

Afrapportering fra de tværministerielle arbejdsgrupper om sårbare udenlandske arbejdstagere og bekæmpelse af menneskehandel

September 2021

Indholdsfortegnelse

Indledning	1
DEL I: EN STYRKET INDSATS MOD UDNYTTELSE AF SÅRBARE UDENLANDSKE ARBEJDSTAGERE	8
Kapitel 1: Introduktion til arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstageres arbejde	8
Kapitel 2: Et stærkt arbejdsmarked	18
Kapitel 3: En målrettet myndighedsindsats	35
Kapitel 4: Fair og fri bevægelighed	41
DEL II: RETSFORFØLGNING AF BAGMÆND	48
1. Indledning	48
2. Gældende regler	49
3. Beskrivelse af politiets og anklagemyndighedens nuværende håndtering af sager om menneskehandel og tvangsarbejde	54
4. Politiets og anklagemyndighedens analyse af sager vedrørende menneskehandel og tvangsarbejde	56
5. Arbejdsgruppens overvejelser om tiltag	58
DEL III: ANALYSE AF DEN SOCIALFAGLIGE INDSATS TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL	61
1. Indledning	61
2. Fakta og tendenser på menneskehandelsområdet	64
3. Identifikation og opsøgende arbejde	67
4. Indkvartering	82
5. Socialfaglige tilbud i restitutions- og refleksionsperioden	97
6. Forberedt hjemsendelse og reintegration	103
7. Koordinering, oplysning og monitorering	111

Indledning

På baggrund af en række eksempler på grov udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked, besluttede regeringen efter sin tiltræden i juni 2019 at videreføre den tværministerielle arbejdsgruppe om beskyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere med et nyt opdrag.

Det fremgår således af indledningen til arbejdsgruppens nye kommissorium¹ fra januar 2020 at:

Der skal være ordentlige løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked, og derfor vil regeringen sætte bredt ind i indsatsen mod social dumping. Det er særligt vigtigt, at der sættes ind over for situationer, hvor sårbare udenlandske arbejdstagere udnyttes groft og i værste tilfælde bliver menneskehandlet til tvangsarbejde. Regeringen vil ikke acceptere, at denne form for udnyttelse finder sted på de danske arbejdspladser.

Regeringen vil derfor se på initiativer til beskyttelse af og bistand til sårbare udenlandske arbejdstagere og retsforfølgning af bagmændene.

Arbejdsgruppen blev forankret i Beskæftigelsesministeriet og omfatter desuden Justitsministeriet, Ligestillingsafdelingen (tidligere Miljø- og Fødevarerministeriet, nu Beskæftigelsesministeriet), Udlændinge- og Integrationsministeriet, Finansministeriet og Udenrigsministeriet.

Parallelt med arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere er der i den tværministerielle arbejdsgruppe om bekæmpelse af menneskehandel, som ledes af Ligestillingsafdelingen i Beskæftigelsesministeriet, arbejdet med den fremtidige indsats til bekæmpelse af menneskehandel, når den nuværende handlingsplan udløber med udgangen af 2021. Indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel har siden 2002 været forankret i handlingsplaner finansieret af satspuljen.

Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel består af Ligestillingsafdelingen i Beskæftigelsesministeriet (formand), Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Social- og Ældreministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Skatteministeriet, Udenrigsministeriet og Sundhedsministeriet.

Idet målgruppen for de to arbejdsgruppers arbejde til en vis grad overlapper hinanden, jf. afsnittet om målgruppe nedenfor, er det for at sikre et samlet overblik over indsatsen besluttet at samle de to arbejdsgruppers resultater i en fælles afrapportering til regeringen.

Rapporten er delt op i tre dele:

Del I indeholder indledningsvis en samlet introduktion til arbejdet. Del I indeholder desuden overvejelser og anbefalinger om, hvordan der kan sættes yderligere ind overfor grov udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere. Denne del fokuserer særligt på behovet for et stærkt arbejdsmarked; en målrettet myndighedsindsats og behovet for at understøtte fair og fri bevægelighed. Del I er udarbejdet i regi af arbejdsgruppen om beskyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere.

1) Se bilag 1.

Del II vedrører retsforfølgning af bagmænd og indeholder overvejelser om politiets efterforskning af sådanne sager, ligesom det er overvejet, om der er behov for justeringer af det straffetlige værn mod udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere. Del II er udarbejdet i regi af arbejdsgruppen om beskyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere

Del III beskriver og analyserer indsatsen til ofre for menneskehandel, herunder de overordnede rammer og organisering af indsatsen, som er fastlagt og finansieret af handlingsplanen på området. Der opstilles desuden mulige tiltag i forhold til indholdet og organiseringen af den socialfaglige indsats til ofre for menneskehandel efter udløbet af handlingsplanen med udgangen af 2021. Del III er udarbejdet i regi af den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel.

Målgruppen for arbejdet

Et væsentligt element i arbejdet i arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere har været overvejelser om og afgrænsning af målgruppen for de forslag til initiativer, som skulle udvikles i medfør af arbejdsgruppens kommissorium.

Der findes ikke en fast definition for eller afgrænsning af, hvornår en udenlandsk arbejdstager regnes som "sårbar" eller betragtes som værende "i en sårbar situation". Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der med begrebet "sårbare udenlandske arbejdstagere" lægges op til en ny afgrænsning, som ikke tidligere har været anvendt i forhold til indsatsen for ordnede forhold på arbejdsmarkedet. Det er derfor en nødvendig forudsætning, at der foretages nogle overvejelser om afgrænsningen af målgruppen. Disse overvejelser refereres i del I, kapitel 1, men indledningsvis kan det oplyses, at arbejdsgruppen har valgt at arbejde ud fra en forståelse af målgruppen, som ses illustreret i et arbejdsvilkårskontinuum udarbejdet af Center Mod Menneskehandel (CMM), og som kategoriserer forskellige arbejdsvilkårssituationer (kategori A-E). Kategorierne dækker over situationer lige fra frie arbejdstagere med ordentlige og anstændige arbejds- og levevilkår til situationer, hvor der decideret er tale om tvangsarbejde².

2) Det bemærkes, at ovenstående arbejdsvilkårskontinuum er baseret på en socialfaglig kategorisering af arbejdsvilkår. Ovenstående kategorisering er ikke sammenfaldende med en strafferetlig forståelse af menneskehandel.



Arbejdsgruppen har afgrænset målgruppen for de forslag til initiativer, jf. arbejdsgruppens kommissorium, således at sårbare udenlandske arbejdstagere er i en af følgende kategorier:

- Arbejder under urimelige arbejdsvilkår og lønninger (C)
- Udover urimelige arbejdsvilkår og lønninger har fået falsk information i rekrutteringsprocessen og udsættes for trusler repressalier (D)
- Ofre for menneskehandel, der er fysisk tvunget eller kidnappet og groft udnyttet til tvangsarbejde (E)

I forhold til initiativerne til bekæmpelse af menneskehandel er målgruppen alle personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel af de danske myndigheder, herunder ofre handlet til tvangsarbejde, prostitution, kriminelle handlinger og andre handelsformer.

Sammenfatning af forslag fra arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere (Del I og II)

Arbejdsgruppen foreslår både konkrete samt mere overordnede initiativer. Forslagenes indhold sammenfattes i det følgende:

Et stærkt arbejdsmarked

Et stærkt arbejdsmarked med tydelige arbejdsgiverforpligtelser er et grundlag for ordnede vilkår for udenlandske ansatte. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der med fordel kan overvejes at skærpe arbejdsgivers forpligtelser for at understøtte indsatsen mod grov udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft, ligesom arbejdsmarkedets parterers indsats og rolle på området i øvrigt kan styrkes.

Arbejdsgruppen foreslår, at der konkret ses på:

- Lovkrav om, at arbejdsgivere, som stiller bolig til rådighed for ansatte, skal sikre de ansatte tidssvarende og ordentlige boligforhold, suppleret af et myndighedstilsyn.

- En styrket indsats mod falske selvstændige.
- Lovkrav om, at arbejdsgiveren skal sørge for, at de ansatte efter anmodning fra Arbejdstilsynet og SIRI fremviser identifikationspapirer.

I Danmark er håndhævelse af løn- og arbejdsvilkår primært et anliggende for arbejdsmarkedets parter, der yder en afgørende indsats for at sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår. En effektiv indsats på området forudsætter derfor en tæt inddragelse af parterne.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at Beskæftigelsesministeriet indleder drøftelser med arbejdsmarkedets parter om:

- Muligheder for styrket beskyttelse i forbindelse med afskedigelse på grund af fagforeningsmedlemskab.
- Hvordan den forebyggende indsats i form af udbredt viden om regler og rettigheder på det danske arbejdsmarked generelt kan styrkes.
- Ordrede arbejdsvilkår for udenlandske arbejdstagere med usikre og skiftende ansættelser, der fx er kommet til Danmark via vikar- og rekrutteringsbureauer.

Initiativerne retter sig mod arbejdsvilkårskontinuummets kategori C-E.

En målrettet myndighedsindsats

Den fælles myndighedsindsats mod social dumping er et centralt omdrejningspunkt i indsatsen for, at arbejde på det danske arbejdsmarked foregår på ordentlige vilkår. I praksis betyder det, at politiet, Skattestyrelsen og Arbejdstilsynet arbejder tæt sammen på daglig basis, hvor de koordinerer, planlægger og gennemfører fælles kontrolaktioner på social dumping-området.

Kreative virksomhedskonstruktioner, brug af stråmænd og outsourcing til underleverandører/falske selvstændige opleves i stigende grad som et problem, og sætter den danske arbejdsmarkedsmodel under pres. Regeringen har en målsætning om, at der også på fremtidens arbejdsmarked er fair konkurrence og ordentlige arbejdsvilkår, og at alle virksomheder efterlever reglerne.

En styrket indsats mod systematisk og organiseret omgåelse af reglerne på arbejdsmarkedet forudsætter et endnu bedre myndighedssamarbejde, et forbedret datagrundlag, og at data imellem myndigheder kan deles på en mere effektiv måde.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der udarbejdes et oplæg til, hvordan myndighederne kan arbejde tættere sammen omkring særligt komplicerede social dumping sager, fx i sager hvor bagmænd opererer flere steder i landet eller hvor virksomheder overtræder lovgivningen på flere myndigheders område.

Arbejdsgruppen foreslår også, at der igangsættes et arbejde om, hvordan myndighedernes datagrundlag og deling af viden om udenlandsk arbejdskraft forbedres. Dette arbejde skal også understøtte, at der sættes mere effektivt ind overfor falske selvstændige.

Arbejdsgruppen opfordrer desuden til, at arbejdsmarkedets parter inddrages i arbejdet med henblik på, at kvalificere kortlægningen af udfordringer og mulige initiativer.

Initiativerne retter sig mod arbejdsvilkårskontinuummets kategori C-E.

Fair og fri bevægelighed

Arbejdskraftens og tjenesteydernes fri bevægelighed er grundprincipper i det europæiske samarbejde og – sammen med det indre marked – et vigtig grundlag for Danmarks velstand og mange danske arbejdspladser. Desværre bruges den fri bevægelighed også til andre formål end hensigten, når der sker udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i regeringens målsætning om, at fri bevægelighed også skal være fair bevægelighed. Der skal skabes et frit og fair indre marked i EU, der ikke risikerer at undergrave nationale løn- og arbejdsvilkår.

En række af de eksisterende værktøjer i indsatsen mod social dumping er baseret på EU-regulering, og det er arbejdsgruppens vurdering, at der med fordel kan indledes en dialog med EU-Kommissionen om, hvordan indsatsen inden for EU-rettens rammer kan skærpes.

Arbejdsgruppen foreslår, at Beskæftigelsesministeriet indleder en dialog med EU-Kommissionen om følgende:

- Kan hvervgiver og arbejdsmarkedets parter få adgang til flere oplysninger i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT)?
- Kan anmeldelsespligten til RUT skærpes, sådan at fristen for anmeldelse er inden påbegyndelsen af tjenesteydelsen?
- Er det muligt at etablere en ordning, hvor der opkræves et depositum ved anmeldelse til RUT af udenlandske tjenesteydere, som før har overtrådt dansk lovgivning, når overtrædelsen har en vis grovhed?

