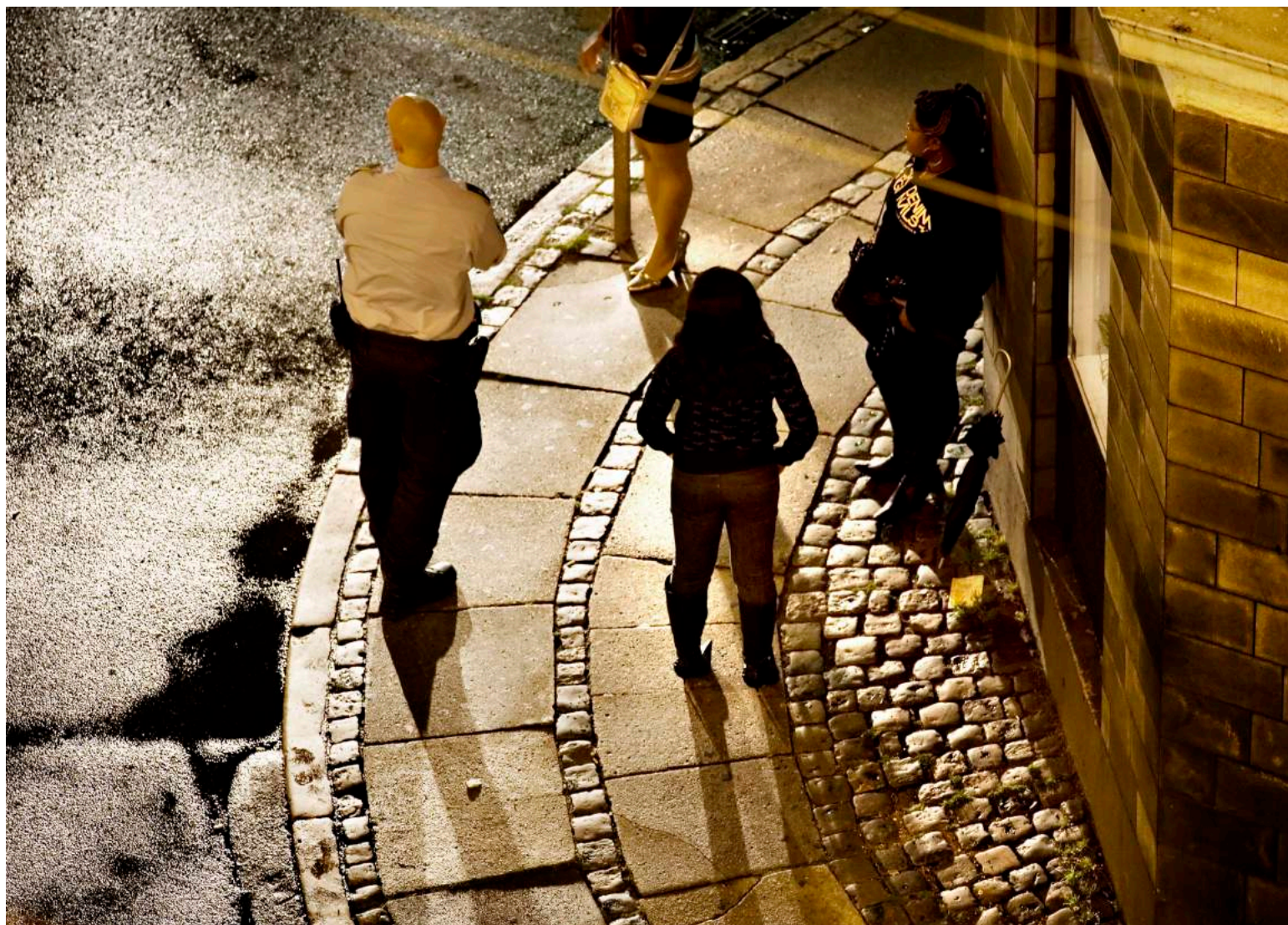


EVALUERINGSRAPPORT

# EVALUERING AF CENTER MOD MENNESKEHANDEL



## **Evaluering af Center mod Menneskehandel**

Udarbejdet af Als Research  
for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling

Forfattet af: Bjarke Følner, Anne Eskesen Würtz og Jacob Als Thomsen

Als Research ApS  
Ny Vestergade 1, 2.  
1471 København K.  
[www.alsresearch.dk](http://www.alsresearch.dk)

ISBN: 978-87-93373-10-5

Forsidefoto: Martin Bubandt

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Forord</b> .....	3
<b>2. Indledning</b> .....	4
2.1 Baggrund.....	4
2.2 Formål.....	5
2.3 Datagrundlag og metode .....	5
2.4 Definition af menneskehandel.....	9
2.5 Rapportens opbygning.....	11
<b>3. Konklusioner og anbefalinger</b> .....	12
<b>4. Om Center mod Menneskehandel og organiseringen af indsatsen</b> .....	22
4.1 Om Center mod Menneskehandel (CMM) .....	22
4.2 Organiseringen af indsatsen mod menneskehandel i Danmark .....	23
4.3 Om de hidtidige resultater af indsatsen mod menneskehandel .....	31
4.4 Tidligere evalueringer på området .....	34
<b>5. Evaluering af forebyggelses- og opkvalificeringsindsats</b> .....	36
5.1 Udvikling og generel formidling af viden om menneskehandel .....	36
5.2 Undervisning- og opkvalificering af relevante aktører .....	38
5.3 Deltagelse i internationalt samarbejde omkring forebyggelse.....	40
<b>6. Evaluering af opsøgningsarbejde og identifikationsindsats</b> .....	42
6.1 Den opsøgende indsats over for ofre for handel til prostitution.....	42
6.2 Den opsøgende indsats over for ofre for handel til tvangsarbejde og kriminalitet, samt handel med børn .....	45
6.3 Identifikations og vurderingsprocessen.....	47

---

<b>7. Evaluering af indsats omkring støttetilbud og forberedte hjemsendelser .....</b>	<b>53</b>
7.1 Refleksions- og restitutionsperiode .....	53
7.2 Botilbud og krisecenterkonstruktion .....	55
7.3 Den socialfaglige og juridiske rådgivning til ofre for menneskehandel .....	58
7.4 Forberedte hjemsendelser og støtte til reintegration .....	60
<b>8. Evaluering af snitflade til efterforskning og retsforfølgelse .....</b>	<b>63</b>
8.1 Den politimæssige indsats og samarbejdet mellem politi og CMM .....	63
8.2 Retsforfølgelse af menneskehandlere .....	65
<b>9. Evaluering af CMMs overordnede koordineringsindsats og organisering .....</b>	<b>68</b>
9.1 CMMs overordnede koordineringsindsats og referencesystemet .....	68
9.2 CMMs egen organisering .....	69
<b>10. Litteraturliste .....</b>	<b>72</b>

## 1. FORORD

Denne rapport formidler resultaterne af midtvejsevalueringen af Center mod Menneskehandel (CMM), som Als Research har foretaget for Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling i perioden februar 2016 - oktober 2016.

Evalueringen fokuserer på opfyldelse af formål og mål for Center mod Menneskehandel, som beskrevet i *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018*. I rapporten evalueres således effekten og kvaliteten af CMMs arbejde og opgavevaretagelse, herunder målopfyldelse og koordinering samt snitflader til og samarbejde med andre aktører. Evalueringens resultater kan indgå som et grundlag for fremtidige beslutninger om eventuelle justeringer med henblik på at sikre en velfungerende indsats over for ofre og potentielle ofre for menneskehandel samt effektiv ressourceudnyttelse.

Evalueringen kombinerer en række aktiviteter og undersøgelsesmetoder, herunder en kvalitativ interviewundersøgelse, en række dokumentanalyser og en SWOT-analyse med deltagelse af CMMs leder og udvalgte medarbejdere.

Den kvalitative interviewundersøgelse omfatter 39 interview med medarbejdere fra CMM og med repræsentanter fra en lang række andre relevante aktører, der samarbejder med og/eller har snitflader til CMM. Det gælder Udlændingestyrelsen, politiet, International Organization for Migration, anklagemyndigheden, SKAT, Arbejdstilsynet, 3F, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Institut for Menneskerettigheder, EU's anti-trafficking koordinator, relevante forskere samt relevante NGOer, herunder: Røde Kors, Reden International, Hope Now, Pro Vest, Fonden Safe and Alive, Christians Safe House, Frelsens Hær og Gadejuristen.

En stor tak til alle informanter for at have bidraget med jeres indsigter og erfaringer.

Undersøgelsen er udført af konsulent Anne Eskesen Würtz, chefkonsulent Bjarke Følner og chefkonsulent Jacob Als Thomsen. Stud.cand.soc. Anne Blomstrøm har bidraget med kodning af interview og litteratursøgninger. Ekstern konsulent, cand.jur. Nell Rasmussen, har bistået undersøgelsen med juridisk rådgivning og kvalitetssikring.

Ansvar for undersøgelsens resultater, konklusioner og anbefalinger påhviler alene Als Research.

København, oktober 2016



Jacob Als Thomsen,  
Adm.direktør og chefkonsulent  
Als Research

## 2. INDLEDNING

### 2.1 Baggrund

Handel med mennesker udgør en stigende del af den organiserede kriminalitet på verdensplan. Der findes ingen nøjagtige tal over antallet af handlede mennesker i verdenen, men International Labour Organization (ILO) anslog i 2012, at der globalt findes over 20 millioner ofre for tvangsarbejde, herunder ofre for menneskehandel. Af dem er cirka en femtedel tvunget til prostitution.<sup>1</sup> Tal fra Eurostat viser, at der i EU blev registreret ca. 30.000 ofre for menneskehandel i perioden 2010-2012, heraf var 80 pct. af ofrene kvinder.<sup>2</sup>

Siden 2002 har den danske regering vedtaget en række 4-årige handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel i Danmark. I forbindelse med vedtagelsen af den anden handlingsplan i 2007 blev Center mod Menneskehandel (CMM) oprettet, som et bærende og koordinerende element i den samlede danske indsats på området.

CMMs formål og opgavevaretagelse tager udgangspunkt i den projektbeskrivelse for Center mod Menneskehandel, der blev udarbejdet i januar 2008, og indholdet af den gældende handlingsplan på området.

Den nuværende *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel* gælder for perioden 2015-2018 og omfatter overordnet set 5 indsatsområder:

- Forebyggelse af menneskehandel i Danmark og internationalt
- Opsøgende arbejde og identifikation af ofre for menneskehandel
- Støttetilbud til vurderede ofre for menneskehandel
- Retsforfølgelse af menneskehandlere ("bagmænd"), samt
- Partnerskaber og koordination

Handlingsplanen er blandt andet finansieret som led i satspuljeaftalen for 2015, hvor der blev afsat midler til en ny handlingsplan for perioden 2015-2018. Handlingsplanen ligger i forlængelse af de tre tidligere handlingsplaner på området og har en samlet finansiering på 88,6 mio. kr.<sup>3</sup> Den nuværende handlingsplan er suppleret med et tillæg med finansiering af projekter vedrørende udvikling af opsøgende indsats blandt personer handlet til tvangsarbejde og til prostitutionsformerne escort og privat/diskret samt styrkelse af opsøgende arbejde blandt udenlandske klinikprostituerede. Der er samlet afsat 11 mio. kr. over en treårig periode til finansiering af tillægget.

<sup>1</sup> International Labour Organization (2012)

<sup>2</sup> Eurostat (2015)

<sup>3</sup> Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (2015)

Center mod Menneskehandel udgør omdrejningspunktet for den nationale indsats og har ansvar for at udvikle og koordinere den landsdækkende sociale indsats for ofre for menneskehandel og for at opkvalificere relevante aktører.

Denne evaluering har til opgave at vurdere effekten og kvaliteten af CMMs arbejde, samarbejdsflader og koordineringsindsats, som beskrevet i formålsbeskrivelsen nedenfor.

## 2.2 Formål

Evalueringens hovedformål er:

- *at vurdere effekten og kvaliteten af CMMs arbejde og opgavevaretagelse, herunder målopfyldelse og koordinering samt snitflader til og samarbejde med andre aktører med henblik på at sikre en velfungerende indsats overfor ofre og potentielle ofre for menneskehandel i Danmark.*

Fokuspunkterne i evalueringen er specifikt:

- **Organiseringen af indsatsen** herunder CMMs koordineringsindsats, samarbejdsrelationer og snitflader til andre aktører (myndigheder, NGOer mv.) samt de forhold, som har betydning herfor.
- **Den konkrete opgavevaretagelse** herunder kvaliteten og effekten af CMMs opgavevaretagelse, samt de forhold, som har betydning herfor.

Evalueringen opstiller en række anbefalinger til mulige justeringer af opgavevaretagelsen i CMM samt forslag til justeringer i procedurer, koordination og snitflader til andre aktører på området. Evalueringen kan dermed indgå i beslutninger om behov for justeringer i forhold til at sikre en velfungerende indsats over for ofre for menneskehandel og en effektiv ressourceudnyttelse.

## 2.3 Datagrundlag og metode

Evalueringens datagrundlag består af følgende elementer:

- En kvalitativ interviewundersøgelse (i alt 39 interview)
- Dokumentanalyser af relevante publikationer og materialer
- En SWOT-workshop med CMMs leder og udvalgte medarbejdere
- En observation af Gadejuristens opsøgende arbejde på Vesterbro

Nedenfor er datagrundlaget og den anvendte metode beskrevet nærmere.

### 2.3.1 Interviewundersøgelse

Evalueringens interviewundersøgelse omfatter 6 gruppeinterview med medarbejdere fra CMM og 33 interview med repræsentanter fra en lang række øvrige relevante aktører, der enten samarbejder med eller har snitflader til CMM og til indsatsen mod menneskehandel i Danmark.

Repræsentanter fra de følgende institutioner og organisationer er interviewet:

Center mod Menneskehandel, 3F, anklagemyndigheden, Arbejdstilsynet, Bispebjerg Hospital (akutmodtagelsen), Christians Safe House, Dansk Institut for Internationale Studier, EU's anti-trafficking koordinator (Europa-Kommissionen), Fonden Safe and Alive, Frelsens Hær (Hørhuset), Gadejuristen, Hope Now, Institut for Antropologi (Københavns Universitet), Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), politiet (herunder repræsentanter fra Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) samt fra Vestjyllands, Sydøstjyllands, Nordsjællands og Københavns politi), Pro Vest, Reden International (herunder Mødestedet og krisecentret), Røde Kors (herunder Center Gribskov, Center Kongelunden og Sundhedsklinikken), SKAT, Statsadvokaten i København, Styrelsen for International Rekruttering og Integration samt Udlændingestyrelsen.

Alle interview er gennemført på baggrund af semi-strukturerede interviewguides og med en gennemsnitlig varighed på ca. 45-60 minutter. Hovedparten af interviewene er gennemført face-to-face – enten som enkeltinterview eller gruppeinterview – mens enkelte interview er gennemført som telefoniske interview.

CMMs medarbejdere er blevet interviewet gennem 6 gruppeinterview, som har haft fokus på hver deres del af CMMs samlede ansvarsområde. Enkelte informanter fra CMM har på denne baggrund deltaget i flere interview. Samlet set er der gennemført 39 interview med i alt 53 forskellige informanter. Alle interview er blevet fuldtransskriberet og efterfølgende grundigt kodet og tekstanalyseret.

*Bilag 1 rummer en samlet og detaljeret oversigt over de gennemførte interview.*

### 2.3.2 Dokumentanalyser

Evalueringens dokumentanalyser omfatter diverse rapporter, infomaterialer og statistik. Nedenfor følger en oversigt over de væsentligste kvalitative og kvantitative materialer, der er inddraget i evalueringens dokumentanalyser.

I evalueringen inddrages kvalitative dokumentanalyser af:

- Handlingsplanerne, projektkontrakten
- CMMs egne rapporter, vidensnotater, infomaterialer og pjecer, samt øvrige relevante rapporter, evalueringer og udgivelser på området
- CMMs undervisningsmaterialer
- Mødereferater fra de regionale referencegrupper



- Formidlingstekster og andre formidlingsmaterialer på CMMs hjemmeside og facebookside (web-content)
- Rigsadvokatens meddelelse om menneskehandel og oversigt over domspraksis i sager om menneskehandel
- Eksisterende evalueringer og relevante baggrundsrapporter på området
- Div. materialer og artikler vedr. indsatsen mod menneskehandel i andre lande
- Relevante kontrakter, herunder med NGOer, IOM mv.

I evalueringen indgår desuden analyser af kvantitative dokumentationsmaterialer:

- CMMs dataleverancer og statistik til EU
- CMMs statistik og tal for officielt vurderede ofre fordelt på køn, alder, udnyttelsesform samt oprindelseslande
- CMMs interne dokumentation over gennemførte aktiviteter, herunder opgørelser over samtaler med potentielle ofre, opgørelse over forberedte hjemsendelser, opgørelser over brugere af krisecenter mv.
- Statistik over CMMs undervisningsaktiviteter
- Opkaldsstatistik fra CMMs hotline, hjemmesidestatistik for [www.centermodmenneskehandel.dk](http://www.centermodmenneskehandel.dk), samt statistik for brug af CMMs facebookside

### **2.3.3 SWOT-analyse**

I forlængelse af interviewundersøgelsen har evaluator gennemført en SWOT-workshop med CMMs leder og fire medarbejdere, henholdsvis to konsulenter og to socialfaglige medarbejdere.

Formålet med workshoppen var dels at identificere en række af de primære styrker og svagheder ved den nuværende organisering af CMM og dels at se på, hvilke muligheder der er for at forbedre CMMs organisering og opgavevaretagelse fremadrettet.

### **2.3.4 Observation af Gadejuristens opsøgende arbejde**

Natten til den 10. april 2016 deltog evaluator i Gadejuristens opsøgende arbejde på Vesterbro med henblik på inddragelse af et brugerperspektiv i evalueringens datagrundlag.

Gadejuristen kører jævnligt ud med en "kaffecykel" for at tilbyde udsatte mennesker i nattelivet omkring Istedgade noget varmt at drikke og samtidig lave opsøgende arbejde.

Evaluator hjalp til med uddelingen af kaffe m.m. og observerede i to timer, hvor cirka 100 personer var forbi Gadejuristens kaffecykel.

I forbindelse med gadebesøget fik evaluator mulighed for at gennemføre korte samtaler med enkelte udenlandske sexarbejdere, herunder potentielt ofre for menneskehandel. Indtrykkene herfra udgør dog ikke tilstrækkeligt datamateriale til at repræsentere en reel brugerinddragelse i evalueringen, men indgår blot som et mindre supplement til de ovenstående datakilder.

### 2.3.5 Metodiske overvejelser

Som det fremgår af de ovenstående afsnit udgøres datagrundlaget for evalueringen af en kombination af kvalitative og kvantitative materialer, men med en overvægt af kvalitativ data.

De interviewede personers subjektive indtryk, oplevelser og erfaringer udgør således en væsentlig del af evalueringens samlede datagrundlag. Så vidt muligt er relevante udsagn og vurderinger fra de enkelte interviewpersoner forsøgt efterprøvet, underbygget og/eller kvalificeret med udgangspunkt i udsagn fra andre interview og/eller data fra dokumentanalyserne. I sagens natur har dette imidlertid ikke været muligt i alle tilfælde, og det bør derfor understreges, at evaluators konklusioner først og fremmest er baseret på en samlet vurdering af de indtryk og udsagn, som informanterne har bidraget med.

Til trods for at evalueringens opdrag ikke indebærer et brugerperspektiv, har evaluator forsøgt at gennemføre enkelte dataindsamlingsaktiviteter med dette for øje. Det skyldes, at inddragelse af brugerperspektiver ville kunne styrke og nuancere evalueringen af fx CMMs opgavevaretagelse i relation til kvaliteten af den socialfaglige og juridiske rådgivning. Imidlertid viste det sig ikke muligt at arrangere gruppeinterviewaftaler med vurderede ofre for menneskehandel, idet der dog blev tilbudt en enkelt interviewaftale med en thailandsk kvinde, som dog ikke blev gennemført. Som nævnt ovenfor har evaluator udført deltagerobservation i forbindelse med Gadejuristens opsøgende arbejde, hvilket dog heller ikke udgør et tilstrækkeligt datagrundlag til at repræsentere en reel inddragelse af brugerperspektiver i denne evaluering.

Heller ikke tidligere evalueringer på området har haft tilstrækkeligt datagrundlag til at gennemføre analyser af brugernes erfaringer, indtryk og holdninger omkring den hjælpeindsats og de tilbud, som målgruppen tilbydes. Hidtil er CMMs egen evaluering af Mødestedet i 2011 således den eneste, som inddrager brugerperspektiver mere indgående, og den har alene fokus på brugernes meninger om Mødestedet.<sup>4</sup>

Endelig bør det nævnes, at evaluator forgæves har forsøgt at indgå interviewaftaler med følgende relevante aktører: Vestre Fængsel, Døgnvagten ved Københavns Kommune, HK, FOA, Dansk Metal samt Dansk Arbejdsgiverforening.

---

<sup>4</sup> Childers-Brocks (2011)

## 2.4 Definition af menneskehandel

Indsatsen mod menneskehandel tager udgangspunkt i den internationalt anerkendte definition af menneskehandel, som anvendes i "FN-protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn, til supplering af FN-konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende og organiseret kriminalitet" fra 2000 (den såkaldte Palermo-protokol), som Danmark har undertegnet og ratificeret.

### **Palermo-protokollens definition af menneskehandel:**

*(a) ved "menneskehandel" forstås det 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;*

*(b) den omstændighed, at et offer for menneskehandel har givet sit samtykke til den under litra a) omhandlede udnyttelse, skal være uden betydning, når der er gjort brug af et af de i litra a) nævnte midler;*

*(c) at rekruttere, transportere, overføre, skjule eller modtage et barn med udnyttelse af det for øje skal betragtes som "menneskehandel", selv om der ikke er gjort brug af nogen af de i litra a) nævnte midler.*

*(d) ved "barn" forstås enhver person under 18 år.*

I denne rapport anvendes den samme overordnede definition af menneskehandel.

### **Europarådets konvention af 16.maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel**

Efter indhentelse af Folketingets samtykke, jf. lov nr. 504 af 6. juni 2007, har Danmark den 19. september 2007 ratificeret Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel. Konventionen indeholder bl.a. bestemmelser om efterforskning og retsforfølgning samt bestemmelser om identifikation og beskyttelse af ofre for menneskehandel, herunder at sådanne beskyttelsesforanstaltninger skal sigte mod at fremme ligestilling mellem kønnene,

Af konventionens artikel 10, stk. 2, 2.pkt. fremgår det, at:

*"Hver part skal sikre, at en person, som de kompetente myndigheder med rimelig grund formoder har været offer for menneskehandel, ikke udsendes fra partens område, førend de kompetente myndigheder har afsluttet den procedure, hvorved den pågældende kan identificeres som offer for en strafbar handling omfattet af konventionens artikel 18 (om kriminalisering af menneskehandel), og skal ligeledes sikre, at den pågældende person modtager den hjælp, der er fastsat i artikel 12, stk. 1 og 2 (om hjælp til ofre)."*

**Bestemmelsen om menneskehandel i den danske straffelov (§ 262 a)**

§ 262 a blev indføjet i straffeloven i 2002 med henblik på at implementere Palermo-protokollen og EUs rammeafgørelse af 19. juli 2002 om menneskehandel. Bestemmelsen omfatter enhver form for menneskehandel som defineret i disse to retsakter, og er endvidere ændret i 2012 for at bringe dansk straffelovgivning i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor.

Bestemmelsen lyder:

*§ 262 a. For menneskehandel straffes med fængsel indtil 10 år den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt*

- 1) ulovlig tvang efter § 260,*
- 2) frihedsberøvelse efter § 261,*
- 3) trusler efter § 266,*
- 4) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller*
- 5) anden utilbørlig fremgangsmåde*

*med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer.*

*Stk. 2. På samme måde straffes den, der med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer*

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

## 2.5 Rapportens opbygning

Rapportens kapitel 3 rummer evalueringens overordnede konklusioner og anbefalinger.

Kapitel 4 giver en overordnet introduktion til CMM og den nuværende organisering af den danske indsats mod menneskehandel, herunder samarbejds- og snitflader mellem CMM og de øvrige aktører, der bidrager til indsatsen. Kapitlet indeholder desuden en kort introduktion til de hidtidige resultater af indsatsen mod menneskehandel i Danmark og de væsentligste anbefalinger, som er fremhævet i tidligere evalueringer på området.

De følgende fem kapitler evaluerer CMMs arbejde og opgavevaretagelse, herunder målopfyldelse og koordinering samt snitflader til og samarbejde med andre aktører, inden for hver af de fem indsatsområder, der indgår i *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018*. Det gælder:

- Evaluering af forebyggelses- og opkvalificeringsindsats (kapitel 5)
- Evaluering af opsøgningsarbejde og identifikationsindsats (kapitel 6)
- Evaluering af indsats omkring støttetilbud og forberedte hjemsendelser (kapitel 7)
- Evaluering af snitflade til efterforskning og retsforfølgelse (kapitel 8)
- Evaluering af CMMs overordnede koordineringsindsats og organisering (kapitel 9)

### 3. KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Nedenfor gennemgås evalueringens hovedkonklusioner og anbefalinger. Indledningsvis præsenteres konklusioner i forhold til CMMs overordnede koordineringsindsats og organisering. Dernæst gennemgås konklusionerne i forhold til kvaliteten og effektiviteten af CMMs opgavevaretagelse inden for hver af de enkelte områder, der er omfattet af handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018. Evaluators anbefalinger præsenteres i slutningen af hver delkonklusion.

#### 3.1 Den overordnede koordineringsindsats og CMMs egen organisering

Det er en central og væsentlig styrke i organiseringen af den samlede danske indsats mod menneskehandel, at der er etableret et center som CMM, der har specialiseret sig på området og står for at varetage den overordnede koordineringsindsats mellem de mange forskellige aktører, der er involveret i indsatsen. Overordnet vurderes det samtidig, at det nuværende referencesystem er et godt og nødvendigt redskab til at sikre, at koordineringsindsatsen gennemføres i praksis. Der er dog vurderingen, at der behov for at forbedre indsatsen på en række punkter (se anbefalinger i slutningen af delkonklusionerne).

I forhold til CMMs egen organisering er det en styrke, at medarbejdersammensætningen omfatter både socialfaglige, vidensfaglige og sundhedsfaglige medarbejdere, og at der blandt de vidensfaglige medarbejdere findes ekspertise i relation til både menneskehandel til prostitution og til tvangsarbejde. Ligeledes er det en styrke, at centret har sikret en høj grad af kontinuitet blandt medarbejderne, da arbejdsområdet er kompliceret og kræver medarbejdere med specialviden indenfor feltet.

