets koordinerende rolle og eksempler fra "virkeligheden". For politiets sagsbehandlere og udvalgte kontaktpersoner (mht. menneskehandel) blev der i 2008 afholdt flere temadage sammen med Rigsadvokaten, SKAT og CMM.</p> <p>Politiet står også for undervisning af handlingsplanens øvrige aktører. Der blev således i 2008 afholdt undervisningssessioner for personalet i Udenrigsministeriet, Dansk Røde Kors, CMM og de sociale organisationer⁹¹.</p> <p>Ifølge Rigspolitiets beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009 har Rigspolitiet løbende foretaget evalueringer af undervisningsforløb og undervisningsmateriale, og de fleste tilbagemeldinger i den forbindelse har været positive. Rigspolitiet forestår endvidere undervisning på videregående efterforskningskurser for at sikre, at politifolk der ikke i forbindelse med grunduddannelsen har gennemgået det omhandlede undervisningsforløb, også undervises.</p>
<p>Særlig indsats i forhold til bagmænd</p>	<p>Politiet har i en række sager gennemført innovative og koordinerede tiltag rettet mod prostitutionens bagmænd, hvilket kan ses som en måde at øge den effekti-</p>

⁹¹ Rigspolitiet. Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2008.

ve virkning af politiets overordnede indsats. To konkrete eksempler herpå vedrører det thailandske og nigerianske prostitutionsmarked, hvor politiet arbejdede sammen med CMM, Udlændingesservice og Udenrigsministeriet (sidstnævnte i "Projekt Thailand").

I Thailand, undersøgte politiet sammen med det konsulære personale i Bangkok 340 visumansøgninger, hvoraf ca. 10 % blev vurderet som vedrørende kommande arbejde i det danske prostitutionsmiljø, og hvor yderligere et antal havde andre afvigelser. Denne operation involverede både aktiviteter i Thailand og i Danmark. Udover det præventive aspekt førte efterforskningen af "projekt Thailand" også til anholdelse og domsfældelse af to bagmænd i Danmark.

I forhold til den nigerianske sag trak politiet på norske erfaringer gennem PTN samarbejdet (politi- og toldsamarbejde i Norden) og de fik således hjælp af en nigeriansk præst, med henblik på at skabe bedre rammer for, at de efterforskningsmæssige oplysninger kunne indhentes. CMM blev også involveret. Politiet vurderede efterfølgende, at præstens tilstedeværelse havde medvirket til en bedre atmosfære, men præstens tilstedeværelse havde ikke nogen væsentlig virkning på kvindernes samarbejdsvillighed.

Internationale samarbejde

For så vidt angår handlingsplanens målsætning om dansk deltagelse i det internationale samarbejde, har Rigspolitiet i 2009 deltaget i årlige møder vedrørende menneskehandel i EUROPOL regi. Rigspolitiet har ligeledes deltaget i en arbejdsgruppe vedrørende grænseoverskridende menneskehandel inden for EU og bidraget til samarbejde i FRONTEX⁹². Samarbejdet inden for FRONTEX var i 2009 koncentreret om udarbejdelse af profiler på ofre for menneskehandel samt på bagmændene.

I forbindelse med INTERPOLs Projekt OASIS har Rigspolitiet støttet undervisning af grænsekontrol og menneskehandel. Undervisningen blev gennemført i Accra i Ghana og involverede 35 politifolk fra 6 vestafrikanske lande med fokus på internationale retsstandarder, identifikation af ofre samt afhøringer af ofre for menneskehandel.

I 2009 har Rigspolitiet endvidere deltaget i et program finansieret af Nordisk Råd med det formål at samle politifolk og efterforskere fra Baltikum, de nordiske lande og Rusland med henblik på gensidig præsentation af nationale indsatser på menneskehandelsområdet samt udveksling af erfaringer om best practices. Programmet har bl.a. til formål at fremme netværksdannelse og at skabe uformelle kontakter mellem landene.

Endelig har Rigspolitiet deltaget i forskellige ad hoc mødefora i EU-regi, bl.a. i forbindelse med øget fokus på handel med børn og ulovlig indvandring som følge af udvidelsen af EU med nye medlemslande. Dertil kommer politiets samarbejde med de øvrige nordiske lande indenfor rammerne af PTN (politi- og toldsamarbejde i Norden) (jf. kapitel 4).

⁹² FRONTEX er det europæiske agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

7.2 Vurdering af efterforskningsindsatsen

I det følgende vurderes efterforskningsindsatsen ud fra de fire evalueringskriterier: Effektivitet/målopfyldeelse, Relevans, Nytte/Bæredygtighed og Omkostningseffektivitet.

7.2.1 Effektivitet/målopfyldeelse i forhold til efterforskningsindsatsen

Vurderingen af den overordnede virkning af politiets indsats omfatter en overvejelse af de opnåede resultater i forhold til: (i) mandskabsmæssige og økonomiske ressourcer, der er stillet til rådighed, (ii) omfanget og karakteren af menneskehandelsproblemet, (iii) de involverede personers kapacitet, (iv) bagvedliggende støttende systemer, og (v) samarbejdspartneres indsats.

79 sigtelser vedrørende menneskehandel og 29 domme

I perioden 2006-2009 har 79 tilfælde af menneskehandel været for danske domstole i forhold til straffelovens §262a (paragraffen indebærer en kriminalisering af menneskehandel med en strafferamme op til 8 år) og i 29 af disse er der faldet dom, jf. nedenstående tabel. Dertil kommer sigtelser og domsfældelser for henholdsvis rufferi (straffelovens §228) og mellemmandsvirksomhed (straffelovens §229)⁹³

Tabel 10: Resultat af efterforskningsindsatsen i sager om menneskehandel:

	2006	2007	2008	2009	I alt
Sigtelser i følge § 262a	2	23	30	24	79
Fældende afgørelse	3	8	7	11	29

Effektiv politiindsats

Evalueringen viser, at den udvidede politiindsats siden 2006 har medført, at et generelt stigende antal sager hvert år bringes for retten og at et stigende antal af sager resulterer i domsfældelse. Dette bør ses som et direkte resultat af politiets øgede fokus og indsats på området foranlediget af politiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd.

Evalueringsholdet konstaterer dermed, at der er sket en positiv udvikling med hensyn til efterforskningsresultaterne og at efterforskningsindsatsen lever op til målsætningerne i handlingsplanen.

Politiet har i interview med evalueringsholdet oplyst, at de enkelte politikredse regulerer deres indsats i forhold til niveauet af prostitution, der er i deres område. Det betyder, at nogle kredse er mere aktive end andre. Rigspolitiet overvå-

⁹³ I 2009 var antallet af sigtelser 79 personer for §228 og 4 for §229. Kilde: Rigspolitiet. Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009.

ger løbende politikredsenes indsats i forhold til prostitutionsområdet med henblik på tilpasning af indsatsen.

Evalueringen viser, at efterforskningsindsatsen generelt er meget ressourcekrævende. Ifølge politiets rapport fra 2009 vedrørende indsatsen mod prostitutionens bagmænd, har Rigspolitiet brugt ca. 8 årsværk på det samlede prostitutionsområde og landets politikredse har tilsammen brugt 24 årsværk. Der findes imidlertid ingen tal specifikt for menneskehandelsområdet.

Udfordringer i politiindsatsen

Noget af det, der vanskeliggør efterforskningen, er, at prostitutionsmiljøet er meget lukket og at der sker en stor udskiftning i kredsen af prostituerede og de lokaliteter, de befinder sig i. Desuden er de prostituerede ofte ikke villige til at samarbejde med politiet og derfor er det svært at opnå sikre forklaringer og vidneudsagn, der kan bruges i efterforskningen. Evalueringen viser, at samarbejdet med CMM og de sociale organisationer i forbindelse med politiaktioner påskønnes af politiet, fordi det kan være med til at forbedre processen omkring afhøringerne og dermed bidrage til konkrete resultater i forhold til efterforskningen. Flere formodede bagmænd er således blevet pågrebet og retsforfulgt som følge af aktioner gennemført i samarbejde med CMM⁹⁴.

Kompetente nøglemedarbejdere i politiet

Af interviews foretaget af evalueringsholdet fremgår det tydeligt, at *visse politifolk har udviklet et betydeligt kendskab til og forståelse af menneskehandelsfænomenet, især relateret til prostitution, hvilket evalueringsholdet vurderer som medvirkende til politiindsatsens effektivitet*. De adspurgte politifolk beskæftiger sig alle med menneskehandel enten i Rigspolitiet eller i udvalgte politikredse, og de vurderes alle at have bidraget til, at *politiets arbejde samlet set kan vurderes som effektivt*.

Evalueringsholdet har ikke haft mulighed for at vurdere de enkelte politikredses indsats, og er dermed ikke i stand til at kunne vurdere, om kompetenceniveauet (i forhold til efterforskning) på senior- og specialistniveau også er afspejlet andre steder i systemet, herunder på gadeniveau. Dette vurderes som vigtigt, da det er på det niveau, at potentielle ofre møder politiet under kontrolbesøg og i andre situationer.

Undervisning af "menige" politifolk vigtig

Ifølge de sociale organisationer er der blandt de menige politifolk forskellige viden, forståelse og evne til at genkende indikatorer på menneskehandel. Evalueringens hold har ikke haft mulighed for at få bekræftet, om dette er rigtigt. Flere af de interviewede repræsentanter for politiet peger dog på behovet for løbende undervisning og vigtigheden af effektiv dataindsamling (og brug), herunder best practice⁹⁵.

Evalueringsholdet anerkender, at politiet har mange andre ligeså vigtige prioriteter, men ikke desto mindre vurderes det, at *det ville være nyttigt at iværksætte en evaluering af politiets overordnede kapacitet indenfor menneskehandelsområdet med henblik på at få overblik over styrker og svagheder på såvel*

⁹⁴ Rigspolitiet. Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd.