Initiativerne retter sig mod arbejdsvilkårskontinuummets kategori C-E.

Der er desuden brug for initiativer på EU-niveau, der kan være med til at sikre en bedre implementering og håndhævelse af de gældende EU-regler, end hvad der er tilfældet i dag. Initiativerne skal blandt andet give bedre mulighed for, at de nationale myndigheder kan føre en effektiv kontrol med de gældende regler og samtidig forhindre gentagne tilfælde af snyd og misbrug.

Siden 2014 har et styrket bilateralt samarbejde med andre lande været en del af indsatsen mod social dumping. Udgangspunktet herfor har været et samarbejde med de lande, der har mange virksomheder, der leverer tjenesteydelser og udstationerer arbejdstagere til Danmark, og hvor der er risiko for brud på arbejdsmiljøreglerne, skattereglerne mv.

Det foreslås, at der i det eksisterende bilaterale samarbejde på udstationeringsområdet også indgås dialog om sårbare udenlandske arbejdstagere, herunder hvordan samarbejdet om håndhævelse i forhold til virksomheder, der forsøger at omgå reglerne, kan styrkes.

Herudover kan arbejdsgruppen henvise til regeringens igangværende EU-initiativer på området, herunder forslagene om europæisk sortliste over virksomheder, der er dømt for underbetaling eller grove overtrædelser af arbejdsmiljøreguleringen og om et europæisk ID-kort for vandrende og udstationerede arbejdstagere. Regeringen arbejder desuden for, at Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) bliver operationel og effektivt arbejdende hurtigst muligt og bl.a. har fokus på sårbare udenlandske arbejdstagere og grove tilfælde af misbrug af EU's regler for fri bevægelighed.

Initiativerne retter sig mod arbejdsvilkårskontinuummets kategori C-E.

Styrket retsforfølgning af bagmænd

Udnyttelse af udenlandske sårbare arbejdstagere på det danske arbejdsmarked er udtryk for en hensynsløs og kynisk adfærd, der udgør en krænkelse af den enkeltes menneskelige værdighed. Det er derfor en forudsætning for at skabe ordnede forhold på arbejdsmarkedet, at der er et stærkt strafferetligt værn mod grov og urimelig udnyttelse af mennesker til f.eks. tvangsarbejde, og at bagmænd bag menneskehandel retsforfølges.

Det er imidlertid i dag vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde. Sagerne er af høj kompleksitet og kræver således mange ressourcer at efterforske. Samtidig kan det være svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om menneskehandel, og der er således aldrig faldet dom for menneskehandel i en sag om menneskehandel til tvangsarbejde, fordi tvangen ikke kunne bevises. I en række af sagerne er gerningsmændene i stedet blevet dømt for åger.

Arbejdsgruppen har set på politiets efterforskning af sådanne sager, ligesom arbejdsgruppen har overvejet, om der er behov for justeringer af det strafferetlige værn mod udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at der fremsættes et lovforslag, i hvilket der indføres en ny selvstændig bestemmelse i straffeloven, der kriminaliserer udnyttelse af andre til tvangsarbejde og arbejde under åbenlyst urimelige vilkår.

Arbejdsgruppen foreslår tillige, at politiets og anklagemyndighedens fokus på håndtering af sager om menneskehandel fastholdes, og at anklagemyndigheden fremover indgår i myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde.

Arbejdsgruppen foreslår, at det videre undersøges, hvorvidt der med fordel kan laves en model, hvorefter handelsvurderingen, hvad end den er udarbejdet af CMM eller Udlændingestyrelsen, altid deles med politiet.

Initiativerne retter sig mod arbejdsvilkårskontinuummets kategori D-E.

Sammenfatning af forslag til bekæmpelse af menneskehandel (Del III)

Forslag til mulige tiltag fra den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel sammenfattes nedenfor.

Styrket myndighedsindsats, identifikation og opsøgende indsats over for ofre for menneskehandel

Danmark er forpligtet på menneskehandelsområdet af en række internationale konventioner, bl.a. FN's Palermoprotokol og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel har siden 2002 været forankret i handlingsplaner finansieret via satspuljen.

Center mod Menneskehandel (CMM) blev oprettet som statslig myndighed i 2007 og udgør kerne i indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel. CMM vurderer, hvorvidt personer i Danmark har været udsat for menneskehandel, deltager i myndighedsaktioner og varetager opsøgende ar-

bejde. Derudover er CMM ansvarlig for støtte, rådgivning og indkvartering samt koordinering på området, vidensindsamling og –formidling. Udover CMM varetager en række NGO'er opsøgende arbejde i form af social- og sundhedstilbud særligt målrettet potentielle ofre for menneskehandel blandt udenlandske kvinder i prostitution.

Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel peger på følgende centrale anbefalinger og mulige tiltag ift. indsatsen:

- Det kan overvejes at styrke og fokusere CMMs rolle som myndighed, herunder ved at styrke CMMs mandat og muligheder for at indgå i fælles myndighedsarbejde, centralisere identifikationssamtaler hos CMM samt styrke arbejdet med opkvalificering af relevante myndigheder.
- CMM vurderes fortsat at skulle varetage opgaverne ift. koordinering af indsatsen, forebyggelse, viden og oplysning samt det internationale arbejde på området.
- For at fokusere myndighedsindsatsen kan det overvejes, at CMMs opsøgende arbejde i form af social- og sundhedstilbud ophører.
- Social- og sundhedstilbuddene til sårbare udenlandske prostituerede i regi af NGO'erne kan bibeholdes, da der er tale om en sårbar gruppe. Derudover kan NGO'erne fx overtage CMM's opsøgende indsats. I lyset af at den opsøgende indsats i prostitutionsmiljøet kun i mindre grad fører til identifikation af ofre, kan det dog også overvejes fremadrettet ikke at have denne indsats.

Tilbud til ofre for menneskehandel – indkvartering, forberedt hjemsendelse og reintegration

Tilbuddene til ofrene består af en refleksions- og restitutionsperiode, hvor den enkelte har mulighed for at restituere sig mv. Ofrene får bl.a. tildelt en kontaktperson og adgang til særlige indkvarteringsstilbud. Alle ofre får også tilbud om en forberedt hjemsendelse og reintegrationsstøtte i hjemlandet.

Den socialfaglige indsats og tilbuddene til ofrene koordineres af CMM i Socialstyrelsen. Reden International driver i dag et specialiserede indkvarteringsstilbud til kvindelige ofre for menneskehandel.

Den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel peger på følgende centrale anbefalinger og mulige tiltag ift. indsatsen:

- Det kan med fordel overvejes at styrke indkvarteringen af ofre for menneskehandel fx ved at tilføre flere midler til det specialiserede tilbud, i højere grad udnytte eksisterende indkvarteringsstilbud, herunder til indkvartering af mænd, og skabe hjemmel hertil samt opkvalificere indkvarteringen i asylsystemet.
- Det kan overvejes, at kontaktpersonsrollen alene varetages af CMM, da det er CMM, der tildeler tilbud under handlingsplanen. Det bør stadig være muligt, at NGO'er og indkvarteringsstilbud varetager støttefunktioner.
- Niveauet af reintegrationsstøtte kan fastholdes, da det er på niveau med sammenlignelige lande.

Kapitel 1: Introduktion til arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstageres arbejde

1.1 Afsæt for arbejdsgruppen

Siden S-regeringen trådte til i 2019 har regeringen haft et fokus på at sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked, og der er gennemført en række initiativer mod social dumping, initiativer som også beskytter udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere. Blandt andet har regeringen med finansloven for 2020 afsat 245 mio. kr. i 2020-2022 til indsatsen mod social dumping, bl.a. til den fælles myndighedsindsats. Derudover er følgende større initiativer taget:

- Etableret kontrolenhed for arbejdsklausuler på det statslige område, jf. finanslovsaftale for 2020
- Igangsat pilotprojekt med at udbrede anvendelsen af ID-kort i offentlige byggeprojekter, jf. finanslovsaftale for 2020
- Aftale om skærpede krav til danske og udenlandske vognmænd for at forhindre løndumping på landevejene
- Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023, hvor indsatsen mod tvangsarbejde styrkes ved at tilføre 6 ekstra politiaårsværk i 2023 til arbejdet i politikredse. Herudover oprettes en ny national efterforskningsenhed, som skal styrke indsatsen mod den mest komplekse økonomiske og alvorlig organiserede kriminalitet, herunder organiseret menneskehandel.

1.2 Målgruppe og begreber

Begrebet "sårbare udenlandske arbejdstagere"

Som omtalt i indledningen findes der ikke en fast definition for eller afgrænsning af, hvornår en udenlandsk arbejdstager regnes som "sårbar" eller betragtes som værende "i en sårbar situation". Med begrebet "sårbare udenlandske arbejdstagere" lægges der dermed op til en ny afgrænsning, som ikke tidligere har været anvendt i forhold til udenlandske arbejdstageres løn- og arbejdsvilkår, og arbejdsgruppen har overvejet, hvordan målgruppen kan afgrænses nærmere.

Arbejdsgruppen har afgrænset overvejelserne og forslagene i afrapporteringens del I sådan, at de ikke omfatter personer, der er beskæftiget uden for traditionelle professioner, såsom prostituerede, tiggere mv. Del II, der omfatter retsforfølgning af bagmænd bag menneskehandel, er ikke på

samme måde afgrænset over for denne persongruppe. Del III omfatter alle grupper, der potentielt er ofre for menneskehandel³.

I relation til indsatsen for at sikre udenlandske arbejdstagers løn- og arbejdsvilkår anvendes begreberne ”social dumping” eller ”ordnede forhold på arbejdsmarkedet” ofte. Heller ikke disse begreber er underlagt en fast definition; dog dækker begrebet social dumping typisk over forhold, hvor udenlandske arbejdstagere har løn- og arbejdsvilkår under sædvanligt dansk niveau⁴. Herved forstås vilkår, som svarer til relevant overenskomst for det pågældende faglige område. Social dumping henviser også til situationer på arbejdsmarkedet, hvor udenlandske virksomheder opererer i Danmark uden at overholde danske love og regler om fx skat, arbejdsmiljø, social sikring samt opholds- og arbejdstilladelser.

Arbejdsgruppen har valgt at arbejde ud fra en forståelse af målgruppen som illustreret i Center Mod Menneskehandels (CMM) arbejdsvilkårskontinuum, jf. ovenfor i indledningen til afrapporteringen. Arbejdsgruppen har desuden gjort sig følgende overvejelser om, hvornår man kan betegnes som ”sårbar”:

Udtrykket ”sårbar situation” eller ”sårbar stilling” anvendes fx i FN’s definition af menneskehandel og ses også i EU’s rammeafgørelse om menneskehandel fra 2002, og her indgår kriteriet som et af flere, der skal være opfyldt for, at situationen er strafbar. Derudover er den engelske oversættelse af begrebet ”vulnerable” almindeligt benyttet i den europæiske kontekst. Følgende beskriver, at afhængighed af arbejdstilladelse kan bidrage til sårbarheden:

“We find that some companies have become quite active in the wider European markets providing services through posting of TCNs, which has in many cases become a business model for profit maximisation. We find that the intersection of the migration and employment regimes may enhance the vulnerabilities of posted TCN workers, who tend not to defy or report their employers, on whom they depend not only for employment but also for the renewal of their work and residence permits in the sending country”⁵.

Om en arbejdstager befinder sig i en sårbar situation, er et komplekst spørgsmål. Arbejdsgruppen finder ikke, at der kan sættes lighedstegn mellem ”sårbare udenlandske arbejdstagere” og ”social dumping”. Der kan således ses eksempler på situationer, som ville kunne betegnes som social dumping efter den gængse forståelse heraf, men hvor de involverede arbejdstagere ikke kan betegnes som ”sårbare”.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der ved afgrænsningen af målgruppen kan tages udgangspunkt i en samlet vurdering af en række kendetegn, der dels vedrører den pågældende arbejdstagers personlige situation og dels den arbejdssituation, som den pågældende befinder sig i. Arbejdsgruppen finder ikke, at alle kendetegn nødvendigvis skal være opfyldt, før end der kan være tale om en sårbar situation.