Imidlertid er der behov for at supplere CMMs eksisterende juridiske medarbejderkompetencer og det anbefales derfor, at centret ansætter mindst én jurist med speciale i dansk lovgivning – herunder især udlændingelovgivning. Samtidig opstår der løbende spidsbelastningsperioder, blandt andet som følge af politiets indsatser på prostitutionsområdet, hvilket gør det svært for centret at planlægge sin opgavevaretagelse mere langsigtet og at tilpasse sin medarbejderkapacitet til det skiftende omfang af arbejdsopgaver. Centrets ledelse bør derfor være opmærksom på, at der løbende skal prioriteres ressourcer til centrets arbejde med at udvikle sine visioner, målsætninger og fokusområder mv., således at de driftsmæssige og administrative arbejdsopgaver ikke fylder u hensigtsmæssigt meget i den samlede opgavevaretagelse.

Den socialfaglige del af centrets arbejde udgør en væsentlig del af den samlede opgaveportefølje, og passer fint til de kompetencefelter, der i øvrigt er placeret i Socialstyrelsen. Imidlertid bør det løbende vurderes om den nuværende placering fortsat er hensigtsmæssig, såfremt der sker ændringer i centrets opgaveportefølje på sigt. Ligeledes bør det – uanset placeringen – sikres, at centret gives gode betingelser for at opretholde en selvstændig profil, således at centrets tilbud og kompetencer synliggøres tilstrækkeligt overfor CMMs målgruppe og relevante samarbejdspartnere.

På denne baggrund gives følgende anbefaling:

- *Dele af det nuværende referencesystem bør revideres og effektiviseres*  
Der er behov for at ændre og revidere dele af referencesystemet med henblik på at effektivisere ressource- og tidsforbruget i den koordinerende indsats. Det er evaluators vurdering, at enkelte regionale referencegrupper med fordel kan sammenlægges. Samtidig kan møderne i disse grupper evt. struktureres anderledes med henblik på at imødekomme deltagere med forskellige behov for koordinering og informationsudveksling (se afsnit 9.1). Endelig bør der sikres en bedre inddragelse og/eller orientering af NGOerne i forbindelse med møderne i den nationale referencegruppe.
- *CMM bør ansætte en eller flere jurister med viden om dansk udlændingeret mv.*  
CMM bør sikre, at centrets medarbejdersammensætning suppleres med yderligere én eller flere jurister med speciale i dansk udlændingeret, strafferet og – retspleje, forvaltningsret og persondatalovgivning etc. Det vil styrke kvaliteten af CMMs juridiske viden og rådgivning og sikre en bedre varetagelse af hensynet til ofrenes rettigheder og retssikkerhed i det danske system.

### **3.2 Den forebyggende indsats**

CMMs forebyggende indsats evalueres overvejende positivt. Centret har udviklet relevante baggrundsmaterialer, undervisningsmaterialer og formidlingsvenlige materialer, som blandt andet stilles til rådighed via centrets hjemmeside og samtidig bruges i forbindelse med opkvalificering og undervisning af relevante aktører, som kan bidrage til det forebyggende arbejde. CMM har kontinuerligt haft fokus på området, og centret yder en væsentlig og engageret indsats på området. Endelig har CMM bidraget væsentligt til at styrke den forebyggende indsats specifikt inden for menneskehandel til tvangsarbejde gennem formidlings- og netværksarbejde målrettet arbejdsgivere, fagforeninger og andre aktører, samt deltagelse relevante i internationale samarbejdsfora.

Til trods for de positive udviklinger i CMMs forebyggelsesindsats kan centret med fordel orientere sin forebyggelsesindsats endnu bredere, når det gælder forebyggelse af menneskehandel til tvangsarbejde, menneskehandel til kriminalitet, samt handel med børn. Endvidere bør CMM fremadrettet styrke den opfølgende kommunikationsindsats over for relevante samarbejdspartnere, samt nuværende og tidligere deltagere i centrets undervisnings- og opkvalificeringsindsatser m.v.

CMM deltager aktivt i det internationale samarbejde omkring forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og bidrager med veludførte rapporter og oplæg mv. i forskellige relevante fora. I relation til EUs samarbejde omkring anti-trafficking er det endvidere positivt, at CMM deltager aktivt og har bidraget til at sætte menneskehandel til tvangsarbejde på dagsordenen. Imidlertid efterlyser EU's anti-trafficking koordinator, at CMM bidrager mere aktivt til drøftelser omkring handel til prostitution.

På baggrund af ovenstående anbefales følgende:

- *CMM bør opbygge og styrke sine samarbejdsflader i relation til det koordinerende og forebyggende arbejde på tvangsarbejds-, kriminalitets- og børneområdet.* Det forebyggende arbejde er en kerneopgave for CMM og bør fortsat prioriteres højt. CMM bør således fortsat arbejde med at udbygge og konsolidere sin indsats i relation til forebyggelse af menneskehandel, herunder formidlingstiltag, samt undervisning og opkvalificering af relevante aktører. Der er særligt behov for at opprioritere og styrke indsatsen i relation til menneskehandel til tvangsarbejde og kriminalitet, samt handel med mindreårige. CMM bør i forlængelse heraf opbygge og styrke sine samarbejdsrelationer og udbrede opkvalificeringsindsatsen til målgruppemæssigt at omfatte flere forskellige aktører, herunder fx personale på nødherberger for udenlandske hjemløse.
- *CMM bør med jævne mellemrum udsende et digitalt nyhedsbrev eller lignende med henblik på at sikre løbende vidensopdatering og målrettet kommunikation til relevante samarbejdspartnere, samt nuværende og tidligere deltagere i centrets undervisnings- og opkvalificeringsindsatser mv.*

### 3.3 Den opsøgende indsats

Når det gælder *den opsøgende indsats overfor personer handlet til prostitution* er CMMs opgavevaretagelse, samarbejdsrelationer og koordineringsindsats generelt baseret på et solidt erfaringsmæssigt grundlag og et indgående kendskab til målgruppen af potentielt handlede til prostitution – særligt blandt nigerianske kvinder i det københavnske prostitutionsmiljø, som i dag udgør størstedelen af de vurderede ofre for menneskehandel i Danmark.

I samarbejde med de NGO'er, der modtager støtte fra puljen til identifikation af og støtte til ofre for menneskehandel, har CMM udviklet, konsolideret og forankret denne del af indsatsen betydeligt gennem de senere år. Mødestedet for udenlandske prostituerede og den tilhørende sundhedsklinik i København samt det mobile sundhedstilbud, som CMM driver i Nord- og Midtjylland, er generelt velfungerende, og der er opbygget tætte samarbejdsrelationer mellem CMM og de NGO'er, der arbejder indenfor feltet. Endvidere har den sundhedsfaglige tilgang vist sig at skabe et godt grundlag for at etablere tillidsfulde relationer til målgruppen af udenlandske sexarbejdere, som potentielt kan være personer handlet til prostitution.

Imidlertid er der behov for at afklare den mere præcise rollefordeling og snitflade mellem CMM og de ovennævnte NGO'er, da brugerne af tilbuddene har svært ved at skelne mellem parterne, og da den nuværende konstruktion indebærer en risiko for u hensigtsmæssig sammenblanding af parternes roller, formål og målgrupper.

Effekten af den opsøgende indsats har kun i begrænset omfang ført til direkte identifikation af ofre for menneskehandel. I et bredere perspektiv har indsatsen imidlertid haft positiv betydning i relation til at skabe detailkendskab til målgruppen, samt opbygning af relationer og tillidsforhold til potentielle ofre, som kan vise sig at være værdifulde, fx i relation til de identifikationer, der foretages i forlængelse af politiets aktioner på området.



*Den opsøgende indsats overfor ofre for handel til tvangsarbejde handel til kriminalitet og handel med børn* er primært organiseret som et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, Udlændingestyrelsen og Politiet. Hertil kommer inddragelse af fagforeninger, brancheorganisationer og erhvervsdrivende. CMM har bidraget væsentligt til at sikre større koordinering og vidensudveksling mellem de ovenstående parter, ligesom CMM har udført et vigtigt oplysningsarbejde i relation til at gøre parterne opmærksom på deres muligheder for at bidrage til en mere veludviklet indsats. Ligeledes skal det nævnes, at et af initiativerne i tillægget til den nuværende handlingsplan er et projekt på tvangsarbejdsområdet, der skal udvikle og styrke det opsøgende arbejde i den grønne sektor, servicesektoren og bygge/anlæg. CMM har endvidere inden for en begrænset ramme forestået træning/undervisning, sagssparring og dialogmøder inden for handel med mindreårige og bl.a. udviklet et hæfte om børn initieret af Nordic Network on Counter-Trafficking on Minors.

Til trods for de igangsatte initiativer og CMMs koordineringsarbejde er det dog stadig en udfordring at sikre en velkoordineret og forankret indsats på tvangsarbejds-, kriminalitets- og børneområdet. Dels er der fortsat betydelige barrierer i relation til at engagere fagforeninger, brancheforeninger og erhvervsdrivende, ligesom samarbejdet mellem de relevante myndigheder og en styrket fælles indsats på området med fordel kan styrkes.

Den omfattende Hvepsebosag – som angik menneskehandel til kriminalitet – har ændret markant på det samlede billede af menneskehandelsproblematikken i Danmark. Og i lyset af de mange flygtninge og migranter, herunder uledsagede mindreårige asylansøgere, som er kommet til Danmark, er der fortsat stort behov for mere viden om de arbejdsforhold og potentielle udnyttelsesformer, som disse grupper kan være udsat for.

Der gives følgende anbefalinger:

- Europarådets ekspertgruppe (GRETA) opfordrer i sin seneste evaluering de danske myndigheder til at forfølge *”en mere proaktiv tilgang til identifikation af ofre for tvangsarbejde ved at udvide Arbejdstilsynets og SKATs mandat og ved at opfordre til regelmæssige og koordinerede fælles indsatser”*. På baggrund af den herværende evalueringens datamateriale tilslutter evaluator sig denne opfordring. Det skal dog bemærkes, at det er Skatteministeriets opfattelse, at der ikke er behov for en styrkelse af SKATs mandat i forbindelse hermed, da samarbejdet kan ske inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer. De danske myndigheder – herunder Arbejdstilsynet, SKAT, politi og Udlændingestyrelsen – kunne således med fordel etablere en mere målrettet fælles indsats på området, som involverer CMM i en koordinerende rolle. Styrkelsen kan dels ske gennem øget myndighedssamarbejde og igangsættelse af flere fælles aktioner og dels gennem et udvidet samarbejde med CMM som kunne koordinere inddragelsen af de organisationer, centre og lokale myndigheder, som har berøring med potentielle ofre, herunder fx nødhjælper, akutmodtagelser, asylcentre og centre for uledsagede mindreårige asylansøgere m.fl.
- *Rollefordelingen mellem CMM og NGOer bør revurderes og tydeliggøres* Arbejds- og rollefordelingen mellem CMM og de NGOer, der arbejder med det opsøgende arbejde på prostitutionsområdet, bør fastlægges og ekspliciteres

nærmere. Dette bør ske under hensyntagen til parternes forskellige roller og formål, som henholdsvis offentlig instans og civilsamfundsaktører. Endvidere bør fordelingen kommunikeres mere præcist – både indadtil over for samarbejdets parter og udadtil over for brugere og offentlighed.

### **3.4 Proceduren vedrørende identifikation og vurdering af handelsspørgsmålet**

Det følger af Europarådets konvention om menneskehandel, at der, når myndigheder har rimelig grund til at formode, at en person kan være offer for menneskehandel, skal iværksættes støtte og bistand mv. til personen.

Ved mistanke om menneskehandel i forbindelse med politiaktioner eller opsøgende arbejde identificeres mulige ofre. Derefter foretager Udlændingestyrelsen, for så vidt angår ofre uden lovligt ophold i Danmark, og CMM, for så vidt angår ofre med lovligt ophold i Danmark, en vurdering af handelsspørgsmålet. Blandt andet NGO'erne deltager i identificeringen af mulige ofre gennem det opsøgende arbejde, men selve vurderingen er en myndighedsopgave, der foretages af Udlændingestyrelsen eller af CMM. For et potentielt offer for menneskehandel, der er tilbageholdt af politiet, skal handelsvurderingen som hovedregel foretages inden for 72 timer af hensyn til den tilbageholdtes retssikkerhed og Udlændingeloven. I de situationer, hvor det potentielle offer mødes gennem det opsøgende arbejde og ikke er tilbageholdt af politiet, kan udredningen foretages over en længere periode.

Når et potentielt offer er tilbageholdt af politiet, er det socialfagligt personale (fra CMM eller NGO'er), der foretager identifikationen, hvorefter Udlændingestyrelsen foretager handelsvurderingen på baggrund af identifikationen samt ud fra politiets oplysninger. Uanset omstændighederne er det ikke identifikationen, der giver adgang til bistand og støtte for ofrene, men derimod vurderingen af handelsspørgsmålet.

Den nuværende procedure omkring vurdering af personer, der er tilbageholdt af politiet, er imidlertid kendetegnet ved en række svagheder, som udfordrer kvaliteten i CMMs og Udlændingestyrelsens arbejde med den endelige vurdering. Dette forhold har afgørende betydning også for andre dele af indsatsen, da udfaldet af proceduren har stor betydning for udmøntningen af de efterfølgende hjælpetilbud, for den generelle fordeling og udnyttelse af ressourcer mellem CMM og de øvrige aktører på området og for offentlighedens forståelse af, hvad der foregår på menneskehandelsområdet i Danmark.

Ifølge den nuværende procedure skal myndighedernes endegyldige vurdering af handelsspørgsmålet som udgangspunkt foretages inden for 72 timer, hvis det potentielle offer er tilbageholdt af politiet. Dette betyder, at handelsspørgsmålet som oftest afgøres på baggrund af én enkelt identifikationssamtale og de oplysninger herfra, som nedfældes i det såkaldte 1a skema. En lang række informanter fremhæver, at denne praksis ikke gør det muligt at træffe en sikker afgørelse på et tilstrækkeligt nuanceret og velinformeret grundlag. Det betyder blandt andet, at der er for mange usikre vurderinger, og at der muligvis også er enkelte kvindelige menneskehandlere blandt de personer, der bliver vurderet som "ofre for menneskehandel". Endelig medfører proceduren, at myndighedernes beslutning i nogle tilfælde næsten udelukkende er baseret på oplysninger fra de NGO'er, som bidrager til identifikationsindsatsen ved udredende

samtaler og gennem udfyldelse af 1a skemaer. Dette er uhensigtsmæssigt – selvom det overordnet set er en styrke at inddrage NGOernes udredninger som en del af det samlede grundlag for den endelige vurdering.

På denne baggrund og i lyset af GREtas kraftige opfordring om straks at ændre – og især forlænge – proceduren, anbefaler evaluator, at der fremover anvendes en mere grundig og hensigtsmæssig vurderingsprocedure samt en mere præcis terminologi på området. En sådan procedure kunne med fordel hente inspiration fra andre europæiske lande, hvor man har valgt at operere med to forskellige stadier i vurderingsprocessen (se afsnit 6.3).

Den usikkerhed, som er forbundet med den nuværende vurderingsprocedure betyder samtidig at statistikkerne over antallet af vurderede ofre må fortolkes forsigtigt i relation til at vurdere indsatsens effektivitet. Også af hensyn til udarbejdelsen af fremadrettede statistikker og muligheden for at vurdere effekten af den samlede danske indsats mod menneskehandel – og CMMs målopfyldelse – bør der således indføres en grundigere vurderingsprocedure og anvendes mere præcise betegnelser.

Der gives følgende anbefalinger:

- *Den nuværende vurderingsprocedure bør forbedres og forlænges*  
Med henblik på at sikre en mere velfungerende indsats over for ofre og potentielle ofre for menneskehandel i Danmark, bør der arbejdes på at forbedre – herunder især forlænge – den nuværende vurderingsprocedure. Det anbefales konkret, at der fremadrettet anvendes en to-trins procedure samt mere præcise og stringente betegnelser. De personer, der vurderes inden for de første 72 timer, kunne fremover betegnes som "*mulige ofre for menneskehandel*". En sådan ændring vil ikke have betydning for den indledningsvist vurderede persons rettigheder, da vedkommende også som "*mulig handlet person*" vil have ubetinget ret til den eksisterende 30 dages refleksionsperiode, herunder de hjælpetilbud, der tilbydes i forbindelse hermed.<sup>5</sup> Men i stedet for – som nu – hermed at betragte vurderingsprocessen som endeligt gennemført, kan der i løbet af den 30 dages refleksionsperiode gennemføres *en eller flere opfølgende samtaler* med CMM og politiet med henblik på at CMM og Udlændingestyrelsen kan *foretage en mere sikker endelig vurdering*. Herefter kan de personer, som med større sikkerhed er blevet vurderet som handlede, betegnes som fx "*vurderede ofre for menneskehandel*" eller "*verificerede ofre for menneskehandel*" og få ret til den udvidede refleksionsperiode på yderligere 90 dage.
- *Den nuværende procedure for fremsendelse af 1a skemaer og politirapporter til Udlændingestyrelsen bør ændres*. Det bør overvejes om og hvordan de udfyldte identifikationsskemaer fremover sendes til politiet, herunder om det fortsat skal ske i fuldstændig og uanonimiseret form. I stedet kan 1a skemaer og

<sup>5</sup> Jf. Danmarks forpligtelse til at overholde Europarådets konvention af 16.maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel, ifølge hvilken beskyttelse og støtteforanstaltninger skal tilbydes fra det tidspunkt, hvor myndighederne har en *rimelig grund til at formode* (reasonable grounds to believe), at personen er handlet. Jf. artikel 10, stk. 2, artikel 12, stk. 1 og 2, samt artikel 13. Samme forpligtelse findes i EU-direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor artikel 11, stk. 2, hvorefter bistand og støtte gives, når der er *en rimelig begrundet indikation, der giver anledning til at antage*, at vedkommende kan have været offer menneskehandel.

politirapporter sendes hver for sig til Udlændingestyrelsen sammen med oplysninger, som gør det muligt for styrelsen at vurdere, hvilken sag de vedrører. Fx kan politi og CMM enes om at notere et fælles ID nummer eller lignende.

### 3.5 Støttetilbud til vurderede ofre for menneskehandel

CMMs arbejde i forhold til at varetage de sundhedsfaglige tilbud og den socialfaglige rådgivning af ofre vurderes positivt af evalueringens informanter. Flere informanter fremhæver, at CMMs medarbejdere har opbygget en betydelig ekspertise og erfaring på området, som giver høj kvalitet i opgaveløsningen. Vurderingen må dog tages med det forbehold, at denne evaluering ikke omfatter interview med selve brugerne af sundhedstilbuddene og den socialfaglige rådgivning.

Selvom kvaliteten af CMMs (og Reden Internationals) socialfaglige arbejde overordnet vurderes positivt er det samtidig tydeligt, at *setuppet* omkring den nuværende indkvartering af ofre – som i praksis mestendels finder sted på Reden Internationals krisecenter for handlede kvinder – ikke fungerer efter hensigten.

Langt størstedelen af kvinderne "forsvinder" eller forlader krisecentret efter relativt kort tids ophold, og samtidig oplever informanter, at der foregår en uhensigtsmæssig social kontrol mellem de indkvarterede kvinder – hvoraf nogle muligvis er "bagkvinder". Det gør opholdet svært for de ofre, der gerne vil have hjælp til at forlade deres udnyttelsesforhold og eventuelt ønsker at betro sig til centrets medarbejdere, til CMM og/eller til politiet. Endelig påpeger et bredt udsnit af informanter, at krisecentrets hemmelige adresse reelt er velkendt blandt hovedparten af de udenlandske prostituerede i København, herunder også blandt deres "mama'er".

Der er derfor behov for at gentænke krisecenterkonstruktionen, herunder at overveje en ny geografisk placering, samt en større spredning af de vurderede ofre (på flere krisecentre). Samtidig vil det bidrage til at sikre refleksionsperiodens formål, som er at give ofre for menneskehandel en periode i fred og ro, hvor de har mulighed for at restituere sig ovenpå eventuelle traumatiserende oplevelser, hvor de kan være på sikker afstand af deres bagmænds/bagkvinders indflydelse, og hvor de kan overveje, hvorvidt de ønsker at samarbejde med politi og retsvæsen om at medvirke i efterforskning og som vidne i en straffesag mod menneskehandleren. I forhold til det sidstnævnte forhold og i forhold til varetagelsen af ofrenes retssikkerhed er det et væsentligt kritikpunkt, at CMM ikke har ansat en jurist med speciale i dansk udlændingeret mv. Centret bør derfor sikre, at den juridiske vejledning og hjælp til vurderede ofre fremadrettet foretages af en eller flere uddannede jurister med indgående kendskab til relevant dansk lovgivning.

Der gives følgende anbefalinger vedrørende støtte til ofre for menneskehandel:

- *Krisecenterkonstruktionen bør ændres og refleksionsperiodens formål sikres*  
I lyset af problemerne omkring sammensætningen af beboere på Reden Internationals krisecenter, den sociale kontrol på centret og centrets adresse anbefales det, at den nuværende krisecenterkonstruktion gentænkes og at Udlændingestyrelsen, CMM og andre relevante parter samarbejder om dette arbejde.

Det bør dels overvejes at sikre en større spredning af de indledningsvist vurderede ofre (fx på flere krisecentre), og dels at vælge nye geografiske placeringer. I forlængelse af den ovenstående anbefaling til vurderingsproceduren kunne løsningen fremadrettet være at anvende et to-delt system bestående af ét eller flere *modtagekrisecentre* målrettet de "muligt handlede personer" (30 dages refleksionsperiode), samt ét eller flere *opholdskrisecentre* målrettet den del af gruppen, der gennem yderligere opfølgning officielt bliver vurderet handlet (og får mulighed for en udvidet refleksionsperiode op til 90 dage yderligere). Refleksionsperiodens formål ville hermed i højere grad kunne sikres, og evaluator vurderer, at det samtidig kunne styrke mulighederne for, at ofre for menneskehandel bidrager til politiets efterforskning og til retsvæsenets retsforfølgelse af menneskehandlere.

### 3.6 Forberedte hjemsendelser og støtte til reintegration

CMMs opgavevaretagelse og samarbejde med IOM og Udlændingestyrelsen er relativt velfungerende, når det handler om selve organiseringen af de forberedte hjemsendelser.

Snitfladen mellem de tre parter er imidlertid ikke tilfredsstillende organiseret, når det gælder støtten til de hjemsendte ofres reintegration i hjemlandet og ansvaret for at monitorere og formidle effekten heraf. Hidtil har IOM ikke været i stand til at leve op til sin forpligtelse til at udfærdige monitoreringsrapporter, og som følge heraf er kendskabet til effekten af de nuværende reintegrationsforløb særdeles begrænset. Dette forhold har væsentlig negativ betydning for både CMMs og NGOernes mulighed for at rådgive potentielle ofre om hjemsendelses- og reintegrationstilbuddet på et kvalificeret og velinformeret grundlag. Andelen af ofre som vælger at benytte tilbuddet er fortsat relativt lavt (undtaget Hvepsebosagen), og der findes vidt forskellige opfattelser af, hvordan det er gået for de hjemsendte ofre og dermed hvor attraktivt tilbuddet er. Mens IOM har indtryk af, at reintegrationsforløbene som oftest er vellykkede, har NGOerne det stik modsatte indtryk.

CMM planlægger at tage skridt til at øge dialogen mellem IOM og NGOerne, hvilket er positivt. Men Udlændingestyrelsen – som er IOMs kontraktlige opdragsgiver – må overveje, hvordan der fremadrettet kan sikres bedre dokumentation, større gennemsigtighed og rettidig afrapportering på området.

Følgende anbefales:

- *Monitorering og formidling omkring reintegrationsforløb bør forbedres*  
Kendskabet til effekten af de nuværende reintegrationsforløb for hjemsendte ofre er særdeles begrænset, hvilket har væsentlig negativ betydning for både CMMs og NGOernes mulighed for at rådgive potentielle ofre om forberedt hjemsendelse på et kvalificeret grundlag. Udlændingestyrelsen bør på denne baggrund overveje, hvordan det fremadrettet kan sikres, at IOM – eller en anden aktør – sørger for at sikre bedre dokumentation, større gennemsigtighed og rettidig afrapportering omkring monitoreringsprocessen og resultaterne heraf.

### 3.7 Snitflade til efterforskning og retsforfølgelse

Overordnet set er der etableret et tæt og velfungerende samarbejde mellem CMM og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC), samt mellem CMM og de enkelte politikredse. Der er opbygget betydelige kompetencer, viden og erfaring både hos NEC og blandt politifolk fra de enkelte politikredse, ligesom CMM i samarbejde med politi og SKAT har taget skridt til at styrke de lokale samarbejder.

Imidlertid har samarbejdsfladen mellem CMM og politiet også sine svagheder. I praksis er det nødvendigt for CMM både at have kontakt til NEC og til relevante politifolk i hver af de enkelte kredse, hvilket gør samarbejdet relativt tidskrævende. Samtidig er politikredsens indsats på området meget forskelligartet i omfang og karakter, området bliver i visse perioder nedprioriteret på grund af et højt arbejdspress i politiet og en række af samarbejdsrelationerne er som følge heraf truet på grund af omrokeringer og ressourceprioriteringer indenfor politiet. Der er på denne baggrund behov for at overveje, hvordan der skabes en mere enkel og overskuelig snitflade mellem CMM og politiet.

Politiets indsatsmæssige prioriteringer på området har endvidere stor betydning for CMMs løbende opgavevaretagelse, planlægning og prioriteringer. Politiets mange razziaer på prostitutionsområdet – særligt blandt nigerianske kvinder – fører til mange identifikationer af (mulige) ofre for menneskehandel og skaber i perioder et stort arbejdspress på medarbejderne i CMM. Imidlertid er effekten af denne indsatsstrategi sparsom, når der ses på antallet af vurderede ofre for menneskehandel på baggrund af politi-razziaer, som vælger at tage imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse eller at samarbejde med politiet omkring efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandlere.

I perioden 2010-2015 er der rejst sigtelse for menneskehandel mod 111 personer, mens 72 personer er blevet dømt for forbrydelsen. Hovedparten af ofrene har været kvinder fra østeuropæiske lande. Blot 2 af de sager, der har ført til dom i perioden 2005-2014 har således omfattet ofre med nigeriansk baggrund, selvom hovedparten af de vurderede ofre i samme periode er nigerianske kvinder. I betragtning af det betydelige ressourceforbrug, som den nuværende strategi medfører hos både politi og CMM, bør det overvejes, om den nuværende indsatsstrategi er den mest hensigtsmæssige i relation til CMMs muligheder for at prioritere egne ressourcer mest hensigtsmæssigt.