⁹⁵ Rigspolitiet har vejledt politikredsenes heri, ligesom der ligger en vejledning herom på politiets intranet (POLNET).

politikredsniveau som på det overordnede strategiske niveau. Formålet vil være at sikre, at indsatsen er så effektiv som muligt. Denne evaluering bør også indeholde en analyse af samarbejdet med de sociale organisationer.

Anklagere og dommere er centrale aktører i forhold til sikringen af de handlede rettigheder. Som tidligere beskrevet vil handlede personer ofte komme i kontakt med myndighederne i forbindelse med et kriminelt forhold, og aktørerne beretter om, at det ofte forekommer, at disse personer dømmes for den strafbare handling de har begået, til trods for at de har været under pres eller tvang fra en bagmand. Lovgivningen giver imidlertid i visse tilfælde mulighed for at tage højde for, at personen har handlet under pres og lade straffen bortfalde. Anke eller genoptagelse af sagen efter 14 dages fristen forudsætter dog typisk, at der foreligger nye oplysninger. Desuden får de handlede muligvis ikke tilstrækkelig med vejledning. Det er derfor altafgørende, at både anklagemyndighed og dommere undervises i at spørge ind til og afdække aspekter, der kan give indikationer om en person er handlet, så potentielt handlede identificeres inden der afsiges en dom. ***Evalueringsholdet anbefaler således, at undervisningen af anklagemyndigheden og dommerne styrkes med henblik på, at de har kendskab til, hvordan indikatorer på menneskehandel kan anvendes i praksis.***

Behov for bredere indsats

7.2.2 Relevans i forhold til efterforskningsindsatsen

Evalueringsholdet vurderer, at det er relevant, at der med handlingsplanen og Rigspolitiets strategi fra 2006 vedrørende prostitutionens bagmænd er sat fokus på en styrkelse af det efterforskningsmæssige aspekt af organiseret prostitution. Evalueringen viser dog, at andre områder - hvor der potentielt også kunne findes ofre for menneskehandel - får mindre opmærksomhed. ***Evalueringsholdet vurderer, at en udvidelse af politiets indsats, som kunne gøre det muligt at varetage andre aspekter af menneskehandel på en mere målrettet måde, vil føre til en mere dækkende indsats.*** En udvidelse af indsatsen bør tage udgangspunkt i resultatet af de analyser, som CMM i samarbejde med andre aktører er i gang med at gennemføre for bl.a. at afdække tvangsarbejde i landbruget, samt politiets egne efterretninger.

7.2.3 Nytte og bæredygtighed i forhold til efterforskningsindsatsen

Evalueringen viser, at efterforskningsindsatsen har været nyttig. Der er således i perioden 2006-2009 sket en stigning i antallet af sigtelser om menneskehandel og antal domme.

Evalueringen viser, at efterforskningsindsatsen delvis er afhængig af, at der i forbindelse med afhøring af potentielle ofre skabes en atmosfære, der kan fremme disses samarbejdsvillighed med henblik på eventuelle sigtelser af bagmænd og domsfældelser. Evalueringen viser, at det er vigtigt at etablere en kontakt mellem politikredsen og CMM forud for politiaktionerne med henblik på at sikre socialarbejdernes involvering så tidligt som muligt. I den forbindelse bør det også fremhæves, at der er gode erfaringer med at socialarbejderne briefes af aktionslederen inden planlagte razziaer iværksættes, da det blandt andet

gør det muligt for CMM/de sociale organisationer at allokere de rette ressourcer, herunder eksempelvis indgå aftale om at medbringe egne tolke.

Best practice fra Midt- og Vestjyllands politikreds

Evalueringsholdet har erfaret, at mindst en politikreds (Midt- og Vestjylland) foretager afhøring af potentielt handlede udenlandske prostituerede på krisecentre i stedet for på politistationer. Denne politikreds arbejder også med hold, der består af både mandlige og kvindelige betjente, som er klædt i civil. Begge situationer er anvendt for at reducere spændingerne⁹. Dette kan betragtes som en best practice og *det anbefales, at udvide brugen af sådanne tiltag, som kan skabe en atmosfære, der fremmer potentielle ofres villighed til at samarbejde med myndighederne til andre politikredse, hvor det kan lade sig gøre.*

Manglende viden om politiets indsats blandt nogle NGO'er

Nogle NGO'er har i interview med evalueringsholdet givet udtryk for, at de ikke ved, hvad politiet gør i forhold til efterforskning, og at deres opfattelse er, at der ikke er gjort særlig meget på området. Der er således et manglende kendskab til antal sigtelser og dømte blandt nogle NGO'er. Dette viser, at der er behov for, at politiets resultater kommunikeres ud til de sociale organisationer. Især, da antagelser om, at "politiets efterforskning ikke resulterer i noget" betyder, at socialarbejderne ikke informerer (potentielt) handlede om, at der er skabt resultater, hvilket yderligt kan betyde, at (potentielt) handlede ikke kan se en fordel i at bidrage til efterforskning og i at vidne, da de ikke tror, det har nogen effekt.

7.2.4 Omkostningseffektivitet i forhold til efterforskningsindsatsen

Evalueringsholdet er ikke i stand til at vurdere omkostningseffektiviteten af politiets indsats. Dette hænger blandt andet sammen med, at den information der vedrører indsatsen rettet mod menneskehandel er inkluderet i politiets generelle aktiviteter rettet mod prostitutionens bagmænd.

7.3 Anbefalinger til efterforskningsindsatsen

- Det anbefales, at der anlægges en mere holistisk tilgang i politiets indsats vedrørende menneskehandel, således at de eksisterende procedurer og erfaringer indenfor prostitutionsområdet bredes ud til andre former for menneskehandel, herunder mindreårige og tvangsarbejde.
- Det anbefales, at der lægges større vægt på udvikling effektive og kreative afhørings teknikker og -processer, der er målrettet potentielle ofre for menneskehandel, og som tager højde for de særlige udfordringer, denne målgruppe udgør.
- Det anbefales, at der fortsat lægges vægt på at undervise og udvikle kompetencerne vedrørende menneskehandel i de forskellige politikredse.
- Det anbefales, 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.

- Det anbefales, at undervisningen af anklagemyndigheden og dommerne styrkes med henblik på, at disse har kendskab til, hvordan indikatorer på menneskehandel kan anvendes i praksis.

8 Konklusioner og anbefalinger

Dette kapitel indeholder først evalueringens konklusioner og derefter de overordnede anbefalinger til en fremtidig indsats. Det bemærkes, at kapitel 3-7, som indeholder beskrivelse og vurderingen af de enkelte indsatsområder indeholder mere detaljerede konklusioner og anbefalinger.

8.1 Konklusioner vedrørende handlingsplanen

Konklusionerne er inddelt under to forskellige underoverskrifter:

1. Overordnede konklusion vedrørende handlingsplanen.
2. Konklusioner i forhold til evalueringens syv undersøgelsesspørgsmål.

De to konklusionsafsnit fremgår nedenfor:

8.1.1 Overordnede konklusion vedrørende handlingsplanen

Overordnet konklusion

Evalueringen af den anden handlingsplan på området, "Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010", viser, at det er lykkedes at opbygge et effektivt institutionaliseret system og at gennemføre et meget stort antal aktiviteter og tiltag, som de involverede aktører (myndigheder og sociale organisationer) giver udtryk for, at de er meget tilfredse med.

Et vigtigt resultat af handlingsplanen er oprettelsen af Center mod Menneskehandel (CMM). CMMs har en stor aktie i de resultater, som er opnået, og evalueringsholdet vurderer, at det er svært at forestille sig, at især den beskyttende indsats til ofrene (den sociale støtte, når de er i Danmark) ville have nået samme resultater uden CMMs tilstedeværelse.

Den tværministerielle embedsmandsgruppe og etableringen af et referencesystem i Danmark - som er i overensstemmelse med OSCE's anbefalinger for god praksis ("national referral mechanisms") - vurderes tilsvarende at bidrage til, at indsatsen koordineres effektivt, og at erfaringsudveksling og "empowerment" af de involverede aktører sikres. Udmøntningen af handlingsplanen er således karakteriseret ved en fælles, koordineret og dedikeret indsats fra mange forskellige aktører, herunder de sociale organisationer og politiet, hvorfor det er vigtigt, at de forskellige aktører kender hinandens roller og ansvarsområder.

Forebyggelsesområde er blevet styrket med den anden handlingsplan. Danmark har taget aktiv del i det internationale samarbejde vedrørende bekæmpelse af menneskehandel, og der er gennemført en stor indsats i forhold til at sikre, at relevant fagpersonale (politi, socialarbejdere, sundhedspersonale m.v.) i Danmark ved, hvad indikatorerne på menneskehandel er, og at de skal kontakte CMMs hotline ved mistanke om menneskehandel. Der er dog stadig et stort behov for, at relevant fagpersonale undervises og informeres, da de er dem, der kan sikre, at potentielt handlede personer identificeres som handlede eller ikke-handlede, og at de som følge heraf får de tilbud, som er til rådighed i forbindelse med handlingsplanen.

De gennemførte aktiviteter og tiltag bærer præg af, at kvinder handlet til prostitution - som det også var tilfældet i den første handlingsplan - fortsat er indsatsens hovedprioritet. Fokus har således været på at få opbygget strukturer og sagsgange, som sikrer en ensartet behandling af potentielle ofre og identificerede ofre for menneskehandel i hele landet.