3) Prostituerede er omfattet af del III.

4) Rapport fra udvalget om modvirkning af social dumping, oktober 2012.

5) Krilić, S. K. Toplak & M. Vah Jevšnik (2020). Posting of Third Country Nationals: A comparative study. Ljubljana: ZRC SAZU. With the financial support from the European Union Programme for Employment and Social Innovation “EaSI” (2014 – 2020). <https://www.euro.centre.org/publications/detail/3929>

I forhold til arbejdstagerens personlige situation finder arbejdsgruppen følgende kendetegn relevante:

- Arbejdstageren, har arbejdet i Danmark i en begrænset periode uden en forudgående tilknytning til landet. Dette kan have betydning for, om den pågældende har et personligt netværk i landet, som vedkommende kan søge støtte hos.
- Arbejdstageren kommer typisk fra fattige kår og ofte også en udsat og skrøbelig social/familiær situation, hvilket gør den pågældende modtagelig over for løfter om muligheden for en anden og bedre fremtid. Der kan også være tale om, at den pågældende kommer fra et land, hvor indkomstniveauet ligger væsentligt under det danske. Ofte vil arbejdstageren også have forsørgelsesforpligtelser i hjemlandet over for børn/forældre eller anden familie
- Arbejdstageren er ikke organiseret i en faglig organisation.

Arbejdstagerens arbejdsituation kan være kendetegnet af følgende:

- Arbejdet er ikke dækket af en kollektiv overenskomst, og lønniveauet er væsentligt under sædvanligt dansk niveau.
- Ansættelsesforholdet er karakteriseret af manglende overholdelse af formalia, fx i form af en ansættelseskontrakt, regelmæssig udbetaling af løn m.m.
- Der kan være tale om løse ansættelsesforhold. Ved løst ansatte forstås medarbejdere, der lejlighedsvist ansættes på dag-/timebasis, og hvor arbejdets omfang er svært at forudse for arbejdstageren.
- Arbejdsgiveren stiller ofte indkvartering – som kan være af ringe beskaffenhed - til rådighed og hjælper med kontakten til myndigheder m.v. Dette kan have betydning for, i hvilken grad arbejdstageren oplever et afhængighedsforhold til arbejdsgiveren.
- Arbejdstagerens ophold i Danmark kan være baseret på en arbejdstilladelse, hvilket også har betydning for afhængighedsforholdet til arbejdsgiveren.

Listen ovenfor er ikke udtømmende, og elementerne skal som nævnt indgå i en samlet vurdering.

1.3 Indsamling af viden

Som anvist i kommissoriet for arbejdsgruppen om sårbare udenlandske arbejdstagere indledte arbejdsgruppen arbejdet med en afdækning af det eksisterende vidensgrundlag om sårbare udenlandske arbejdstagere på tværs af ministerområderne. Formålet var at etablere et fælles udgangspunkt for udvikling af initiativer som angivet i kommissoriet.

Arbejdsgruppen kunne imidlertid tidligt konkludere, at vidensgrundlaget om sårbare udenlandske arbejdstagere er sparsomt. En af årsagerne hertil kan være, at der – som tidligere nævnt – er tale om en ny afgrænsning, som ikke tidligere har været anvendt i forhold til udenlandske arbejds-

tageres løn- og arbejdsvilkår. Vidensgrundlaget varierer også på tværs af målgruppen. Blandt andet har CMM og også fx 3F gennem årene udarbejdet analyser om menneskehandel til tvangsarbejde⁶.

For at frembringe relevant viden på tværs af målgruppen har arbejdsgruppen anvendt tre tilgange:

1. Det Nationale Forskningscenter for Arbejdsmiljø (NFA) har for arbejdsgruppen udarbejdet en litteraturlanalyse og gennemført en spørgeskemabaseret Delphi-undersøgelse blandt relevante forskere.
2. Der er foretaget en ambassadehøring blandt udvalgte lande.
3. Der er gennemført en workshop med deltagelse fra relevante myndigheder.

Del I i afrapporteringen og anbefalingerne til tiltag heri tager udgangspunkt i de fund, der er gjort i den forbindelse. Derudover har arbejdsgruppen inddraget tidligere rapporter og undersøgelser, der er foretaget i forbindelse med social dumping indsatsen⁷.

Litteraturlanalyse og inddragelse af forskere

For at tilvejebringe et overblik over dansk samt særligt relevant nordisk forskningslitteratur om sårbare udenlandske arbejdstagere på det danske (og nordiske) arbejdsmarked har NFA for arbejdsgruppen foretaget en kortlægning i *Analyse af sårbare udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked*⁸.

Notatet beskriver hovedfund i litteraturen omkring målgruppens udbredelse, årsager, konsekvenser ved sårbarhed og anbefalinger til initiativer og regulering, der i litteraturen vurderes at kunne bidrage til at mindske sårbarheden blandt udenlandske arbejdstagere i Danmark. Nedenfor er udvalgte fund kort beskrevet.

De gennemgåede kilder beskriver ikke udbredelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere i form af tal eller andele, men der synes at være en gennemgående vurdering af, at udfordringen med sårbarhed blandt udenlandske arbejdstagere på arbejdsmarkedet er stigende.

I den indhentede viden fra NFA's litteraturlgennemgang⁹ beskrives en lang række forhold, der kendetegner og nogle steder fremmer migration og arbejde, hvor arbejdstageren er i en sårbar situation. Der peges bl.a. på følgende forhold:

- Udgifter til løn og arbejdsvilkår synes at være den dominerende årsag til ansættelse af sårbare udenlandske arbejdstagere. De nordiske lønforhold giver incitament til migration, også selvom arbejdsvilkårene er ringe. Den manglende mindsteløn uden for overenskomstdækkede områder på de nordiske arbejdsmarkeder muliggør dog også, at man kan arbejde til meget lav løn.

6) [Migranternes mobilitet, Migranternes mobilitet OA.pdf \(aau.dk\)](#)

7) [Menneskehandel i Danmark 2020. Årsrapport \(cmm.dk\)](#)

8) Se bilag 2.

9) Se bilag 2.

- Brancher som fx sundhedssektoren (især i Norge) og byggebranchen mangler kvalificeret arbejdskraft, hvor det indre marked muliggør effektiv migration.
- Det er udbredt at anvende outsourcing og underleverandører, som ikke er omfattet af overenskomst. Det er også her, at arbejdsvilkårene er forringede, og de sårbare udenlandske arbejdstagere ansættes, hvorved de falder uden for virksomhedernes opmærksomhed.
- De nye digitale platforme til at fordele arbejde til individer medvirker til lettere formidling af jobs uden sikkerhedsnet, mindsteløn mv. Der dokumenteres større usikkerhed og fastlåshed blandt personer på disse platforme, ligesom udlændinge i højere grad end andre tager arbejde gennem dem.
- Der rapporteres om, at nogle migranter fra EU starter med at arbejde under ordnede forhold, men efterhånden skubbes ud i mere udsatte og ulovlige arbejdsforhold, fordi de ikke kan finde arbejde.
- Der peges på, at der blandt migrantarbejdere er en anden forståelse og adfærd ift. sikkerhed, som både skyldes deres uddannelsesmæssige og kulturelle baggrund såvel som en kortsigtet orientering om at tjene flest muligt penge på kortest mulig tid.
- Der peges endvidere på, at målgruppen er underlagt et meget ulige magtforhold til deres arbejdsgiver eller mellemmand/vikarbureau, hvilket får dem til at acceptere urimelige vilkår og manglende sikkerhedsforanstaltninger i arbejdet. Det påpeges, at et generelt negativt syn på udlændinge i de nordiske lande er med til at legitimere udnyttelsen af udlændinge på arbejdsmarkedet.
- I mange tilfælde er der personer og virksomheder, der lever af at formidle arbejde til udlændinge. I de fleste tilfælde er det helt lovligt, men der er eksempler på udnyttelse af især rumænske flaskesamlere og tiggere. Fælles er, at der er en industri omkring denne formidling, som gør migrationen meget effektiv.
- Artikler beskriver generelt, at sårbarheden kan have store konsekvenser for de udlændinge, der er berørt, bl.a. i form af vold og trusler. De sårbare udenlandske arbejdstagere arbejder desuden til en meget lav løn. Ansættelse af sårbare udenlandske arbejdstagere til lavere løn og ringere arbejdsvilkår kan presse andre arbejdstagere til at acceptere forringede vilkår. Forskningen viser, at sårbarheden gør målgruppen villig til at arbejde under vilkår, der er arbejdsmiljømæssigt ulovlige. F.eks. ved at arbejde uden påkrævet sikkerhedsudstyr eller for længe og uden pauser. Dette sker både gennem fx direkte pres fra arbejdsgiver eller gennem uformel accept af forringede vilkår pga. manglende viden, frygt eller ønske om at tjene penge.
- Mange arbejder sort, uden kontrakt eller som soloselvstændige, hvilket betyder, at de ikke er dækket af virksomhedens forsikringer ved uheld. Flere kilder beskriver paradokset i, at når de sårbare udenlandske arbejdstagere tager imod myndigheders hjælp, risikerer de at miste deres mulighed for at blive i landet, fordi de er her ulovligt, eller fordi deres ophold er betinget af arbejdsgiveren. Det beskrives, hvordan det er en udfordring for både myndigheder, fagforeninger og forskere at få kontakt til målgrupperne for at hjælpe dem og forske i deres forhold.

- I forhold til platformsarbejde peges der på, at algoritmer styrer arbejdets udførelse, prissætning og fordeling, hvilket gør det vanskeligt for den enkelte arbejdstager at gennemskue. Arbejdstagerne rapporterer, at de arbejder mange timer om måneden på platformene.

NFA har desuden for arbejdsgruppen udført en såkaldt ”Delphi-undersøgelse”, som er en spørgeskemabaseret undersøgelse over flere runder blandt relevante forskere. Undersøgelsen blev gennemført i slutningen af 2020, og resultatet er sammenfattet i del II af *”Analyse af sårbare udenlandske arbejdstagere på det danske arbejdsmarked”*¹⁰.

De adspurgte forskere vurderer overordnet set, at andelen af sårbare udenlandsk arbejdskraft vil vokse yderligere både på arbejdsmarkedet som helhed og inden for de udvalgte arbejdsområder. Der synes at være en tendens til, at arbejdsområder med høj grad af overenskomstdækning (industri, detail, lagerarbejde mv.) har en lavere forventet stigning end arbejdsområder, hvor arbejdet er mindre organiseret. Områderne bud-/kurerservice, diverse småjobs, jobs i den grønne sektor, restauration, husarbejde og børnepasning og rengøring, som i lavere grad er overenskomstdækkede, scorer højt. Desuden befinder IT-branchen sig i toppen.

I Delphi-undersøgelsen blev forskerne bedt om at vurdere forventningerne til udviklingen på området. Blandt forventningerne kan nævnes¹¹:

- Antallet af illegale arbejdstagere vil stige de kommende 5 år.
- Platformøkonomi er en væsentlig faktor til at udbrede arbejde, hvor arbejdstageren er i en sårbar situation inden for især udbringning af varer, persontransport, service og rengøring.
- Den igangværende COVID-19-krise formodes at øge sårbarheden, da man fra tidligere kriser har set, at sårbare udenlandske arbejdstagere skubbes ud af arbejdsmarkedet først, hvilket øger deres incitament til at arbejde under ringere vilkår.
- Virksomheders anvendelse af fleksibel arbejdskraft synes at vokse. Soloselvstændige, vikarer og underleverandører synes at erstatte ordinært ansatte også inden for traditionelle faglærte områder.
- Andelen af sårbare udenlandske arbejdstagere formodes at stige svagt, medmindre der kommer ny regulering på området.
- Landbrug, fiskeri og byggeri udvikler stadigt nye forretningsmodeller, hvor udenlandsk arbejdskraft kommer til Danmark.
- Forskerne er enige om, at sårbare udenlandske arbejdstagere undgår myndighederne af frygt for repressalier, og at myndighederne først opdager målgruppen, når der fx er sket alvorlige lovovertrædelser.
- Det er forskernes vurdering, at målgruppen ofte ikke er medlem af en fagforening og oplever at have forringede muligheder for repræsentation og indflydelse på eget arbejde.