Der er stadig behov for tiltag, som kan styrke ofrenes incitamenter til at medvirke til efterforskning og retsforfølgelse, fx gennem bedre vidnebeskyttelse, juridisk rådgivning mv.

Endelig vil det ifølge en informant ved Statsadvokaten i København styrke CMMs position som uvildige eksperter i forbindelse med retssager om menneskehandel, såfremt der anvendes en anden terminologi omkring de indledningsvist vurderede ofre. Det kunne eksempelvis være "mulig handlet person" frem for "offer for menneskehandel". Det skal i den forbindelse bemærkes, at det under en straffesag er domstolene, der vurderer, om en person har været udsat for menneskehandel. Der er tale om en juridisk vurdering, og domstolene er i deres vurdering heraf ikke bundet af CMM's vurdering.

Der gives følgende anbefalinger vedrørende CMMs snitflade til efterforskning og retsforfølgelse:

- *Snitfladen mellem CMM og politiet bør tilrettelægges mere effektivt*  
Der bør skabes en stærkere og mere samlet platform for samarbejdet og snitfladen mellem CMM og politiet.
- *Ofrenes incitament til at medvirke til retsforfølgelse af bagmænd bør styrkes*  
Det bør overvejes, hvilke tiltag der kan iværksættes med henblik på at øge ofres incitament til at medvirke til efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandlere, herunder bedre juridisk rådgivning, bedre vidnebeskyttelse mv. I betragtning af den risiko for repressalier, som ofrene løber ved at anmelde, bør det overvejes, om de nuværende muligheder for at ofre kan opnå opholdstilladelse i Danmark er tilstrækkelige til at sikre en effektiv vidnebeskyttelse. Endvidere bør CMMs juridiske rådgivning af ofre for menneskehandel – herunder om fx vidnebeskyttelse og asyl - fremadrettet foretages af jurister med viden om udlændingeret.

### **3.8 Anbefaling omkring løbende monitorering af området**

Der sker løbende markante udviklinger på menneskehandelsområdet både i Danmark og internationalt. Indsatsen mod menneskehandel – herunder CMMs opgaveportefølje – skal derfor løbende justeres til bedst muligt at matche de opgaver og behov, der måtte opstå.

Derfor er det centralt, at der også fremadrettet foretages løbende eksterne evalueringer og/eller etableres en mere permanent monitoreringspraksis i regi af en national rapporteur. Endvidere bør det overvejes fremadrettet at igangsætte undersøgelser eller evalueringer, der inddrager et brugerperspektiv og således har fokus på brugernes oplevelser af støttetilbuddene og det opsøgende arbejde mere generelt.

## 4. OM CENTER MOD MENNESKEHANDEL OG ORGANISERINGEN AF INDSATSEN

Dette kapitel indledes med en overordnet introduktion til Center mod Menneskehandel, til centrets opgaver og til den nuværende organisering af samarbejdet mellem CMM og de øvrige aktører, der bidrager til den danske indsats mod menneskehandel.

Herefter gennemgås en række nøgletal, som belyser de hidtidige resultater af indsatsen mod menneskehandel. Afslutningsvis indeholder kapitlet en kort præsentation af tidligere evalueringer på området.

### 4.1 Om Center mod Menneskehandel (CMM)

Center mod Menneskehandel (CMM) blev oprettet i 2007 og er organisatorisk placeret i Socialstyrelsen under Social- og Indenrigsministeriet. Centeret har til opgave at varetage de nationale indsatser målrettet ofre for menneskehandel, herunder at udvikle og koordinere de sociale indsatser målrettet ofre for menneskehandel; at koordinere samarbejdet mellem myndigheder, NGOer og andre aktører på området; samt at opsamle og formidle viden om menneskehandel.

Centerets arbejde tager udgangspunkt i regeringens *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018*, som har 5 overordnede indsatsområder:

- **Forebyggelse af menneskehandel i Danmark og internationalt**  
Herunder træning, kompetenceudvikling og oplysning af aktører, som er i berøring med potentielle ofre for menneskehandel, samt bidrag til den internationale bekæmpelse og forebyggelse af menneskehandel.
- **Opsøgning og identificering af ofre for menneskehandel**  
Herunder opsøgende arbejde, socialfaglig indsats, identifikation af ofre og socialfaglig bistand ved politiaktioner.
- **Støtte til ofre for menneskehandel**  
Herunder tilbud om individuelt tilpasset og koordineret støtte til vurderede ofre, samt forberedt hjemsendelse og reintegration.
- **Retsforfølgelse af bagmænd**  
Herunder sikring af en effektiv politimæssig indsats, og af at anklagemyndigheden har fokus på behandling af sager om menneskehandel.
- **Partnerskaber og koordination**  
Herunder styrkelse af koordineringen mellem aktørerne på området og etablering af en landsdækkende opsøgende og støttende indsats overfor ofre.



Center mod Menneskehandel refererer til Ligestillingsafdelingen ved Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, som er den ansvarlige myndighed i forhold til implementeringen af handlingsplanen. Regeringens handlingsplan og Center mod Menneskehandel er finansieret af satspuljemidler.

Ved satspuljeaftalen for 2015 blev der bevilget 65,1 mio. DKK til handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018. Heraf er 44,7 mio. DKK udmøntet til CMM, 20 mio. DKK til Ligestillingsafdelingen til en ansøgningspulje udmøntet til NGO'er, og 0,4 mio. DKK udmøntet til SKAT. Som led i finanslovsaftalen for 2013 er Ligestillingsafdelingens bevilling forhøjet med 3,1 mio. DKK årligt til indsatsen mod menneskehandel. Af de 3,1 mio. DKK er 1,4 mio. DKK afsat til en styrkelse af den tillidsskabende indsats hos CMM og 1,7 mio. DKK er afsat til bedre forberedelse af hjemsendelse og reintegration.

I november 2015 er den eksisterende handlingsplan suppleret med et tillæg, der blandt andet skal styrke den opsøgende indsats i forhold til handlede til tvangsarbejde og prostitution annonceret gennem flygtige medier. Konkret er disse midler tildelt et projekt, hvor 3F i samarbejde med Center for the Study of Migration and Diversity ved Aalborg Universitet skal kortlægge omfanget af menneskehandel til tvangsarbejde og forbedring af det opsøgende arbejde i tre sektorer (den grønne sektor, servicesektoren og bygge/anlæg), samt et projekt, hvor HopeNow i samarbejde med COWI skal indsamle viden om menneskehandel til prostitution i escort og privat/diskret prostitution annonceret over flygtige medier og afprøve forskellige metoder til at inddrage målgruppen.

Derudover skal tillægget styrke og ensarte det landsdækkende opsøgende arbejde blandt udenlandske klinikprostituerede gennem en systematisk screening og fokus på 'bekymringsklinikker'. Herunder har det NGO-drevne rådgivnings- og sundhedstilbud Pro Vest modtaget midler til at gennemføre en opsøgende indsats over for potentielle ofre for menneskehandel blandt udenlandske klinikprostituerede i Region Syddanmark.

Center mod Menneskehandel beskæftiger p.t. 16 medarbejdere. Medarbejdergruppen består af en faglig leder, 4 konsulenter/specialkonsulenter, 8 socialfaglige medarbejdere, en juridisk konsulent, samt 2 jordemødre tilknyttet de mobile sundhedstilbud. CMMs medarbejderstab omfatter således både akademisk, socialfagligt og sundhedsfagligt uddannet personale.

Center mod Menneskehandel har sine primære kontorfaciliteter i København.

## 4.2 Organiseringen af indsatsen mod menneskehandel i Danmark

CMM er ansvarlig for at koordinere indsatsen mod menneskehandel i Danmark, som omfatter en lang række forskellige myndigheder og aktører. Hovedaktørernes roller og deres samarbejds-/snitflader til CMM er kort opridset i den følgende gennemgang af organiseringen inden for hver af handlingsplanens fem indsatsområder.

#### **4.2.1 Forebyggelse af menneskehandel i Danmark og internationalt**

CMM har det overordnede ansvar for forebyggelse af menneskehandel i Danmark gennem viden og oplysning, samt træning af relevante aktører. CMM formidler blandt andet ved at drive en hjemmeside samt en hotline, hvor offentlige og private aktører samt borgere kan henvende sig med oplysninger, der kan føre til identifikation af ofre for menneskehandel. Hotlinen fungerer samtidig som indgang til CMM.

CMMs undervisning retter sig blandt andet mod dommere, elever på Politiskolen, SKAT, Arbejdstilsynet, personale på ambassader og udvalgte grupper af sundhedspersonale (fx sygeplejersker og læger på barsel- og fødeafdelinger samt skadestuer). Desuden træner CMM ansatte og frivillige hos NGOer ved behov.

Målet med undervisnings- og træningsindsatsen er at sætte målgrupperne i stand til at spotte og hjælpe ofre, samt at forebygge at nye ofre kommer til inden for de forskellige handelsformer og områder.

På det internationale område deltager CMM i en række forskellige samarbejder og fora, der bidrager til erfaringsudveksling og koordinering på tværs af de enkelte lande i Europa og i Norden. CMM deltager fast i de halvårlige møder, der afholdes i EU netværket National Rapporteurs or Equivalent Mechanism, og centret bidrager ofte med oplæg til den taskforce mod menneskehandel, som er etableret under The Council of the Baltic Sea States. Også i regi af CBSS deltager CMM i arbejdet under enheden for menneskehandel og børn. CMM bidrager endvidere til samarbejdet i Nordisk Ministerråds program mod menneskehandel, som har tildelt CMM midler til at lave en fælles nordisk videns- og indsatsplatform på området. Endelig har CMM i forbindelse med deltagelsen i de internationale møder etableret tætte samarbejder med Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), med den internationale arbejdsorganisation ILO og med relevante samarbejdspartnere i lande som England, Holland og Belgien.

Foruden deltagelse i internationale fora har CMM løbende kontakt til relevante organisationer i de lande, hvor ofre for menneskehandel sendes tilbage og medarbejdere fra CMM har været på studiebesøg i flere af disse lande. Det gælder eksempelvis Nigeria (i 2011) og Rumænien (i 2015).

Endelig indgår relevante ministerier også i den internationale indsats, der medvirker til at bekæmpe handel med mennesker og sætte fokus på området.

#### **4.2.2 Opsøgning og identificering af ofre for menneskehandel**

Formålet med det opsøgende arbejde er ifølge regeringens handlingsplan, at *"skabe øget tillid mellem myndigheder og de mulige ofre for menneskehandel, således at flere ofre for menneskehandel identificeres og får hjælp til at komme fri af deres handelsforhold og videre med deres liv"*.

Konkret er den opsøgende indsats tilrettelagt som et samarbejde mellem CMM og en række forskellige NGOer samt relevante myndigheder. Endvidere er det opsøgende arbejde tilrettelagt i sideløbende spor, som fokuserer på henholdsvis opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøerne, opsøgende arbejde målrettet arbejdspladser og tvangsarbejde og opsøgende indsatser vedr. menneskehandel med mindreårige i asylsystemet.

*Det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøerne* foregår blandt andet på massageklinikker, blandt mennesker i gadeprostitution, i escortmiljøet mv. Arbejdet varetages dels af CMM og dels af en række NGOer, som gennem en ansøgningspulje har fået støtte til indsatser, som skal bidrage til at identificere og yde støtte til ofre for menneskehandel i perioden 2015-2018. Aktuelt har NGOerne *Hope Now*, *Reden International* og *Røde Kors* fået midler fra puljen til dette arbejde. Endvidere har *Pro Vest* modtaget midler til opsøgende arbejde på massageklinikker i Region Syddanmark.

Af CMMs midler under handlingsplanen finansieres driften af Mødestedet for udenlandske prostituerede og den tilhørende sundhedsklinik i København, hvor en række organisationer driver aktiviteter relateret til mulige ofre for menneskehandel, herunder primært CMM og Reden International. Ligeledes finansierer CMMs midler et mobilt sundhedstilbud i Jylland samt en sundhedsklinik i Aarhus.

Foruden de ovennævnte aktører bidrager SKAT til at identificere eventuelle ofre for menneskehandel via kontrolaktiviteter i prostitutionsmiljøerne. Udgangspunktet for SKATs indsats mod menneskehandel er, at SKAT, i sit kontrolarbejde for, om der afregnes skatter og afgifter efter gældende regler, er opmærksomme på indikationer på menneskehandel. Såfremt SKAT i forbindelse med kontrolarbejdet får mistanke om, at en eller flere personer er ofre for menneskehandel, bliver sagen overdraget til politiet, som varetager den videre efterforskning af sagen. SKAT bistår desuden politiet med økonomiske oplysninger til efterforskningen af konkrete sager samt deltager i koordinerede tværoffentlige kontrolaktioner rettet mod prostitutionsområdet og andre brancher, hvor tvangsarbejde forekommer.

*Det opsøgende arbejde målrettet arbejdspladser og tvangsarbejde* sker via et samarbejde mellem relevante myndigheder – særligt Arbejdstilsynet og politiet – som led i deres kontrolopgaver, hvor de har adgang til arbejdspladser. I tillæg hertil underviser og sparrer CMM med fagforeninger, brancheorganisationer og erhvervsdrivende i forhold til at kunne genkende tegn og signaler på menneskehandel med henblik på at etablere kontakt til mulige ofre. Endelig underretter Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) politiet og/eller CMM, hvis de bliver opmærksomme på tegn på menneskehandel i forbindelse med sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse eller ved udgående kontroller, hvor SIRI bistår politiet med kontrol af tredjelands-statsborgeres grundlag for ophold og arbejde i Danmark. Beskæftigelsesministeriet har en koordinerende rolle i forbindelse med den danske indsats mod social dumping og er ansvarlig for ratifikationsprocessen i forbindelse med den nye ILO-protokol om tvangsarbejde.

Som beskrevet i afsnit 4.1 er der endvidere igangsat et nyt projekt på tvangsarbejdsområdet, hvor 3F i samarbejde med Center for the Study of Migration and Diversity ved Aalborg Universitet skal kortlægge omfanget af menneskehandel til tvangsarbejde og forbedring af det opsøgende arbejde i tre sektorer (den grønne sektor, servicesektoren og bygge/anlæg).

CMM underviser også Røde Kors personale og repræsentanter for mindreårige på asylcentre. I forlængelse af den opkvalificeringsindsats modtager CMM også henvendelser fra asylcentre om mindreårige, som er mulige ofre for menneskehandel.

CMM bidrager til identificering af ofre via centrets hotline og via samarbejde med politiet og Udlændingestyrelsen.

Langt størstedelen af de identificerede ofre for menneskehandel i Danmark identificeres i forbindelse med politiaktioner (se afsnit 4.3, tabel 2). Derfor deltager CMM i forbindelse med politiaktioner med henblik på at identificere ofre for menneskehandel – både når det gælder aktioner på prostitutionsområdet og aktioner i forbindelse med mistanke om handel til tvangsarbejde eller kriminalitet. Identifikationssamtalerne foretages hovedsageligt af CMM og af de NGO'er som modtager støtte fra puljen til identifikation og støtte til ofre for menneskehandel..

Myndighedernes endelige vurdering af handelsspørgsmålet bliver som hovedregel afsluttet inden for 72 timer, hvis den potentielt handlede person er tilbageholdt af politiet. Hvis der er tale om en asylansøger eller en udlænding uden lovligt ophold i Danmark er det Udlændingestyrelsen, der vurderer, om personen er offer for menneskehandel og træffer afgørelse om en refleksionsperiode (forlænget udrejsefrist). Er der i stedet tale om en person med lovligt ophold i Danmark, er det CMM, der vurderer, om personen er offer for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen.

#### **4.2.3 Støtte til vurderede ofre for menneskehandel**

Det overordnede formål med støtteindsatsen til vurderede ofre for menneskehandel er ifølge handlingsplanen at tilbyde ofrene ”*støtte til at komme ud af handelsforholdet og videre i deres liv*”. I praksis omfatter støttetilbuddet dels en refleksions- og restitutionsperiode, og dels et tilbud om en forberedt hjemsendelse og reintegrationsstøtte.

For vurderede ofre for menneskehandel uden lovligt ophold, der skal udrejse, fastsætter Udlændingestyrelsen en *refleksionsperiode* (forlænget udrejsefrist) på i første omgang 30 dage med mulighed for forlængelse op til 120 dage, hvis der er særlige grunde, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. Den praktiske tilrettelæggelse af tilbuddene, herunder indkvartering, underhold, sundhedsbehandling og en eventuel hjemsendelse, sker i tæt samarbejde med CMM.

For vurderede ofre for menneskehandel med lovligt ophold, som ikke skal udrejse af Danmark, kan der være brug for en *restitutionsperiode*. Derfor får også ofre, der opholder sig lovligt i Danmark, tilbud om en tilsvarende periode, hvor de kan få hjælp til at komme videre i deres liv. I disse tilfælde er det CMM, der står for tilbud og støtte i restitutionsperioden. Er ofret under 18 år, varetager opholdskommunen indsatsen i samarbejde med barnets (midlertidige) forældremyndighedsindehaver og en kontaktperson fra CMM.

Alle vurderede ofre for menneskehandel tilbydes en kontaktperson i CMM og et botilbud, der omfatter kost og logi, eventuelt i form af et beskyttet ophold. I praksis indkvarteres hovedparten af ofrene for handel til prostitution på Reden Internationals krisecenter, der blev etableret i 2003 som det første krisecenter specifikt målrettet kvinder handlet til prostitution. Afhængig af den enkeltes behov tilbydes ofre bl.a. undervisningstilbud, sundhedstilbud, socialfaglig, psykologisk og juridisk rådgivning, herunder om muligheder for at søge asyl, hvis den pågældende frygter forfølgelse i hjemlandet.

Alle udenlandske vurderede ofre, som kan eller skal udrejse, får tilbudt en *forberedt hjemsendelse*, som sigter mod at personen modtages i hjem- eller opholdslandet og får støtte til at etablere sig på ny. Hjemsendelsen forberedes i refleksionsperioden, og der kan gives reintegrationsstøtte i op til 6 måneder efter hjemrejsen. Tilbuddet om forberedt hjemsendelse og reintegration afhænger ikke af, om ofret samarbejder med politiet i efterforskningsmæssig sammenhæng eller vidner mod deres bagmænd.

De forberedte hjemsendelser koordineres og planlægges i et samarbejde mellem Udlændingestyrelsen, CMM og hjemsendelsesorganisationen International Organization for Migration (IOM), der har kontrakt med Udlændingestyrelsen om at assistere ved forberedte hjemsendelser. Når et offer for menneskehandel er returneret til hjemlandet, er det muligt at få tilbud om støtte til fx bolig, at iværksætte en mindre virksomhed eller uddannelsesaktiviteter, samt til lomme penge, mad og skolepenge for eventuelle børn.

Af handlingsplanen fremgår det, at det frem til reintegrationsstøttens ophør efter 6 måneder, skal "*dokumenteres...hvordan det går de personer, som tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.*" Ligeledes fremgår det af Udlændingestyrelsens kontrakt med IOM, at IOM er forpligtet til at monitorere reintegrationsprocessen for voksne i op til 6 måneder efter hjemrejsen og til at sende en kort monitoreringsrapport til Udlændingestyrelsen og CMM cirka 9 måneder efter hjemsendelsen.<sup>6</sup>

#### **4.2.4 Efterforskning og retsforfølgelse af bagmænd**

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

<sup>6</sup> IOM & Udlændingestyrelsen (2013), s. 9.

Rigspolitiet er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Nationalt Efterforskningscenter (NEC) er herunder ansvarlig for at understøtte og monitorere politikredsenes indsats på området. Udlændingecenter Nordsjælland (UCN) varetager sagsbehandling og forestår udsendelse af udenlandske handlede, som ikke udrejser frivilligt.

De lokale politikredse er ansvarlige for at håndhæve straffelovens bestemmelse om menneskehandel, herunder at efterforske og forfølge strafbare forhold. Den politimæssige indsats i relation til bekæmpelse af menneskehandel er forankret i de enkelte kredse, der prioriterer indsatsen på baggrund af en *"konkret vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede"*.

Politiets indsats i 2015-2018 tager fortsat udgangspunkt i Rigspolitiets strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd og Rigspolitiets vejledninger på området. Endvidere skal Rigspolitiet arbejde for at styrke samarbejdet mellem politiet og andre relevante aktører som fx SKAT for at sikre en koordineret indsats mod menneskehandel. Endelig vil Rigspolitiet med inddragelse af CMM m.fl. sætte fokus på viden omkring identificering af potentielle mindreårige ofre for menneskehandel.

Anklagemyndigheden er sammen med politiet ansvarlig for retsforfølgningen af straffesager om menneskehandel. Retsforfølgningen af konkrete straffesager varetages af anklagemyndigheden i de enkelte politikredse og af de regionale statsadvokater. Rigsadvokaten understøtter de lokale politikredse og de regionale statsadvokaters arbejde, herunder ved at udarbejde retningslinjer for behandling af sager om menneskehandel og ved at udarbejde en oversigt over domme om menneskehandel. Rigsadvokaten koordinerer endvidere det generelle arbejde med menneskehandel, herunder ved at deltage i den nationale referencegruppe, som CMM har etableret (se næste afsnit)

SKAT bidrager via Projekt Menneskehandel til at identificere bagmænd. Det sker gennem koordinerede kontrolaktioner rettet mod prostitutionsområdet og brancher, hvor tvangsarbejde forekommer. Desuden opsamler og visiterer Projekt Menneskehandel de afrapporteringer, som kommer fra den øvrige del af SKAT med henblik på at målrette indsatsen. Endelig yder SKAT bistand til politiet og anklagemyndigheden i forbindelse med menneskehandelssager.

#### **4.2.5 Partnerskaber og koordination**

Den overordnede koordination af aktiviteterne under handlingsplanen er forankret i en tværministeriel arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel, som ledes af Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

CMM koordinerer den danske indsats i forhold til forebyggelse, samt bistand og støtte til ofre. CMM har siden centrets etablering haft til opgave at udvikle og varetage et såkaldt *referencesystem* (national referral mechanism) inspireret af andre EU-landes erfaringer og i henhold til Europarådets Ekspertgruppe om Menneskehandels (GRETAs) anbefalinger.

Referencesystemet består af *en national referencegruppe og seks regionale referencegrupper*. Sammensætningen af de enkelte referencegrupper er beskrevet nedenfor:

#### DEN NATIONALE REFERENCEGRUPPE

Den nationale referencegruppe har til opgave at fungere som et centralt koordinerende og vidensformidlende organ i forhold til de 6 regionale grupper, som dog også er selvfungerende i eget regi.

Den nationale referencegruppen består af følgende aktører:

CMM, Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, Udlændingestyrelsen, Udlændingecenter Nordsjælland (UCN), Nationalt Efterforskningscenter (NEC), SKAT, Rigsadvokaturen/anklagemyndigheden, Røde Kors, Institut for Menneskerettigheder, International Organization for Migration (IOM), sekretariatet for Nordisk Ministerråd og en repræsentant fra hver af de 6 regionale grupper.

#### DE REGIONALE REFERENCEGRUPPER

De regionale grupper er som udgangspunkt sammensat af repræsentanter fra regionens politi, den største kommune, krisecentre, sociale organisationer og NGOer såsom Reden International, Røde Kors, Hope Now og Pro Vest. Derudover deltager SKAT, fagforeninger og sundhedsfagligt personale. I praksis er de enkelte grupper forskelligt sammensat, afhængigt af den enkelte regions tilbud og lokale forhold. Der eksisterer 5 grupper:

Nordsjælland  
København  
Syd- og Midtsjælland  
Syddanmark  
Midt- og Nordjylland

Samlet set har referencegruppensystemet til formål at bidrage til samarbejde mellem de mange parter, der er involveret i implementeringen af handlingsplanen. Formålet er at koordinere, dele og udbrede viden om tendenser, gældende procedurer og lovgivninger, og at disse implementeres efter hensigten med henblik på, at der arbejdes ensartet på tværs af landet, når det drejer sig om identifikation og støtte til potentielle ofre.

Foruden referencegruppensystemet har CMM endvidere etableret et *samarbejde om praksis og procedurer med fokus på koordinering og udvikling af praksis* og en *myndighedsgruppe med fokus på tvangsarbejde*:

#### **SAMARBEJDE OM PRAKSIS OG PROCEDURER**

CMM afholder ad hoc møder om praksis og procedurer i relation til lovgivning og politiarbejde på menneskehandelsområdet. Møderne har til formål at koordinere og udvikle praksis, procedurer samt berørings- og samarbejdsflader mellem de deltagende aktører.

Gruppen består af repræsentanter fra de følgende aktører:  
CMM, Nationalt Udlændingecenter (NUC), Nationalt Efterforskningscenter (NEC), Udlændingestyrelsen og Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling.

#### **MYNDIGHEDSGRUPPEN OMKRING TVANGSARBEJDE**

Siden 2012 har CMM haft et samarbejde med relevante myndigheder og repræsentanter fra arbejdsmarkedets parter med det formål at samarbejde om at bekæmpe menneskehandel til tvangsarbejde. Gruppen mødes minimum to gange årligt, deler viden, koordinerer indsatser og styrker det direkte samarbejde, hvor det er nødvendigt.

Gruppen består af repræsentanter fra:  
Arbejdstilsynet (AT), CMM, Rigspolitiet (NEC og UCN), SKAT, Udlændingestyrelsen (US) og Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI).

Foruden udviklingen og faciliteringen af samarbejdet i de ovennævnte grupper afholder CMM endvidere halvårlige samarbejds møder med NGOer på området. Der afholdes derudover kvartalsvise NGO møder, hvor også Ministeriet for Børn, Unge og Ligestilling deltager. Målet er at sikre vidensdeling, og at samarbejdet mellem myndigheder og NGOer under handlingsplanen formaliseres i form af øget koordination og en mere systematisk udveksling af informationer og erfaringer.