Det store fokus på kvinder (potentielt) handlet til prostitution indebærer, at andre former for menneskehandel har haft mindre prioritet. Der er i handlingsplanens periode (2007-2010) igangsat relevante tiltag i forhold til børneområdet, mens tvangsarbejdsområdet først rigtigt er kommet i gang i 2009, hvormed det er uklart, om og i hvilket omfang denne type af menneskehandel er fremherskende i Danmark. En fremtidig indsats på området bør derfor overføre de gode erfaringer, som er opnået i forhold til kvinder handlet til prostitution, til de andre områder, så det også dér sikres, at der etableres et grundigt vidensgrundlag, et effektivt beredskab, en effektiv identifikation og registrering af handlede, støtte til ofrene (rehabilitering), reintegration, efterforskning/retsforfølgelse og et godt samarbejde mellem relevante parter i ind- og udland.

Evalueringen viser således, at der er sket store fremskridt i forhold til den danske indsats de seneste 3 år, herunder i forhold til efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd (der har været 79 sigtelser i forhold til menneskehandel og der er fældet dom i 37 af disse i perioden 2006-2009), ligesom der er opbygget nødvendig og vigtig kapacitet i forhold til at sikre, at potentielle ofre for menneskehandel og identificerede ofre for menneskehandel får tilbudt forskellige former for støtte, når de opholder sig i Danmark.

Evalueringen viser dog også, at få personer (10) har taget imod forberedt hjemsendelse, (det vil sige har taget imod støtte og hjælp til at komme tilbage til deres hjem- eller opholdslande), når de er identificeret som handlede, og at mange personer forsvinder - enten i Danmark, mens de f.eks. venter på at blive sendt retur til deres hjem- eller opholdsland, eller i hjem- eller opholdslandene, når de er retur. Baggrunden herfor synes bl.a. at være, at de handlede personer har svært ved at visualisere et liv med beskæftigelse i deres hjem- eller opholdsland, hvilket formentlig også er hovedårsagen til, at mange søgte væk fra deres hjem- eller opholdslande ("push" faktoren). Der er derfor en stor risiko for, at de vil prøve at immigrere igen, hvormed de er sårbare over for at blive handlet på ny og komme i et nyt handelsforhold.

Der er med handlingsplanen indgået samarbejde med den internationale organisation "International Organization for Migration" (IOM) om, at de står for forberedte hjemsendelse af handlede personer. IOM er dog alene forpligtiget til at hjælpe ofrene i de tre første måneder, de er retur i deres oprindelseslande. Data fra IOM viser, at IOM i langt størstedelen af sager inden for de første par uger mister kontakten med de handlede. Dette antages bl.a. at kunne skyldes, at de handlede personer ikke kan se, hvordan støtten kan hjælpe dem til en ny tilværelse, hvor de kan forsørge sig selv og familiemedlemmer, men også fordi støtten kun gives i 3 måneder. Om disse antagelser er rigtige, er uklart, idet det ofte er svært at følge op på, hvad der sker med de handlede personer, når de er retur i deres hjem- eller opholdslande (og herunder eventuelt har modtaget IOMs støtte). Virkningerne og effekten af den danske hjælp på længere sigt er dermed uklare og udokumenterede.

Alt i alt må det konkluderes, at der med handlingsplanen er skabt et effektivt og gennemskueligt system, som sikrer, at der tages hånd om især kvinder handlet til prostitution, når de befinder sig i Danmark, men at der er behov for, at et tilsvarende system (videre)udvikles i forhold til andre former for menneskehandel og at en fremtidig indsats sætter yderligere fokus på, hvad effekten af den danske indsats er på længere sigt.

8.1.2 Konklusioner i forhold til evalueringens syv undersøgelsesspørgsmål

I det følgende konkluderes i forhold til evalueringens syv undersøgelsesspørgsmål. Konklusionerne er relativt kortfattede, idet der henvises til kapitel 3-7 for en uddybning.

Evalueringens syv undersøgelsesspørgsmål er:

1. Er målsætningerne i handlingsplanen indfriet?
2. Hvilket udbytte har målgruppen (ofrene for menneskehandel) af aktiviteterne?
3. Er centrale aktører blandt myndigheder, fagfolk, praktikere, sektorforskere samt interesseorganisationer tilfredse med aktiviteterne?
4. Hvilken betydning har CMM haft for koordinationen og samarbejdet mellem de centrale aktører?
5. Hvilke effekter har indsatsen haft i forhold til støtte til ofrene?
6. Har aktiviteterne afstedkommet positive eller negative sideeffekter?
7. Er de økonomiske ressourcer, der er afsat til aktiviteterne anvendt så effektivt så muligt i forhold til handlingsplanens målsætninger?

De syv spørgsmål gennemgås i det følgende:

i) Er målsætningerne i handlingsplanen indfriet?

”Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010” indeholder fire indsatsområder:

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

Der er i forhold til hvert af de fire indsatsområder opstillet mål, som fremgår af oversigten nedenfor. Oversigten indeholder også et femte indsatsområde (At koordinere indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel) med et tilhørende mål.

Som beskrevet i afsnit 3.4 (dataindsamling og metode) anvendes et scoringssystem med følgende muligheder i forhold til målopfyldelse: Opnået, delvist opnået, ikke opnået og kan ikke vurderes.

Som det kan ses af nedenstående oversigt, er de fleste af målene opnået.

Indsatsområde fra handlingsplanen	Mål fra handlingsplanen	Resultat
At koordinere indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel	At sikre en effektiv koordinering af samarbejdet mellem de sociale organisationer og de involverede myndigheder	OPNÅET - Den tværministerielle embedsmandsgruppe, Center mod menneskehandel (CMM) og referencesystemet sørger herfor.
At forebygget menneskehandel ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene	At øge den internationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel	OPNÅET - Danmark har øget sin indsats på dette område.
	At mindske antallet af ofre for menneskehandel i afsenderlande	IKKE OPNÅET - Internationale aktører som bl.a. IOM og ILO vurderer, at der ikke er sket et fald de seneste år, men tværtimod en stigning.
At forebygge menneskehandel ved at begrænse efterspørgslen (i Danmark)	At begrænse prostitutionsefterspørgslen (i Danmark)	IKKE OPNÅET/ KAN IKKE VURDERES - De sociale organisationer i Danmark mener ikke, at der er sket et fald. Der foreligger ikke statistisk materiale, der kan af-

spørgslen og øge befolkningens viden		eller bekræfte om målet er nået.
	At øge befolkningens viden om menneskehandel	OPNÅET - Sammenligning af Catinét undersøgelse vedrørende 1. handlingsplan og 2. handlingsplan indikerer, at der er sket en øgning i antallet af borgere, som siger, at de har hørt om/har kendskab til kvindehandel. Stigningen er fra 33 % til 82 %. Om der er sket en stigning mht. andre former for menneskehandel vides ikke, da der ikke blev spurgt hertil i forbindelse med den første handlingsplan.
At støtte ofrene ved at styrke de sociale tilbud i Danmark	At ofrene støttes og hjælpes i Danmark	OPNÅET - Potentielle ofre for menneskehandel støttes via det opsøgende arbejde. Når personer er identificeret og vurderet handlet tilbydes en række forskellige tilbud i refleksionsperioden.
	At ofrene støttes og hjælpes i forbindelse med repatriering til hjem- eller opholdslandet	DELVIST OPNÅET - Identificerede ofre for menneskehandel tilbydes forberedt hjemsendelse via IOM (bl.a. i samarbejde med CMM og Ud-lændingenservice), men støtten i hjemlandene tilbydes kun i en begrænset periode på maksimalt 3 måneder (6 måneder for mindreårige). Det indsamles ikke viden om, hvad der sker med ofrene, når IOMs støtte stopper.
At styrke efterforskningen, så bagmændene bliver identificeret og straffet	At bagmænd identificeres og straffes	OPNÅET - I perioden 2006 til 2009 er 79 sigtede ifølge straffelovens §262a (som kan give op til 8 års fængsel for menneskehandel), heraf er der faldet dom i 37 af sagerne.

Foruden målene i forhold til indsatsområderne er der i handlingsplanen også opstillet en række andre mål, som regeringen og satspuljepartierne har sat for perioden 2007-2010. Som det fremgår af nedenstående oversigt, er alle disse syv mål opnået.

	Mål fra handlingsplanen	Resultat
1.	I 2007 etableres et Videns- og Koordinationscenter for Menneskehandel	OPNÅET - CMM opererer effektivt og efter hensigten.

2.	I 2007 er der tre operationelle krisecentre, som modtager ofre for handel	<p>OPNÅET</p> <p>- De tre er: Redens krisecenter (LOKK), Dansk Røde Kors' Krisecenter (nu Kongelunden), og Odense Krisecenter (LOKK).</p>
3.	I 2007 har Danmark sat de sociale konsekvenser af menneskehandel på dagsorden i internationale fora som EU og Nordisk Ministerråd	<p>OPNÅET</p> <p>- Danmark har taget en pro-aktiv rolle i forskellige internationale fora.</p>
4.	Inden 2008 er der etableret en praksis, så alle registrerede handlede får et tilbud om forberedt hjemsendelse	<p>OPNÅET</p> <p>- Identificerede handlede får tilbud om forberedt hjemsendelse via IOM (eller sociale organisationer).</p>
5.	I 2009 kender 10 % af befolkningen til problemstillingerne omkring forskellige former for menneskehandel og ved, hvordan de skal agere, hvis de får kendskab til menneskehandel.	<p>OPNÅET</p> <p>- Catinét undersøgelse viser, at 93 % af de adspurgte i undersøgelsen har hørt om menneskehandel i form af prostitution, samt mange havde hørt om andre former for menneskehandel, samt hvem man kan kontakte.</p>
6.	I 2009 modtager alle børn og mindst 40 % af de kvinder, der registreres som handlede til prostitution, social støtte og får forberedt deres hjemsendelse i samarbejde med lokale NGO'er	<p>OPNÅET</p> <p>- Alle identificerede handlede børn og kvinder tilbydes social støtte og forberedt hjemsendelse.</p>
7.	I 2009 rapporterer NGO'er eller sociale myndigheder i afsenderlandene tilbage om mindst 50 % af de ofre, der har modtaget hjælp til repatriering.	<p>OPNÅET</p> <p>- NGO'er, som er involveret i IOMs forberedte hjemsendelsesproces tager del i afrapporteringen efter repatriering.</p>

8.1.3 Hvilket udbytte har målgruppen (ofrene for menneskehandel) af aktiviteterne?

Handlingsplanen for 2007-2010 omfatter alle mennesker - det vil sige både kvinder, mænd og mindreårige - som vurderes som potentielt handlede eller handlede. Som beskrevet i kapitel 2s metode- og dataindsamlingsafsnit, har evalueringsholdet haft mulighed for at interviewe fire handlede kvinder, som p.t. befinder sig i Danmark. De fire kvinders oplevelser af deres udbytte af aktiviteter, de har deltaget i, udgør et for spinkelt grundlag til at kunne konkludere

re på. Evalueringsholdes konklusioner i forhold til målgruppens udbytte baserer sig derfor primært på de vurderinger af målgruppens udbytte, som de øvrige interviewpersoner - myndigheder og sociale organisationer - har givet udtryk for.