10) Se bilag 2.

11) Se Bilag 2.

- Sårbare udenlandske arbejdstagere vurderes at have en række udfordringer i forhold til manglende uddannelsesmuligheder, manglende forsørgelse ved sygdom, manglende adgang til sundhedsydelse samt kriminalisering for visse målgruppers vedkommende. Forhold som kan forventes at være med til at fastholde dem i en sårbar situation.
- Der synes at være enighed om, at mellemmand er en central drivkraft i udbredelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere, ligesom der synes at være enighed om, at målgruppen ikke får tilstrækkelig information om deres arbejdsvilkår af de personer, der ansætter dem. Der er enighed om, at målgruppen ofte ansættes yderst i værdikæde.
- Forskerne vurderer, at de tilbud, der er til rådighed for målgruppen, er delvis relevante, og at deres kendskab til muligheder for hjælp vurderes lavt. Generelt synes der at være størst positiv vurdering af tiltag, der styrker viden og myndighedernes muligheder for at føre effektive tilsyn.

De adspurgte forskere kommer med forslag til en række prioriterede tiltag, der kan nedbringe sårbarheden blandt udenlandske arbejdstagere. Forslagene er indgået i arbejdsgruppens overvejelser om anbefalinger, i det omfang forslagene har været inden for arbejdsgruppens kommissorium, hvorfor fx forslag om ændring af reglerne om opholds- og arbejdstilladelser eller regulering af globale finansmarkeder ikke er overvejet. Se desuden om arbejdsgruppens udvælgelse af problemfelter og afgrænsning til beslægtede områder i afsnit 1.5. nedenfor.

Ambassadehøringer

For at indhente inspiration fra andre lande har arbejdsgruppen foretaget en høring af ambassaderne i følgende lande: Belgien, Norge, Sverige, Irland, Nederlandene, Luxembourg, Tyskland og Storbritannien.

Høringen omhandlede de forskellige landes erfaringer med målgruppen sårbare udenlandske arbejdstagere, bagmænd og andre aktører, som er i berøring med problemet; eventuelle indsatser overfor arbejdsgivere, fx information, skærpet ansvar eller sanktionering, eller om de har særlige krav til indkvartering; snitflader mellem arbejdsgivers og statens forpligtelser til at give støtte og bistand til personer, der er blevet groft udnyttet samt om myndighedssamarbejdet samt bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde og deres forpligtelser til støtte og bistand, samt lovgivning på området.

Arbejdsgruppen har samlet resultaterne fra ambassadehøringen i en sammenfatning¹², der er opdelt i følgende temaer: *Oplysning og rådgivning; Myndighedssamarbejde; Arbejdstageres rettigheder; Arbejdsgivers forpligtelser; Indkvartering; Sanktioner, Regulering (straffeloven); Menneskehandel; Andet samt eksempler på historier fra de forskellige lande.*

Arbejdsgruppen har ud over ambassadehøringen været i dialog med de norske myndigheder om den norske regerings strategi mod arbejdslivskriminalitet.

¹²⁾ Se bilag 2.

Myndighedsworkshop

I dag er der alene en begrænset fælles erfaringsopsamling om sårbare udenlandske arbejdstagere mellem de myndigheder, som i deres daglige arbejde kommer i kontakt med denne gruppe. Derfor tog arbejdsgruppen initiativ til en myndighedsworkshop. Formålet var dels at videns- og erfaringsudveksle omkring kendskab til målgruppen "sårbare udenlandske arbejdstagere" og dels at drøfte myndighedssamarbejdet, og hvordan dette kan styrkes. På workshoppen var der deltagelse fra politiet, Arbejdstilsynet, Center mod Menneskehandel, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, Københavns Kommune, Fødevarestyrelsen og Skattestyrelsen.

1.4 Overordnet anbefaling om et styrket vidensgrundlag om sårbare udenlandske arbejdstagere

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen skulle arbejdet indledes med tilvejebringelse af et opdateret og samlet vidensgrundlag om sårbare udenlandske arbejdstagere, herunder omfanget og udviklingen heri; deres arbejdsvilkår og redskaberne for bekæmpelse af grov udnyttelse af denne gruppe.

Som nævnt ovenfor kunne arbejdsgruppen tidligt konkludere, at vidensgrundlaget om sårbare udenlandske arbejdstagere er sparsomt.

Der er kun få egentlige statistiske opgørelser eller indikatorer, der direkte eller indirekte belyser omfanget af sårbare udenlandske arbejdstagere i Danmark. Det afspejler dels, at disse grupper kan opholde sig og/eller arbejder illegalt, dels at det er vanskeligt statistisk at udskille gruppen fra øvrige udlændinge, der arbejder i landet.

På samme måde har den litteraturgennemgang¹³, som NFA har foretaget for arbejdsgruppen, vist, at der er mulighed for at forbedre vidensgrundlaget om sårbare udenlandske arbejdstagere.

Det er desuden ministeriernes erfaring, at der løbende er en efterspørgsel fra både regeringen, Folketinget, arbejdsmarkedets parter og andre aktører om viden på området, hvorfor der er behov for at styrke arbejdet med at tilvejebringe et mere kvalificeret og dækkende vidensgrundlag.

Arbejdsgruppen anbefaler på den baggrund, at det overvejes, hvordan vidensgrundlaget om sårbare udenlandske arbejdstagere kan styrkes, herunder i forhold til myndigheder, arbejdsmarkedets parter og forskningsinstitutioner.

1.5 Udvælgelse af problemfelter og afgrænsning til beslægtede områder

Arbejdsgruppen har i forbindelse med udarbejdelsen af afrapporteringen taget udgangspunkt i de fire udviklingsområder, som fremgår af arbejdsgruppens kommissorium: arbejdsgivers forpligtelser; retsforfølgning af bagmænd; styrket myndighedssamarbejde og bistand og støtte til sårbare udenlandske arbejdstagere.

13) Vedlagt i bilag 2.

I forhold til udviklingsområdet om arbejdsgivers forpligtelser bemærkes, at arbejdsgruppen i overensstemmelse med kommissoriet har overvejet initiativer vedrørende arbejdsgivers ansvar og forpligtelser i forhold til den efterfølgende støtte og bistand til ofre for menneskehandel, herunder fx i forhold til betaling for indkvartering mv. og støtte i den periode, ofrene har mulighed for at være i landet, samt eventuelt reintegration.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at tiltag i den forbindelse skal overvejes nærmere, når rammerne for den fremtidige indsats til bekæmpelse af menneskehandel efter 2021 er fastlagt. I overvejelserne vil det være en fordel at inddrage erfaringerne fra beslægtede områder, fx reglerne om regres mod skadevolder i offererstatningssager hos Erstatningsnævnet.

Arbejdsgruppen har undladt at inddrage indsatsen mod illegal arbejdskraft i sit arbejde, idet det er arbejdsgruppens vurdering, at dette område falder uden for kommissoriet. Arbejdsgruppen bemærker i den forbindelse, at indsatsen mod illegal arbejdskraft og tiltag i den forbindelse kan medvirke til at modvirke udnyttelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere.

Arbejdsgruppen har i afrapporteringen ikke behandlet de særlige problemer, der er i forbindelse med udstationering af tredjelandsborgere. Det bemærkes hertil, at der pågår et arbejde i Beskæftigelsesministeriet om denne problemstilling, herunder i forhold til den europæiske arbejdsmarkedsmyndighed (ELA). Problemstillingen vil endvidere blive taget op i forbindelse med Beskæftigelsesministeriets bilaterale samarbejde på udstationeringsområdet.

Arbejdsgruppen bemærker, at det fremgår af den ovenfor nævnte Delphi-undersøgelse, at forskerne forventer, at andelen af sårbare udlændinge vil vokse. Det påpeges i den forbindelse, at der blandt andet består en risiko på området for bud-/kurerservice. Der er i forlængelse af konkrete sager i foråret 2021 iværksat flere tiltag i forhold til arbejdsvilkår for chauffører i bud- og kurertjeneste, bl.a. vil Arbejdstilsynet på vejgodsaktionsdage i 2021 lægge større vægt på at opsøge bud- og kurertjenester. Arbejdstilsynet vil derudover i forbindelse med forslag til nye brancheindsatser i 2022 undersøge muligheden for at gennemføre en brancheindsats, der i endnu højere grad er målrettet bud- og kurertjenester. Arbejdsgruppen har på den baggrund valgt ikke at inddrage dette område særskilt i afrapporteringen.

Endelig har arbejdsgruppen ikke overvejet forslag, der ikke er i overensstemmelse med den danske arbejdsmarkedsmodel og den rollefordeling, der er mellem henholdsvis Folketing, regering og myndigheder og arbejdsmarkedets parter. Dette indebærer bl.a., at lovbestemt mindsteløn og almengørelse af overenskomster ikke har været overvejet.

1.5 Økonomiske konsekvenser og lovændringer m.v.

En række af arbejdsgruppens anbefalinger peger på lovændringer og nogle vil have økonomiske konsekvenser. Det bemærkes, at det af arbejdsgruppens kommissorium fremgår, at arbejdsgruppen skal anviser konkret modgående finansiering til eventuelle udgiftsdrivende initiativer, som anbefales af arbejdsgruppen. De udgiftsdrivende anbefalinger i rapporten forudsætter dermed, at der kan anvises finansiering hertil i fremtidige politiske forhandlinger, eller at anbefalingerne prioriteres inden for eksisterende rammer.

Som nævnt kræver en række af anbefalingerne lovændringer. Rækkevidden af og behovet for lovændringer afhænger af den nærmere udmøntning af anbefalingerne og skal afdækkes i den forbindelse.

Arbejdsgruppen bemærker desuden, at visse af anbefalingerne forudsætter en nærmere undersøgelse af de EU-retlige rammer herfor, herunder dialog med EU-Kommissionen. Dette også i lyset af den netop afsluttede traktatkrænkelssag om anmeldelsespligten for selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). Det må formodes, at der vil være betydelig opmærksomhed hos EU-Kommissionen og andre medlemsstater ift. nye initiativer vedrørende udenlandsk arbejdskraft, herunder i forhold til foranstaltningernes proportionalitet.

Kapitel 2: Et stærkt arbejdsmarked

Kapitel 2 har fokus på betydningen af et stærkt arbejdsmarked. Kapitlet er bygget op med følgende afsnit; først er der en introduktion med baggrund om problemstillingerne ved brug af underleverandører, boligforhold når arbejdsgiver stiller bolig til rådighed, samt udenlandske arbejdstageres mulighed for at gøre sine rettigheder gældende og viden om regler og rettigheder på arbejdsmarkedet. Herefter følger et overblik over gældende regler samt indsatser og ordninger i andre lande. På baggrund heraf har arbejdsgruppen gjort sig sine overvejelser som skildres og endeligt er arbejdsgruppens forslag til tiltag til et endnu stærkere arbejdsmarked listet op.

2.1 Baggrund

Arbejdsgruppen anser det danske arbejdsmarked som stærkt, med tydelige arbejdsgiverforpligtelser og stærke faglige organisationer og arbejdsgiverorganisationer, hvilket er grundlaget for ordnede vilkår for udenlandske arbejdstagere i Danmark. Med udgangspunkt i det tilvejebragte vidensgrundlag, jf. kapitel 1, og de udfordringer, som dette peger på, har arbejdsgruppen overvejet mulige tiltag i forhold til arbejdsgiverens forpligtelser og i forhold til arbejdsmarkedets parters rolle og indsats.

2.1.1 Rekruttering og brug af underleverandører

Der er personer og virksomheder – både danske og udenlandske - der lever af at formidle arbejde til udenlandske arbejdstagere. Der er eksempler på formidling og rekruttering, hvor de udenlandske arbejdstagere er blevet udnyttet og ikke har fået de løn- og arbejdsvilkår, som de var blevet stillet i udsigt, og hvor de faktiske løn- og arbejdsvilkår har været uacceptable efter en dansk standard¹⁴.