### 4.3 Om de hidtidige resultater af indsatsen mod menneskehandel

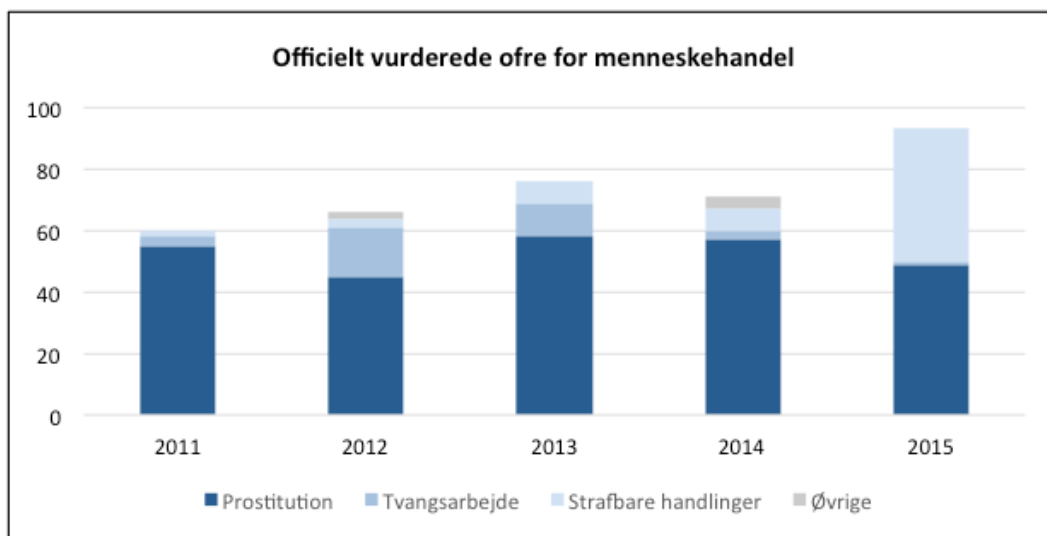
Det overordnede formål med den nuværende handlingsplan mod menneskehandel er "at fastholde, videreudvikle og forankre den nuværende nationale indsats". Samtidig fremgår det af handlingsplanen, at "den primære målgruppe vil fortsat være kvinder handlet til prostitution, men der vil også være indsatser rettet mod ofre handlet til tvangsarbejde og andre udnyttelsesformer".

Der er dog ikke i den nuværende (eller foregående) handlingsplan fastsat konkrete måltal på de resultater, der ønskes opnået. Hertil kommer at menneskehandelsområdet generelt er præget af betydelige "mørketal", eftersom ingen har kendskab til det præcise antal handlede personer – hverken i Danmark eller globalt. Det vurderes således, at antallet af personer udsat for menneskehandel er større end det de officielle tal for vurderede ofre viser.

Alt i alt er det således vanskeligt at bedømme såvel CMMs hidtidige som nuværende målopfyldelse på baggrund af de tal og den statistik, der findes på området i Danmark. Imidlertid kan der med udgangspunkt i de eksisterende tal tegnes et overordnet billede af den indsats, der er gennemført i relation til identifikation og forberedte hjemsendelser af ofre for menneskehandel samt i forhold til retsforfølgelse af menneskehandlere. Nedenfor gennemgås en række af de eksisterende nøgletal med henblik herpå.

Figur 1 viser antallet af officielt vurderede ofre for menneskehandel i Danmark fra 2011 til 2015 fordelt på udnyttelsesform. Som det fremgår af figuren, har der i 2015 været en markant stigning i antallet af ofre for menneskehandel, hvilket skyldes den såkaldte *Hvepsebosag*, hvor 35 rumænske mænd og 2 kvinder i 2015 blev vurderet som ofre for menneskehandel til kriminalitet (strafbare handlinger).

**Figur 1.** Officielt vurderede ofre for menneskehandel fordelt på udnyttelsesform (Kilde: CMM)



Langt hovedparten af de vurderede ofre er kvinder, samt personer over 18 år. I perioden fra 2011 og 2015 er 80 pct. af de vurderede ofre således kvinder, mens 96 pct. af de vurderede ofre er over 18 år. Endvidere er Nigeria den nationalitet, der hyppigst er repræsenteret blandt de vurderede ofre, efterfulgt af Rumænien, Thailand, Uganda og Vietnam. Som det fremgår af figur 2, er 43 pct. af de vurderede ofre fra Nigeria, mens 19 pct. er fra Rumænien.

**Figur 2.** Vurderede ofre for menneskehandel fordelt på nationalitet (Kilde: CMM)

	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
Nigeria	18	22	45	38	35	158	43,17%
Rumænien	5	13	6	5	41	70	19,13%
Thailand	11	7	0	0	4	22	6,01%
Uganda	8	2	3	5	0	18	4,92%
Vietnam	0	3	4	2	2	11	3,01%
Øvrige	18	19	18	21	11	87	23,77%
Total antal identificeret	60	66	76	71	93	366	100,00%

Året 2015 udgør en markant undtagelse fra det overordnede billede, eftersom der i 2015 blev vurderet næsten lige mange kvinder og mænd, samt flere rumænere end nigerianere. Igen skyldes dette alene *Hvæpsebosagen*.

Som det fremgår af figur 3, har politiet haft den indledende kontakt til to ud af tre vurderede ofre for menneskehandel i perioden 2011-2015, mens den opsøgende indsats har ført til indledende kontakt med knap hver femte vurderede offer.

**Figur 3.** Indledende kontakt til vurderede ofre for menneskehandel (Kilde: CMM)

	2011	2012	2013	2014	2015	Total	
Politi	40	33	48	48	77	246	67,21%
Opsøgende	9	24	18	12	5	68	18,58%
US	0	0	0	9	1	10	2,73%
Selvhenvender	3	0	1	0	2	6	1,64%
3F	0	3	3	0	0	6	1,64%
Øvrige	8	6	6	2	8	30	8,20%
Total antal identificeret	60	66	76	71	93	366	100,00%

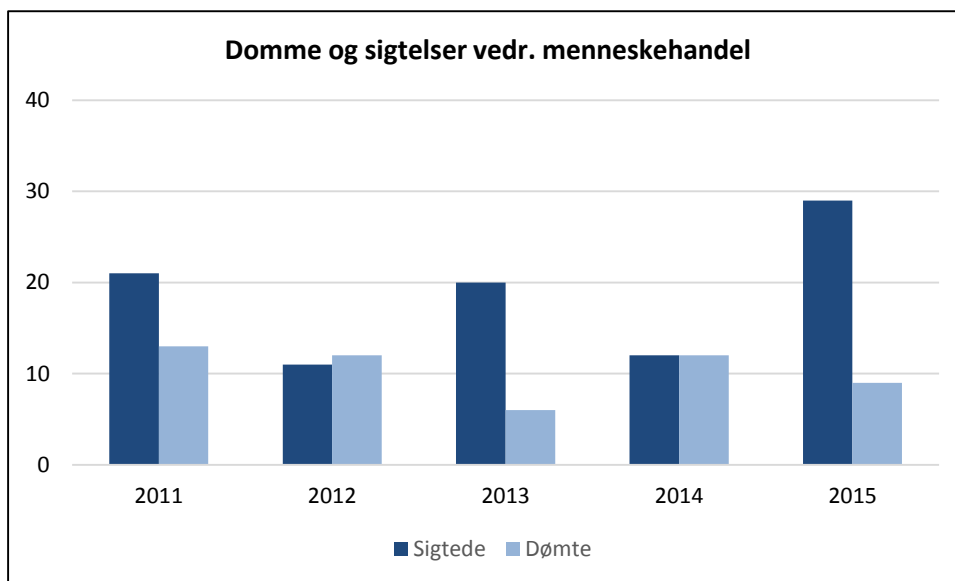
Figur 4 viser, at Hvepsebosagen også har påvirket statistikken over hjemsendelser af vurderede ofre for menneskehandel markant. Med undtagelse af år 2015, hvor cirka 40 rumænske mænd tog imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, gælder det, at kun et mindretal af de vurderede ofre har valgt at tage imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse. Samtidig er størstedelen af de forberedte hjemsendelser, der er blevet igangsat for ofre frem til 2015, blevet afbrudt.

*Figur 4. Hjemsendelser af vurderede ofre for menneskehandel (Kilde: CMM)*

	2013	2014	2015
<b>Forberedt hjemsendelse</b>	9	8	41
<b>Afbrudt hjemsendelse</b>	17	14	-
<b>Hjemrejst via CMM</b>	1	2	5

Som figur 5 viser har antallet af personer, som er blevet henholdsvis sigtet og dømt for menneskehandel været svingende i perioden 2011-2015. Anklagemyndighedens opgørelse over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens § 262 a viser endvidere, at der frem til efteråret 2014 udelukkende er sket domfældelse i sager vedrørende menneskehandel til prostitution.<sup>7</sup> I foråret 2016 er der for første gang faldet domme i en sag om menneskehandel til strafbare handlinger (Hvepsebosagen), mens sigtelser vedrørende menneskehandel til tvangsarbejde, som fx "Garagesagen", endnu ikke har resulteret i domfældelse.

*Figur 5. Antal domme og sigtelser vedr. menneskehandel (Kilde: NEC)*



<sup>7</sup> Anklagemyndigheden (2016)

Samlet set viser de ovennævnte tal, at der gennem de senere år er sket en stigning i antallet af vurderede ofre. Evaluatoren vurderer, at det samtidig er værd at bemærke, at en enkeltstående sag – *Hvepsebosagen* – har ændret menneskehandelsbilledet i Danmark markant i 2015.

Størstedelen af de vurderede ofre for menneskehandel i Danmark udgøres dog fortsat af kvinder over 18 år handlet til prostitution og de fleste identificeres via indledende kontakt til politiet – som regel i forlængelse af razziaer blandt udenlandske gadeprostituerede. Endvidere tager relativt få ofre imod en forberedt hjemsendelse, og det er fortsat en udfordring at få ofre til at samarbejde med myndighederne om retsforfølgelse af menneskehandlere, hvilket afspejler sig i det relativt lave antal sigtelser og domsfældelser.

Som beskrevet i afsnit 6.3 har den nuværende vurderingsprocedure en række udfordringer, som gør at de nuværende vurderinger ofte foretages på et utilstrækkeligt og dermed usikkert grundlag. Statistikken over antallet af vurderede ofre bør derfor anvendes med forsigtighed. Flere af evalueringens informanter fremhæver fx, at det er afgørende at være påpasselig med at tillægge tallene stor betydning i relation til at beskrive effekten af CMMs indsats og den danske indsats mod menneskehandel generelt. I COWIs evaluering af den foregående handlingsplan fra 2014 anbefales det, at indsatsen fremadrettet vurderes på baggrund af en række mere specifikke indikatorer, som supplerer de overordnede tal for antallet af vurderede ofre.<sup>8</sup>

Denne anbefaling er fortsat relevant at nævne i den herværende vurdering og i forhold til den nuværende handlingsplan. Blandt de relevante indikatorer kunne eksempelvis nævnes andelen af vurderede ofre, der tager imod og gennemfører en forberedt hjemsendelse, samt antallet af rejste sigtelser mod menneskehandlere mv.

Såfremt der indføres øget brug af opfølgende samtaler mv. inden den endelige vurdering af handelsspørgsmålet, samt en klarere og mere præcis skelnen mellem fx "*mulige* ofre for menneskehandel" og "*vurderede ofre for menneskehandel*" (se afsnit 3.4), vil tallet for den sidstnævnte kategori samtidig være den mest relevante at fokusere på i relation til vurderinger af indsatsens effekt.

#### 4.4 Tidligere evalueringer på området

Der er tidligere gennemført en række evalueringer af den danske indsats mod menneskehandel. COWI har evalueret handlingsplanerne 2003-2006, 2007-2010 samt 2011-2014, og i 2012 har Rambøll evalueret programmet for forberedt hjemsendelse. Europarådets ekspertgruppe GRETA har gennemført to evalueringer af den danske indsats mod menneskehandel og udgivet rapporter i henholdsvis 2011 samt 2016.

---

<sup>8</sup> COWI (2014), s. 47-48

Endvidere har Institut for Menneskerettigheder udgivet statusrapporter om menneskehandel i Danmark i 2012, 2013 og 2015.<sup>9</sup>

I de tidligere evalueringer præsenteres en lang række relevante anbefalinger, hvoraf nogle er fulgt og andre endnu ikke er implementeret. Overordnet set ligger flere af anbefalingerne i denne evaluering af CMMs opgavevaretagelse på linje med de anbefalinger, der fremgår af tidligere evalueringer af den danske indsats.

I GRETA's seneste rapport er det fx ligeledes en central anbefaling, at den nuværende identifikationsprocedure bør ændres – herunder forlænges. Og i COWI's rapport fra 2014 anbefales det – på samme måde som i denne rapport – at CMM ansætter en jurist med viden om danske udlændingelovgivning, samt at IOMs monitorering af de forberedte hjemsendelser og reintegrationsforløb formidles bedre til aktører med behov for viden om resultaterne af hjemsendelsesprogrammet – herunder især NGO'erne.

Der henvises til de ovenfor nævnte evalueringsrapporter for yderligere viden om de anbefalinger, der fremsættes heri.

---

<sup>9</sup> Se litteraturliste.

## 5. EVALUERING AF FOREBYGGELSE- OG OPKVALIFICERINGSINDSATS

Center mod Menneskehandel varetager det overordnede ansvar for forebyggelse af menneskehandel i Danmark gennem udvikling og formidling af viden om menneskehandel, samt opkvalificering af relevante aktører.

Formålet med forebyggelses- og opkvalificeringsindsatsen er at styrke disse aktørers muligheder for at bidrage til at spotte og støtte ofre, samt at forebygge nye ofre for menneskehandel. CMMs opgaver med formidling og opkvalificering består bl.a. af oplæg, undervisning, udgivelse af rapporter og statistik, samt kommunikation via hjemmesider og facebookside mv.

CMM deltager endvidere i en række internationale samarbejder og fora med henblik på at bidrage til forebyggelse af menneskehandel på tværs af landegrænser, bl.a. National Rapporteurs and Equivalent Mechanisms, The Council of the Baltic Sea States, Nordisk Ministerråds program mod menneskehandel, Organisationen for Sikkerhed og Samarbejde i Europa (OSCE), Nordisk Netværk om mindreårige og den internationale arbejdsorganisation ILO.

I dette kapitel evalueres først CMMs indsats i relation til at udvikle og formidle viden omkring menneskehandel generelt. Herefter evalueres centrets mere målrettede arbejde omkring undervisning og opkvalificering af relevante aktører. Afslutningsvis ser kapitlet nærmere på CMMs deltagelse i internationale samarbejder omkring forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel.

### 5.1 Udvikling og generel formidling af viden om menneskehandel

Siden CMMs etablering i 2007 har centret bidraget til at udvikle og forbedre vidensgrundlaget omkring menneskehandel i Danmark. Formidlingen af denne viden er sket gennem udgivelse af en række forskellige rapporter, gennem publicering af tekster og statistik på centrets hjemmesider og facebookside, samt gennem oplysningskampagner.

Således har CMM blandt andet gennemført kvalitative undersøgelser med fokus på potentiel menneskehandel i rengøringsbranchen, i den grønne sektor (landbrug og gartneri) og på au pair området, samt udviklet vejledninger til fagpersoner og arbejdsgivere, der er tilgængelige på centrets hjemmeside.<sup>10</sup>

Det er evaluators vurdering, at den løbende vidensudvikling udgør en central forudsætning og et nødvendigt grundlag for CMMs arbejde med at forebygge menneskehandel – dels gennem oplysning af den brede befolkning med henblik på at

<sup>10</sup> Center mod Menneskehandel (2010), Center mod Menneskehandel (2012), Center mod Menneskehandel (2014), Lisborg (2012), Rasmussen (2011)

begrænse efterspørgslen på varer fra handlede personer og dels gennem opkvalificering af relevante aktører, som kan bidrage til identifikations- og forebyggelsesindsatsen. Det er på denne baggrund evaluators vurdering, at CMM også fremadrettet bør have fokus på at bidrage til den løbende vidensudvikling på området.

Når det gælder den brede oplysningsindsats har CMM blandt andet fået gennemført to oplysningskampagner: Kampagnen "Ud med bagmændene" i 2011, som havde til formål at begrænse efterspørgslen i forhold til kvinder handlet til prostitution og kampagnen "Stop menneskehandel" i 2014-2015, som havde til formål at oplyse den danske befolkning om menneskehandel og at begrænse efterspørgslen på ydelser fra personer handlet til prostitution og tvangsarbejde.

Målinger i forbindelse med kampagnen "Stop Menneskehandel" viste blandt andet, at en langt større andel af befolkningen har kendskab til, at der findes menneskehandel til prostitution end til øvrige handelsformer. Mens 93 pct. af informanterne i målingen kendte til eksistensen af menneskehandel til prostitution, kendte blot 35 pct. af informanterne til menneskehandel til tvangsarbejde og 31 pct. til kriminalitet.<sup>11</sup> Dette viser, at kampagnens fokus på både prostitutions- og tvangsarbejdsområdet var væsentlig, samt at CMMs fremadrettede oplysningsindsats overfor den danske befolkning med fordel kan fokusere på de mere "ukendte" former for menneskehandel – herunder handel til tvangsarbejde, kriminalitet og tiggeri, samt handel med mindreårige.

CMMs hjemmeside og facebookside udgør centrale platforme for formidling af viden om menneskehandel. Hjemmesiden er overskueligt opbygget og indeholder blandt andet definitioner af menneskehandel, relevant lovgivning, udvalgte cases om ofre for menneskehandel, formidlingsvideoer, baggrundsrapporter, statistik, oplysninger om hotline etc.

Evalueringens informanter giver overvejende positive tilbagemeldinger omkring CMMs hjemmeside og de typer af information og formidling, der er tilgængelige på siden. Statistikken over anvendelsen af hjemmesiden viser, at der har været 24.044 besøg i perioden 1. januar 2014 til 14. april 2016, hvoraf knap halvdelen er tilbagevendende brugere af siden. Endvidere viser statistikken, at de enkelte brugere i gennemsnit klikker sig ind på fire forskellige undersider på hjemmesiden ved hvert besøg, og at den gennemsnitlige besøgsvarighed er cirka fire minutter. Således viser statistikken at de besøgende bruger mange forskellige dele af hjemmesiden, herunder ikke mindst siderne "Om os", "Menneskehandel" og "Tal og statistik".<sup>12</sup> Overordnet viser statistikken dermed, at det er en styrke, at hjemmesiden rummer forskellige typer af information og anvender forskellige former for formidling, da brugerne typisk tilbringer flere minutter på siden og anvender flere elementer. Endvidere er det et positivt tegn, at hjemmesiden både formår at tiltrække nye besøgende og at fastholde eksisterende brugere. Endelig må det fremhæves som en styrke, at den nuværende hjemmeside har en selvstændig URL (hjemmesideadresse): [www.centermodmenneskehandel.dk](http://www.centermodmenneskehandel.dk), selvom CMM er en del af Socialstyrelsen.

<sup>11</sup> Center mod Menneskehandel (2015)

<sup>12</sup> Google Analytics statistik for CMMs hjemmeside 1. januar 2014 til 14. april 2016. Data udleveret af CMM

CMMs facebookside anvendes som en kommunikationskanal for fx udbredelse af relevante artikler fra den offentlige debat, omtale af informationsarrangementer, stillingsopslag etc. Per 10. april 2016 havde centrets facebookside 945 følgere. Heraf var 80 pct. kvinder, samt 48 pct. i alderen 25-44 år. Statistik over aktiviteten på CMMs facebookside i 2015 og 2016 viser samtidig, at rækkevidden for centrets aktiviteter på facebook er steget, men fortsat er relativt begrænset. Således er potentialet ved at bruge facebook som platform for oplysning og formidling af viden om menneskehandel endnu ikke udnyttet tilstrækkeligt. CMM kan fx med fordel overveje at opprioritere centrets aktiviteter og annoncering på facebook, herunder eventuelle aktiviteter målrettet mandlige facebookbrugere og brugere under 25 år med henblik på at opbygge en større synlighed overfor denne del af befolkningen.

Foruden den primære hjemmeside og facebookside har CMM endvidere udviklet en oplysningshjemmeside målrettet folkeskolens elever i 8.-10. klasse.<sup>13</sup> Evaluators finder det positivt, at CMM på denne måde har målrettet en del af oplysningsindsatsen specifikt til elever i folkeskolens udskolingsklasser. Imidlertid bærer siden præg af manglende opdatering, herunder fejl i logovisningen på forsiden mv., hvilket indikerer, at CMM ikke har afsat tilstrækkelige ressourcer til at varetage de opgaver, der opstår i forbindelse med kontinuerlig vedligeholdelse og opdatering af flere digitale formidlingsplatforme. Fremadrettet bør CMM således overveje, hvorledes der kan prioriteres tilstrækkelige ressourcer hertil – herunder om centret bør prioritere efteruddannelse af eksisterende personale i digital formidling og/eller at ansætte en deltidsmedarbejder med stærke kompetencer inden for digital kommunikation.

Foruden kampagner og digitale formidlingsplatforme deltager CMM i forskellige debatarrangementer mv., ligesom centrets medarbejdere og ledere udtaler sig til pressen i forskellige sammenhænge. Til trods for at kendskabet til centret har været støt voksende gennem årene efterlyser en stor del af evalueringens informanter, at CMM i højere grad markerer sig som en synlig stemme i samfundsdebatten på området. Andre informanter peger imidlertid på, at CMM i kraft af sin myndighedsrolle på området skal sørge for at forholde sig neutralt og vægte vidensperspektivet. Det er evaluators vurdering, at CMM overordnet set har ydet en væsentlig arbejdsindsats i relation til at udvikle den eksisterende viden på feltet og stille denne viden til rådighed gennem forskellige formidlingstiltag. Evaluator vurderer dog samtidig, at CMM med fordel kan øge sin synlighed og i højere grad medvirke til at kvalificere samfundsdebatten ved at bidrage med fakta og viden om menneskehandelsområdet i Danmark.

## 5.2 Undervisning- og opkvalificering af relevante aktører

Foruden den brede oplysningsindsats har CMM til opgave at stå for den mere målrettede opkvalificering af relevante aktører. Målet med undervisnings- og træningsindsatsen er at sætte målgrupperne i stand til at bidrage til at identificere og hjælpe ofre, samt at forebygge at nye ofre kommer til inden for de forskellige handelsformer.

<sup>13</sup> <http://skole.centermodmenneskehandel.dk>



I relation til denne del af CMMs arbejdsområde har centrets medarbejdere afviklet en lang række undervisnings- og formidlingsaktiviteter gennem de senere år. Eksempelvis underviser CMM løbende elever på Politiskolen, personale på ambassader, studerende på jordemoderuddannelsen, jurastuderende, personale i Røde Kors' asyl- og børnecentre etc. Det overordnede indhold i undervisningen er at informere om den danske indsats mod menneskehandel og om indikatorer på menneskehandel, samt at opfordre til at benytte CMMs hotline ved mistanke om menneskehandel eller behov for faglig viden og sparring.

Når det gælder prostitutionsområdet er der generelt opnået en høj grad af viden og opmærksomhed omkring indikatorer på menneskehandel blandt de aktører, der har berøringsflader med potentielle ofre på området.

I forhold til menneskehandel til tvangsarbejde har CMM taget initiativ til at videreudvikle det forebyggende arbejde i den private sektor til gavn for både den danske og den internationale bekæmpelse af menneskehandel. Forebyggelsesindsatsen på tvangsarbejdsområdet kompliceres imidlertid af, at ingen af de sager omkring menneskehandel til tvangsarbejde, der har været rejst i Danmark, hidtil har ført til dom. Samtidig er det til stadighed en udfordring at engagere erhvervsliv og fagforeninger, eftersom menneskehandel dels udgør en mindre og særlig ekstrem del af den bredere problematik omkring social dumping og eftersom en række aktører har svært ved at se, hvordan en association med (bekæmpelse af) menneskehandel, kan gavne deres virksomhed eller organisation.

Selvom indsatsen til forebyggelse af menneskehandel til tvangsarbejde er svær at løfte, og stadig kan forbedres og udbygges markant, skal det således anerkendes, at CMM på dette område har stået for en pionérindsats, som andre lande søger inspiration fra (se også afsnit 5.2 nedenfor). CMM har blandt andet udviklet en guide til virksomheder og arbejdsgivere om, hvordan de kan undgå skjult tvangsarbejde, ligesom centret har arbejdet for at sætte tvangsarbejdsproblematikken på dagsordenen i forhold til den private sektor gennem sideevents til de årlige CSR Awards i Danmark.

Endelig har CMM gennem flere år arbejdet med at etablere samarbejder med relevante fagforeninger. Bortset fra en række engagerede medarbejdere i dele af 3F har interessen dog indtil videre været relativt begrænset. Det er således stadig en udfordring at sikre et lokalt fagforeningsmæssigt engagement i forebyggelsesindsatsen, da problemets relevans ifølge flere informanter ofte vurderes lavt i forhold til andre opgaver og områder, der mere tydeligt og "nært" er relateret til varetagelsen af medlemmernes interesser. Et tættere samarbejde med 3F er dog på vej, og samtidig har 3F i samarbejde med Aalborg Universitet, netop fået støtte til et nyt vidensprojekt, som skal søge at afdække tvangsarbejdsområdet i Danmark og gennem opsøgende arbejde skal bidrage til identifikation af (potentielle) ofre.

Til trods for de positive udviklinger i CMMs eksisterende forebyggelsesindsats kan centret med fordel orientere sin forebyggelsesindsats endnu bredere i relation til menneskehandel til tvangsarbejde. Der er eksempelvis væsentligt potentiale for at skabe større opmærksomhed omkring indikatorer på menneskehandel til tvangsarbejde blandt de NGO'er og fagfolk, der har berøring med fx mandlige illegale migranter, herunder på nødhjælper, på hospitalernes akutmodtagelser mv.

Endvidere efterspørger informanter på blandt andet sundhedsområdet og hos politiet yderligere undervisning og information fra CMM, da de ser et potentiale for en styrket bevågenhed omkring menneskehandel inden for deres respektive områder. CMMs nuværende undervisningsindsats over for politiet er primært målrettet studerende på politiuddannelsen. Imidlertid er det ligeså afgørende, at CMM arbejder med at opkvalificere de færdiguddannede politifolk, der arbejder ude i politikredsene. CMMs undervisningsaktiviteter dækker dette i et vist omfang – blandt andet i relation til undervisning af personale til brug ved grænsekontrollen sammen med NEC – men der er potentiale for yderligere undervisnings- og formidlingsaktiviteter for medarbejdere i politiet.

CMMs overordnede undervisnings- og opkvalificeringsindsats vurderes positivt, men samtidig vil denne indsats kunne styrkes, som antydnet oven for. CMM har kontinuerligt haft fokus på området, og det er evaluators indtryk, at de allokerede medarbejdere yder en væsentlig og engageret indsats set i relation til de ressourcer, der er sat af til formålet. Hovedparten af evalueringens informanter fremhæver således også, at de har modtaget relevant undervisning fra kompetente medarbejdere ved CMM, og at CMM har været gode til at imødekomme efterspørgsel på undervisning eller oplæg.

Det forebyggende og opkvalificerende arbejde er en vigtig forudsætning for at kunne tilrettelægge det opsøgende arbejde og styrke identifikationsindsatsen, og det er derfor af afgørende betydning, at området fortsat prioriteres, således at der kontinuerligt arbejdes på at fastholde og udbygge bevidstheden omkring indikatorer på menneskehandel blandt relevante offentlige og private aktører.