I det følgende oplystes evalueringens konklusioner med hensyn til udbytte i forhold til henholdsvis kvinder i prostitution, mindreårige og tvangsarbejde.

Udbytte for kvinder i prostitution

For så vidt angår det *opsøgende og støttende arbejde (inden identifikationen)*, som varetages af Reden International, Pro Vest og Kompetencecenter prostitution, vurderes kvinderne at kunne få et tilfredsstillende udbytte af de mange aktiviteter og tiltag, der tilbydes i medfør af handlingsplanen. De forskellige aktiviteter og tiltag er:

- Generel rådgivning og støtte fra yderst engagerede og erfarne socialfaglige arbejdere (alle).
- Adgang til informationsmapper på forskellige sprog indeholdende kontaktfolder, sundhedspjecer, folder om sikker sex, information om undervisningstilbud, m.v. samt kondomer og glidecreme (kvinder på massageklinikker).
- Adgang til sprogundervisning, PC/internet og juridisk rådgivning (brugere af Mødestedet i København og Drop In Center i Fredericia).
- Adgang til sundhedsklinik med gratis anonym lægehjælp, som kan tilbyde undersøgelser i forbindelse med almene lidelser, graviditet, provokeret abort, veneriske sygdomme m.v. samt mulighed for andre sundhedstilbud såsom test for HIV, hepatitis, abort, m.m. på udvalgte hospitaler.
- Rådgivning fra jordmoder/sygeplejerske via mobile sundhedstilbud (kvinder på massageklinikker i Midt- og Nordjylland samt Syddanmark).
- Mulighed for at tale med en revisor/bogholder for dem, der gerne vil registreres (brugere af Drop in Center i Fredericia).
- Støtte fra socialfaglig medarbejdere i forbindelse med afhøringer hos politiet og frihedsberøvelse.

Med hensyn til de gennemførte aktiviteter i *refleksionsperioden vurderes udbyttet umiddelbart at være tilfredsstillende - med behov for diverse ændringer (jf. kapitel 6). De tilbudte aktiviteter og tiltag er:*

- Indkvartering og forplejning på bosted, hvor der er mulighed for at få vejledning og støtte af professionelt personale.

- Modtagelse af opkvalificerende tilbud i form af undervisning og praktikophold.
- Udarbejdelse af individuel handleplan.
- Deltagelse i sociale arrangementer og fritidsaktiviteter.
- Vejledning i forhold til mulighed for at søge om asyl.

EU-borgeres udbytte vurderes dog at være lavt, idet de sjældent modtager opkvalificerende tilbud og hidtil heller ikke har gjort brug af mulighed for at komme i kontakt med virksomheder eller mentorer (på nær en person).

For så vidt angår tilbuddet om *forberedt hjemsendelse*, vurderes udbyttet som værende begrænset i kraft af, at få (10 personer) har gennemført forberedt hjemsendelse, og da der blandt disse kun er få, som har gjort brug af "hele pakken", som tilbydes via IOM, når de handlede er retur i hjemlandene (jf. kapitel 6). De tilbudte tiltag i forbindelse med forberedt hjemsendelse er:

- Repatriering/reintegration med mulighed for støtte til at få korte uddannelses tilbud, hjælp til at finde sted at bo, mikro-lån, tilskud til daglige fornødenheder m.v.

Udbytte for mindreårige

For så vidt angår de mindreåriges udbytte af aktiviteterne, er det svært at vurdere dette, da så få mindreårige har gjort brug af tilbuddene. Tilbuddene dækker:

- Støtte fra en professionel repræsentant, som fungerer som bisidder i kontakten med myndigheder og hjælper med at træffe beslutninger.
- Mulighed for at få hjælp til at opnå straffrafald for strafbar handling, hvis der er indikatorer på at være handlet.
- Mulighed for at blive beskyttet mod bagmænd.
- Støtte og rådgivning fra sundhedspersonale, pædagoger m.v.
- Deltagelse i sociale arrangementer og fritidsaktiviteter.

Ingen af de mindreårige, der var berettiget til forberedt hjemsendelse, har taget imod tilbuddet. Udbyttet kan derfor ikke vurderes.

Udbytte for personer i tvangsarbejde

Med hensyn til personer i tvangsarbejde er der ikke gennemført målrettede aktiviteter, og personer i tvangsarbejde har derfor hidtil slet ikke haft noget udbytte af handlingsplanen.

8.1.4 Er centrale aktører blandt myndigheder, fagfolk, praktikere, sektorforskere samt interesseorganisationer tilfredse med aktiviteterne?

Som det fremgår af bilag 1, har evalueringsholdet interviewet centrale aktører blandt myndigheder, fagfolk og praktikere. Efter aftale med Ligestillingsafdelingen har evalueringsholdet ikke interviewet sektorforskere og interesseorganisationer (dog 3F) grundet den meget korte tid, der har været afsat til evalueringen.

Evalueringen viser, at der blandt de centrale aktører generelt er stor tilfredshed med, at der med den anden handlingsplan overordnet set er etableret et meget mere målrettet, institutionaliseret og omfattende system i forhold til håndtering af ofre for menneskehandel. Et system, hvor myndigheder og sociale organisationer hver har deres roller, som supplerer hinanden. CMM spiller i forhold hertil en vigtig rolle som koordinator, videnscenter og link til handlingsplanens involverede aktører.

Der er blandt de involverede ministerier tilfredshed med den tværministerielle embedsmandsgruppe, ligesom der blandt deltagerne i referencegrupperne (den nationale og de seks regionale) generelt er tilfredshed med referencesystemet. Hermed følger den danske indsats OSCEs anbefalinger i forhold til oprettelse af "National referral mechanisms" (NRM).

Det fremhæves af både sociale organisationer og myndigheder, at der er tilfredshed med den kerne af meget kompetente og engagerede politifolk, som sidder i nøglepositioner, og som har hovedansvaret for politiets indsats vedrørende bekæmpelse af menneskehandel. Det fremhæves dog også, at der er en udfordring i at sikre, at menige politifolk øger deres kendskab til menneskehandelens mange "ansigter", til indikatorerne på menneskehandlen og til brugen af CMMs hotline, når der er mistanke om menneskehandel. Især, da det er de menige politifolk, som har den daglige kontakt med potentielle ofre for menneskehandel.

Der er således - ikke overraskende - også en række forhold, som nogle af aktørerne er mindre tilfredse med - hvilket ikke kan undrer, når der er tale om et så komplekst og omfattende område som menneskehandelsområdet er.

Blandt de forhold, som nogle aktører fremhæver som mindre tilfredsstillende, er de manglende redskaber og tiltag, som kunne sikre, at flere personer ønskede at lade sig identificere og komme ud af (et eventuelt) handelsforhold, og herunder bidrage til f.eks. at vidne i forhold til bagmænd.

Et andet forhold, som især centrale myndigheder fremhæver som utilfredsstillende, er det forhold, at der blandt nogle af de sociale organisationer mangler viden om, hvad der f.eks. inden for den gældende lovgivning er af muligheder for midlertidig opholdstilladelse. Tilsvarende er der en række myter og urigtige oplysninger (bl.a. om, at handlede er forpligtiget til at vidne, hvis politiet efterspørger det), som flourer i systemet. Der eksisterer som del heraf et parallelsystem, hvor både identificerede og ikke-identificerede kvinder i prostitution

henvender sig til NGO'er for at få støtte til f.eks. forberedt hjemsendelse uden om det officielle system. Dette indebærer, at disse personer (kvindelige prostituerede) ikke sendes til identificering, hvormed de ikke kommer med i statistikkerne, hvilket bidrager til at skabe et misvisende billede af omfanget af handlede i Danmark.

Den manglende viden om lovgivningens muligheder, myterne og tendensen til opbygningen af et parallelsystem giver sig til udtryk i en vis frustration blandt flere af de centrale myndigheder, da resultatet af disse forhold antageligvis er, at en række handlede personer ikke får tilbudt de tilbud, som handlingsplanen giver mulighed for.

8.1.5 Hvilken betydning har CMM haft for koordineringen og samarbejdet mellem de centrale aktører?

En af anbefalingerne fra evalueringen af den første nationale handlingsplan var, at der blev etableret en central koordinerende instans med ansvar for de tværgående aktiviteter i handlingsplanen. Denne anbefaling blev fulgt op i den anden handlingsplan, og i september 2007 blev Center mod Menneskehandel (CMM) etableret som projekt i Udsatteenheden i Servicestyrelsen under Indenrigs- og Socialministeriet (nu Socialministeriet).

Centret refererer til Minister for Ligestilling og Ligestillingsafdelingen, som er den overordnede ansvarlige myndighed i forhold til den nationale handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010. CMM står for udmøntningen af centrale dele af handlingsplanen, og centeret har følgende tre overordnede opgaver:

1. At koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder.
2. At forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel.
3. At opsamle og formidle viden om området (for yderligere herom se kapitel 5).