En række analyser peger på, at outsourcing, brug af underleverandører og lange leverandørkæder er med til at øge risikoen for forringede løn- og arbejdsvilkår og dermed ansættelse af udenlandske sårbare arbejdstagere, fordi virksomhederne ikke er opmærksomme på, hvad der sker, og hvilke forhold der gælder for de ansatte længere ude i en leverandørkæde¹⁵.

En række analyser peger desuden på, at udenlandske arbejdstagere i visse situationer kommer til Danmark på et usikkert grundlag på grund af mellemmand, rekrutteringsbureauer eller vikarbureauer, hvor ansvaret for arbejdstagernes løn- og arbejdsvilkår ved arbejde i Danmark er uklart og/eller uden kontrakt, og hvor de faktiske løn- og arbejdsvilkår ligger langt under sædvanlige danske løn- og arbejdsvilkår¹⁶. I de situationer opstår der et ulige forhold mellem ”formidleren” af arbejde og den udenlandske arbejdstager i forhold til de rettigheder og pligter, som følger af at

14) Se bilag 2.

15) Se bilag 2.

16) [Menneskehandel i Danmark 2020. Årsrapport \(cmm.dk\)](#)

være på det danske arbejdsmarked, og hvor de udenlandske arbejdstagere accepterer at arbejde på forringede vilkår, bl.a. fordi de står i en sårbar og usikker situation. CMM ser også en tendens til, at der anvendes særlige grupper på sociale medier (fx Facebook) til rekruttering.

Mellemmænd eller formidlere af arbejdskraft – der uden at være et vikarbureau - kan være en central faktor og drivkraft i udbredelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere, ligesom målgruppen ikke får tilstrækkelig information om regler på det danske arbejdsmarked, deres rettigheder og om deres arbejdsvilkår af de personer, der i sidste ende ansætter dem¹⁷.

Samtidig rapporteres der bl.a. fra fagbevægelsen om udfordringer med dårlige arbejdsmiljøforhold i bl.a. bygge- og anlægsbranchen, hvor brugen af såkaldt ”falske selvstændige” er udbredt. Det vil sige personer, der formelt optræder som selvstændige, men som reelt udfører lønmodtagerarbejde¹⁸.

På den baggrund vurderer arbejdsgruppen, at det er relevant at se på tiltag, som kan styrke ansvaret i forbindelse med brugen af underleverandører, identifikation af de ansatte og formidling af arbejdskraft. Det er endvidere relevant at se på tiltag i forhold til udenlandske arbejdstagers viden om regler og rettigheder på arbejdsmarkedet.

2.1.2 Boligforhold

I forbindelse med en række enkeltsager i de senere år er der kommet øget fokus på udenlandske ansattes indkvarteringsforhold, når de bor og arbejder i Danmark enten som vandrende arbejdstagere eller som udstationeret arbejdskraft. Der er desuden eksempler, hvor udenlandske arbejdstagere har boet under uacceptable forhold, hvor forholdene ikke lever op til en acceptabel dansk boligstandard, fx med hensyn til toilet- og køkkenforhold, håndvask, varme, boligareal m.v.

Som særligt omtalte i medierne kan nævnes sagerne med indkvartering af srilankanske og filippinske chauffører i containere i Padborg; rumænske byggearbejdere indkvarteret i forbindelse med byggeri i Holbæk, og indkvartering af kinesiske kokke i baglokaler i tilknytning til restauranten.

I forbindelse med COVID-19 er der desuden kommet et yderligere fokus på ansattes indkvarteringsforhold, herunder særligt i forhold til vandrende arbejdskraft, idet det efter sundhedsmyndighedernes vurdering har betydning for sundheden og smitteforebyggelsen på den enkelte arbejdsplads og i samfundet generelt, hvordan de ansatte bor, og særligt hvis de ansatte er indkvarteret af arbejdsgiveren i samme bolig¹⁹. Således var der eksempler på smitteudbrud med covid-19 blandt udenlandske ansatte på slagterier og byggepladser, hvor de udenlandske ansatte var indkvarteret samme sted.

Imidlertid er der ikke generelle krav i lovgivningen til standarden af boligforhold, som en arbejdsgiver stiller til rådighed for sine ansatte. Dertil kommer, at der ikke er tal for eller nærmere viden

17) Se bilag 2.

18) Se bilag 2.

19) [Til dig, der har symptomer på COVID-19 \(sst.dk\)](#)

om, i hvilket omfang arbejdsgivere stiller bolig til rådighed for ansatte på det danske arbejdsmarked, eller generel og samlet viden om standarden af boligforholdene, bortset fra rækken af enkelt-sager, som nævnt ovenfor. Der er heller ikke viden om, i hvilket omfang kollektive overenskomster indeholder bestemmelser om kvaliteten af ansattes indkvarteringsforhold, når arbejdsgiver stiller bolig til rådighed.

Arbejdsgruppen har derfor fundet det relevant at se nærmere på, om der skal indføres krav til indkvartering, når arbejdsgiver stiller bolig til rådighed for ansatte og om der i den forbindelse skal være et myndighedstilsyn.

2.1.3 Håndhævelse af lønmodtagerrettigheder

Sårbare udenlandske arbejdstagers muligheder for at gøre rettigheder gældende kan være en væsentlig barriere i forhold til at standse udnyttelsen og fx at gøre et lønkrav gældende mod arbejdsgiveren. Dertil kommer, at gruppen af sårbare udenlandske arbejdstagere, der er udsat for grov udnyttelse eller social dumping, ofte har begrænset viden om regler og rettigheder på det danske arbejdsmarked.

Forskningen peger på, at målgruppen er underlagt et meget ulige magtforhold til deres arbejdsgiver eller mellemmand/vikarbureau, hvilket får dem til at acceptere urimelige vilkår og udsætte sig selv for fare. Forskningen tyder desuden på, at brancher med stor andel af sårbare udenlandske arbejdstagere har en lav grad af organisering, og at kollektive overenskomster og kontakt til de faglige organisationer modvirker sårbart arbejde; Investering af ressourcer, herunder især tid, varige kollektive overenskomstordninger, tilstedeværelse samt repræsentation på arbejdspladserne kan forbedre organiseringen af arbejdstagere²⁰.

Arbejdsgruppen bemærker, at der blandt forskere synes at være en udbredt opfattelse af, at de eksisterende tilbud til sårbare udenlandske arbejdstagere i nogen til mindre grad vurderes som værende de rigtige²¹. En anden konklusion er, at målgruppen i mindre grad vurderes at kunne få hjælp fra hhv. det offentlige, private aktører og faglige organisationer, og at deres kendskab til muligheder for hjælp vurderes lavt²². Der er altså en misforhold mellem de tilbud, der er til rådighed, og målgruppens muligheder for at tage imod dem.

2.2 Gældende regler – indsats og ordninger i andre lande

2.2.1 Rekruttering og brug af underleverandører

I Danmark er der ikke lovgivning om rekrutterings- og vikarbureauers virke, fx med krav om registrering, godkendelse eller autorisation, garantier eller tilsyn. Der er således ikke regler om ansvaret for en jobformidler eller et rekrutteringsbureau, når en person får formidlet et job hos

20) Se bilag 2.

21) Se bilag 2.

22) Se bilag 2.

en arbejdsgiver. Derimod er der lovgivning om vikarers retsstilling, når vikarer udsendes af et vikarbureau til en brugervirksomhed.

Vikarloven, som er en implementering af EU-direktiv 2008/104/EF om vikararbejde, fastlægger retsstillingen for både danske og udenlandske vikarer, som udsendes til en dansk brugervirksomhed. Loven har til formål at sikre vikarer betryggende vilkår i forbindelse med, at de udsendes til brugervirksomheder af et vikarbureau, samt at forbedre kvaliteten af og fastsætte passende rammer for vikararbejde. Loven begrænser ikke brugen af vikarer, men sikrer vikarer ligebehandling med de ansatte på brugervirksomheder med hensyn til en række ansættelsesvilkår.

Loven finder alene anvendelse i forhold til udsendelse af vikarer fra et vikarbureau, hvor vikaren er ansat i vikarbureauet, men omfatter ikke udleje eller udlån af arbejdskraft fra en virksomhed til en anden, formidling af arbejde, rekrutteringsvirksomhed m.v.

Der findes heller ikke regulering af, i hvilket omfang, virksomheder må gøre brug af underleverandører og deres ansatte til at udføre en opgave, og derfor er såkaldte leverandørkæder, fx i forbindelse med større byggeopgaver og serviceopgaver, helt almindelig praksis.

Det er ligeledes almindelig praksis, at den enkelte arbejdsgiver i en leverandørkæde hæfter i forhold til egne ansatte, fx i forbindelse med manglende udbetaling af løn eller opfyldelse af andre vilkår, som er aftalt i forbindelse med ansættelsen, herunder evt. lønkrav efter en indgået overenskomst.

Der er således ikke, hverken i lovgivningen eller generelt i overenskomstsyste­met, regler om kædeansvar, hvor en virksomhed hæfter for forpligtelser, som påhviler en 3. mand – fx krav fra de ansatte mod en underleverandør, som virksomheden har entret med som led i en større opgave.

Et kædeansvar for en underleverandør (3. mands) overtrædelse af lovgivningen er en fravigelse af udgangspunktet i dansk ret om, at det alene er den eller de ansvarlige for overtrædelsen, som hæfter for krav som følge af overtrædelsen.

Man har i Danmark valgt ikke at have et lovbestemt kædeansvar fx i forhold til løn med henvisning til, at det vil bryde med praksis på det danske arbejdsmarked, hvor en arbejdsgiver alene hæfter i forhold til sine egne ansatte. Det vil desuden bryde med den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor regulering af løn og håndhævelse af lønkrav er et anliggende for arbejdsmarkedets parter, og hvor det er muligt at aftale kædeansvar i forbindelse med overenskomstforhandlinger.

I forhold til hvervgivere²³ for udenlandske virksomheder med anmeldelsespligt til Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT) gælder det særlige inden for brancherne bygge og anlæg, landbrug, skovbrug, gartneri, havearbejde eller rengøring, at den udenlandske virksomhed senest samtidig med, at tjenesteydelsen påbegyndes, skal give dokumentation til hvervgiver for, at korrekt anmeldelse er foretaget til RUT. Se desuden mere om RUT i forhold til krav til udenlandske tjenesteydere (udenlandske virksomheder, der udfører arbejde i Danmark) i kapitel 3 og 4.

23) En hvervgiver er en virksomhed eller en privatperson, der indgår en aftale med en virksomhed om at få udført en eller flere arbejdsopgaver.

Modtager en hvergiver inden for de nævnte brancher ikke denne dokumentation, skal hvergiveren senest 3 dage efter, at tjenesteydelsen er påbegyndt, rette henvendelse til Arbejdstilsynet. Det samme gælder, hvis oplysninger om sted for levering af tjenesteydelsen eller dato for påbegyndelse og afslutning af tjenesteydelsen er mangelfulde eller forkerte.

Hvergiverpligten blev indført med en ændring af udstationeringsloven i 2010²⁴ og skulle sikre en højere efterlevelse af anmeldelsespligten til RUT blandt udenlandske tjenesteydere. Det var erfaringen, at de gældende regler ikke virkede godt nok, idet en række udenlandske tjenesteydere ikke overholdt anmeldelsespligten til RUT.

Hvergiverpligtens bagvedliggende formål er at sikre, at der sker anmeldelse til RUT, således at myndighederne kan føre et effektivt og målrettet tilsyn med, om også udenlandske virksomheder og deres ansatte overholder f.eks. arbejdsmiljølovgivningen og skatte- og afgiftslovgivningen.

Manglende overholdelse af hvergiverpligten kan straffes med bøde. Det fremgår dog af lovbestemmelserne, at det forudsættes, at for private, ikke-erhvervsdrivende hvergivere, der ikke er vant til at indgå kontrakter, vil manglende opfyldelse af hvergiverpligten i førstegangstilfælde som udgangspunkt ikke blive påtalt.