Netop i relation til at fastholde bevidstheden omkring indikatorer på menneskehandel mv. anbefaler evaluator, at CMM udvikler et nyhedsbrev eller en tilsvarende målrettet kommunikationskanal, som supplement til den nuværende forebyggelses- og opkvalificeringsindsats. Et løbende nyhedsbrev vil således kunne anvendes med henblik på at fastholde relevante aktørers opmærksomhed på menneskehandel, samt udbygge de relevante aktørers viden og samtidig være en kommunikationskanal for at tilbyde yderligere undervisning og opkvalificering.

### 5.3 Deltagelse i internationalt samarbejde omkring forebyggelse

CMM deltager aktivt i det internationale samarbejde omkring bekæmpelse af menneskehandel og bidrager med rapporter, oplæg m.m. i forskellige internationale fora. Samtidig har CMMs medarbejdere løbende kontakt til og dialog med kolleger og organisationer i andre lande om specifikke sager, bl.a. i forbindelse med hjemsendelser. Hvepsebosagen udgør således et godt eksempel på et vellykket transnationalt samarbejde om at yde hjælp til ofre for menneskehandel og retsforfølge bagmænd.

Vedrørende mindreårige har CMM initieret det nordiske netværk med fokus på menneskehandel med børn og sikrer derved en kontinuerlig nordisk vidensudveksling, udvikling af området og videreformidling af specifik og ny dansk viden, eksempelvis om de danske erfaringer med handlede nordafrikanske drenge i danske asylcentre. Derudover

---

har CMM deltaget i CBSS indsats vedrørende udvikling af "Transnational Child Protection: Practical guide for caseworkers and case officers".

Ifølge EU's Anti-Trafficking Coordinator leverer CMM fyldestgørende og velskrevne rapporter om menneskehandelssituationen i Danmark. Koordinatoren fremhæver endvidere, at det er positivt, at CMM prioriterer deltagelsen i EU samarbejdet og bidrager i så stort et omfang på trods af at CMM ikke formelt er forpligtet hertil i kraft af det danske retsforbehold. Samtidig bidrager CMMs ekspert på tvangsarbejdsområdet med stor viden og interessante perspektiver på forebyggelse af menneskehandel til tvangsarbejde, eksempelvis med forslag til privatsektorsamarbejde og de tidligere omtalte guidelines om at undgå skjult tvangsarbejde til virksomheder og arbejdsgivere.

EU's Anti-Trafficking Coordinator har dog påpeget, at CMMs mundtlige bidrag til møderne hovedsageligt fokuserer på menneskehandel til tvangsarbejde og ønsker om at indgå internationalt samarbejde på dette område, til trods for at størstedelen af den danske indsats er orienteret mod menneskehandel til prostitution. Koordinatoren efterspørger i forlængelse heraf, at CMM i højere grad bidrager til de mundtlige drøftelser omkring kvinder handlet til prostitution.

Evaluators har overordnet set et positivt indtryk af CMMs opgavevaretagelse i relation til de internationale samarbejder. Der sker løbende forandringer på menneskehandelsområdet og problemets grænseoverskridende karakter understreger vigtigheden af at CMM også fremadrettet prioriterer deltagelse i internationale samarbejder – herunder i EU regi. På området menneskehandel til tvangsarbejde har CMM bidraget med inspiration til arbejdet i andre lande – ligesom CMM selv kan hente inspiration fra de arbejdsmetoder og koordineringsindsatser, der foregår i andre lande.

## 6. EVALUERING AF OPSØGNINGSARBEJDE OG IDENTIFIKATIONSINDSATS

I dette kapitel evalueres CMMs opgavevaretagelse i relation til det opsøgende arbejde og identifikationsindsatsen, herunder samarbejdsrelationer og snitflader til andre aktører. Indledningsvis evalueres den opsøgende indsats over for ofre for handel til prostitution, og herefter indsatsen over for ofre for handel til tvangsarbejde og kriminalitet samt handel med børn. Kapitlet afsluttes med en evaluering af CMMs opgavevaretagelse og snitflader til andre aktører i forbindelse med identifikationsprocessen, samt de forhold som har betydning for kvaliteten og effekten heraf.

### 6.1 Den opsøgende indsats over for ofre for handel til prostitution

Den opsøgende indsats over for ofre for handel til prostitution er gennem en årrække blevet udviklet, konsolideret og forankret i et samarbejde mellem CMM og de NGO'er, som modtager støtte fra ansøgningspuljen til indsatser målrettet identifikation og støtte til ofre for menneskehandel. Det gælder aktuelt NGO'erne *Hope Now*, *Reden International*, *Røde Kors* og *Pro Vest*. Såvel CMM som de ovennævnte NGO'er har opbygget en betydelig erfaring på området, og det er evaluators overordnede vurdering, at CMMs opgavevaretagelse og koordinering af snitflader og samarbejder på dette område generelt er baseret på et solidt erfaringsmæssigt grundlag og et indgående kendskab til målgruppen af potentielt handlede til prostitution – herunder ikke mindst til nigerianske kvinder i det københavnske prostitutionsmiljø.

Evalueringens informanter fremhæver overordnet, at både Mødestedet for udenlandske prostituerede, den tilhørende sundhedsklinik i København samt det mobile sundhedstilbud i Nord- og midtjylland er velfungerende, og at der er opbygget tætte og gode samarbejdsrelationer mellem CMMs medarbejdere og de NGO'er, som driver aktiviteter relateret til målgruppen af potentielle ofre for handel til prostitution.

Den sundhedsfaglige tilgang til indsatsen har ydermere vist sig at skabe et godt grundlag for at etablere tillidsfulde relationer og opnå fortrolige "one-to-one" samtaler med udenlandske prostituerede, som kan være handlede til prostitution. Gennem samarbejdet med NGO'erne omkring den opsøgende indsats bliver CMM og myndighederne samtidig løbende opmærksomme på nye udviklinger på området. Senest har Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling således bevilget midler til at styrke det opsøgende arbejde gennem et projekt med særlig fokus på nye udnyttelsesformer inden for escort og privat/diskret områderne, der gennemføres af HopeNow i samarbejde med COWI.

Flere informanter fremhæver dog også, at samarbejdet mellem CMM og NGO'erne er præget af visse udfordringer. For det første medfører det tætte samarbejde, at det kan være svært for målgruppen at skelne mellem aktørerne i den opsøgende indsats. De udenlandske prostituerede som benytter tilbuddene er således sjældent klar over, hvilke medarbejdere der er fra CMM, og hvilke der er fra de enkelte NGO'er. I Mødestedet i København er nogle medarbejdere eksempelvis ansat af Reden International mens andre

medarbejdere er ansat af CMM, og flere forskellige NGOer benytter de samme lokaler med forskelligartede tilbud til den samme målgruppe på hver deres ugedage. Eftersom det socialfaglige opsøgende arbejde dermed varetages i et tæt samspil mellem flere forskellige puljestøttede NGOer og CMM, kan det samtidig være svært at skelne klart mellem, hvor CMMs rolle som offentlig instans og NGOernes rolle som uafhængige civilsamfundsaktører ender og begynder.

Endvidere har det skabt gnidninger i samarbejdet, at de involverede NGOer ikke har følt sig tilstrækkeligt informeret af CMM, hvilket delvist er imødekommet gennem kvartalsvise møder mellem CMM og NGOerne. Imidlertid er der stadig utilfredshed med, at de prioriteringer og fremadrettede beslutninger for området, der træffes af ministeriet og/eller af CMM, ikke bliver kommunikeret hurtigere ud til NGOerne.

Da indsatsen mod menneskehandel er satspuljefinansieret, er der tale om 4-årige bevillinger, som NGO'erne skal søge. Informanter fra NGO'erne oplyser, at det har skabt visse gnidninger internt imellem NGOerne, at de alle søger midlertidige bevillinger fra den samme pulje, og dermed i en vis forstand er hinandens konkurrenter. Flere af NGOerne fremhæver endvidere, at usikkerheden om fordelingen af midlerne gør det svært at planlægge langsigtet og at skabe kontinuitet i deres arbejde. CMMs bevilling er ligeledes satspuljefinansieret og dermed 4-årig. På trods af, at satspuljefinansieringen medfører visse udfordringer for NGOerne, er der dog nogle klare fordele ved, at satspuljemidlerne fordeles for en 4-årig periode ad gangen. Menneskehandelsbilledet ændrer sig konstant som følge af blandt andet migrationsbølger og global ulighed, og derfor er det afgørende, at der er mulighed for fleksibilitet og løbende justeringer af den danske indsats mod menneskehandel. Ligeledes skaber det gennemsigtighed om tildelingskriterierne for finansiering af NGO'ernes indsats.

Samarbejdet med NGOerne gør det nødvendigt for CMM løbende at justere snitfladen og samarbejdsrelationerne med henblik på at undgå unødige sammenblanding af CMMs og NGOernes formål og roller i forhold til målgruppen af potentielle ofre. Det er evaluators opfattelse, at CMM overordnet set er meget opmærksom på dette forhold og løbende arbejder med at afklare den mere præcise rollefordeling mellem CMMs medarbejdere og de pågældende NGOer.

Imidlertid er det samtidig evaluators opfattelse, at den opsøgende indsats over for personer, som potentielt er handlet til prostitution, ikke i alle tilfælde er tilstrækkeligt afgrænset fra den bredere sociale indsats målrettet udenlandske gadeprostituerede. I samarbejde med Reden International har CMM eksempelvis iværksat projektet *Women in New Contexts* (WINC), som har til formål at hjælpe kvinder, der er ofre for menneskehandel med at forlade udnyttelsesforholdet. Imidlertid er flere af de kvinder, som deltager i projektet ikke officielt vurderet som ofre for menneskehandel, selvom det ellers fremgår som et kriterium for deltagelse i projektet, at kvinderne er "ofre for menneskehandel" og "har erkendt udnyttelsesforholdet". Eksemplet viser, at CMM kontinuerligt skal overveje om centrets indsats i tilstrækkelig grad er eller bør være afgrænset og specifikt målrettet officielt vurderede ofre for menneskehandel frem for den bredere målgruppe af potentielt handlede blandt sårbare udenlandske prostituerede som Reden International og andre NGOer henvender sig til. Hvis CMM ønsker at gennemføre projekter målrettet potentielt handlede – som endnu ikke har erkendt eller ønsker at

erkende et handelsforhold – så bør dette fremgå eksplicit af projektbeskrivelsen, således at der ikke opstår uklarhed omkring projektets målgruppe.

Ser man isoleret på effekten af den opsøgende indsats i relation til identifikation, kan det konstateres, at den opsøgende indsats på prostitutionsområdet kun i begrænset omfang har ført til identifikation og vurdering af ofre for menneskehandel. Dette gælder både for CMMs og Pro Vests indsatser i Jylland og for CMMs, Reden Internationals og Hope Nows indsatser i københavnsområdet.

Som beskrevet i afsnit 4.3 er to tredjedele af alle de vurderede ofre for menneskehandel i Danmark i perioden 2011-2015 i stedet blevet identificeret i forbindelse med politiets arbejde og aktioner, jf. CMMs tal. Til sammenligning er blot 19 pct. vurderet handlet i direkte forlængelse af det opsøgende arbejde og denne andel har været faldende. I 2015 udgjorde andelen af ofre der blev vurderet som følge af det opsøgende arbejde således 5 pct. (5 ud af 93 personer). Det skal dog ses i lyset af, at 37 af ofrene for menneskehandel i 2015 var i forbindelse med Hvepsebo-sagen.

Værdien af det opsøgende arbejde må i stedet anskues i et bredere perspektiv, som fokuserer på indsatsens betydning i forhold til at opbygge detailkendskab til målgruppen og i forhold til at skabe relationer og tillidsforhold til potentielle ofre. Ofte har CMM eller de ovennævnte NGOer – ikke mindst *Hope Now* – således allerede etableret en tillidsrelation eller et forhåndskendskab til de kvinder, som identificeres i forlængelse af politiets aktioner på prostitutionsområdet (se afsnit 6.3 om identifikationsprocessen).

Samtidig står det klart, at et kontinuerligt og tillidsskabende opsøgende arbejde som oftest er en forudsætning for at få handlede personer til at turde fortælle om deres situation og deres relation til eventuelle bagmænd. NGOerne har i dette henseende opbygget værdifuld viden, tillid og tæt kontakt til en stor gruppe af udenlandske sexarbejdere, hvorimellem der findes personer handlet til prostitution, og det er derfor vigtigt, at der fortsat prioriteres et godt og tæt samarbejde mellem CMM og NGOer i det opsøgende arbejde på prostitutionsområdet.

Rollefordelingen mellem de forskellige parter bør dog fastlægges og tydeliggøres endnu mere præcist – både indadtil i forhold til samarbejdets enkelte parter og udadtil i forhold til brugere og offentlighed. Ligeledes må det overvejes, hvilke opgaver der varetages bedst af henholdsvis CMM og NGOer, og hvordan det opsøgende arbejde kan tilrettelægges på en måde, som i højere grad bidrager til identifikation og vurdering af handlede personer.

En væsentlig barriere i forhold til den sidstnævnte målsætning er, at hovedparten af de potentielt handlede personer ifølge NGOerne ikke er interesserede i at tage imod det tilbud om forberedt hjemsendelse, som tilbydes under handlingsplanen mod menneskehandel. Det må derfor anses som værende af central betydning, at NGOernes kendskab til karakteren og omfanget af vellykkede forberedte hjemsendelser og positive reintegrationer i hjemlandet forbedres markant. NGOerne har dog på intet tidspunkt fået informationer herom – selvom IOM hævder, at der findes mange eksempler herpå (se afsnit 7.4). Hvis IOMs oplysninger er korrekte, er det særdeles u hensigtsmæssigt, at denne viden – i anonymiseret eller overordnet form – ikke er blevet videreformidlet til NGOerne, da det ville øge deres muligheder for at motivere personer, der er handlet til prostitution, til at lade sig identificere og tage imod de tilbud, der tilbydes under handlingsplanen.

## 6.2 Den opsøgende indsats over for ofre for handel til tvangsarbejde og kriminalitet, samt handel med børn

Den opsøgende indsats målrettet ofre for menneskehandel til tvangsarbejde og kriminalitet er primært organiseret som et samarbejde mellem relevante myndigheder, herunder SKAT, Arbejdstilsynet og politiet. Hertil kommer samarbejdet med fagforeninger, brancheorganisationer og erhvervsdrivende.

CMMs rolle i relation hertil er primært fokuseret på at bidrage til koordinering og videndeling mellem parterne gennem referencegruppesystemet, ligesom CMM har brugt ressourcer på at udvikle guidelines og afholde kompetenceudviklingskurser for relevante medarbejdere og nøglepersoner i de ovenstående myndigheder og blandt fagforeninger og brancheorganisationer. Centret har endvidere bidraget aktivt i relation til det internationale samarbejde mod menneskehandel til tvangsarbejde, og CMM er gennem deltagelse i de årlige CSR Award events mv. nået bredere ud til erhvervslivet i Danmark end tidligere. Endelig har CMM – i relation til potentielle ofre blandt børn – igangsat et nordisk netværk om handel med mindreårige og i foråret 2016 arrangerede CMM en temadag for repræsentanter fra centrene for uledsagede mindreårige asylansøgere.

Selvom CMM har igangsat de ovennævnte initiativer og kontinuerligt arbejder med at koordinere aktiviteterne og udvide kredsene af deltagere, peger flere informanter på, at det stadig er en udfordring at etablere en samlet og koordineret indsats på tvangsarbejds-, kriminalitets- og børneområdet, og at der fortsat er betydelige barrierer i forhold til at engagere fagforeninger, brancheforeninger og erhvervsdrivende, ligesom samarbejdet og koordineringen mellem de relevante myndigheder på området med fordel kan styrkes.

Når der ses på resultaterne af den nuværende indsats – i relation til antallet af vurderede personer – må det således også konstateres, at den nuværende model kun har givet begrænsede resultater. I perioden 2010-2015 er der samlet set vurderet 36 ofre for handel til tvangsarbejde og 63 ofre for handel til kriminalitet, hvoraf de 37 ofre blev identificeret og vurderet i forbindelse med Hvepsebosagen i 2015.

Arbejdstilsynet har udviklet guidelines til deres tilsynsførende og givet instrukser om, at de skal kontakte politiet, såfremt de støder på forhold som kan give anledning til at mistænke menneskehandel. Tilsynets informant oplyser, at der har været god dialog med CMM, og at listen over indikatorer på menneskehandel er fin, men at det i praksis er svært at anvende dette redskab for de tilsynsførende, da de ikke har mandat til at spørge til eksempelvis ID-papirer eller lignende. Arbejdstilsynets egne kontrolbesøg er således ikke tilstrækkelige til at kunne identificere potentielle ofre for handel til tvangsarbejde. Aktioner som involverer både Arbejdstilsynet, SKAT og politiet er derimod mere effektive i forhold til at afdække eventuelle handelsforhold, da disse myndigheder tilsammen har de nødvendige beføjelser til at kunne undersøge indikationerne nærmere.

SKAT har udarbejdet og omdelt en pjece ”DIG og menneskehandel” til samtlige ansatte i SKAT. Pjecen beskriver indikatorerne på menneskehandel og gør opmærksom på, hvordan den enkelte medarbejder skal forholde sig, hvis de får mistanke om menneskehandel på grund af det arbejde, de udfører. Samtidig har SKAT gennemført en instruktion over for 1000 ansatte, der alle har udgående kontrolaktiviteter.

Europarådets anti-trafficking ekspertgruppe (GRETA) opfordrer i sin seneste evalueringsrapport fra 2016 de danske myndigheder til at *"forfølge en (mere) proaktiv tilgang til identifikation af ofre for tvangsarbejde ved at udvide Arbejdstilsynets og SKATs mandat og ved at opfordre til regelmæssige og koordinerede fælles indsatser igangsat af de organisationer og myndigheder, der har ansvar for at regulere arbejdsforhold, sundhed og sikkerhed i de mest udsatte sektorer"*.<sup>14</sup> Samme opfordring lyder fra en række af de informanter, der er interviewet i den herværende evaluering.

Flere informanter fremhæver endvidere, at de danske myndigheder som er ansvarlige for at varetage den opsøgende indsats, kun i begrænset omfang har opbygget kontakter og samarbejdsflader med relevante institutioner og NGO'er, som potentielt er i berøring med personer handlet til tvangsarbejde eller kriminalitet, samt potentielle ofre blandt uledsagede mindreårige asylansøgere. Eksempelvis mener flere af de interviewede gadeplansmedarbejdere og politifolk således, at de kan se tegn på en mulig markant udvikling i antallet af mænd og børn, som arbejder under tvangsarbejds-lignende vilkår i Danmark – såvel i de kriminelle miljøer, som på det sorte arbejdsmarked mere generelt. Og de samme informanter kritiserer, at der mangler beredskab og viden i relation til at kunne identificere potentielt handlede personer indenfor disse områder. Endvidere er flere informanter bekymrede over, at handel med børn ikke udgør et selvstændigt indsatsområde i den nuværende handlingsplan.

På baggrund af de ovenstående forhold og i lyset af udviklingen i antallet af flygtninge og illegale immigranter samt uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark<sup>15</sup> er det evaluators vurdering, at de relevante myndigheder – herunder Arbejdstilsynet, Udlændingestyrelsen, SKAT og politi – bør styrke den opsøgende indsats over for potentielle ofre for handel til tvangsarbejde og kriminalitet, samt potentielle ofre blandt uledsagede mindreårige asylansøgere. Dette kunne blandt andet ske ved at igangsætte flere fælles aktioner på området og etablere en mere målrettet indsats over for potentielle ofre for menneskehandel til tvangsarbejde og kriminalitet. Et sådant arbejde kunne evt. forankres i et samarbejde mellem Arbejdstilsynet, SKAT og politiet (se i øvrigt afsnit 8.1). Ligeledes kunne CMM arbejde for at styrke beredskabet og samarbejdet med de organisationer, centre og lokale myndigheder, der har berøring med socialt udsatte udlændinge, som potentielt kan være ofre for menneskehandel. Det gælder fx nødhjælperer for udenlandske hjemløse, Projekt Udenfor, Røde Kors' sundhedsklinik, akutmodtagelser, asylcentre og centre for uledsagede mindreårige asylansøgere mv.

<sup>14</sup> GRETA (2016), s. 21. Citatet er oversat fra engelsk til dansk.

<sup>15</sup> Siden 2007 er der sket en stor stigning i antallet af udlændinge, der bliver sigtet af politiet i forbindelse med ulovligt arbejde eller ulovligt ophold. Med udgangspunkt i disse tal har Rockwool Fondens Forskningsenhed udarbejdet estimater over det samlede antal illegale migranter i Danmark jf. Tranæs & Jensen (2014), s. 111, samt Clausen & Skaksen (2016). Det estimeres, at der i 2015 opholdt sig cirka 18.000 illegale migranter i Danmark. Der er pt. ingen detaljeret viden om de arbejdsforhold og potentielle udnyttelsesformer, som denne gruppe er udsat for i Danmark. Antallet af uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark er samtidig steget markant. Fra januar 2011 og frem til maj 2016 har Danmark modtaget i alt 4.677 uledsagede mindreårige asylansøgere – hvoraf mere end halvdelen er ankommet i løbet af 2015 og de første fem måneder af 2016. Der findes nu i alt 16 centre for uledsagede mindreårige asylansøgere i Danmark (Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet (2016) og Hvilsom & Gram (2016)).



Herved kunne den fremtidige opsøgende indsats få et mere velbalanceret fokus på både handlede kvinder, mænd og mindreårige samt på handelstyperne prostitution, tvangsarbejde og kriminalitet.

CMM har ikke mandat til selv at igangsætte en styrket opsøgende indsats på tvangsarbejds-, kriminalitets-, og børneområdet, men centret vil kunne bidrage konstruktivt til koordineringen og forankringen af en sådan øget indsats. Samtidig vil en styrket indsats med inddragelse af CMM i en koordinerende rolle bidrage til at styrke CMMs eget beredskab og ekspertise på området. Endelig bør der i forbindelse hermed etableres et bedre og mere permanent beredskab i relation til indkvartering af mandlige ofre.

Behovet for et styrket beredskab viste sig således i forbindelse med den omfattende Hvepsebosag, hvor en stor gruppe rumænere blev udnyttet ved kriminalitet, og hvor 21 personer blev dømt for menneskehandel. Sagen blev opdaget i 2015 i forbindelse med politiets efterforskning af en anden sag og udgør den hidtil største sag om menneskehandel i Danmark. Antallet af mandlige ofre i denne ene sag medførte således en voldsom arbejdsbyrde for medarbejderne i CMM, som på meget kort tid måtte omprioritere store dele af deres arbejdstilrettelæggelse for at kunne følge med.

Takket være et godt samarbejde med dansk og rumænsk politi, samt en stor hjælp med indkvartering fra Frelsens Hærs side, lykkedes det CMM at løse opgaven, og sagen medførte, at CMM fik etableret en række nye relevante samarbejder og fik væsentligt større kendskab til en udnyttelsesform og en gruppe af ofre, som CMM ikke tidligere har arbejdet med. Imidlertid viste sagen samtidig, at der er behov for et mere permanent beredskab i relation til hjælpearbejdet over for mandlige ofre, således at CMMs ressourcer ikke i samme grad belastes, hvis der igen opstår en situation, hvor centret skal håndtere en større gruppe af mandlige ofre.

### 6.3 Identifikationsprocessen

Indsatsen mod menneskehandel i de forskellige europæiske lande hviler overordnet set på et fælles definitions- og konventionsmæssigt grundlag, som udgøres af FNs protokol af 15. november 2000 om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel (Palermoprotokollen) og Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel (som Danmark underskrev i 2006 og ratificerede i 2007).

Der er imidlertid betydelig forskel på, hvordan de enkelte lande i praksis har valgt at organisere proceduren omkring identifikation af ofre for menneskehandel. Det gælder både i forhold til spørgsmålet om, hvilke aktører, der er involveret i identifikations- og vurderingsprocessen; de begreber der anvendes i forhold til identifikationen af ofre, og hvordan identifikations- og vurderingsprocessen hænger sammen med den såkaldte refleksionsperiode, herunder karakteren af hjælpetilbuddene til de vurderede ofre, og ønsket om at ofrene bidrager til myndighedernes arbejde med efterforskning og retsforfølgelse.

I Danmark varetages den endelige vurdering af handelsspørgsmålet af henholdsvis CMM og Udlændingestyrelsen. CMM har beføjelse til at vurdere personer med lovligt ophold i Danmark, hvilket sker på grundlag af identifikations samtalen samt mulige andre oplysninger fra myndigheder eller andre. Udlændingestyrelsen vurderer handelsspørgsmålet i sager vedrørende personer uden lovligt ophold i Danmark på grundlag af et interview foretaget af CMM eller af en af de fire NGO'er, som modtager støtte fra puljen til indsatser målrettet identifikation og støtte til ofre for menneskehandel eller andre aktører. Udlændingestyrelsen inddrager ligeledes oplysninger fra politiet og/eller oplysninger, som er fremkommet i forbindelse med en asylansøgning. I praksis varetages identifikationsprocessen således i et samarbejde mellem CMM, Udlændingestyrelsen og de NGO'er, der modtager støtte fra puljen.

Evaluator er i forbindelse med de gennemførte interview blevet opmærksom på en række udfordringer og svagheder, som karakteriserer den nuværende vurderingsprocedure i Danmark. Nedenfor uddybes disse udfordringer, hvorefter der gives anbefalinger til mulige alternative løsninger med inspiration fra andre europæiske lande.

Informanter hos både CMM og politi udtrykker frustration over, at Udlændingestyrelsen inden for blot 72 timer som hovedregel skal foretage en endelig vurdering af, om en person er handlet eller ej, i de tilfælde, hvor personen ikke har lovligt ophold i Danmark eller er i politiets varetægt – og med mindre der er særlige grunde til at forlænge fristen. I praksis betyder dette, at handelsspørgsmålet i disse tilfælde primært afgøres på baggrund af en identifikations samtale på typisk 1 til 1,5 time, som gennemføres af CMM eller af en af de NGO'er, der er tildelt midler under satspuljen. På denne baggrund udfyldes et identifikationsskema (1a skema), som herefter udgør det primære grundlag for Udlændingestyrelsens endelige afgørelse af, om der er tale om et "offer for menneskehandel". Samtidig er det meget ofte i umiddelbar forlængelse af politiets aktioner på prostitutionsområdet, at der gennemføres identifikations samtaler, hvilket påvirker samtalsituationen betydeligt. Hovedparten af samtalerne finder således sted enten på politistationer eller i fængsler – og ganske kort tid efter, at de udenlandske prostituerede er blevet tilbageholdt og frihedsberøvet.