Evalueringen viser, at CMM har bidraget til at få skabt gode rammer for samarbejdet mellem alle de mest centrale aktører, således at der nu er betydelig mere klarhed over forskellige aktørers rollefordeling og beslutningskompetencer, hvilket bl.a. giver sig til udtryk i mindre spiltid blandt aktørerne.

Både myndigheder og sociale organisationer finder, at CMM er en yderst relevant instans, som trods de mange forskellige arbejdsopgaver, mange forskellige aktører og løbende udfordringer formår at løfte opgaven og imødekomme det store behov for koordinering, som det komplekse menneskehandelsområde bidrager med.

Etableringen af CMM har således betydet, at der nu er skabt en institutionaliseret struktur, hvor CMM koordinerer samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder. Evalueringen viser, at CMM som koordinerende instans søger for, at udfordringer som opstår, løbende forsøges løst effektivt og

hurtigt, ved at CMM tager dem op i de rette fora. Kendetegnet for CMMs måde at agere på er, at de har en fleksibel tilgang til tingene. Det vurderes som meget vigtigt, og en af årsagerne til, at CMM i den grad er lykkedes den ikke helt lette balancekunst det er, at skulle agere som bindeled mellem myndigheder og sociale organisationer, hvor parterne kan have forskellige praksisser, opfattelser og holdninger.

Alt i alt vurderes CMM at have haft afgørende betydning for de opnåede resultater, især for så vidt angår den beskyttende indsats til ofrene (den sociale støtte). Evalueringsholdet vurderer således, at det det er svært at forestille sig, at de samme resultater ville være opnået uden CMMs tilstedeværelse. Med oprettelsen af CMM er der dermed sket en vigtig forankring af koordineringsopgaven.

8.1.6 Hvilke effekter har indsatsen haft i forhold til støtte til ofrene?

Dette evalueringsspørgsmål vurderes at have samme svar, som er beskrevet under 9.1.2 (Hvilket udbytte har målgruppen (ofrene for menneskehandel) af aktiviteterne?), hvorfor der henvises til dette spørgsmål.

8.1.7 Har aktiviteterne afstedkommet positive eller negative sideeffekter?

Handlingsplanens aktiviteter vurderes at have haft en positiv sideeffekt og et mindre antal negative sideeffekter, som fremgår nedenfor:

- | | |
|-----------------------|---|
| Positive sideeffekter | <ul style="list-style-type: none"> • Som følge af handlingsplanen er udlændingeloven ændret således, at det har haft positive sideeffekter i forhold til alle uledsagede mindreårige – og ikke kun de handlede. Ændringerne i udlændingeloven vedrører: (i) at alle uledsagede mindreårige skal have udpeget en repræsentant, og (ii) at der altid skal iværksættes en eftersøgning af forældrene til den uledsagede mindreårige. |
| Negative sideeffekter | <ul style="list-style-type: none"> • Det, at handlingsplanen har fokuseret så kraftigt på kvinder i prostitution, kan have haft den negative sideeffekt, at denne indsats har overskygget behovet for at intervenere i forhold til andre målgrupper. • Formuleringen "handlet til", der er valgt i forordet til handlingsplanen, har haft nogle utilsigtede negative sideeffekter, fordi der har været en del uklarhed om fortolkningen af den ordlyd: Dels kan der have været nogle tilfælde, hvor personer er vurderet ikke-handlet af Udlændingesservice, fordi det i identifikationsskemaet til Udlændingesservice ikke var sandsynliggjort, at personen fortsat var handlet. Det kan være sket som følge af, at CMM og de sociale aktører ikke har været opmærksomme på, at det var vigtigt at fremføre dette. Dertil kommer, at der efterfølgende kan have været tilfælde, hvor de sociale organisationer har undladt at indsende identifikationsskemaer til Udlændingesservice, fordi de fejlagtigt har antaget, at personen ikke kunne modtage hjælp i Danmark, da Danmark ikke var deres første ankomstland. |

- Procedurene i forbindelse med identifikation af en potentielt handlet indenfor de 3x24 timer - hvor udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag kan administrativt frihedsberøves - medfører, at der kan være personer, som er handlet, der udvises, fordi der ikke er nok tid til indsamle den fornødne information til at vurdere personens status som handlet.
- Proceduren om, at forlængelsen af reflektionsperioden er betinget af, at den handlede samarbejder med myndighederne om hjemsendelse, har haft en række utilsigtede negative sideeffekter:
 - For det første, giver det anledning til en udbredt misforståelse om, at den forlængede reflektionsperiode afhænger af, at den handlede videregiver oplysninger til politiet for at bidrage til efterforskningen og er villig til at vidne mod bagmændene.
 - For det andet, kan den korte tid til afhøring og samtaler med CMM/socialarbejdere skabe stress og usikkerhed hos den handlede.
 - Og endelig, viser eksempler, at nogle personer er meget bekymrede over, hvad myndighederne i hjemlandet får at vide om deres situation i forbindelse med, at der skal udstedes rejselegitimation (frygt for forfølgelse eller stigmatisering, mistillid pga. korruption m.v.).

8.1.8 Er de økonomiske ressourcer, der er afsat til aktiviteterne anvendt så effektivt så muligt i forhold til handlingsplanens målsætninger?

Rammerne for vurderingen

Det har ikke indenfor rammerne af denne evaluering været muligt at foretage en egentlig omkostningseffektivitetsanalyse af, hvorvidt de afsatte midler er anvendt så effektivt så muligt i forhold til handlingsplanens målsætninger. En sådan analyse ville bl.a. forudsætte en gennemgang af de udførende organisationers detaljerede budgetter for det opsøgende og støttende arbejde.

Spørgsmålet vil derfor blive vurderet kvalitativt. Det vil sige, en vurdering af, om værdien af handlingsplanens output (aktiviteter) og resultater står mål med ressourceanvendelsen, det vil sige de ca. 80 mio. kr., der er afsat til handlingsplanen via satspuljemidlerne.

Stor indsats i forhold til afsatte ressourcer

Det er evalueringsholdets overordnede vurdering, at der er ydet en særdeles stor indsats i forhold til de ressourcer, der har været stillet til rådighed, og at flere aktører bidrager med flere timer og en større indsats, end de honoreres for via handlingsplanen. Det kendetegner bl.a. de NGO'er, som CMM har indgået kontrakter med, og som er kendetegnede ved at have et meget stort engagement og en høj grad af frivilligt arbejde. Organisationerne har således typisk leveret et større output end de kontraktligt er forpligtet til.

Udgifter til IOMs forberedte hjemsendelse

For så vidt angår den forberedte hjemsendelse, beløber de gennemsnitlige omkostninger pr. modtager sig til ca. 10.000 US\$ eller 55.000 kr., når man inkluderer International Organization for Migrations (IOMs) driftsomkostninger samt hjemsendelsespakken i sig selv. På trods af, at de fleste omkostninger vedrører de konkrete hjemsendelsessager, viser evalueringen imidlertid, at den høje frafaldsprocent reducerer den samlede omkostningseffektivitet. Det er navnlig tilfældet, når frafaldet sker sent i processen (hvis reintegrationsplan allerede er udarbejdet osv.).

Som følge heraf har Udlændingesservice sørget for, at der er indbygget flere incitamenter i anden fase af samarbejdet med IOM, herunder et månedligt beløb til at dække almindelige fornødenheder. Men trods dette, vurderer evalueringsholdet, at der er behov for en mere dybdegående analyse af omkostningseffektiviteten i IOMs ydelser, hvilket bør indgå som en del af en generel evaluering af ordningen vedrørende den forberedte hjemsendelse.

Oversigt over hvad handlingsplanens midler er brugt til

Oversigt over hvordan handlingsplanens midler er blevet forbrugt:

Anvendelse af budget i perioden 2007-2010⁹⁶
<u>Oprindelig total bevilling: 80 mio. kr.</u>
<u>Total bevilling efter 2009 og 2010 pl-regulering: 83,2 mio. kr.</u>
<u>CMM: 66.2 mio. kr.</u>
2007: 1.5 mio. kr.
2008: 18.5 mio. kr.
2009: 18.5 mio. kr.
2010: 18.5 mio. kr.
9.2 mio. kr. (ekstra bevilling)
<u>NGO-aktiviteterne direkte fra puljen (i 2007 inden oprettelsen af CMM)</u>
Reden International, PRO Vest, Red Barnet, DRK og Kvindemuseet: 9,75 mio. kr.
<u>Forberedt hjemsendelse via IOM: (taxameter-ordning)</u>
Forventet udgift: 1.37 mio. kr.
<u>Udgifter til ophold og særlige tilbud i refleksionsperioden afregnet med Udlændingesservice for 2008: ca. 800.000 kr.</u>
<u>Evaluering: 500.000 kr.</u>
<u>Forundersøgelse om vidensniveau og layout og tryk af Handlingsplan 2007: ca. 115.000.</u>

⁹⁶ Dækker ikke udgifter til politiets indsats.

Administration: (Ligestillingsafdelingen og Udlændingesservice) 1 mio. kr. årligt. I alt **4 mio. kr.**

Diverse ubrugte midler: **500.000 kr.**

8.1.9 Er anbefalingerne fra evalueringen af den første handlingsplan fulgt?

Foruden ovenstående 7 undersøgelsesspørgsmål har Ligestillingsafdelingen også ønsket, at evaluator foretages en gennemgang af, om anbefalingerne fra evalueringen af den første handlingsplan er fulgt.

Som det fremgår af bilag 8 "Oversigt over om anbefalinger fra evalueringen af den 1. handlingsplan er fulgt" er mange anbefalingerne fra evalueringen af den første handlingsplan fulgt. Der er dog også en række anbefalinger, som ikke er fulgt, fordi der er taget andre valg, som blev vurderet mere hensigtsmæssige.