Har den udenlandske tjenesteyder foretaget korrekt anmeldelse til RUT, straffes overtrædelser af hvergiverpligten ikke. Dette skyldes, at bestemmelserne har til formål at motivere den udenlandske tjenesteyder og hvergiveren til at sikre tjenesteyderens registrering i RUT. Når en udenlandsk tjenesteyder har overholdt anmeldelsespligten ved at anmelde sig korrekt til RUT, er det primære formål opnået.

Arbejdstilsynet fører tilsyn med, at udenlandske virksomheder overholder de danske arbejdsmiljøregler, og at de har anmeldt sig korrekt i RUT (se mere herom i kapitel 3). Det sker både i forbindelse med myndighedernes fællesaktioner og Arbejdstilsynets daglige kontrol med udenlandske virksomheder. Når Arbejdstilsynets tilsynsførende er ude på tilsyn på arbejdspladser og bl.a. taler med ansatte, stiller Arbejdstilsynet en række spørgsmål, som tager udgangspunkt i arbejdsmiljøloven. Arbejdstilsynet spørger, om de ansattes navne på baggrund af Arbejdstilsynets generelle hjemmel til at anmode om alle oplysninger, der er nødvendige for udførelse af tilsynets virksomhed.

Styrelsen for Rekruttering og Integration (SIRI) som udsteder arbejds- og opholdstilladelser har ikke udgående kontrol eller beføjelse til at stille spørgsmål vedrørende legitimation.

2.2.2 Boligforhold

Arbejdsmiljølovgivningen indeholder regler med krav til arbejdet og krav til de velfærdsfaciliteter (fx toilet og spiseplads), der skal være til rådighed i forbindelse med arbejdet. Arbejdsmiljølovgivningens krav til velfærdsfaciliteter gælder kun, hvor arbejdet udføres for en arbejdsgiver, og arbejdsmiljølovgivningens krav til velfærdsfaciliteter gælder kun i forbindelse med arbejdet. Det er derfor ikke reguleret af arbejdsmiljøloven, om eller hvordan arbejdsgiveren skal sørge for de ansattes overnatning uden for arbejdstiden.

24) Lov nr. 509 af 19. maj 2010.

Arbejds miljølovgivningen indeholder dog visse bestemmelser om sovepladser og overnatning i forbindelse med bygge- og anlægsarbejde.

- En pligt for arbejdsgiveren til at stille sovepladser til rådighed, som har betydning, hvis der udføres bygge- og anlægsarbejde, og byggepladsen har en sådan afsides beliggenhed, at det kan være vanskeligt eller umuligt for de ansatte at komme væk derfra efter arbejdstids ophør, og at der derfor må træffes særlige foranstaltninger i forhold til overnatning. Bestemmelsen har som følge af Danmarks forholdsvis beskedne arealmæssige udstrækning kun mindre betydning, men det kunne fx være relevant, hvor der i Danmark udføres bygge- og anlægsarbejde på en mindre tilgængelig ø.
- Krav til indretning af overnatningsfaciliteter hvor der udføres tjeneste med tilladelse til at sove. Tjeneste med tilladelse til at sove handler om opgaver, hvor der er tilladelse til at sove på arbejdsstedet, men hvor man kan kaldes på arbejde, hvis/når der opstår arbejdsopgaver. Sådant en bestemmelse gælder både ved arbejde, der udføres på faste arbejdssteder og ved udførelse af bygge- og anlægsarbejde.

Arbejdstilsynet har ikke kendskab til eksempler på byggepladser, hvor der har været tale om tjeneste med tilladelse til at sove. Det er kommunen, der skal give tilladelse til overnatning på byggepladser. Derimod er der en række eksempler på faste arbejdssteder, hvor det er aktuelt, fx for brandfolk og læger, der har nattevagt på en brandstation eller et hospital.

Der er derudover særlige regler på transportområdet, hvor chaufførens ugentlige hvil ikke må tilbringes i køretøjet. Når chaufførerne skal holde weekendhvil uden for køretøjet, skal virksomhederne bl.a. betale for chaufførernes indkvartering.

Lov om visse arbejdsforhold i landbruget m.v. (medhjælperloven) vedrører retsforholdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere, der mod løn udfører husligt arbejde eller landbrugsarbejde, og som får enten kost og logi eller kost alene hos arbejdsgiveren som en del af lønnen.

Medhjælperloven indeholder bl.a. en generel bestemmelse med krav om, at arbejdsgiveren skal sørge for gode og tidssvarende boligforhold, herunder sørge for rent sengelinned og håndklæder. Desuden skal arbejdsgiveren sørge for forsikring af arbejdstageres ejendele på et niveau, der svarer til en almindelig familieforsikring. Medhjælperloven finder også anvendelse i forhold til udstationerede arbejdstagere til Danmark, hvis der er tale om husligt arbejde eller landbrugsarbejde.

Der er desuden en række offentligretlige krav om, at en bygning skal være godkendt til beboelse efter reglerne i byggerlovgivningen. Reglerne finder anvendelse i forhold til ejeren af en bygning, herunder hvis arbejdsgiveren er ejer af den bygning, som arbejdsgiveren stiller til rådighed for sine ansatte.

Hvis myndighederne i forbindelse med tilsyn bliver opmærksom på eller får mistanke om, at der foregår indkvartering i bygninger eller på lokaliteter som fx rasteplasser, som ikke er godkendt til formålet, skal der ske underretning til den pågældende kommune eller til politiet.

Med enkelte undtagelser, jf. ovenfor, er der dermed ikke en generel lovgivning i Danmark med krav til de boligforhold, som en arbejdsgiver stiller til rådighed for sine ansatte. Derimod kan ansattes indkvartering, herunder kvaliteten heraf, være reguleret i de kollektive overenskomster.

Arbejdsgivere er således ikke efter lovgivningen pålagt generelle pligter i forhold til kvaliteten og indretningen af den bolig, som en arbejdsgiver stiller til rådighed for sine ansatte. Ligeledes er der ikke en myndighed, som fører et generelt tilsyn med, om boligforholdene for ansatte opfylder en acceptabel standard.

Myndighedernes rolle

Arbejdstilsynet fører tilsyn med, at arbejde udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt, og at arbejdsmiljølovgivningen overholdes. Arbejdstilsynet har ikke kompetence til at føre tilsyn med og håndhæve forhold, der ligger uden for arbejdsmiljølovgivningen, herunder ansattes indkvarteringsforhold uden for arbejdstiden.

Arbejdstilsynet og Skattestyrelsen indberetter til kommunerne, hvis de i forbindelse med tilsyn på arbejdspladserne bliver opmærksom på, at der overnattes under meget ringe forhold, eller Arbejdstilsynet møder usle/uhumske boligforhold for de ansatte på eller i nærheden af arbejdsstedet.

Kommunen bestemmer, om der må ske overnatning på en bestemt byggeplads. Arbejdstilsynet kontrollerer kun overnatningsfaciliteter, hvis de er etableret efter de nævnte bestemmelser. Hvis overnatningen sker i anden sammenhæng, fx i de ansattes fritid, indeholder arbejdsmiljølovgivningen ikke regler for overnatningen, og Arbejdstilsynet har dermed ikke myndighed i forhold til indkvarteringen.

Arbejdsmiljølovgivningen finder også anvendelse i forhold til udstationerede virksomheder og udstationerede arbejdstagere til Danmark.

Kommunernes generelle tilsynsindsats ift. boligens tilstand er hjemlet i byfornyelseslovens § 75. Kommunerne fører tilsyn med, at bygninger, der benyttes til beboelse eller ophold ikke udgør en sundheds- eller brandfare. Tilsynet skal føres, når en bygning ved dens indretning, beliggenhed eller andre forhold vurderes at kunne være sundheds- og brandfarlige.

Tilsynsforpligtelsen gælder alle lokaliteter, som faktisk anvendes til bolig eller ophold uanset ejerforhold. Der er brede rammer for, at kommunen kan beslutte at gennemføre en besigtigelse af en bolig, men tilsynet skal være begrundet i bygningsmæssige forhold. Kommunen kan dog på baggrund af konkret mistanke om, at personer bor på meget lidt plads (brandfare) eller under uhumske forhold beslutte, at der skal føres tilsyn med bygningen.

Midlertidig lov om corona-sikre boligforhold

I forbindelse med COVID-19 pandemien er der midlertidigt indført regler med krav om, at arbejdsgivere, som stiller bolig til rådighed for sine ansatte, skal sikre en række mindstekrav til boligens indretning og rengøring m.v., med det formål at forebygge smitte med COVID-19. Kravene er baseret på de anbefalinger og retningslinjer, som Sundhedsstyrelsen har udarbejdet om forebyggelse af smittespredning med COVID-19 blandt ansatte, som er indkvarteret af arbejdsgiveren.

Efter loven skal en arbejdsgiver bl.a. sikre, at boligen opfylder krav om, at toilet- og badefaciliteter samt spise- og køkkenfaciliteter skal være til rådighed for beboerne; det skal være muligt at holde mindst 1 meters fysisk afstand mellem beboerne på alle tidspunkter, og boligen skal være indrettet således, at den enkelte beboer har mindst 4 m² til rådighed ved ophold sammen i fælles

beboelses- og opholdsrum; synlig oversigt med instruks i rengøring og hygiejneregler; boligens indretning skal sikre gode hygiejniske forhold med mulighed for hyppig, effektiv rengøring samt personlig hygiejne; mulighed for egen opbevaring af personlige ejendele, samt egen seng til den enkelte beboer.

Arbejdsgiver skal udarbejde en plan for smitteforebyggelsen i boligerne, og planen skal være til rådighed på arbejdspladsen, så Arbejdstilsynet kan føre tilsyn med planen. Hvis Arbejdstilsynet konstaterer, at planen ikke er udarbejdet eller er mangelfuld, får arbejdsgiveren et påbud om at udarbejde en fyldestgørende plan og samtidig underrettes bopælskommunen med henblik på at foretage tilsyn i boligen.

Kommunen har hjemmel til at føre tilsyn med de konkrete boligforhold; til at påbyde arbejdsgiveren at bringe boligforholdene i overensstemmelse med de fastsatte minimumskriterier, og til at påbyde, at arbejdsgiveren genhuser de ansatte, hvis de påbudte foranstaltninger ikke umiddelbart kan gennemføres, og det findes nødvendigt. Manglende opfyldelse af krav kan medføre påbud fra kommunen om, at forholdene straks bringes i orden, evt. med tilbud om genhusning. Hvis påbud fra kommunen ikke efterkommes, kan arbejdsgiveren straffes med bøde.

Loven blev vedtaget den 2. februar 2021 med udløb den 1. juli 2021. På baggrund af den fortsatte smitterisiko er loven blevet forlænget til den 1. november 2021.

Arbejdstilsynet har siden den 15. februar 2021 ført tilsyn med, om arbejdsgivere efterlever reglerne om forebyggelse af coronasmitte, når arbejdsgivere stiller bolig til rådighed for ansatte.

Arbejdstilsynet har i perioden fra den 15. februar 2021 til den 1. juli 2021 givet i alt 198 reaktioner vedrørende boligforhold mht. manglende/mangelfuld plan for indkvarteringen. Reaktionen fordeles sig med 133 reaktioner til danske virksomheder og 65 til udenlandske virksomheder, og en stor del af påbuddene gives til virksomheder inden for bygge- og anlægsbranchen. Arbejdstilsynet har i samme periode sendt 184 indberetninger om boligforhold til kommunerne. Antallet af indberetninger om boligforhold er lidt højere end antallet af reaktioner om boligforhold. Dette kan fx skyldes, at Arbejdstilsynet underretter kommunerne, hvis det vurderes, at der er grundlag for det, og ikke kun ved påbud om manglende eller mangelfuld plan.

Arbejdstilsynets foreløbige indtryk fra tilsynene – baseret på oplevelser og erfaringer fra tilsynsbesøgene – er, at større virksomheder inden for bygge- og anlægsbranchen kender boligkravene eller får hurtigt styr på dem. Det er også erfaringen, at mange små og mellemstore virksomheder stadig ikke kender de nye krav til boliger.

Der er virksomheder, som undrer sig over, at Arbejdstilsynet kan/skal spørge ind til private boligforhold.