Det er evaluators vurdering, at den korte tidsfrist og samtalerne kontekst i betydelig grad udfordrer kvaliteten i CMMs, NGOernes og Udlændingestyrelsens arbejde med at vurdere handelsforholdet, da én enkelt samtale er utilstrækkelig i forhold til at træffe en vurdering på et nuanceret og velinformeret grundlag. Samtidig betyder fristen i praksis, at i 1a-skemaerne oftest bliver udslagsgivende for myndighedernes afgørelse – også i de tilfælde, hvor samtalerne er foretaget af NGO'er. Udlændingestyrelsen oplyser således, at styrelsen i langt de fleste tilfælde følger indstillingen fra identifikationsskemaerne.

Da der er tale om en myndighedsbeslutning, som har afgørende betydning for den pågældende person, er dette – efter evaluators vurdering – uhensigtsmæssigt. Selvom det overordnet set er en styrke at inddrage NGOernes udredninger og eventuelle forhåndskendskab til den potentielt handlede person, som et led i den samlede vurdering af handelsspørgsmålet, så bør myndighedernes endelige vurdering af handelsspørgsmålet således hvile på et bredere grundlag.

Et andet kritikpunkt af den nuværende identifikationsproces fremhæves af informanter fra Københavns politis Udlændingekontrolsektion (UKS) og Efterforskningsenheden i Københavns politi m.fl. Ifølge disse informanter er der et påfaldende fravær af nuancer og en bekymrende ensartethed i mange af de handelshistorier, der ligger til grund for identifikationen og vurderingen af ofre for menneskehandel. Informanterne oplever således, at identifikationen ofte bygger på et tvivlsomt grundlag, og at der særligt blandt nigerianske kvinder uden opholdstilladelse fortælles en bestemt handelshistorie med henblik på at undgå fængsling og tvungen udrejse. Informanterne fra UKS udtrykker det fx således:

*”Vi har haft en mistanke om, at deres historier er konstruerede. Der er mange historier, der ligner hinanden...De nigerianske kvinder, de vil jo gerne have et handelsprædikat, for det er et ’get-out-of-jail-free-card’... Er det noget, de lærer af hinanden? At det er måden at gøre det på? Det kan vi jo have vores gisninger omkring.”*

Opfattelsen hos informanterne fra UKS deles af informanten fra Efterforskningsenheden i Københavns politi, men ikke af informanterne ved Politiets Nationale Efterforskningscenter (NEC), CMM eller de NGOer, som foretager identifikationssamtaler. Flere informanter i CMM erkender dog, at det i praksis er en meget kompliceret opgave at foretage en endelig vurdering af handelsspørgsmålet på baggrund af en enkelt samtale, som i de fleste tilfælde finder sted kort efter personens tilbageholdelse. Samtidig er det evaluators opfattelse, at advarslerne omkring den påfaldende ensartethed i de fortalte historier – som også bekræftes af andre informanter – bør tages alvorligt. De ensartede historier kan således også være et udtryk for at bagmændene (m/k) presser kvinderne til at fortælle en særlig historie, med henblik på at undgå, at de afslører oplysninger, som kan hjælpe politiet med efterforskning.

Flere informanter mener endvidere, at også såkaldte ”mama’er” (kvindelige bagmænd) fortæller en særlig historie med henblik på at blive vurderet som ”ofre” og dermed undgå tvungen udvisning og/eller retsforfølgelse, når de bliver taget i forbindelse med politiets razziaer. En af de eksterne informanter udtrykker det således:

*”Identifikationerne giver jeg ikke meget for. Der ryger for mange tunge igennem – selv mama’erne ryger gennem nettet. Nogle af dem, som har været med til at tvinge de andre kvinder ud på gaden har jeg mødt i hjælpetilbuddene. Helt ærligt. De har jo siddet og gjort grin med det og fortalt, hvordan de gør.”*

Hos NGOen *Christians Safe House*, som tilbyder beskyttet indkvartering til handlede kvinder i Danmark, fortæller den daglige leder Mogens Albert Pedersen, at de typisk gennemfører 3 til 4 screeningssamtaler med potentielt relevante brugere af tilbuddet inden de føler sig i stand til at vurdere om vedkommende er offer for menneskehandel og dermed har behov for hjælp og støtte:

*”Vi skiller fårene fra bukkene på 3-4 samtaler. Vi er hårde, for vi skal beskytte dem, der er ofre, og ikke dem der er ude på at fuppe sig igennem systemet.”<sup>16</sup>*

<sup>16</sup> Christians Safe House modtager ikke midler fra handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel.

Til sammenligning foretages der som nævnt oftest kun én samtale i det etablerede system og der foretages ikke efterprøvning af de oplysninger, som oplyses i forbindelse med de identifikationsamtaler, der gennemføres af CMM eller af de NGOer, der modtager støtte fra puljen til identifikation og støtte til ofre for menneskehandel. Også ifølge NGOen *Gadejuristen* medfører dette en praksis i det etablerede system, som giver for mange tilfældige afgørelser – særligt når identifikationerne sker kort efter en razzia:

*”Det kan godt være, at politiet laver en knibtangsmanøvre og får en stor gruppe i nettet. Men når vi så finder ud af bagefter, hvem der er blevet identificeret til menneskehandel, og hvem der står til deportation, så er det ofte fuldstændig tilfældigt. Det er den oplevelse, vi har. Og den oplevelse man sidder tilbage med. Når man kender dem. Når man har siddet i retten og fulgt sagerne.”*

Evaluator vurderer, at den nuværende praksis, og den manglende opfølgning på de oplysninger, der afgives ved den indledende identifikationsamtale er problematisk, da vurderingsprocessens endelige udfald har stor betydning for udmøntningen af de efterfølgende hjælpetilbud, for statistikkerne på området og for offentlighedens forståelse af, hvad der foregår på menneskehandelsområdet i Danmark mere generelt.

På baggrund af de ovenstående forhold og i lyset af Europarådets ekspertgruppe GRETAs kraftige opfordring<sup>17</sup> om straks at ændre – og især forlænge – vurderingsproceduren, anbefaler evaluator, at der fremover anvendes en anden procedure og en anden terminologi til beskrivelse af de personer (med ulovligt ophold), der indledningsvist vurderes som handlede af Udlændingestyrelsen. I det første stadium af processen – hvor vurderingen sker på et usikkert grundlag inden for de første 72 timer – kunne en vurderet person fx betegnes som *”mulig handlet person”*, og vedkommende ville så have ret til den eksisterende refleksionsperiode på 30 dage. Denne periode kunne så bruges til at gennemføre *en eller flere opfølgende samtaler med CMM og politiet* med henblik på at foretage en mere sikker og endegyldig vurdering. Herefter kunne de personer, der med større sikkerhed er blevet vurderet/verificeret som handlede, få ret til den udvidede refleksionsperiode på yderligere 90 dage, herunder tilbud om forberedt hjemsendelse eller midlertidig opholdstilladelse, hvis den handlede person medvirker i en straffesag mod personens bagmænd (se i øvrigt afsnit 7.1 om refleksionsperioden).

Ifølge Europarådets konvention skal der ydes bistand og støtte til ofre for menneskehandel, så snart der er *rimelig grund til at formode*, at der er tale om en handlet person.<sup>18</sup> En fremgangsmåde som den ovenfor foreslåede øge mulighederne for at få mere indgående kendskab til omfanget og karakteren af de reelle udnyttelsesforhold, uden at berøre de indledningsvist vurderede personers rettigheder og adgang til hjælp i medfør af Europarådets konvention.

Flere andre europæiske lande har således også valgt at operere med to forskellige begreber og stadier i vurderingsproceduren. I Norge skelnes der eksempelvis mellem

<sup>17</sup> GRETA (2016), pkt. 89.

<sup>18</sup> Ifølge Europarådets konvention om menneskehandel skal beskyttelse og støtteforanstaltninger således tilbydes fra det tidspunkt, hvor myndighederne har *rimelig grund til at formode* (reasonable grounds to believe), at personen er handlet. Jf. artikel 10, stk. 2, artikel 12, stk. 1 og 2, samt artikel 13.

identificerede og vurderede/verificerede ofre. En lignende skelnen kunne med fordel indføres i Danmark, hvor begrebet "*muligt offer for menneskehandel*" kunne anvendes om de indledningsvist vurderede personer, mens begrebet "*vurderet offer for menneskehandel*" kunne forbeholdes til anvendelse om de personer, som vurderes med større sikkerhed i løbet af den 30 dages refleksionsperiode. Ligeledes kunne fremtidige statistikker og effektvurderinger på området efterfølgende tage udgangspunkt i denne sontring.

Foruden de ovennævnte udfordringer er evaluator endvidere blevet bekendt med, at der ifølge flere informanter i øjeblikket eksisterer en uhensigtsmæssig procedure for fremsendelse af identifikationsskemaer til Udlændingestyrelsen. Efter ønske fra styrelsen sender CMM de udfyldte identifikationsskemaer til politiet, som derefter videresender disse med tilhørende politirapporter til Udlændingestyrelsen. Dette skyldes, at styrelsen har behov for at vide, hvilket identifikationsskemaer og hvilke politirapporter, der vedrører de enkelte sager om potentielt handlede personer. Det forekommer dog at være en særdeles uhensigtsmæssig procedure, at alle oplysningerne i identifikationsskemaerne sendes til politiet – uden at være anonymiserede – da politiet ikke må have kendskab til personfølsomme oplysninger i 1a skemaerne, med mindre det identificerede offer har givet tilladelse hertil. Dermed er den nuværende procedure i konflikt med CMMs og NGOernes tavshedspligt over for de personer, som de har afholdt identifikationssamtaler med.

Udlændingestyrelsen har yderligere oplyst om den nuværende procedure, at baggrunden for, at 1a skemaerne sendes gennem politiet og dermed umiddelbart kan henføres til den pågældende udlænding, sikrer, at de relevante aktører hurtigst muligt bliver bekendt med skemaet. Dette har særlig stor betydning i genoptagelsessager, hvor den pågældende udlænding er udvist og i udsendelsesposition, og hvor der herefter bliver udfærdiget et nyt identifikationsskema på baggrund af en ny samtale med det mulige offer for menneskehandel. Her er det yderst vigtigt, at både Udlændingestyrelsen og politiet bliver bekendt med oplysningerne hurtigst muligt og kan identificere den pågældende udlænding, så udsendelsen kan sættes i bero, mens Udlændingestyrelsen foretager en ny vurdering af sagen.

En informant ved Statsadvokaten i København fremhæver endvidere et problem ved den nuværende identifikationsproces, som relaterer sig til retsforfølgelsen af bagmænd. I sager, hvor CMMs medarbejdere er indkaldt som eksperter på området, er det ifølge informanten ved Statsadvokaten problematisk, at forsvarer kan forsøge at så tvivl om CMMs uvildighed. Det kan ske ved at hævde, at CMM har taget stilling til handelsspørgsmålet på et usagligt grundlag ved at betegne den forurettede part som "*identificeret offer for menneskehandel*", inden domstolen er nået frem til en juridisk afgørelse af, hvorvidt der er tale om menneskehandel eller ej. Også på dette område er der således usikkerhed om begreberne, og det ville derfor være hensigtsmæssigt, hvis der blev benyttet mere præcise betegnelser som fx "*muligt offer for menneskehandel*" og "*vurderet offer for menneskehandel*". Det skal i den forbindelse bemærkes, at det under en straffesag er domstolene, der vurderer, om en person har været udsat for menneskehandel. Der er tale om en juridisk vurdering, og domstolene er i deres vurdering heraf ikke bundet af CMM's vurdering, som alene anvendes med henblik på en eventuel

socialfaglig indsats målrettet personer, som efter CMMs vurdering er ofre for menneskehandel. CMM vil således som udgangspunkt kun blive indkaldt til at afgive forklaring om det socialfaglige arbejde med ofre for menneskehandel, og ikke til at afgive forklaring om, hvorvidt en bestemt person vurderes at være offer for menneskehandel.

Endelig er det værd at bemærke, at politiet i mange andre lande er tildelt en større og mere direkte rolle i forhold til identifikation og vurdering af handlede personer. I Danmark har både CMM og NGOer efterhånden opbygget en betydelig erfaring, tillidsfulde relationer til en række af de potentielt handlede personer og et godt målgruppekendskab på prostitutionsområdet, som også fremadrettet bør tillægges vægt i forbindelse med identifikationsprocessen. Imidlertid bør oplysningerne i 1a skemaerne ikke fremadrettet i samme grad "stå alene" i relation til myndighedernes endelige vurdering af handelsspørgsmålet, men i stedet suppleres med yderligere oplysninger fra opfølgende samtaler med CMM og – hvis muligt – med politiet.

## 7. EVALUERING AF INDSATS OMKRING STØTTETILBUD OG FORBEREDTE HJEMSENDELSER

### 7.1 Refleksions- og restitutionsperiode

Som beskrevet i afsnit 4.2.3 omfatter det danske støttetilbud til vurderede ofre for menneskehandel dels en refleksions- og restitutionsperiode og dels et tilbud om en forberedt hjemsendelse og støtte til reintegration.

Alle udenlandske vurderede ofre, som kan eller skal udrejse, får således tilbudt en *forberedt hjemsendelse* og støtte til reintegration i hjemlandet, og tilbuddet afhænger ikke af, om ofret samarbejder med politiet eller vidner mod deres bagmænd.

Ofre for menneskehandel kan have været udsat for traumatiserende oplevelser, herunder psykisk og fysisk udnyttelse. Formålet med refleksions- og restitutionsperioden er derfor at give personen en periode i fred, hvor vedkommende kan komme på fode igen og ikke må udsendes fra landet, fordi hun eller han kan være ekstrem sårbar og traumatiseret. I løbet af refleksionsperiodens har den handlede således mulighed for at restituere sig og komme væk fra menneskehandlerens indflydelse. Samtidig er formålet også at give den handlede person mulighed for at beslutte, om hun eller han vil samarbejde med politi og retsvæsen om at medvirke i efterforskning og som vidne i en straffesag mod menneskehandleren. Refleksionsperioden i Danmark er 30 dage. Perioden kan imidlertid udvides med op til i alt 120 dage, hvis den handlede person samarbejder om en forberedt hjemsendelse eller særlige forhold gør sig gældende.

Ifølge den norske ekspert Anette Brunovskis adskiller karakteren af den "den udvidede refleksionsperiode" i Danmark sig dermed fra karakteren af lignende perioder i flere andre europæiske lande, hvor formålet med perioden er at give det identificerede offer tid til at reflektere over, hvorvidt hun eller han ønsker at samarbejde med politiet omkring efterforskning eller retsforfølgelse af bagmænd. I Danmark er formålet snarere, at ofret kan overveje, hvorvidt vedkommende ønsker at tage imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse.<sup>19</sup> Perioden gives således i Danmark til handlede, som samarbejder om den forberedte hjemsendelse, eller hvis andre særlige grunde foreligger.

GRETA påpeger imidlertid i sin seneste evalueringsrapport, at restitutions- og refleksionsperioden skal gives ubetinget til vurderede ofre for menneskehandel, idet handlede personer skal behandles som personer, der har været udsat for menneskerettighedskrænkelser frem for som illegale immigranter eller lovovertrædere.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Brunovskis (2012). En vigtig baggrund for at forstå dette er, at Danmark (og Storbritannien) forhandlede sig frem til en fravalgsklausul, da EUs direktiv om opholdstilladelse for ofre, der samarbejder med myndighederne omkring retsforfølgelse blev vedtaget i 2004. I kraft af Danmarks retsforbehold og fravalgsklausul var Danmark derfor undtaget fra forpligtelsen til at bringe sin nationale lovgivning i overensstemmelse med dette direktiv inden august 2006. Danmark har dog samtidig underskrevet og ratificeret Europarådets konvention om menneskehandel, og er derfor bundet af konventionens paragraf 13 om refleksionsperioder.

<sup>20</sup> GRETA (2016)

Informanter fra både CMM og NGOer nævner samtidig, at kun de færreste vurderede ofre er interesserede i at tage imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse. Hovedparten ønsker således – på trods af deres situation og udnyttelsesforhold – at blive i Danmark frem for at modtage støtte til hjemrejse og reintegration i hjemlandet.

Ifølge antropologen Sine Plambech, der har gennemført et stort og langvarigt feltarbejde blandt de nigerianske sexarbejds migranter i København, kan deres typiske situation bedst beskrives med betegnelsen *"indentured sex work migration"*. Betegnelsen *indentured work* bruges til at betegne et arbejdsforhold, hvor en person låner penge til at komme til et andet land og aftaler at arbejde gælden væk over tid, nogle gange under meget restriktive forhold, og som betaling for rejsen samt for logi og forplejning i det pågældende land. I nogle tilfælde kan denne situation føre til former for grov udnyttelse, som svarer til Palermo-protokollens definition af menneskehandel.<sup>21</sup> Imidlertid er dette ikke nødvendigvis ensbetydende med, at personer som er udsat for trafficking ønsker at vende tilbage til deres hjemland.

Ofre for menneskehandel kan således stå med svære dilemmaer, som fx kan være relateret til fattigdom og ønsket om at hjælpe deres familie i hjemlandet, til komplekse og forbundne afhængigheds- og udnyttelsesforhold i relation til deres bagmænd, samt til frygt for repressalier mod dem selv eller deres familie, hvis de vender tilbage. Det kan betyde, at de ikke ønsker (eller ikke tør) at tage imod et tilbud om forberedt hjemsendelse.

Den norske ekspert Anette Brusovskis, som på vegne af Nordisk Ministerråd har sammenlignet anvendelsen af refleksionsperioden i de nordiske lande, samt Belgien og Italien, skriver følgende om den danske refleksionsperiode:

*"There is not much incentive built into the reflection period (in Denmark). It is not a tool to pursue more efficient prosecution, but rather a migration control measure, whereby victims of trafficking are given a slight delay in their departure from Denmark compared to other irregular migrants"*<sup>22</sup>

De ovenstående pointer er vigtige at fremhæve, da de giver indblik i de rammer og den struktur, som CMM arbejder inden for i relation til centrets opgavevaretagelse og koordinering af de nuværende støttetilbud til vurderede ofre. En række af de svagheder, som kendetegner den nuværende praksis på området – herunder den begrænsede effekt af det danske støttetilbud i forhold til målsætningen om forberedte hjemsendelser – skyldes således ikke nødvendigvis manglende kvalitet i CMMs (eller Reden Internationals) opgavevaretagelse, men snarere den nuværende struktur og karakteren af det nuværende støttetilbud i Danmark.

Nedenfor evalueres først opgavevaretagelsen i den del af det nuværende støttetilbud som relaterer sig til botilbud og krisecentre, herefter CMMs socialfaglige og juridiske rådgivning til ofre for menneskehandel, og endelig samarbejdet mellem CMM og andre aktører i relation til forberedte hjemsendelser og støtte til reintegration.

---

<sup>21</sup> Plambech (2014)

<sup>22</sup> Brunovskis (2012)



## 7.2 Botilbud og krisecenterkonstruktion

Alle vurderede ofre for menneskehandel tilbydes en kontaktperson i CMM og et botilbud, der omfatter kost og logi. Udlændingstyrelsen står for at finansiere tilbuddet til de vurderede ofre, som ikke har opholdstilladelse i EU. I praksis indkvarteres langt hovedparten af de personer, der er vurderet handlet i Danmark på Reden Internationals krisecenter for udenlandske kvinder handlet til prostitution.

Evaluator har overordnet set et positivt indtryk af både Reden Internationals og CMMs hjælpearbejde og medarbejderkompetencer i relation til arbejdet med ofre for menneskehandel til prostitution. Men det er samtidig tydeligt, at krisecenterløsningens nuværende *setup* kan forbedres væsentligt.

CMMs statistik over krisecentrets brugere viser, at centret i 2014 og 2015 har modtaget i alt 79 kvinder, hvoraf 35 efter et stykke tid på krisecentret er "forsvundet". Hertil kommer en gruppe på 22 kvinder, som er "trådt ud" af støttetilbuddet, fx med henvisning til at de vil arrangere deres hjemrejse på egen hånd. Blot 11 ud af de i alt 79 kvinder har taget imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse, som koordineres af CMM og Udlændingestyrelsen i samarbejde med International Organization for Migration (IOM).

Tallene viser dermed, at størstedelen af de kvinder, der tilbydes plads på krisecentret ikke ønsker at tage imod tilbuddet om hjemsendelse. Som beskrevet i afsnit 7.3 peger flere informanter endvidere på, at identifikationsproceduren ikke er fintmasket nok, og at der også er kvinder, der fungerer som såkaldte "mamaer" blandt de vurderede ofre. Krisecentrets egen informant har bemærket, at enkelte af kvinderne "*helt klart har en anden agenda*" med deres ophold på centret, som fx kan være at få de andre kvinder tilbage på gaden og sørge for, at de ikke fortæller personalet om deres bagmænd / bagkvinder:

*"Man ser tit, at der kommer én ind, som er en utrolig stærk kvinde, og som ikke er åben for vores hjælp, men helt klart har en anden agenda. Og det er lynhurtigt hende, som får dannet en lille klike omkring sig, og så er det sjovt nok dem, der forsvinder om aftenen."*

Krisecentrets medarbejder har endvidere oplevet, at der er flere kvinder, som ikke tør fortælle deres historie til personalet på grund af den sociale kontrol, der udøves kvinderne imellem:

*"Hvis de kommer til at sige for meget, så kommer det lige tilbage til dem selv. For de ved, at når der bor 10 nigerianere oppe på gangen, så går snakken hurtigt. Hvis der er en anden nigerianer, der har hørt, at denne her nigerianer har fortalt sin kontaktperson om en bagkvinde, så er det rigtigt skidt."*

Hertil kommer, at nogle kvinder – ifølge informanterne ved Københavns politis Udlændingekontrolsektion (UKS) – mestendels vælger krisecentertilbuddet for at undgå

fængsel og udvisning, hvorefter de opholder sig kortvarigt på centeret for herefter at "stikke af igen". Krisecentrets statistik vidner om, at denne forklaring ikke kan udelukkes.

Selvom kvindernes ophold på centret er frivilligt er det således bemærkelsesværdigt, at kun de færreste benytter sig af muligheden for at opholde sig på krisecentret i den 30 dages refleksionsperiode, som de er blevet tildelt i forbindelse med identifikationen. I gennemsnit opholder de "forsvundne kvinder" sig 14 dage på centret og i enkelte tilfælde overnatter kvinderne kun få nætter på centret, inden de "forsvinder" tilbage til gadeprostitutionsmiljøet. Ifølge informanterne ved UKS har flere af kvinderne været "turen igennem" anholdelse, identifikation og krisecenter både 2, 3 og 4 gange, hvorefter de er endt tilbage på gaden ganske kort tid efter.

Samtidig fremhæver et bredt udsnit af evalueringens informanter, at langt størstedelen af de udenlandske – primært nigerianske – kvinder i prostitutionsmiljøet i København kender til krisecentrets adresse til trods for, at den formelt er hemmelig. Hertil kommer at centrets nuværende placering i københavnsområdet er uhensigtsmæssig, fordi afstanden til prostitutionsmiljøet på Vesterbro dermed er relativ kort. Også dette kan øge risikoen for "tilbagefald" mere end nødvendigt.

Det er evaluators vurdering, at problemerne ved den nuværende konstruktion betyder, at der går et væsentligt potentiale tabt i forhold til mulighederne for at afdække de handlede kvinders historier mere i dybden – og dermed nærme sig en bedre forståelse af de mekanismer og udnyttelsesforhold, som kan ligge til grund for deres situation.

Krisecentrets informant peger således på, at selvom kvindernes historier ofte er bemærkelsesværdigt ensartede i udgangspunktet, så opbygges der i forbindelse med længerevarende ophold på krisecentret en tillid til medarbejderne, som åbner for at mere varierede og antageligt mere korrekte historier kan blive fortalt:

*"Der er mange, der kommer med den helt samme historie fra fængslet... De har (nok) hørt, at denne her historie er rigtig god, hvis du gerne vil have hjælp...Oftentimes sker der så det, at når de kommer her og har opbygget noget tillid og har fået slappet lidt af og opdager, at vi ikke er politi, så ændrer historien sig ofte lidt... Man kan godt mærke på dem, at de har siddet lidt på nåle i fængslet og planlagt, hvad de skulle sige for, at det går den helt rigtige vej. Og så falder det fra hinanden, når de først kommer her".*

Dette kan fx vise sig ved de opfølgende samtaler med kontaktpersonen fra CMM:

*"Det er tit i et møde sammen med kontaktpersonen fra CMM, at vi så begynder at stille nogle mere uddybende spørgsmål. Der kommer nogle konfrontationer i forhold til, at det hænger ikke sammen det, du siger, og at de ikke kan forklare sådan detaljerne omkring det, så begynder der at vise sig noget andet... Det kan enten være, at de ikke er så naive, som man går og tror, og at de har været lidt mere medvirkende til det selv, eller også, at de personer som de stolede på, at de faktisk ikke var så gode personer alligevel".*

Tilsammen peger de ovenstående forhold på, at der bør overvejes en anden krisecenterløsning. Der er således behov for at overveje:

- at gentænke hvem der placeres på krisecenteret og at sikre refleksionsperiodens formål.
- at overveje en ny geografisk placering af krisecentret.
- at sikre en større spredning af de vurderede ofre (på flere krisecentre).
- at styrke mulighederne for at revurdere og uddybe kvindernes historier i forbindelse med krisecenteropholdet.

En mulighed kunne være, at der i forbindelse med tilbuddet om placering på krisecentret gennemføres en form for indslusningsforløb på et eller flere *modtagekrisecentre*, som står for indkvartering af de "mulige ofre for menneskehandel" i den indledende 30 dages refleksionsperiode, mens der foretages en mere grundig og endegyldig vurdering af handelsspørgsmålet. Denne fremgangsmåde ville samtidig imødekomme anbefalingen fra Institut for Menneskerettigheder i Danmark, som påpeger, at Danmark – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – "*sikrer, at personer, der kan være ofre for menneskehandel...får ophold i et 'safehouse', imens identifikationsprocessen står på*".<sup>23</sup>

Med denne mulighed vil det være muligt at frasortere de personer, som herefter enten ikke ønsker at tage imod støttetilbuddet eller viser sig ikke at have en plausibel handelshistorie, og indlogere de tilbageværende (verificerede) ofre på et eller flere *opholdskrisecentre* uden for København, hvor de i løbet af den udvidede refleksionsperiode på op til yderligere 90 dage i højere grad vil få mulighed for trygt at kunne dele deres historie med personalet, med deres kontaktperson fra CMM og/eller med politiet – hvis de ønsker dette. Et sådant tiltag ville formentlig bidrage til større fokus på de vurderede ofres behov og retssikkerhed, ved at hjælpen bliver målrettet, og ved at refleksionsperioden muligvis bliver et redskab til en mere effektiv efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandlerne, som kunne føre til rejsning af flere straffesager (se også afsnit 8.2).