8.2 Anbefalinger til en fremtidig indsats på området

Anbefalinger til en fremtidig indsats på området er inddelt under følgende forskellige underoverskrifter:

1. Overordnede anbefalinger i forhold til koordineringsindsatsen.
2. Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i af-senderlandene/de internationale tiltag.
3. Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i Danmark.
4. Overordnede anbefalinger i forhold til beskyttelsesindsatsen.
5. Overordnede anbefalinger i forhold til efterforskningsindsatsen/retsforfølgelsen.

Mere detaljerede anbefalinger i forhold til de enkelte delindsatser findes afslutningen af henholdsvis kapitel 3-7.

De overordnede anbefalinger i forhold til de forskellige delindsatser fremgår nedenfor:

8.2.1 Overordnede anbefalinger i forhold til koordineringsindsatsen

1. Det anbefales, at der udarbejdes et dokument, der redegør for hvilke aktører, som er involveret i handlingsplanens udmøntning, og som redegør for aktørernes roller og ansvarsområder.
2. Det anbefales, at der udarbejdes et dokument, hvori det beskrives og fastsættes, hvad der er af formaliserede krav til de NGO'er som søger (og modtager) økonomisk støtte.

3. Det anbefales, at der i en fremtidig indsats udarbejdes strategier for, hvordan CMM vil tilgå og behandle de forskellige menneskehandelstyper (menneskehandel i relation til prostitution, børnehandel og tvangsarbejde). Strategierne bør beskrive, hvad det er for virkninger og mål, som ønskes opnået i forhold til de forskellige menneskehandelstyper, og sekundært hvad det er for aktiviteter, som kan være relevante i forhold hertil. Det vil sige en strategisk tilgang frem for en aktivitetsbaseret tilgang.
4. Det anbefales, at det undersøges, om den nuværende CMM/Kompetencecenter Prostitution (KC)-struktur er den mest hensigtsmæssige.
5. Det anbefales, at der nedsættes en arbejdsgruppe (eller lignende) i forhold til børneområdet med deltagelse af alle relevante parter til løbende orientering, udveksling af erfaringer, drøftelser af nye initiativer m.v.
6. Det anbefales, at der ansættes en person med juridiske kompetence i CMM (en jurist), og at det overvejes, om der også er behov for ansættelsen af en person med politimæssig erfaring.
7. Det anbefales, at der i den tværministerielle embedsmandsgruppe kommer en drøftelse af, om en national rapporteur kan være en god ide i Danmark.
8. Det anbefales, at Center mod Menneskehandel (CMM) fremover officielt optages i den tværministerielle embedsmandsgruppe på niveau med de øvrige myndigheder.

8.2.2 Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i afsenderlandene/de internationale tiltag

9. Det anbefales, at Udenrigsministeriets strategiske tilgang til forebyggelse af menneskehandel gennem dansk udviklingsbistand og Danmarks tilstedeværelse i afsenderlande overvejes yderligere, muligvis med input fra eksterne eksperter.
10. Det anbefales, at undersøge om Udenrigsministeriets indsats kunne gøres mere relevant ved i højere grad at benytte muligheden for at bruge udviklingsbistanden mere direkte til støtte af aktiviteter mod menneskehandel, især i Danida programsamarbejdslande.
11. Det anbefales, at Udenrigsministeriet i samarbejde med politiet overvejer, hvordan en screening af potentielle ofre for menneskehandel og videregivelse af information om mulige bagmænd kan indgå mere systematisk i de danske konsulater. I den forbindelse bør man navnlig også se på mulighederne for at bygge videre på erfaringerne fra "Projekt Thailand".

8.2.3 Overordnede anbefalinger i forhold til forebyggelsesaktiviteterne i Danmark

12. Det anbefales, at der foretages en ny kortlægning af prostitutionsefterspørgslen, så det er muligt at vurdere, om prostitutionsefterspørgslen er faldet og begrænset, som det var hensigten med handlingsplanen.
13. Det anbefales, at CMM arbejder mere strategisk med deres kommunikationsindsats med udgangspunkt i målgrupper og at der udarbejdes en egentlig kommunikationsstrategi for forebyggelsesindsatsen i Danmark.
14. Det anbefales, at der fortsat fokuseres meget på undervisning af fagpersoner og professionelle. Det er især vigtigt med undervisning af politifolk (både studerende og praktiserende i alle politikredse), således at det sikres, at de kender hotline, anvender hotline ved razzia, anholdelser og i sager om mistanke om menneskehandel - det være sig i forhold til kvinder, mænd og mindreårige.
15. Det anbefales, at der arbejdes med indsamling og formidling af succeshistorier til ofrene om især forberedt hjemsendelse, som få handlede personer tager imod.
16. Det anbefales, at det drøftes, hvordan der kan arbejdes mere med måling af kommunikationstiltagene og -aktiviteterne, så der opnås viden om, hvilke formidlingstiltag og -metoder, som er mest virkningsfulde i forhold til de forskellige målgrupper.

8.2.4 Overordnede anbefalinger i forhold til beskyttelsesindsatsen

Kvinder i prostitution

17. Det anbefales, at der ses på mulighederne for at forlænge udredningsperioden og dermed en eventuel udskydelse af tidspunktet for politiets forelæggelse for Udlændingesservice af sager om ud- og afvisning af udlændinge uden lovligt opholdsgrundlag, som potentielt kunne være ofre for menneskehandel.
18. Det anbefales, at overveje en lovændring, der kan gøre det lettere at sikre strafforfald for handlede, som har udført en strafbar handling under tvang. De eksisterende ankemuligheder forekommer utilstrækkelige i forhold til beskyttelsen af denne særlige udsatte gruppes rettigheder.
19. Det anbefales, at der skabes klarere rammer for og beskrivelser af, hvordan nye aktører og tilbud - som formår at levere relevante alternativer til det etablerede system - kan støttes.
20. Det anbefales, at overveje at ændre reglerne således, at personer der vurderes handlede automatisk tildeles 100 dages refleksionsperiode.
21. Det anbefales, at udvikle mere målrettede uddannelses- og beskæftigelses-tilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes i refleksionsperioden

med henblik på i højere grad at tage højde for deres specifikke behov og forudsætninger.

22. Det anbefales, at foretage en grundig undersøgelse af, om udlændingeloven i tilstrækkelig grad giver mulighed for at beskytte handlede personer, der vidner mod deres bagmænd.
23. Det anbefales, at der gennemføres en evaluering af de forberedte hjemsendelser via IOM. Evalueringen bør navnlig se på: Årsagerne til frafald, IOM landekontorer og NGO-partners rolle samt virkninger af støtten. Evalueringen kan muligvis gennemføres i samarbejde med andre lande, som samarbejder med IOM om forberedt hjemsendelse.
- Mindreårige
24. Det anbefales, at undersøge muligheden for at inddrage flere indikatorer, 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.
25. Det anbefales, at styrke det opsøgende arbejde i forhold til mindreårige og at udbrede kendskab til CMMs hotline blandt en bredere skare af aktører.
26. Det anbefales, at gøre beskyttelsesindsatsen i forhold til mindreårige landsdækkende ved at etablere et beredskab med ansvar for opsøgende tiltag og identifikation.
- Tvangsarbejde
27. Det anbefales, at der foretages en analyse, kortlægning og afgrænsning af, hvad der karakteriserer tvangsarbejde i Danmark. Analysen bør også tage højde for aktiviteter i den uformelle sektor, herunder udnyttelse til strafbare handlinger og tiggeri.
28. Det anbefales, at der etableres et beredskab, der kan yde den fornødne støtte til personer, der potentielt kan være handlet til tvangsarbejde, herunder procedurer for foretagelse af en effektiv identifikation og registrering af handlede, støtte i form af indkvartering og anden hjælp til rehabilitering samt reintegrationstilbud.
29. Det anbefales, at der etableres en arbejdsgruppe bestående af centrale aktører på området (brancheorganisationer, fagforeninger, arbejdstilsyn, SKAT, politi m.fl.), som tildeles ansvaret for at udvikle en klarere strategi i forhold til beskyttelsesindsatsen for mennesker handlet til tvangsarbejde.

8.2.5 Overordnede anbefalinger i forhold til efterforskningsindsatsen/retsforfølgelse

30. Det anbefales, at der anlægges en mere holistisk tilgang i politiets indsats vedrørende menneskehandel, således at de eksisterende procedurer og erfaringer indenfor prostitutionsområdet bredes ud til andre former for menneskehandel, herunder mindreårige og tvangsarbejde.

31. Det anbefales, at der lægges større vægt på udvikling af effektive og kreative afhøringsmetoder og -processer, der er målrettet potentielle ofre for menneskehandel, og som tager højde for de særlige udfordringer, denne målgruppe udgør.
32. Det anbefales, 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.
33. Det anbefales, at undervisningen af anklagemyndigheden og dommerne styrkes med henblik på, at disse har kendskab til, hvordan indikatorer på menneskehandel kan anvendes i praksis.