KL har foretaget en rundspørge blandt kommunerne om de aktiviteter, der følger af Lov om forebyggelse af smitte med COVID-19 når arbejdsgivere stiller bolig til rådighed for ansatte.

Ultimo april 2021 har 40 kommuner meldt tilbage til KL om status. 19 af de 40 kommuner, der har svaret på KL's rundspørge, har modtaget henvendelser fra Arbejdstilsynet om i alt 32 sager. På den baggrund har kommunerne i ultimo april 2021 gennemført 11 boligtilsyn, hvilket har medført i alt fire påbud på baggrund af manglende skiltning om det maksimale antal personer, manglende synlig plan for rengøring, manglende afstandsmarkeringer og håndspnit.

Kommunerne har haft praktiske udfordringer i forbindelse med forberedelse eller afvikling af tilsyn, fx på grund af manglende adresse- og kontaktoplysninger, samt behov for yderligere oplysninger fra Arbejdstilsynet, fx baggrunden for Arbejdstilsynets underretning (dvs. en manglende plan). Arbejdstilsynet har på den baggrund haft ekstra fokus på, at adresser m.v. fremgår tydeligt af underretningerne.

Andre landes erfaringer

Arbejdsgruppen har for at indhente inspiration, set på ordninger i andre lande, som også har regler om boligforhold.

Norge

Den danske ambassade i Norge oplyser, at den norske arbejdsmiljølov indeholder bestemmelser om, at indkvartering, som arbejdsgiver stiller til rådighed for arbejdstager, skal være forsvarlig indrettet, ordentligt vedligeholdt og indrettet. Eventuelle husordensregler skal fastsættes i samråd med repræsentanter for de ansatte. Der er desuden hjemmel til at fastsætte nærmere bestemmelser om gennemførelse af kravene.

De centrale elementer i den norske ordning består blandt andet af krav til boligens størrelse, indretning og hensyn til brandsikkerhed. Desuden skal boligens standard være i tråd med den teknologiske og sociale samfundsudvikling. Boligen skal have tilfredsstillende ventilation, og der må ikke være svamp, råd eller fugtskader.

Indkvartering i arbejdslokaler eller på arbejdspladsen accepteres ikke, og boligen skal være godkendt efter bygningslovgivningen.

De konkrete krav til boligen er i udgangspunktet bl.a. følgende:

- Eget soverum med vindue, som kan åbnes.
- Opholdsrum med stole, sofa og TV. Hvis soverum er stort, kan krav om areal til rekreation varetages i soverummet. Hvis soverummet er lille, kan der være krav om separat opholdsrum.
- Adgang til bad og toilet. Et toilet og bad, som kan låses, pr. 4-5 beboere.
- Vaskerum med vaskemaskine og mulighed for at tørre tøj.
- Krav til køkkenfaciliteter og mulighed for at lave og opbevare mad, spiseplads, spisebord og stole.
- Krav til garderobe og opbevaring af tøj.
- Krav til rengøring.

Den norske ordning indebærer desuden, at det norske Arbejdstilsyn fører tilsyn med ansattes indkvartering, som er stillet til rådighed af arbejdsgiveren. Det vil sige tilsyn med, om kravene til indkvarteringen er opfyldt. I visse tilfælde samarbejder Arbejdstilsynet med brandvæsenet og andre kommunale myndigheder.

Når det norske Arbejdstilsyn fører tilsyn med indkvarteringen, kan det enten være varslet på forhånd eller være uanmeldt. Hvis tilsynet ikke er anmeldt på forhånd, vil tilsynet forsøge at få te-

lefonisk kontakt til arbejdsgiveren. Tilsyn gennemføres i selve boligen, hvor det norske Arbejdstilsyn bl.a. fører samtaler med de ansatte og om muligt med arbejdsgiveren. Tilsynet gennemføres, uanset om arbejdsgiveren er tilstede.

Hvis en arbejdsgiver er omfattet af en overenskomst, kan der være yderligere krav til ansattes indkvartering, som håndhæves af overenskomstens parter.

Nederlandene

Den danske ambassade i Nederlandene oplyser, at den nederlandske regering arbejder for, at alle boliger, også til udenlandske arbejdstagere, lever op til standarderne i det nederlandske Building Decree, og at formålsopførte fleks-boliger er blevet certificeret som overholdende gældende kvalitetsstandarder.

For at imødegå urimeligt dårlige boligforhold fremmer den nederlandske regering partnerskaber mellem offentlige og private parter i muligt omfang. Med en national aftale fra 2012 er der oprettet en forening for standardisering af fleksible boliger (SNF), der bl.a. udfører inspektioner og certificeringer for denne type bolig. Pt. udfører SNF ad hoc inspektioner og fra 2021 sigtes mod inspektion af alle certificerede boliger.

Hvis en bolig har fået et certifikat, må en arbejdsgiver tilbageholde maksimalt 25 pct. af den lovpligtige minimumsløn til at dække boligomkostninger. SNF stiller ifm. deres certificering desuden krav til boligens størrelse: Mindst 10 kvadratmeter når der er tale om midlertidige boliger og mindst 12 kvadratmeter ved mere permanent beboelse.

Den nederlandske regering arbejder sammen med alle involverede parter ift. problemstillingen, og om hvordan situationen kan forbedres. Det er både regionale og kommunale myndigheder, arbejdsgiverne, fagforeningerne, internationale partnere, ngo'er og andre private parter.

For eksempel findes der lovpligtige kvalitetskrav ift. boliger. Det er op til de regionale og kommunale myndigheder i samarbejde med arbejdsgiverne at sikre, at der eksisterer et tilstrækkeligt antal boliger, der også lever op til kvalitetskravene.

UK

Den danske ambassade i UK oplyser, at der i tilfælde, hvor arbejdsgiver tilbyder indkvartering, er en række standarder, som skal overholdes: Indkvarteringen skal være sikker og beboelig; der må ikke være sanitære problemer, og gas- og el installationer skal være forsvarlige. Hvis indkvarteringen skal huse flere personer, skal den være godkendt hertil af de lokale myndigheder. Tilbydes indkvartering, og eventuelt andre ydelser såsom fortæring, kan arbejdstagerene trækkes i løn til under den lovlige mindsteløn. Fradrag i lønnen skal imidlertid være rimelige, og der er grænser for anerkendte fradrag.

Irland

Den danske ambassade i Irland oplyser, at corona-krisen med klyngeudbrud har sat fokus på slagterier og kødforarbejdning med mange udenlandske medarbejdere, som lever i trang og uhygiejnisk indkvartering. Ofte bor disse i såkaldte "direct provisions", hvilket ambassaden oplyser er en form for flygtningecentre med midlertidigt tildelte boliger i typisk caravans med trange indkvarteringsforhold, hvor smitten nemt breder sig.

2.2.4 Håndhævelse af lønmodtagerrettigheder

På det danske arbejdsmarked er løn og arbejdstid først og fremmest reguleret i kollektive overenskomster eller individuelle ansættelsesaftaler mellem arbejdsgiver og ansatte. Får arbejdstageren en lavere løn end aftalt eller arbejder mere end aftalt, er det op til arbejdstageren selv eller dennes faglige organisation at rejse en sag. Det følger af den danske arbejdsmarkedsmodel.

Når arbejdstagerens arbejde er dækket af en kollektiv overenskomst, påser overenskomstens parter overholdelsen af overenskomsten, eventuelt ved at der rejses en sag i det fagretlige system. Agter den faglige organisation, der er part i overenskomsten, ikke at rejse sagen fagretligt, kan arbejdstageren anlægge sag ved de almindelige domstole om påståede løntilgodehavender m.v.

På det ikke-overenskomstdækkede område er håndhævelsen af lønvilkår og arbejdstid også overladt til den enkelte arbejdstager og dennes eventuelle faglige organisation, som kan agere bl.a. ved de almindelige domstole på vegne af et medlem.

Er arbejdstageren ikke organiseret i en faglig organisation, er arbejdstageren henvist til at gøre sine rettigheder gældende på egen hånd, eventuelt med bistand fra en advokat eller retshjælp. Uorganiserede udenlandske arbejdstagere står således ofte alene med at gøre deres rettigheder gældende.

Der er gennem de senere år gennemført en række forebyggende indsatser, blandt andet har Arbejdstilsynet kontinuerligt arbejdet med at forbedre informationsindsatsen i forhold til udenlandsk arbejdskraft. Det er imidlertid en fortsat udfordring for indsatsen, at målgruppen kan være vanskelig at nå via traditionelle kanaler, samtidig med at sprogforskelle kan udgøre yderligere en udfordring.

Webstedet www.workplacedenmark.dk er i medfør af den EU-retlige regulering på udstationeringsområdet etableret som centralt websted for information om bl.a. løn- og arbejdsvilkår. Formålet med det centrale websted er at oplyse udenlandske virksomheder og arbejdstagere om de regler, herunder regler om løn og arbejdsvilkår, som skal overholdes i forbindelse med udstationering af arbejdstagere til Danmark. Websitet blev lanceret juni 2016 og fungerer som en samlet indgang til relevante oplysninger om den danske arbejdsmarkedsmodel, løn- og ansættelsesvilkår, arbejdsmiljø, skatteforhold m.v.

Formålet med webstedet er at sikre, at udenlandske virksomheder og arbejdstagere nemmere kan sætte sig ind i og leve op til dansk lovgivning. Hjemmesiden er oversat til engelsk, tysk og polsk, og enkelte sider findes på litauisk, rumænsk, russisk, italiensk, spansk og portugisisk. Desuden er der en indbygget funktion på websitet, der giver mulighed for at Google-oversætte informationen.

2.3 Arbejdsgruppens overvejelser om konkrete tiltag

2.3.1 Rekruttering og brug af underleverandører

Det har tidligere været overvejet, om der skulle indføres lovbestemt kædeansvar for bygherre eller hovedentreprenør i tilfælde af, at en underleverandør ikke opfylder sine forpligtelser i forhold til ansatte eller offentlige myndigheder.

Imidlertid har et generelt lovbestemt kædeansvar hidtil været afvist af en række principielle grunde.

For det første er et kædeansvar for en underleverandør (3. mands) overtrædelse af lovgivningen en fravigelse af udgangspunktet i dansk ret om, at det alene er den eller de ansvarlige for overtrædelsen, som hæfter for krav som følge af overtrædelsen.

For det andet vil lovbestemt kædeansvar i forhold til løn bryde med praksis på det danske arbejdsmarked, hvor en arbejdsgiver alene hæfter i forhold til sine egne ansatte. Det vil desuden bryde med den danske arbejdsmarkedsmodel, hvor regulering af løn og håndhævelse af lønkrav er et anliggende for arbejdsmarkedets parter.

DA og LO (nu FH) har tidligere i en fælles erklæring om den danske arbejdsmarkedsmodel på det private arbejdsmarked fra 2. september 2015 tilkendegivet, at det ikke er foreneligt med den danske model at lovgive om kædeansvar.

Som et alternativ til lovgivning om kædeansvar og et forbud mod eller begrænsning af leverandørkæder kan det overvejes at iværksætte andre tiltag, som kan skærpe fokus på virksomheders brug af underleverandører.

Det kan fx være med krav om registrering af leverandører og dennes underleverandører osv. i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT), underretning af hvervgiveren om, hvilke virksomheder som arbejder på en entreprise eller oplysning om udstationering fra 3. lande med upload af udstedt arbejdstilladelse fra afsenderlandet.

Desuden kan det overvejes at skærpe fokus på virksomheders brug af underentreprenører, som gentagne gange ikke overholder lovgivningen om brug af udenlandsk arbejdskraft, eller som gentagne gange ikke overholder arbejdsretlige forpligtelser, fx ved at gøre oplysninger herom offentlig tilgængelige. Der skal desuden overvejes tiltag i den situation, hvor udenlandske arbejdstagere kommer til Danmark på et usikkert grundlag pga. mellemænd, rekrutteringsbureauer eller vikarbureauer, og hvor placering af arbejdsgiveransvaret er uklart.

Det skal undersøges, om RUT kan forbedres i forhold til personer, der går igen som underleverandører til den samme virksomhed. Det er arbejdsgruppens vurdering, at dette bl.a. vil kunne understøtte indsatsen mod falske selvstændige.