CMMs informanter er overordnet enige i, at den nuværende krisecenterkonstruktion har væsentlige udfordringer, og at der med fordel kan tænkes i initiativer med fokus på større spredning af de vurderede ofre og en eventuel ny geografisk placering af et eller flere krisecentre. I enkelte tilfælde har CMM således også allerede valgt at benytte alternative indkvarteringsmuligheder. I gentænkningen af krisecenterkonstruktionen er der dog tale om en balance mellem på den ene side at sikre, at centrene har medarbejdere med ekspertise på menneskehandelsområdet, og på den anden side at undgå, at der opstår en u hensigtsmæssig stor koncentration af potentielt handlede personer på ét center med de uheldige følgevirkninger, som det kan have.

I forbindelse med en eventuel reorganisering af krisecenterkonstruktionen vil det samtidig være hensigtsmæssigt at etablere en permanent ordning, som gør det muligt at indkvartere mænd, der bliver vurderet som ofre for menneskehandel.

<sup>23</sup> Institut for Menneskerettigheder (2015)

Endvidere skal det bemærkes, at det er Udlændingestyrelsen, og ikke CMM, der har det overordnede ansvar for handlede personer uden lovligt ophold i Danmark. På sigt må også Udlændingestyrelsen således tage stilling til, hvordan der kan etableres en mere hensigtsmæssig krisecenterkonstruktion.

Endelig skal ressourceforbruget i en ny konstruktion naturligvis overvejes. CMM påpeger eksempelvis, at det vil medføre en øget udgift til transport og beslaglægge mere arbejdstid, hvis der etableres et eller to centre med længere afstand til CMMs hovedkontor i København.

### 7.3 Den socialfaglige og juridiske rådgivning til ofre for menneskehandel

Afhængig af den enkeltes behov tilbydes vurderede ofre bl.a. sundhedstilbud, socialfaglig, psykologisk og juridisk rådgivning, herunder om muligheder for at søge asyl, hvis den pågældende frygter forfølgelse i hjemlandet. Rådgivningen og koordineringen af disse hjælpetilbud varetages af CMMs socialfaglige og sundhedsfaglige medarbejdere.

I den herværende evaluering er det ikke muligt at vurdere kvaliteten i CMMs opgavevaretagelse ud fra et brugerperspektiv, da der ikke er gennemført interview med ofre for menneskehandel i forbindelse med evalueringen.<sup>24</sup> De nedenstående vurderinger af CMMs socialfaglige og juridiske rådgivning er således baseret på de indtryk heraf, som er dannet på baggrund af interview med CMMs egne medarbejdere, samt med de relevante samarbejdspartnere og andre organisationer, som har kontaktflader til målgruppen og har kendskab til CMMs rådgivningsarbejde.

Det overordnede indtryk er særdeles positivt, når det gælder CMMs socialfaglige rådgivning og de sundhedstilbud, som tilbydes til de vurderede ofre. CMM har gennem årene opbygget en betydelig ekspertise og erfaring på både det socialfaglige og det sundhedsfaglige område, og centret har specialiserede medarbejdere på begge områder, som ifølge alle de interviewede informanter udfører et godt og professionelt arbejde. Den positive vurdering deles således af informanter på tværs af myndigheder og NGOer.

I forhold til den juridiske rådgivning har CMM blot ansat én jurist 25 timer ugentligt. Denne medarbejder er uddannet i Italien og Irland og har viden om italiensk og international strafferet, samt EU regler om asyl og indvandring. Ansættelsen af denne jurist har ifølge flere informanter øget kvaliteten af CMMs rådgivning og vejledning omkring hjemsendelsesprocedurer for ofre med EU-opholdstilladelser (der typisk er udstedt i Italien eller Spanien). Ligeledes har ansættelsen gjort CMM bedre i stand til at tjekke gyldigheden af opholdstilladelserne og koordinere hjemsendelserne med IOM og med de italienske og spanske myndigheder. Hertil kommer, at CMM samarbejder med private advokatfirmaer, som yder juridisk bistand omkring udlændingelovgivningen.

<sup>24</sup> Se afsnit 2.3 og 2.4 om evalueringens datagrundlag og metode.

Den øvrige rådgivning til identificerede ofre omkring muligheder for juridisk bistand varetages imidlertid af CMMs socialfaglige medarbejdere, og CMM har ingen jurister ansat med speciale i dansk udlændingeret, strafferet og –retspleje, forvaltningsret og persondatalovgivning etc. Denne prioritering kritiseres af et bredt udsnit af de interviewede informanter, og det er evaluators vurdering, at manglen på overordnet juridisk ekspertise i CMM udgør en væsentlig svaghed i forhold til kvaliteten af centrets juridiske rådgivning og i forhold til at varetage hensynet til ofre for menneskehandels rettigheder og retssikkerhed i det danske system.

Europarådets ekspertgruppe GRETA anbefaler ligeledes i sin seneste evaluering, at de danske myndigheder sørger for at forbedre den tidlige juridiske vejledning og hjælp til ofre for menneskehandel.<sup>25</sup>

NGOen *Gadejuristen* – som yder gratis og frivillig juridisk rådgivning til potentielle ofre for menneskehandel – mener eksempelvis, at CMM fremadrettet bør sikre en kontinuerlig og professionel advokatbistand til alle ofre:

*”Der er mange ting, der går galt i det nuværende setup, og der er behov for at fremme det retssikkerhedsbaserede arbejde. At se på de identificerede ofres rettigheder, og sørge for, at de hver især får tildelt bistandsadvokater til at være gennemgående.”*

Endelig vurderer flere aktører, at også CMMs ledelse og medarbejdere har behov for styrket juridisk rådgivning med henblik på at kunne løfte deres opgaver bedst muligt inden for den komplekse lovgivningsmæssige kontekst, som centret opererer inden for. Forskeren Sine Plambech siger fx:

*”Jeg synes med fordel, at CMM kunne have udlændingjurister ansat i stedet for at fokusere primært på socialt arbejde. Sådan at de ikke altid behøvede at ty til enten Gadejuristen eller eksterne udlændingjurister. De kunne have deres egne selvstændige juridiske rådgivere.”*

Samlet set vurderer evaluator på denne baggrund, at der er behov for at ansætte mindst én fuldtidsjurist i CMM, således at en jurist fra CMM kan deltage i samtaler med potentielle og identificerede ofre og samtidig varetage en lang række andre juridiske opgaver. Det gælder fx vejledning af advokater ved grundlovsforhør af muligt handlede personer, vejledning af potentielt handlede personer omkring fremgangsmåder og rettigheder i forbindelse med straffesager og erstatning, juridisk vejledning af kvinder i Mødestedet, juridiske opgaver i forbindelse med CMMs tværsektorielle samarbejde med andre myndigheder, samt juridisk vejledning af de NGOer, som CMM arbejder med i relation til forpligtelser omkring tavshedspligt og behandling af personoplysninger mv.

---

<sup>25</sup> GRETA (2016), s. 22-23.

## 7.4 Forberedte hjemsendelser og støtte til reintegration

Center mod Menneskehandel står for at koordinere og planlægge de forberedte hjemsendelser af ofre i samarbejde med *International Organization for Migration (IOM)*, der har kontrakt med Udlændingestyrelsen om at assistere ved forberedte hjemsendelser. IOM er derudover ansvarlig for at implementere støtten til de handlede personers reintegration i hjemlandet, som fx kan bestå af tilbud om støtte til bolig, til uddannelse, til at iværksætte en mindre virksomhed eller lignende, samt lommepenge, mad og skolepenge for eventuelle børn. Endelig er IOM forpligtet til at monitorere reintegrationsprocessen for handlede personer i op til 6 måneder og til at sende en kort rapport til Udlændingestyrelsen og CMM, som evaluerer det hjemsendte offers reintegrationsproces.

Nedenfor evalueres CMMs opgavevaretagelse og samarbejdsflader med IOM og Udlændingestyrelsen i relation til de forberedte hjemsendelser og støtten til reintegration.

Den overordnede koordinering af samarbejdet omkring hjemsendelserne i Danmark finder sted på kvartalsvise samarbejds møder mellem CMM, Udlændingestyrelsen og IOM. Møderne bruges blandt andet til at håndtere eventuelle sagsspecifikke problematikker og til at tale om mere overordnede tendenser på området med henblik på at orientere arbejdet mod de fremadrettede arbejdsopgaver. Informanter fra alle tre parter er overordnet set tilfredse med denne del af samarbejdet, som primært handler om selve forberedelsen og koordineringen af de aktiviteter, som fører frem til selve hjemsendelsen. Dog påpeger IOM, at det er uheldigt, at organisationen i perioder må sætte arbejdet i bero, da forhandlinger om forlængelse af kontraktperioden i visse tilfælde ikke gennemføres i tide.

Informanter fra både CMM, IOM og Udlændingestyrelsen peger på, at der ofte kan være tale om en kompliceret sagsbehandling, og at sagsbehandlingen kan være meget forskellig, afhængig af det enkelte offers situation og situationen i modtagerlandet. Der kan således være stor forskel på, hvilke konkrete oplysninger der efterspørges af IOM og af modtagerlandene i forbindelse med de enkelte hjemsendelser. Hertil kommer i visse tilfælde spørgsmål om karakteren og gyldigheden af de dokumenter, som ofrene har, ligesom der skal laves personlige sikkerhedsvurderinger, og forløbet skal afstemmes i forhold til længden af refleksionsperioden i Danmark samt personens egne ønsker til udrejsedage mv.

CMM har i samråd med IOM udviklet et standardskema, som omfatter hovedparten af de oplysninger IOM typisk efterspørger i de enkelte sager. I samarbejde med den person, der har taget imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse, udfylder CMM endvidere en sikkerheds- og risikovurdering, som fremsendes til IOM. Herefter koordineres de konkrete sager nærmere mellem CMM og IOM på mere håndholdt basis og efter behov. Eksempelvis vurderer IOM, om der er behov for at lave en ekstra sikkerheds- og risikovurdering i samarbejde med organisationens kontor i det pågældende modtagerland mv. Endelig har CMM udviklet informationsmaterialer til modtagerlandene og ansat en

jurist med italiensk baggrund, hvilket har øget kvaliteten og nedbragt sagsbehandlingstiden i relation til de hjemsendelsesprocedurer, som vedrører ofre for menneskehandel med opholdstilladelse i et andet EU land – typisk Italien eller Spanien. Dette har samtidig bidraget til at lette IOMs arbejdsbyrde i disse sager.

Samlet set er det på denne baggrund evaluators vurdering, at CMMs opgavevaretagelse og samarbejde med IOM og med Udlændingestyrelsen er relativt velfungerende, når det handler om selve organiseringen og forberedelsen af hjemsendelserne.

Snitfladen mellem CMM, IOM og Udlændingestyrelsen er imidlertid ikke tilfredsstillende organiseret, når det gælder støtten til de hjemsendte ofres reintegration i hjemlandet, og IOMs ansvar for at monitorere og formidle effekten heraf. Hidtil har IOM således ikke været i stand til at leve op til sin forpligtelse til at udfærdige de monitoreringsrapporter, som enkeltvis evaluerer de hjemsendte ofres reintegrationsforløb. Både i CMM og i Udlændingestyrelsen er kendskabet til effekten af de nuværende reintegrationsforløb således begrænset, og deres overordnede indtryk kan ikke verificeres eller afkræftes med udgangspunkt i dokumentation fra IOM. Det er evaluators vurdering, at denne problemstilling har væsentlig negativ betydning for både CMMs og NGOernes mulighed for at rådgive potentielle ofre om hjemsendelses- og reintegrationstilbuddet på et kvalificeret og velinformeret grundlag.

I 2013 blev det i forlængelse af Rambølls evaluering af hjemsendelsesprogrammet for sårbare udlændinge<sup>26</sup> besluttet at forpligte IOM til i højere grad at give løbende tilbakemeldinger om reintegrationsforløbene til CMM og Udlændingestyrelsen. Og i COWIs evaluering af handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel i 2014 konkluderes det blandt andet, at:

*”Tvivlen om hjemsendelsernes bæredygtighed kan være et resultat af, at monitoreringen enten ikke udbredes til NGOerne, eller ikke omfatter tilstrækkelig dataindsamling og lokal monitorering i hjemlandet med henblik på dokumentation af, om det lykkes de hjemsendte at reintegrere sig. Dette kan være medvirkende til, at den forberedte hjemsendelse ikke virker appellerende på målgruppen. I forlængelse heraf begrænses ligeledes nytteeffekten af CMMs film med et godt eksempel på en succesfuld hjemsendelse, da den af såvel NGOer som ofre betragtes som kun et godt eksempel, der ikke er repræsentativt, og derfor primært bruges som et debatoplæg frem for en tilskyndelse til at tage imod tilbuddet”.<sup>27</sup>*

Til trods herfor kan det konstateres, at der stadig ikke er sket nævneværdige fremskridt på området. IOMs informant forklarer dette med, at IOM Danmark:

*”sammen med deres kontorer i modtagerlandene regelmæssigt indsamler monitoringsoplysninger, men ikke har kunnet færdiggøre alle monitoreringsrapporterne på grund af et stort arbejds- og tidspres, som følge af en dramatisk stigning i antallet af personer som takkede ja til en forberedt hjemrejse i 2015”.*

<sup>26</sup> Rambøll (2012)

<sup>27</sup> COWI (2014)

Ud fra de ovennævnte monitoreringsoplysninger er det imidlertid IOMs informants klare indtryk, at hovedparten af reintegrationsforløbene er vellykkede:

*"I de fleste tilfælde lykkedes det – så vidt vi kan se ud fra de evalueringer, vi gør os, og den kontakt vi har. Vi prøver at skabe en bæredygtig reintegration i hjemlandet, og så er det så selvfølgelig op til den pågældende, hvor proaktiv han eller hun er. Så vi gør, hvad vi kan. I langt de fleste tilfælde – i de sager, hvor vi har tilrettelagt hjemrejser samt reintegration – er det lykkedes. De er stadigvæk tilbage i hjemlandet, og de har enten opstartet en lille virksomhed eller går i skole eller lignende".*

IOMs indtryk står dog i markant modsætning til indtrykket blandt flere af de interviewede NGOer og gadeplansmedarbejdere. En af disse informanter siger fx:

*"Altså vi sidder ikke med hjemsendelserne, men vi kan jo bare høre, hvor rystende bange de (potentielle ofre) er for at blive sendt hjem. Det er ikke en mulighed. Jeg har aldrig hørt en positiv historie om en hjemsendelse. Men der findes rigtig mange dårlige her".*

Kontrasten mellem udsagnet fra IOMs informant og NGO-medarbejderen viser, at der stadig er et væsentligt behov for at forbedre monitoreringsprocessen og afrapporteringen af dens resultater. Flere af de interviewede NGOer efterspørger således også mere viden om effekten af hjemsendelserne og nævner, at de hidtil ikke har modtaget informationer herom. Omvendt fremhæver IOM, at NGOerne ikke har henvendt sig med henblik på at modtage sådanne informationer.

I CMM er både ledelse og medarbejdere opmærksomme på behovet for at styrke monitoreringen af reintegrationsforløbene og bidrage til at formidle resultaterne til de relevante NGOer på området. I forlængelse heraf oplyser CMMs leder, at centret fremadrettet ønsker at styrke informationsudvekslingen mellem IOM og NGOer ved at facilitere en øget dialog med CMM som bindeled. Evaluator ser dette planlagte initiativ som positivt.

Imidlertid er det fortsat op til Udlændingestyrelsen – som er IOMs kontraktlige opdragsgiver – at forpligte IOM til i praksis at foretage den monitorering og afrapportering til både styrelsen og CMM, som organisationen har påtaget sig ansvar for.

Hidtil har IOM ikke været i stand til at overholde sine forpligtelser til afrapportering eller til at fremlægge de typer af monitoreringsdata, som IOMs informant henviser til, hvilket evaluator finder bekymrende. På denne baggrund anbefales det, at Udlændingestyrelsen overvejer, hvordan den fremtidige monitoreringsproces og afrapportering omkring reintegrationsforløbene kan tilrettelægges bedst muligt. Endvidere kan det overvejes, om IOM fortsat skal være ansvarlig herfor. Der er således behov for at vurdere IOMs indsats på baggrund af uafhængig dokumentation på området.

Det norske udlændingedirektorat har netop fået foretaget en uafhængig evaluering af den norske hjemsendelsesordning til Nigeria, som anbefaler, at IOMs ansvar for monitorering af reintegrationsforløb overdrages til en lokal NGO i Nigeria.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Paasche et.al. (2016)



## 8. EVALUERING AF SNITFLADE TIL EFTERFORSKNING OG RETSFORFØLGELSE

### 8.1 Den politimæssige indsats og samarbejdet mellem politi og CMM

I Danmark er den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel organiseret som et samarbejde mellem de lokale politikredse og Rigspolitiet. Efterforskningen og forfølgelsen af potentielle sager på området er forankret i de lokale politikredse, som ifølge handlingsplanen skal prioritere deres indsats ud fra en konkret vurdering af de lokale forhold og det lokale kriminalitetsbillede, mens Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) har til opgave at understøtte og monitorere politikredsenes indsats. I konkrete handelssager tager de enkelte politikredse selv kontakt til CMM, hvis der er mistanke om, at en antruffen person kan være offer for menneskehandel. NEC er kontaktpunkt på et overordnet niveau, herunder på strategisk niveau i forbindelse med større aktioner, deltagelse i arbejdsgrupper mv.

Konkret sker koordineringen og informationsudvekslingen mellem politiet og CMM dels på møder i samarbejdsgruppen og myndighedsgruppen, som har deltagelse af Udlændingecenter Nordsjælland (UCN) og NEC, samt møder i de regionale referencegrupper, som har deltagelse af repræsentanter fra de lokale politikredse, fra NGO'er mv. Hertil kommer løbende kontakt mellem Københavns politis Udlændingekontrolsektion (UKS) og med landets øvrige kredse i forbindelse med konkrete politiaktioner – ikke mindst på prostitutionsområdet – samt politiets brug af CMMs hotline i de tilfælde, hvor politiet står med potentielle ofre, som CMM skal gennemføre identifikationssamtaler med.

#### 8.1.1 Evaluering af snitflade mellem politi og CMM

Samarbejdet mellem CMM og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) vurderes positivt af informanter fra begge parter, som fremhæver, at der er opbygget et tillidsfuldt og tæt samarbejde. Informanterne fra de enkelte politikredse ser også NECs funktion som vigtig, men de påpeger samtidig, at NECs enhed på området ikke altid har kapacitet til at følge tilstrækkeligt tæt med i det arbejde, der foregår i de enkelte politikredse.

Omfanget, karakteren og organiseringen af indsatsen mod menneskehandel varierer betydeligt fra politikreds til politikreds. Dels har politikredsenes forskellig størrelse, og dels kan lokale forhold have stor betydning for omfanget af den enkelte politikreds' berøringsflade til fx potentielle ofre for handel til prostitution. Mens nogle politikredse har etableret en særlig gruppe med fokus på kvindehandel, så har andre politikredse ikke oprettet deciderede faste enheder på området. I stedet varetages opgaven her ofte af en mindre gruppe politifolk, som arbejder på deltid med området fx i mindre projektgrupper.

Både CMMs medarbejdere og de interviewede informanter fra Rigspolitiet og politikredsenes fremhæver, at der overordnet set er etableret et godt samarbejde mellem de enkelte politikredse og CMM. Samtidig fremhæver et bredt udsnit af evalueringens

informanter, at der både i gruppen "særlige sager-1 (kvindehandel)" i København og ude i de øvrige politikredse findes politifolk, som har opbygget betydelige kompetencer, viden og erfaring på området. Samtidig har CMM i samarbejde med politi og SKAT taget skridt til at styrke de lokale samarbejder rundet omkring i landet. Der er fx blevet nedsat et mødefora med henblik på blandt andet operative drøftelser, som omfatter medarbejdere fra både politi, SKAT og CMM. Forsøget faciliteres af CMM og vurderes positivt af de informanter, som har kendskab til projektet.

Imidlertid er samarbejdsfladen mellem CMM og politiet også tidskrævende. Selvom NEC bidrager til at understøtte de enkelte politikredse og løbende har kontakt med CMM, så er det i praksis nødvendigt for CMM også at have tæt og direkte kontakt til relevante politifolk i de enkelte kredse. Det skyldes ikke mindst, at efterforskningen og forfølgelsen af de potentielle sager er forankret i kredsene. Dermed betyder den nuværende organisering, at CMM i praksis skal opretholde kontakt med en lang række forskellige kontaktpersoner fordelt på mindre enheder i forskellige politikredse – hvilket gør samarbejdet mellem CMM og politiet relativt tidskrævende.

Samtidig påpeger flere informanter, at politiet gennem de seneste år har været udsat for et meget højt arbejdspress, som har gjort det svært at prioritere indsatsen mod menneskehandel i det omfang, man har ønsket. Ifølge disse informanter er erfarne politifolk med viden og erfaringer på menneskehandelsområdet i visse politikredse således prioriteret til andre arbejdsopgaver eller flyttet til andre enheder. Såfremt dette indtryk er korrekt, kan denne udvikling potentielt føre til færre vellykkede efterforskningsindsatser, og dermed mindre effektiv retsforfølgelse af menneskehandlere. En stor del af informanterne oplever således, at deres samarbejdspartnere indenfor politiet er mere pressede end tidligere, og at værdifulde samarbejdsrelationer er truet på grund af omrokeringer og nye prioriteringer.

Det er evaluators vurdering, at disse forhold samlet set peger på, at der dels er behov for at skabe en mere enkel og overskuelig snitflade mellem CMM og politiet, og dels at sikre en mindre fragmentarisk organisering af området inden for politiet generelt. Evaluator anfører på denne baggrund, at det ville være en fordel for CMM, hvis der kunne etableres en stærkere og mere samlet platform for samarbejdet mellem CMM og politiet. Det kunne ske ved at se nærmere på mulighederne for at styrke kontinuiteten og forbedre organiseringen af politiets samlede indsats og efterforskningskapacitet i relation til menneskehandel på landsplan.

### **8.1.2 Sammenhængen mellem politiets indsatsstrategi og CMMs opgavevaretagelse**

Foruden politiets organisering er samarbejdet og snitfladen mellem politiet og CMM også præget af politiets *indsatsmæssige prioriteringer* på området. Langt hovedparten af CMMs identifikationssamtaler foretages således i direkte forlængelse af Københavns politis Udlændingekontrolsektions razziaer rettet mod udenlandske prostituerede, der potentielt opholder sig illegalt i landet. Dette betyder, at CMMs medarbejdere løbende er udsat for spidsbelastningsperioder, hvor centrets medarbejdere og ledelse med kort varsel må ændre i deres planlægning og nedprioritere centrets andre opgaver. Politiets indsatsstrategi har dermed stor betydning også for CMMs opgavevaretagelse, planlægning og prioriteringer.

Politiets løbende razziaer på prostitutionsområdet fører til mange identifikationer af (mulige) ofre for menneskehandel – herunder ikke mindst blandt gruppen af nigerianske prostituerede. I dette henseende har razziaerne således en væsentlig effekt. Omvendt er effekten af razziaerne sparsom, når der ses på andelen af de personer, der vurderes ofre for menneskehandel på baggrund af politiets razziaer, som vælger at tage imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse eller at samarbejde med politiet omkring efterforskning og retsforfølgelse (se afsnit 8.2). Informanter fra politiet angiver, at de er opmærksomme på denne problemstilling, og informanterne fra Københavns politis Udlændingekontrolsektion (UKS) fremhæver i denne forbindelse, at enheden er begrænset af, at efterforskningen af potentiel menneskehandel på området er forankret i Københavns politis gruppe for "Særlige sager-1 (kvindehandel)", selvom politiets samtaler med potentielle ofre for handel til prostitution typisk foretages af UKS i forlængelse af razziaerne. Flere af evalueringens informanter peger samtidig på, at politiets nuværende strategi kan være uhensigtsmæssig i relation til efterforskning, da razziastrategien har negative effekter i forhold til at opbygge tillid mellem politiet og målgruppen af mulige vidner blandt ofrene.

I betragtning af den betydelige arbejdsmængde, som de hyppige razziaer medfører hos både politi og CMM, er det evaluators vurdering, at det med fordel kan overvejes, om politiets nuværende strategi er den mest optimale i forhold til både politiets og CMMs ressourceanvendelse.

## 8.2 Retsforfølgelse af menneskehandlere

Retsforfølgelsen af menneskehandlere varetages i Danmark af anklagemyndigheden. I det koordinerende arbejde på området er anklagemyndigheden repræsenteret ved Rigsadvokaten. Endvidere bistår SKAT politiet og anklagemyndigheden med oplysninger og økonomiske beregninger mv. i forbindelse med menneskehandelssager.

Ifølge tal fra Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) er der i perioden 2010-2015 rejst sigtelse for menneskehandel mod 111 personer, mens 72 personer er blevet dømt for forbrydelsen.<sup>29</sup> En detaljeret gennemgang af anklagemyndighedens domsoversigt viser endvidere, at samtlige dømte personer i perioden 2005-2014 er dømt i sager om menneskehandel til prostitution – og at ofrene som oftest har været kvinder fra østeuropæiske lande (særligt Rumænien og Tjekkiet).<sup>30</sup>

Blot 2 af sagerne har i denne periode omfattet ofre med nigeriansk baggrund, hvilket er bemærkelsesværdigt, da hovedparten af de personer, der vurderes handlet i Danmark i perioden 2007-2015, er nigerianske kvinder (se afsnit 4.3). Dette indikerer, at der er behov for at styrke grundlaget for, at denne målgruppe samarbejder med politiet omkring efterforskning og retsforfølgelse.

I relation til efterforskningen af potentielle bagmænds økonomiske forhold fremhæver flere af evalueringens informanter på tværs af politi, CMM og anklagemyndighed, at SKAT

<sup>29</sup> Domme og sigtelser vedr. menneskehandel 2010-2015. Data udleveret af Rigspolitiets, NEC

<sup>30</sup> Anklagemyndigheden (2016)

gennem *Projekt Menneskehandel* bidrager med et væsentligt og veludført arbejde. Samtidig har SKAT siden 2012 selvstændigt taget flere gode initiativer i forhold til at uddanne myndighedens medarbejdere i indikationer på menneskehandel.

I forhold til snitfladen mellem CMM og anklagemyndigheden nævner en informant fra anklagemyndigheden, at de forskellige materialer omkring menneskehandel, som CMM har udviklet og stillet til rådighed på centrets hjemmeside, har været til stor hjælp i forbindelse med forberedelse af sager om menneskehandel.