Bilag 1: Liste over interviewpersoner

Dato	Navn og titel	Fra	Interview-type
13. april 2010	Hanne Mainz, socialfaglig konsulent	CMM	Personligt
15. april 2010	Gitte Tilia, Koordinator Trine Mygind Korsby, konsulent Ann Maskell, Konsulent Martine Grasso, Konsulent	CMM	Fokusgruppeinterview
20. april 2010	Lillian Vigslund, Daglig leder	Dansk Røde Kors Kongelunden Kvindecener	Telefoninterview
21. april 2010	Vibeke Nielsen, projektleder Lisbeth Bohman, projektmedarbejder	Pro Vest	Telefoninterview
24. april 2010	Gitte Nielsen, leder	Dansk Røde Kors, Center Sjælsmark (også leder af Center Gribskov)	Telefoninterview
28. april 2010	Dan Holmgreen, fuldmægtig Sara Franzmann, fuldmægtig	Socialministeriet (Kontoret for børn)	Personligt
29. april 2010	Hanne Mainz, socialfaglig konsulent Trine Mygind Korsby, konsulent Ann Maskell, konsulent	CMM	Fokusgruppeinterview
4. maj 2010	Gitte Tilia, koordinator vedrørende organisation	CMM	Personligt
5. maj 2010	Lone Helene Fredbøgg Brown, konsul	Ambassaden i Benin	Personligt
	Rene Hansen, vicepolitikommissær Trine Møller Andersen, Politiassistent Anne Vallentin, kriminalassistent	Københavns Politi	Fokusgruppeinterview
7. maj 2010	Pernille Brinch Nissen, kontorchef Forsørgelseskontoret Gitte Rydal, fuldmægtig Børne- og opholdskontoret Karen Lund Johansen, fuldmægtig 2. Asylkontor Lisbeth Nørgaard de Bruin, fuldmægtig Forsørgelseskontoret, Kristina Rosado, fuldmægtig	Udlændingesservice	Fokusgruppeinterview
7. maj 2010	Jette Egelund Tina Gade Jensen	Udenrigsministeriet	Personligt
10. maj 2010	Morten Hjort Jahnsen, projektkoordinator	Red Barnet	Personligt
	Vibeke Lenskjold, leder	Reden International	Personligt
11. maj 2010	Mogens Overmark	Rigspolitiet, NUC	Personligt
12. maj 2010	Carolina Frisenette-Fich Jakob Jørgensen	IOM Helsinki	Telefoninterview

17. maj 2010	Potentielt handlet kvinde fra Etiopien	Kvindecenteret, Dragør	Personligt
	Tom Nørskov	Midt og Vest Jysk Politikreds	Telefoninterview
	Dorit Otzen, projektleder (tidl. leder af Reden)	Reden International	Personligt
18. maj 2010	Linda Eriksson	IOM København	Telefoninterview
	Michelle Mildwater, stifter og bestyrelsesmedlem Anne Brandt, formand	Hope Now	Personligt
19. maj 2010	Pia Nystrøm, koordinator	Kompetencecenter Prostitution	Telefoninterview
20. maj 2010	Jesper Beuschel	Rigspolitiet NEC	Personligt
31. maj 2010	Ingrid Lutchenau, socialfaglig medarbejder	Kompetencecenter Prostitution	Personligt
2. juni 2010	Casper Smidt, projektkoordinator	Dansk Røde Kors	Personligt
	2 handlede kvinder	Safe house Christians Venner	Personligt
3. juni 2010	Jan Richelsen	3F	Telefoninterview
	Ulla Bendsen	Odense Kommune	Telefoninterview
	Ole Thomsen, leder	CMM	Telefoninterview
	Susanne Hammelbo, socialfaglig medarbejder	Kompetencecenter Prostitution	Telefoninterview
4. juni 2010	Karina Find	Socialministeriet (udsatte kontoret)	Personligt
	Lars Wille	Gribskov Kommune	Telefoninterview
7. juni 2010	John Vorbeck Petersen	SKAT	Telefoninterview
8. juni 2010	Thomas Klyver Mie Vinkel Sørensen David Neutzsky-Wulff	Justitsministeriet	Personligt
	Helene Bendtsen, seniorkonsulent	Integrationsministeriet	Personligt
10. juni 2010	Handlet kvinde	Reden Internationals krisecenter Huset	Personligt
	Kira Appel, chefkonsulent Lisa Cassina, fuldmægtig	Ligestillingsafdelingen	Personligt
14. juni 2010	Betina Andersen, socialfaglig koordinator	Den Sociale Døgnvagt, Kbh. Kommune	Telefoninterview
	Kim Kliver, leder af NEC	Rigspolitiet	Telefoninterview
15. juni 2010	Anna Ekstedt, coordinator	CBSS Sekretariat	Telefoninterview

Bilag 2: Deltagerliste til NGO-workshop

FRA	NAVN & TITEL
Christians Venner	Mogens Pedersen, stifter
Dansk Røde Kors Kvindecenter	Lillian Vigslund, afdelingsleder
Dansk Røde Kors - projekt mod menneskehandel	Casper Smidt, projektkoordinator
Fonden Safe & Alive	David Munis Zepernick, bestyrelsesformand
	Ann-Sofie Bech von Hielmcrone, medlem af bestyrelsen
Hope Now	Michelle Mildwater, stifter og bestyrelsesmedlem
	Anne Brandt Christensen, formand
Kompetencecenter Prostitution (Servicestyrelsen)	Thomas Laigaard, socialfaglig medarbejder
	Berit Arne-Skidmore, socialfaglig medarbejder
LOKK	Lene Johannesson, sekretariatschef
Pro Vest	Vibeke N. Nielsen, projektleder
	Lisbeth Bohmann, projektmedarbejder
Red Barnet	Vibeke Lubanski, sektionsleder
Reden International	Vibeke Lenskjold, leder
	Dorit Otzen, projektleder
CMM	Gitte Tilia, koordinator
Ligestillingsafdelingen	Kira Appel, chefkonsulent
	Lisa Cassina, fuldmægtig
COWI	Lise Heiner Schmidt, seniorkonsulent (projektleder)
	Julian Brett, seniorkonsulent
	Anne-Catherine Legendre, seniorkonsulent

Bilag 3: Prostitutionens omfang og former

Socialministeriet udgiver årligt et notat om "Prostitutionens omfang og former". Af 2009-notatet fremgår, at der ikke foreligger officiel registrering af prostituerede (danske såvel som udenlandske), da de sociale og sundhedsmæssige indsatser, der er etableret på området, tilbyder anonymitet. Ministeriet har derfor foretaget et skøn baseret på tilgængelige kilder i form af annoncer for seksuelle ydelser samt fagpersonernes kendskab til området.

Det skønnes, at der i perioden juni 2008 til juni 2009 var mere end 5.500 prostituerede i Danmark (danske og udenlandske). Det fremgår af notatet, at der er tale om et minimumstal, som alene afdækker den synlige prostitution. Der er således på prostitutionsområdet en række mørke tal, der ikke kan opgøres og dermed ikke er indeholdt i det skønnede antal prostituerede.

Oversigten nedenfor viser en samlet opgørelse over minimumsantallet af personer i prostitution i Danmark, i den undersøgte periode, fordelt på de forskellige prostitutionsformer⁹⁷.

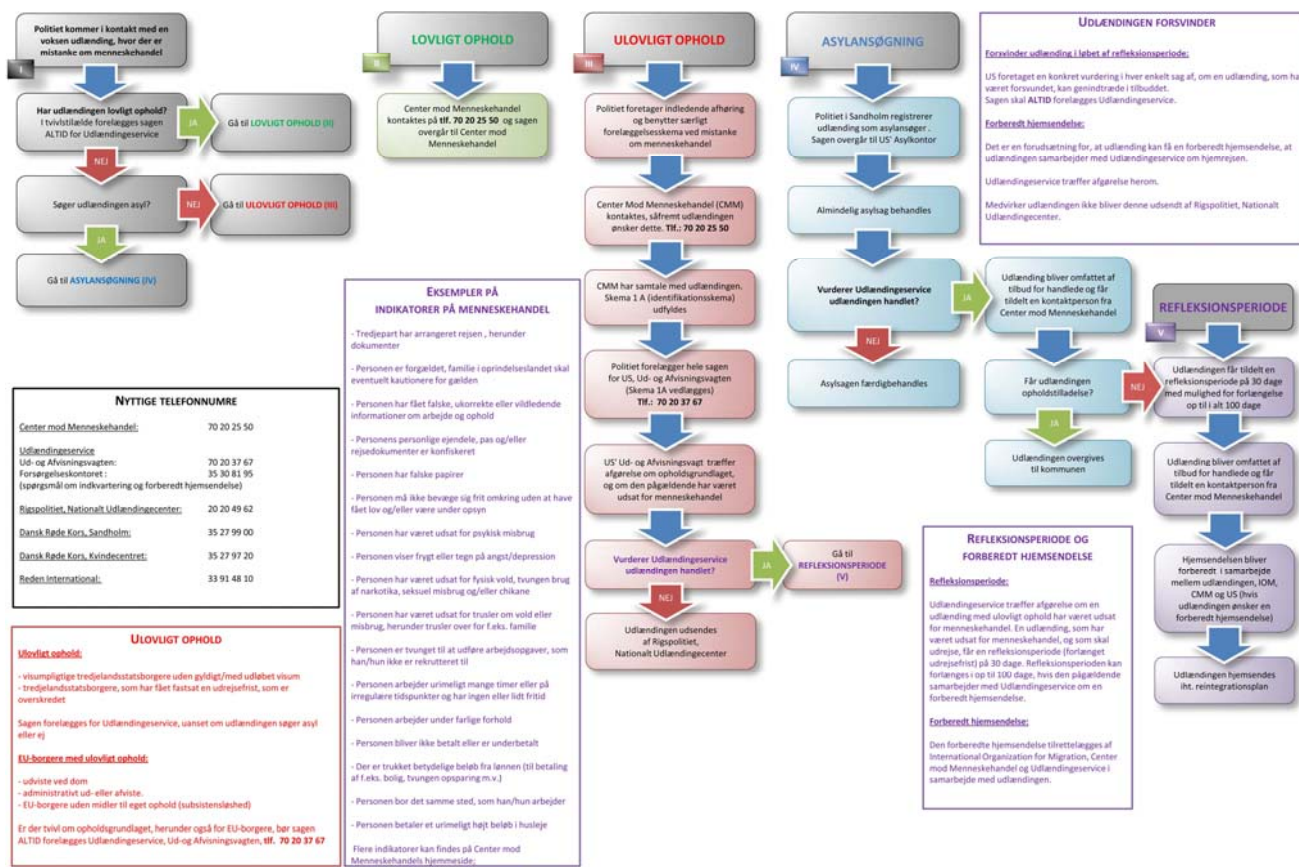
Det bemærkes, at der ikke foreligger nogen tal for, hvor mange af de udenlandske prostituerede, som vurderes at være potentielt handlede.