Dog påpeger informanten fra anklagemyndigheden samtidig, at det kan være problematisk for vurderingen af CMMs objektivitet i retssager, at CMMs medarbejdere ofte har haft meget tæt kontakt med (de mulige) ofre i tiden frem til deres vidneudsagn. Endvidere er informanten af den opfattelse, at det kan skade vurderingen af CMM som upartisk, når centrets indkaldte eksperter anvender begrebet "identificeret offer for menneskehandel" inden retten er nået frem til en juridisk afgørelse omkring handelsspørgsmålet i den konkrete sag. Dette uanset at der er meget stor forskel på identifikationsprocedurens formål og karakter set i forhold til den retslige afgørelse af gerningsmandens strafansvar i sager om menneskehandel.

Samlet set fremhæver flere informanter, at sager om menneskehandel har haft stor bevågenhed gennem de senere år, og at udfaldet af Hvepsebosagen i byretten i foråret 2016 kan være med til at øge opmærksomheden omkring indikatorer på menneskehandel i andre sager.

Endvidere har Rigsadvokaten både i 2015 og 2016 udgivet detaljerede retningslinjer til anklagemyndigheden vedrørende sager om menneskehandel, hvilket flere informanter betegner som et væsentligt fremskridt på området. Retningslinjerne omfatter overblik over politiets efterforsknings- og sagsbehandlingspraksis, herunder politiets samarbejde med CMM og SKAT mv., forberedelse af tiltalerejsning mod bagmænd og tiltalefrafald til ofre for menneskehandel, samt det juridiske grundlag for retsforfølgelse og oplysninger om straf og andre retsfølger.

Som nævnt i afsnit 6.3 er refleksionsperioden i flere andre lande i højere grad orienteret mod at det identificerede offer kan overveje, hvorvidt hun eller han ønsker at samarbejde med politiet omkring efterforskning og retsforfølgelse af menneskehandlere. Evaluator anbefaler på denne baggrund, at det undersøges, hvilke tiltag der kan igangsættes med henblik på at øge antallet af identificerede og vurderede ofre i Danmark, som frivilligt vælger at samarbejde med politiet. Der kan således ikke stilles krav til handlede personer om at bidrage til efterforskning og retsforfølgelse, men politiet kan gives mulighed for at gennemføre opfølgende samtaler i forbindelse med identifikationsproceduren (se afsnit 6.3). Desuden kan ofrenes incitament til at medvirke til efterforskning og retsforfølgelse styrkes, fx gennem bedre juridisk rådgivning og bedre vidnebeskyttelse.

I Danmark har det siden 2013 været muligt at give en midlertidig opholdstilladelse til ofre for menneskehandel, hvis deres tilstedeværelse i Danmark er nødvendig for efterforskning eller retsforfølgelse.<sup>31</sup> Ligeledes har ofre for menneskehandel mulighed for

<sup>31</sup> Jf. Udlændingelovens § 9c, stk. 5

at søge om asyl. I praksis er muligheden for midlertidig opholdstilladelse imidlertid ikke blevet brugt, og kun meget få vurderede ofre har søgt og fået humanitært ophold. I betragtning af, at ofrene løber en risiko ved at anmelde og derved risikerer repressalier, bør det overvejes, om de nuværende muligheder for at opnå humanitært ophold er tilstrækkelige til at sikre en effektiv vidnebeskyttelse.

Endelig bør CMMs rådgivning af ofre omkring eksempelvis vidnebeskyttelse og asyl fremadrettet foretages af en eller flere uddannede jurister med speciale i udlændingeret (jf. afsnit 7.3).

## 9. EVALUERING AF CMMS OVERORDNEDE KOORDINERINGSINDSATS OG ORGANISERING

I de fire foregående kapitler er CMMs opgavevaretagelse – herunder centrets koordinering og samarbejde med andre aktører – evalueret med fokus på de vigtigste delområder af den samlede danske indsats mod menneskehandel. Det gælder specifikt forebyggelsesindsatsen, det opsøgende arbejde, støttetilbuddene og snitflader i relation til efterforskning og retsforfølgelse.

I dette kapitel ses der nærmere på informanternes vurderinger af CMMs overordnede koordineringsindsats gennem referencesystemet og CMMs egen organisering.

### 9.1 CMMs overordnede koordineringsindsats og referencesystemet

Den danske indsats mod menneskehandel omfatter en lang række samarbejdsrelationer og snitflader mellem forskellige myndigheder, institutioner og NGOer mv. Samtidig er menneskehandelsproblematikken og dermed også indsatsen på feltet kendetegnet ved at være særdeles kompliceret og mangefacetteret, hvilket fører til et stort behov for løbende koordinering, informationsudveksling og tilrettelæggelse samt justering af samarbejdsflader og snitflader på området.

Alle evalueringens informanter er således også enige om, at den overordnede koordineringsindsats på området er meget vigtig, og at det er en styrke ved den danske indsats på området, at der findes et center som CMM, der arbejder fokuseret med menneskehandelsområdet og fungerer som bindeled mellem relevante aktører.

Hovedparten af informanterne er samtidig enige om, at det referencesystem som CMM har etableret (se afsnit 4.2.5) overordnet set er et godt redskab til at sikre den nødvendige koordinering i praksis.

Særligt medlemmerne af den nationale referencegruppe og myndighedsgruppen omkring tvangsarbejde fremhæver, at gruppernes møder udgør et vigtigt forum for koordinering og udveksling af erfaringer og informationer mellem de forskellige parter. Dels bidrager møderne til at styrke samarbejdsrelationerne og koordineringen, og de giver samtidig de enkelte deltagere et bedre overblik over de funktioner og arbejdsopgaver, som varetages af de øvrige medlemmer. Overordnet set er der også tilfredshed med den halvårlige mødefrekvens i den nationale referencegruppe, mens enkelte deltagere i myndighedsgruppen omkring tvangsarbejde efterspørger en mere hyppig mødefrekvens og øget aktivitet.

Erfaringerne med de regionale referencegrupper er ligeledes overordnet positive om end mere blandede. Flere informanter fremhæver, at fremmødet i enkelte af grupperne har været meget svingende, og at mange af de fremmødte personer er "gengangere", som også deltager i en eller flere af de andre grupper i referencesystemet. Samtidig peger CMMs egne informanter på, at repræsentanter fra politi, SKAT og andre myndigheder i de

regionale referencegrupper gerne vil drøfte og udveksle informationer om konkrete sager og planlagte indsatser på møderne, men at dette ikke er muligt, da møderne også har deltagelse af repræsentanter fra fx fagforeninger og NGOer. Det kan derfor være en udfordring for CMM at imødekomme både myndighedsrepræsentanternes og de øvrige repræsentanters behov og ønsker til møderne. Flere af NGOerne oplever endvidere, at CMMs kommunikation til NGOerne er mangelfuld, og at den kritik og de spørgsmål, der bliver rejst i forbindelse med de regionale referencegruppemøder ikke altid bliver bragt "videre i systemet" af CMM.

Flere af de NGOer, der modtager støtte fra puljen til opsøgning og identifikation, er samtidig utilfredse med, at de ikke er sikret en (fast) plads i den nationale referencegruppe.

De ovennævnte kritikpunkter fra NGOer m.fl. indikerer, at referencesystemet stadig kan forbedres på en række punkter. En mulighed kunne være at prioritere en bedre orientering og inddragelse af NGOerne i forbindelse med møderne i den nationale referencegruppe frem for i de regionale referencegrupper. Ligeledes kunne det overvejes at sammenlægge enkelte af de regionale referencegrupper med henblik på at effektivisere tidsforbruget og undgå møder med mange "gengangere" og/eller svigtende fremmøde. Endelig kunne de regionale referencegruppemøder evt. opdeles i to sessioner, således at den ene af de to sessioner er med deltagelse af både myndighedsrepræsentanter og øvrige repræsentanter, mens den anden session reserveres til myndighedsrepræsentanter fra eksempelvis politi, SKAT og CMM. Herved kunne behovet for drøftelse af fortrolige forhold mellem disse instanser bedre imødekommes.

Samlet set er det imidlertid evaluators vurdering, at det nuværende referencesystem er relativt velfungerende, og at CMM gennem oprettelsen af systemet har etableret et både nødvendigt og relevant redskab til at koordinere indsatsen mellem de mange forskellige aktører, der er involveret i indsatsen mod menneskehandel.

Derudover er det evaluators indtryk, at referencesystemet har bidraget væsentligt til at forankre de forskellige dele af indsatsen hos de relevante aktører og har understøttet de enkelte aktørers muligheder for at danne frugtbare samarbejder på tværs af de enkelte myndigheds- og indsatsområder.

Alt i alt vurderes kvaliteten af CMMs opgavevaretagelse på koordineringsområdet således positivt.

## 9.2 CMMs egen organisering

Både CMMs egne medarbejdere og en række af de øvrige informanter i evalueringen ser det som en væsentlig styrke, at centret råder over både socialfaglige og vidensfaglige (akademiske) medarbejdere, samt at der blandt de vidensfaglige medarbejdere findes ekspertise i relation til både menneskehandel til prostitution og menneskehandel til tvangsarbejde – herunder både nationalt og internationalt.

I forhold til medarbejdersammensætningen fremhæves det endvidere som en styrke, at centret har været i stand til at sikre relativ stor kontinuitet blandt medarbejderne og at

prioritere fleksibilitet i opgaveløsningerne, da arbejdsområdet er særdeles kompliceret og kræver medarbejdere med specialviden.

Imidlertid er der samtidig bred enighed om, at centret for nuværende mangler tilstrækkelige juridiske medarbejderkompetencer – herunder særligt i forhold til dansk udlændingelovgivning (se afsnit 7.3). Samtidig er flere informanter af den opfattelse, at CMM bør styrke sine eksisterende vidensfaglige medarbejderkompetencer i relation til menneskehandel til tvangsarbejde og kriminalitet, samt handel med børn. Såfremt der prioriteres en bredere opsøgende indsats med dette for øje, bør det ligeledes overvejes at styrke andelen af mandlige medarbejdere, da flere informanter påpeger, at dette ville være en fordel i relation til opsøgende arbejde blandt mænd.

Både centrets egne informanter og en række andre informanter fremhæver endvidere, at det i perioder kan være vanskeligt for centret at planlægge langsigtet og at tilpasse sin medarbejderkapacitet til omfanget af arbejdsopgaver, da der løbende opstår spidsbelastningsperioder med kort varsel, eksempelvis i forlængelse af politiets indsatser på prostitutionsområdet.

Centrets medarbejdere har opbygget erfaring med at håndtere en omskiftelig arbejdshverdag og med at finde fleksible løsninger i perioder med højt ressourcepres, som fx i forbindelse med den omfattende Hvepsebosag. Samtidig har centret i perioder haft fordel af at kunne trække på støtte fra erfarne samarbejdspartnere som fx *Hope Now*. Ikke desto mindre medfører de løbende spidsbelastningsperioder stadig, at centrets ledelse og medarbejdere i for høj grad bliver bundet til opgaver af driftsmæssig og administrativ karakter, mens opgaver af mere udviklingsmæssig og strategisk karakter risikerer at blive nedprioriteret. Fremadrettet bør ledelsen af centret derfor overveje, hvilke prioriteringer der skal til for at sikre flere ressourcer til det fremadrettede udviklingsarbejde i relation til centrets visioner, målsætninger og fokusområder mv.

Når det gælder den organisatoriske placering af Center mod Menneskehandel i Socialstyrelsen er der både positive og negative vurderinger blandt evalueringens informanter. Nogle informanter ser det som en logistisk og organisatorisk styrke for centret, at det er forankret i Socialstyrelsen. Ifølge disse informanter opnår CMM således en række drifts- og synergimæssige fordele ved at være placeret i en større organisation, som har myndighed på socialområdet og beskæftiger en lang række medarbejdere med specialviden og socialfaglige kompetencer på udsatteområdet. Herudover giver CMMs nuværende placering en relativ kort vej fra policy til slutbrugerniveau.

Andre informanter forholder sig mere kritisk til centrets nuværende placering. Nogle mener eksempelvis, at centrets arbejdsområde er væsensforskelligt fra de øvrige dele af Socialstyrelsen, og at centret burde være mere synligt og selvstændigt. Endelig efterspørger flere informanter, at der etableres en *national rapporteur*-funktion i Danmark, som eventuelt kunne varetages af et selvstændigt og uafhængigt CMM.

Evaluator har ikke på baggrund af den herværende evalueringens datagrundlag mulighed for at vurdere, hvorvidt placeringen af CMM er den mest optimale eller om det ville være en fordel med en anden placering eller en eventuel etablering af et uafhængigt center.



I den nuværende handlingsplan mod menneskehandel er CMMs arbejdsopgaver primært af socialfaglig og videnskabelig karakter – og i det lys er placeringen i Socialstyrelsen både logisk og fornuftig. Omvendt må det løbende overvejes, om eventuelle ændringer i CMMs opgaveportefølje fremadrettet bør give anledning til at overveje en anden konstruktion. I relation til den kommende udflytning og samling af Socialstyrelsen i Odense bør det ligeledes overvejes, hvordan det bedst kan sikres, at centret også fremadrettet bevarer en høj grad af specialisering og kontinuitet blandt sine medarbejdere. Endelig bør det – uanset placeringen af CMM – sikres, at centret har gode betingelser for at synliggøre sine tilbud og kompetencer overfor centrets målgruppe og relevante samarbejdspartnere, da menneskehandelsområdet er et højt specialiseret område.

Afslutningsvis er det vigtigt at fremhæve, at der løbende sker markante udviklinger på menneskehandelsområdet, hvilket understreger behovet for en løbende tilpasning og monitorering af CMMs indsats, herunder CMMs organisering og medarbejder-sammensætning mv. Den tværministerielle arbejdsgruppe bør således sikre, at der også fremadrettet foretages løbende eksterne evalueringer og/eller etableres en mere permanent monitoreringsindsats i regi af en *national rapporteur*. Hidtil har ingen af de eksterne evalueringer haft til opgave at evaluere indsatsen ud fra et *brugerperspektiv*. Et sådant perspektiv kan med fordel indgå som en del af den fremadrettede monitoreringsindsats på feltet.

## 10. LITTERATURLISTE

**Anklagemyndigheden** (2016): *Menneskehandel – oversigt over domspraksis i sager om overtrædelse af straffelovens §262 a – opdateret 06.10.2014*. Printet d. 24. februar 2016

**Brunovskis, Anette** (2012): *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy*. Nordisk Ministerråd. TemaNord 2012:556.

**Center mod Menneskehandel** (2010): *Menneskehandel – definition & identifikation*. Servicestyrelsen.

**Center mod Menneskehandel** (2012): *Når børn er ofre for menneskehandel – kendetegn og hjælpemuligheder*. Socialstyrelsen.

**Center mod Menneskehandel** (2014): *Undgå skjult tvangsarbejde – En guide til virksomheder og arbejdsgivere*. Version 1.

**Center mod Menneskehandel** (2015): *Forebyggelse- og oplysningskampagnen mod menneskehandel til prostitution og tvangsarbejde: National før- og eftermåling*.

**Childers-Brocks, Emily** (2011): *Rammer vi rigtigt? Mødestedet: Et socialt tilbud i udvikling*. Socialstyrelsen, Center mod Menneskehandel.

**Clausen, Johanne K. & Skaksen, Jan Rose** (2016): *De illegale indvandrere i Danmark*. Arbejdsrapport 115. Rockwool Fondens Forskningsenhed. August 2016

**COWI** (2006): *Evaluering af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel*. For Ligestillingsafdelingen.

**COWI** (2010): *Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010*. For Ligestillingsafdelingen.

**COWI** (2014): *Evaluering af handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel*.

**Departementet** (2015): *Tillæg til Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018 – styrket opsøgende arbejde*.

**Eurostat** (2015): *Trafficking in human beings. 2015 edition*. European Union.

**GRETA – The Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings** (2011): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark. First Evaluation Round*. Europarådet.

**GRETA** – The Group of Experts on Action Against Trafficking in Human Beings (2016): *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark. Second Evaluation Round.* Europarådet.

**Hvilsom**, Frank & Gram, Mathias (2016): *Centre til asylbørn skyder op på stribe.* Politiken d. 14. februar 2016. Set d. 12. august 2016 på <http://politiken.dk/indland/ECE3067557/centre-til-asylboern-skyder-op-paa-stribe/>

**IOM & Danish Immigration Service (2013):** *Sixth Amendment to the Agreement between IOM and the Danish Immigration Service on the project 'Information, Assisted Voluntary Return and Reintegration Assistance for Vulnerable Migrants from Denmark – Phase II'*

**Institut for Menneskerettigheder (2012):** *Menneskehandel. Status 2012.*

**Institut for Menneskerettigheder (2013):** *Menneskehandel. Status 2013.*

**Institut for Menneskerettigheder (2015):** *Menneskehandel. Status 2014-2015.*

**International Labour Organization (2009):** *The cost of coercion – Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principle and Rights at Work.* International Labour Office, Geneva.

**International Labour Organization (2012):** *ILO Global Estimate of Forced Labour. Results and methodology.*

**Junker**, Susanne (2014): *Ngo'er: Vi aner ikke, hvad der sker med de hjemsendte kvinder.* Information d. 9. maj 2014. Set d. 11. august 2016 på <https://www.information.dk/udland/2014/05/ngoer-aner-sker-hjemsendte-kvinder>.

**Kejser**, Tania & Scharling, Nicolai (2015): *Rumænerpakkerne.* Dansk Politi, nr. 5, særnummer.

**Korsby**, Trine Mygind (2008): *Fra handlet til handlende.* Speciale, Institut for Antropologi, Københavns Universitet.

**Ligestillingsafdelingen (2002):** *Regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel.*

**Ligestillingsafdelingen (2005):** *Tillæg til regeringens handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel.*

**Ligestillingsafdelingen (2007):** *Handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker 2007-2010.*

**Lisborg**, Anders (2012): *Human trafficking for forced labour in Denmark? – Migration and working conditions for a group of migrant workers employed in the cleaning industry, in the green sector and as au pairs.* Socialstyrelsen, Center mod Menneskehandel.

**Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold** (2015): *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2015-2018.*

**Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling** (2016): *To projekter styrker det opsøgende arbejde over for menneskehandel.* Set d. 11. august 2016 på <http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Ligestilling/2016/160311-To-projekter-styrker-det-opsoegende-arbejde-over-for-ofre-for-menneskehandel>

**Ministeriet for Ligestilling** (2011): *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2011-2014.*

**Paasche**, Erland; **Plambech**, Sine & **Skilbrei**, May-Len (2016): *Assistert retur til Nigeria.* Institutt for krimnologi og retssosiologi, Oslo Universitet (for Utlendingsdirektoratet)

**Plambech**, Sine (2014): *Points of Departure. Migration Control and Anti-Trafficking in the Lives of Nigerian Sex Worker Migrants after Deportation from Europe.* Ph.d. afhandling, Københavns Universitet og Dansk Institut for Internationale Studier.

**Rambøll** (2012): *Evaluering af program for forberedt hjemsendelse af sårbare udlændinge.* For Justitsministeriet.

**Rambøll** (2013): *Kortlægning af prostitutionsefterspørgslen.* For Ministeriet for Ligestilling og Kirke.

**Rasmussen**, Rune Hjarnø (2011): *Menneskehandel og juju – Religiøs pression og kulturmøde i relation til nigerianske ofre for menneskehandel.* Servicestyrelsen, Center mod Menneskehandel.

**Servicestyrelsen** (2008): *Center mod Menneskehandel – projektbeskrivelse.*

**Tranæs**, Torben & **Jensen**, Bent (2014): *Den illegale indvandring til Europa – og til Danmark. Årsager, omfang og betydning.* Rockwool Fondens Forskningsenhed.

**Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet** (2016): *Tal på udlændingeområdet pr. 31.05.2016.*

## **Bilag 1 – Oversigt over gennemførte interview**

## Bilag 1 – Oversigt over gennemførte interview

Interviewene er gennemført af konsulent Anne Eskesen Würtz og chefkonsulent Bjarke Følner.

INTERVIEWPERSON(ER)	INTERVIEWTYPE	DATO
<b>Ancuta Balan og Sarah Bloch</b> Socialmedarbejdere i Mødestedet, Reden International	Face-to-face	27/4 – 2016
<b>Anne Kaltoft</b> Socialfaglig medarbejder, Reden Internationals Krisecenter	Face-to-face	22/3 – 2016
<b>Annette Vester</b> Senioranklager, Statsadvokaten i København	Face-to-face	6/4 – 2016
<b>Birgitta Hansen</b> Fuldmægtig, kontrolenheden, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)	Face-to-face	20/4 – 2016
<b>Bolette Løsekrug</b> Sygeplejerske, akutmodtagelsen Bispebjerg Hospital	Face-to-face	18/4 – 2016
<b>Camilla Bugge, Hanne Mainz, Anders Lisborg og Susanne Hammelboe</b> Faglig leder, specialkonsulenter og socialfaglig medarbejder, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, gruppeinterview om nationale samarbejdsaktiviteter	3/5 – 2016
<b>Camilla Bugge, Martine Grassov, Berit Arne og Jeannie Hegstrup</b> Faglig leder, specialkonsulent og socialfaglige medarbejdere, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, gruppeinterview om identifikation, støtte til ofre og hjemsendelser	27/4 – 2016
<b>Camilla Bugge, Nina Hannemann og Jeannie Hegstrup</b> Faglig leder, specialkonsulent og socialfaglig medarbejder, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, gruppeinterview om Mødestedet og WINC	13/4 – 2016
<b>Carit Andersen</b> Politiinspektør og leder af centralefterforskning, Sydøstjyllands Politi	Telefoninterview	21/3 – 2016

<b>Carsten Ahrends</b> Politikommisær, leder af kvindehandelsgruppen, Central Efterforskningsafdeling, Københavns Politi	Face-to-face	19/4 – 2016
<b>David Munis Zepernick</b> Bestyrelsesformand, Fonden Safe & Alive	Face-to-face	29/4 – 2016
<b>Dorrit Bruun Olesen</b> Forstander, Hørhuset, Frelsens Hær	Face-to-face	19/4 – 2016
<b>Dorte Harning</b> Specialkonsulent, socialdumping, byggeri og teknik, Arbejdstilsynet	Face-to-face	4/4 – 2016
<b>Gitte Smed</b> Daglig koordinator, Børnecenter Gribskov, Røde Kors	Telefoninterview	3/5 – 2016
<b>Hanne Mainz og Thomas Laigaard</b> Konsulent og socialfaglig medarbejder, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, dobbeltinterview om forebyggelses- og undervisningsaktiviteter	31/3 – 2016
<b>Hanne Nielsen og Jørgen Olsen</b> Funktionsleder og tovholder, Projekt Menneskehandel, SKAT	Face-to-face, dobbeltinterview	8/4 – 2016
<b>Ingrid Lüttichau, Thomas Laigaard og Anders Lisborg</b> Socialfaglige medarbejdere og specialkonsulent, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, gruppeinterview om tvangsarbejde og int. samarbejde	29/3 – 2016
<b>Jette Malberg</b> Senioranklager, Nordsjællands Politi, Anklagemyndigheden	Face-to-face	28/4 – 2016
<b>Johnny Højer</b> Kriminalassistent, afdelingen for organiseret kriminalitet Nordsjællands Politi	Face-to-face	2/5 – 2016
<b>Karolina Batcho</b> Koordinator, International Organization for Migration (IOM)	Face-to-face	5/4 – 2016
<b>Kira West og Ancuta Balan</b> Leder og socialfaglig medarbejder, Reden International	Face-to-face, dobbeltinterview	22/3 – 2016

<b>Kit Andersen og Anne Vallentin</b> Vicepolitikommissær og kriminalassistent, Nationalt Efterforskningscenter (NEC)	Face-to-face, dobbeltinterview	5/4 – 2016
<b>Kjeld Farcinsen, Kristian Silas Nikolajsen og Morten Phaff Mørck</b> Operativ leder, konsulent og prostitutionsansvarlig, Udlændingekontrolsektionen, Københavns Politi	Face-to-face, gruppeinterview	23/3 – 2016
<b>Kristina Rosado og Mette Bech Lorentzen</b> Souschef i forsørgelseskontoret og specialkonsulent i forlængelses- og opholdskontoret, Udvisning, Udlændingestyrelsen	Face-to-face, dobbeltinterview	7/4 – 2016
<b>Lillian Vigslund</b> Teamleder, Kvindeafd., Kongelunden, Røde Kors	Face-to-face	18/3 – 2016
<b>Maria-Pia de Palo og Michelle Mildwater</b> Leder og faglig leder af Hope Now	Face-to-face, dobbeltinterview	14/3 – 2016
<b>Marlene Mohr</b> Lægefaglig leder i Mødestedets sundhedsklinik	Face-to-face	10/3 – 2016
<b>Mogens Albert Pedersen</b> Daglig leder, Christians Safe House	Face-to-face	11/4 – 2016
<b>Myria Vassiliadou</b> EU's Anti-trafficking koordinator, EU Kommissionen	Telefoninterview	23/5 – 2016
<b>Nanna M. Krusaa og Emil Kiørboe</b> Teamleder for Etnicitetsteamet og fuldmægtig, Institut for Menneskerettigheder	Face-to-face, dobbeltinterview	15/4 – 2016
<b>Nanna W. Gotfredsen og Maja Løvbjerg Hansen</b> Leder og opsøgende medarbejder, Gadejuristen	Face-to-face, dobbeltinterview	1/4 – 2016
<b>Nina Hannemann, Anette Skjoldborg og Dorte Gammelholm</b> Specialkonsulent, socialfaglig medarbejder og jordemoder mobilt sundhedstilbud, Center mod Menneskehandel	Face-to-face, gruppeinterview om opsøgende arbejde og sundhedstilbud	6/4 – 2016
<b>Sine Plambech</b> Postdoc, Dansk Institut for Internationale Studier	Face-to-face	9/3 – 2016



---

<b>Thomas Møller</b> Grupeformand, Faglig Grøn gruppe, 3F Aarhus	Face-to-face	20/4 – 2016
<b>Tom Mikael Nørskov</b> Kriminalassistent og fagkoordinator i udlændingkontrollenheden, Vestjyllands Politi	Telefoninterview	17/3 – 2016
<b>Trine Mygind Korsby</b> Postdoc, Institut for Antropologi, Københavns Universitet	Face-to-face	31/3 – 2016
<b>Vibeke Lenskjold</b> Projektleder, Røde Kors Sundhedsklinik	Face-to-face	12/4 – 2016
<b>Vibeke Nielsen og Lone Mørk</b> Projektleder og sundhedsmedarbejder, Pro Vest	Telefoninterview	18/4 – 2016

---