Minimumsantal af personer i prostitution 2008-2009	
Gadeprostitution	1141
Klinikprostitution	3317
Escortprostitution	391
Prostitution i eget hjem	259
Barprostitution	148
Klinik og escortprostitution	193
Privat og escortprostitution	72
I alt	5521

⁹⁷ Kilde: "Prostitutionens omfang og former", 2009, Socialministeriet.

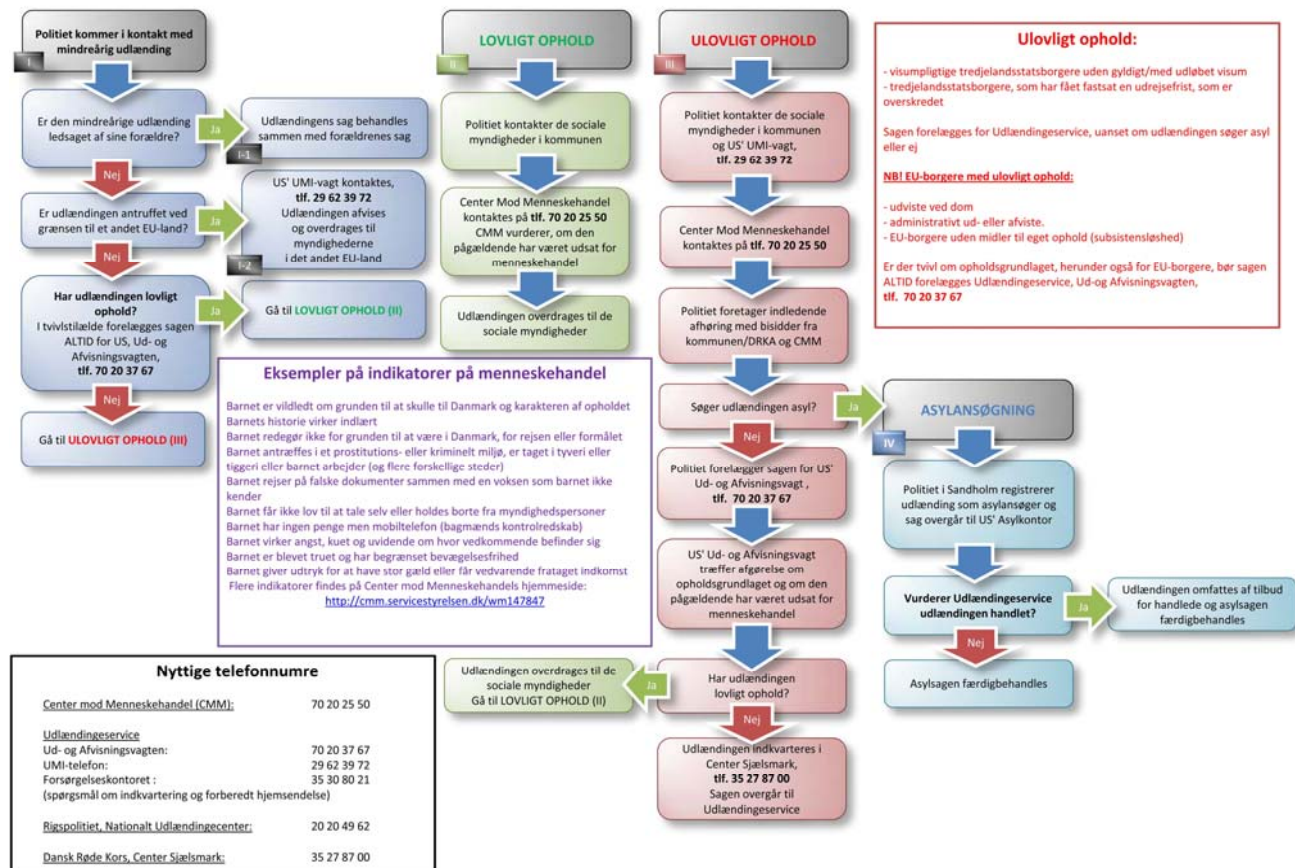
Bilag 5: Udkast til flow-chart fra Udlændingesservice vedrørende voksne

Procedurer i sager vedrørende menneskehandel (voksne udlændinge)



Bilag 6: Udkast til flow-chart fra Udlændingesservice vedrørende mindreårige

Procedurer i sager vedrørende uledsagede mindreårige udlændinge



Bilag 7: Oversigt over typer af registreringskemaer

- 1 a) Skema til identifikation
- 1 b) Skema til registrering af indsatser i forhold til enkeltpersoner
- 1 c) Skema til oplysninger om enkeltpersoner som er vurderet handlet
- 1 d) Skema til udredning af Uledsagede mindreårige udlændinge
- 2 a) Skema til Gaden
- 2 b) Skema til massageklinikker
- 2 c) Skema til Mødested
- 2 d) Skema til Drop in center Pro Vest
- 2 e) Skema til jurist i Mødestedet
- 3 a) Skema til krisecenter, indskrivning
- 3 b) Skema til krisecenter, udskrivning
- 4 a) Skema til Hotline
- 4 b) Skema til politiaktioner
- 4 c) Oversigt politiaktioner.

Bilag 8: Oversigt over om anbefalinger fra evalueringen af den 1. handlingsplan er fulgt

	Anbefaling fra første handlingsplanen	Resultatet
1.	Handlingsplanen bør indeholde en klar beskrivelse af, hvad der præcist menes med begrebet "handlede kvinder"	Anden handlingsplanen beskriver og omfatter andre former for menneskehandel. Dog har "handlet til" betegnelsen skabt forvirring.
2.	Handlingsplanen bør udvides til at omfatte menneskehandel generelt	Gennemført. Anden handlingsplanen er udvidet til at omfatte andre former for menneskehandel
3.	Handlingsplanens aktiviteter bør udvides til at omfatte hele landet	Gennemført for så vidt angår kvinder.
4.	Der bør gennemføres en analyse af, om indsatsen for kvinderne er differentieret nok set i lyset af deres behov	Ikke gennemført.
5.	Det kan overvejes, at lave en dyberegående analyse af, om hjemlandene har tilstrækkelige tilbud til kvinderne efter hjemsendelsen	Ikke gennemført. Men IOMs forberedte hjemsendelsessystem inkluderer kontakter med lokale sociale organisationer i hjemlandene. Ligeledes har nogle sociale organisationer kontakt til modpartnerne i afsenderlande
6.	Det bør undersøges, hvordan man kan sikre, at der opnås større gennemsigtighed i kvaliteten af det sociale arbejde	Der er ikke gennemført en skriftlig analyse heraf, men udfordringen er blevet diskuteret blandt relevante parter.
7.	Hotlinens målsætning bør ændres, så det ikke er kontakten til kvinderne, der er det primære mål for hotlinen, men derimod oplysning og kontakt med prostitutionskunder	Delvist gennemført. Kontakten til kvinderne er ikke mere det primære mål, i stedet anvendes hotlinen primært som del af CMMs koordineringsindsats, hvormed der er opbygget en praksis om, at politiet kontakter CMM via hotlinen, før f.eks. en razzia gennemføres.
8.	Ambassaderne bør inddrages i arbejdet med at støtte opbygning af tilbud til ofrene i hjemlandet - ellers bør arbejdet i ambassadenetværket nedprioriteres yderligere	Gennemført. Ambassadenetværket droppet.
9.	Der bør gennemføres en analyse af, om den nuværende organisering kan justeres, eller der er behov for	Gennemført. Implementering styrket.

	mere grundlæggende ændringer i organisering af implementering	
10.	Den monitorerende organisation bør udelukkende være monitorerende, og ikke varetage andre opgaver under handlingsplanen	Ikke gennemført. CMM varetager også andre opgaver end at være monitorerende.
11.	Det kan overvejes at give en central koordinerende instans ansvaret for de tværgående aktiviteter i handlingsplanen	Gennemført. Den tværministerielle gruppe har den central koordinerende funktion
12.	Der bør stilles krav om, at de implementerende organisationer opgør ressourceforbruget på enkeltaktiviteter - f.eks. via timeregistrering	Gennemført.
13.	Arbejdet med den brede gruppe af udenlandske kvinder i prostitution bør varetages under handlingsplanen, da det i praksis er meget svært at skelne mellem handlede kvinder og ikke handlede kvinder	Gennemført.
14.	For kvinder i gråzonen - udenlandske prostituerede, der har adgang til sociale ydelser i Danmark - bør der ske en tæt koordinering af indsatsen mellem de to handlingsplaner (dvs. Handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel og "et andet liv"), med henblik på at sikre kvinderne den bedst mulige rådgivning	Delvist gennemført. Det er stadig en stor udfordring at sikre støtte til denne gruppe.
15.	Samarbejdsaftaler på det lokale niveau bør formaliseres	Gennemført. CMM indgået kontrakter med de sociale organisationer, som bidrager til Handlingsplanen.
16.	Hvis man ønsker og har mulighed for at tilbyde kvinderne træning eller uddannelse/beskæftigelse i Danmark bør kredsen af samarbejdspartner udvides til også at omfatte arbejdsmarkedsrepræsentanter	Ikke gennemført.
17.	Udenrigsministeriet bør inddrages som medlem af arbejdsgruppen. Hvis man vælger at fokusere på muligheden for beskæftigelse til de handlede kvinder, vil det ligeledes være relevant at inddrage Beskæftigelsesministeriet i arbejdsgruppen	Gennemført.
18.	Det anbefales, at den tværministerielle arbejdsgruppe årligt udgiver en kortfattet samlet status over den samlede danske indsats på området	Gennemført.