Arbejdsgruppen foreslår, at der ses på et lovkrav om, at arbejdsgiveren skal sørge for, at de ansatte efter anmodning fra Arbejdstilsynet og SIRI fremviser identifikationspapirer.

En sådan forpligtelse vil betyde, at de tilsynsførende har bedre muligheder for at verificere, at de ansatte er dem, som de giver udtryk for at være. På den baggrund kan de tilsynsførende kontrol-

lere, at oplysninger angivet i RUT er korrekte i henhold til, hvem der arbejder på tjenesteydelsen. Det vil bl.a. gøre det nemmere iht. underretning af andre myndigheder.

Tiltag om øget transparens om leverandørkæder og fremvisning af identifikationspapirer vil skulle drøftes og evt. gennemføres i samarbejde med arbejdsmarkedets parter, ligesom EU-rettens rammer herfor i forhold til udstationerende virksomheder skal overvejes, jf. også arbejdsgruppens forslag om dialog med EU-Kommissionen i kapitel 4.

2.3.2 Boligforhold

Selvom myndighederne ikke har tal for, i hvilket omfang arbejdsgivere stiller bolig til rådighed for ansatte, og heller ikke har en samlet viden om standarden af de boligforhold, som stilles til rådighed, så viser en række konkrete sager, at der mangler effektive værktøjer til at ansvarliggøre de arbejdsgivere, som indkvarterer ansatte under uacceptable forhold. Her kan generelle minimumskrav i lovgivningen vedrørende ansattes indkvarteringsforhold være et relevant tiltag – på samme måde, som der også i lovgivningen stilles krav til arbejdsgiveren om at sikre en række velfærdsfaciliteter i forbindelse med udførelse af arbejdet.

Nedenfor skitseres en række mulige generelle krav til de boligforhold, som arbejdsgiver stiller til rådighed for sine ansatte. Formålet er at sikre, at ansatte bor under ordentlige og tidssvarende forhold, når de indkvarteres af deres arbejdsgiver ved arbejde i Danmark. Kravene kan indføres på flere måder og med en kombination af en eller flere elementer af nedenstående. Desuden kan det overvejes, om elementer og erfaringerne fra den midlertidige lov om corona-sikre boligforhold kan indgå.

Det kan overvejes at fastsætte nogle generelle lovkrav vedrørende de boligforhold, som arbejdsgiver stiller til rådighed for sine ansatte, som finder anvendelse, hvis arbejdsgiveren ikke er omfattet af en overenskomst indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter, som indeholder bestemmelser, som sikrer de ansatte tidssvarende og ordnede indkvarteringsforhold. At lovgivning gøres deklaratorisk i forhold til partsaftaler indgået på et vist niveau kendes inden for den ansættelsesretlige og arbejdsmiljøretlige regulering.

Arbejdsgruppen foreslår at det overvejes, om der fx i lovgivningen (enten i gældende relevant lovgivning eller ny særlov) stilles krav om, at en arbejdsgiver, som stiller bolig til rådighed for sine ansatte, skal sikre gode og tidssvarende boligforhold – eventuel med en formulering som i medhjælperloven, jf. afsnit ovenfor. Det generelle krav i lovgivningen om gode og tidssvarende boligforhold kan konkretiseres ved bekendtgørelse. Kravene kan fx omfatte krav om toiletforhold, vand, varme og elektricitet og øvrige sædvanlige velfærdsforanstaltninger.

Kravene til boligen har til formål at sikre en sædvanlig og tidssvarende bolig, som også skal være vedligeholdt, opfylde reglerne om brandsikkerhed, samt være uden råd- og fugtskader. De konkrete minimumskrav kan fastsættes nærmere ved bekendtgørelse og kan indeholde en række minimumskrav bl.a. om soverum, adgang til bad og toilet, adgang til køkkenfaciliteter, krav om rengøring og adgang til øvrige faciliteter såsom tøjvask. Nedenfor angives forslag til en mulig konkretisering af minimumskrav, som eventuelt kan gradueres afhængig af, om indkvarteringen er kortvarig (fx 1 uge) eller af længere varighed:

- **Soverum**

Hver arbejdstager skal have et aflåseligt soverum, herunderfastsættes krav til minimumsareal. Soverummet skal indrettes med seng, stol og bord. Der skal sikres elektricitet, regulering af temperatur, dagslys, frisk luft.

- **Bad og toilet**

Hver arbejdstager skal enten have eget toilet og bad eller adgang til bad og toilet, som kan låses, og som maksimalt må deles af 4-5 beboere.

- **Køkken**

Hver arbejdstager skal have adgang til køkken med rindende vand og køleskab, hvor der er plads nok til madlavning, opbevaring af egne madvarer, spiseplads, spisebord og stole. Arbejdstagere skal kunne tilberede varm mad (det vil sige, at der ikke kun må være adgang til en mikrobølgeovn).

- **Rengøring**

Der skal være krav til arbejdsgiveren om at sikre instruktion i, at boligen bliver rengjort jævnlige og effektivt.

- **Øvrige forhold**

Hver arbejdstager skal have adgang til at vaske og tørre tøj samt eventuelt adgang til internettet.

Hvis der indføres nye materielle lovkrav til boliger, som arbejdsgiver stiller til rådighed for ansatte, skal det samtidig overvejes, om en forvaltningsmyndighed skal føre tilsyn med de nye regler.

Det er muligt at indføre nye materielle regler med krav til boligen uden samtidig at indføre et myndighedstilsyn. Det kendes bl.a. fra den almindelige ansættelsesretlige regulering, hvor arbejdstageren selv – eventuelt med bistand fra sin fagforening eller en advokat – må håndhæve sine rettigheder og gør krav gældende, fx ved at indbringe en sag for de almindelige domstole.

Hvis man vælger at skærpe kravene til de boligforhold, som arbejdsgiver stiller til rådighed, ud fra et offentligretligt hensyn, taler det imidlertid for, at der etableres en model for et myndighedstilsyn, eventuelt målrettet risikobrancher.

Tilsyn med boligforhold er principielt, idet det vedrører private forhold. Det følger af grundlovens § 72, at boligen er ukrænkelig. Husundersøgelse, beslaglæggelse og undersøgelse af breve og andre papirer samt brud på post-, telegraf- og telefonhemmeligheden må, hvor ingen lov hjemler en særegen undtagelse, alene ske efter en retskendelse.

En tilsynsmodel, der indebærer, at myndigheder uden retskendelse skal kunne føre tilsyn med boliger, som ansatte får stillet til rådighed som led i deres ansættelse, vil således forudsætte, at indgrebet har hjemmel i lovgivningen, herunder at det fremgår af loven, at indgrebet kan gennemføres uden en forudgående retskendelse. Indgrebet vil ligeledes skulle foretages under iagttagelse af reglerne i lov om retssikkerhed ved forvaltningens anvendelse af tvangsindgreb og oplysningspligter (retssikkerhedsloven).

Opgaven med at varetage et myndighedstilsyn med de boligforhold, som en arbejdsgiver stiller til rådighed for ansatte, kan varetages fx af kommunerne eller af en statslig forvaltningsmyndighed

– eller som en delt tilsynsopgave i lighed med den midlertidige lov om corona-sikre boligforhold, hvor i dette tilfælde Arbejdstilsynet fører tilsyn på arbejdspladsen med den udarbejdede plan for indkvarteringen, og bopælskommunen fører tilsyn med selve boligen.

Erfaringerne med den midlertidige lov om corona-sikre boligforhold er foreløbige meget sparsomme og henset til, at loven forventes forlænget til 1. november 2021, afventer man den endelige erfaringsindsamling fra indsatsen i forhold til at kunne konkludere, om det er hensigtsmæssigt med en delt tilsynsopgave mellem to myndigheder (fx kommunerne og en statslig forvaltningsmyndighed).

Hvis erfaringsopsamlingen viser, at det ikke er hensigtsmæssigt med en delt tilsynsopgave, vil det være nærliggende at placere en samlet tilsynsopgave hos én myndighed (enten centralt eller decentralt), som det er tilfældet i Norge.

Tilsynsopgaven kan evt. omfatte følgende elementer:

- Ved tilsyn på arbejdspladsen spørges der ind til, om de ansatte får stillet bolig til rådighed af arbejdsgiveren.
- I lighed med COVID-boligloven kan der indføres krav om, at arbejdsgivere, som stiller bolig til rådighed for ansatte, udarbejder en plan med oplysning om boligforholdene, som kan fremvises under tilsyn på arbejdspladsen.
- Manglende/mangelfuld plan kan bruges om indikation for, om boligforholdene opfylder kravene.
- Tilsynsmyndigheden kan ud fra en risikovurdering vælge at gennemføre tilsyn i boligen. Gennemførelse af tilsyn skal varsles og i øvrigt følge de almindelige principper for gennemførelse af tvangsindgreb for myndighederne.
- Under tilsyn i boligen skal tilsynsmyndigheden kunne føre samtale med de ansatte og om muligt med arbejdsgiveren.
- Manglende overholdelse kan medføre påbud, krav om genhusning og evt. bøde.

Udover overvejelserne om materielle lovkrav til boliger, som arbejdsgiver stiller til rådighed for ansatte, og et eventuelt myndighedstilsyn med de nye regler, kan det overvejes at indføre krav om, at arbejdsgivere, herunder udstationerende arbejdsgivere, som stiller bolig til rådighed for ansatte, skal anmelde eller registrere oplysninger om de ansattes indkvartering i et register. Oplysninger om indkvarteringsforhold kan anvendes af myndighederne og vil være hensigtsmæssig i forhold til myndighedernes arbejde, hvis der etableres et myndighedstilsyn med de boligforhold, som arbejdsgiver stiller til rådighed for ansatte. Et register kan også være relevant til brug ved kontrol af arbejdstagernes skatteforhold og arbejdsgivernes indberetningspligt (am-bidrag og A-skat). Oplysninger om indkvarteringsforhold vil også kunne bidrage til identifikation af udlejere og sikre beskatning af lejeindtægter. Oplysningerne kan også være relevante for arbejdsmarkedets parter.

De oplysninger, som kan være relevante, er fx adresse for indkvarteringen, navn på beboere, antal beboere, boligens areal og faciliteter.

2.3.4 Håndhævelse af lønmodtagerrettigheder

Arbejdsgruppen har i sine overvejelser om mulige tiltag taget udgangspunkt i opgavefordelingen på det danske arbejdsmarked, hvor håndhævelse af løn- og arbejdsvilkår primært er et anliggende for arbejdsmarkedets parter. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at initiativer til bistand og støtte af sårbare udenlandske arbejdstagere understøtter dels arbejdsmarkedets parter, herunder en styrket faglig organisering af udenlandsk arbejdskraft, ligesom det er afgørende at udbrede viden om regler og rettigheder på det danske arbejdsmarked.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at der ses på mulighederne for at styrke beskyttelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere i forbindelse med afskedigelse på grund af fagforeningsmedlemsskab.

Arbejdsgruppen foreslår, at fokus på den forebyggende indsats i form af udbredelse af viden om regler og rettigheder på arbejdsmarkedet fortsætter. Arbejdsgruppen foreslår, at en fælles informationsindsats drøftes i regi af den fælles myndighedsindsats og med arbejdsmarkedets parter.

Arbejdsgruppen bemærker endvidere, at det nye arbejdsvilkårsdirektiv betyder, at der er nye regler på vej om oplysninger om arbejdsvilkår i ansættelsesbeviser. Det nye arbejdsvilkårsdirektiv skal senest implementeres 1. august 2022. Der forventes en lovproces i foråret 2022.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det i forbindelse med den forestående implementering af arbejdsvilkårsdirektivet overvejes, hvordan direktivets minimumsrettigheder tager højde for de særlige forhold, som gør sig gældende i forhold til sårbare udenlandske arbejdstagere. Arbejdsgruppen peger desuden på potentialet i en fælles hotline etableret og finansieret af arbejdsmarkedets parter med henblik på konkret vejledning af udenlandske arbejdstagere om løn- og arbejdsvilkår på i Danmark.

2.4 Arbejdsgruppens forslag til konkrete tiltag

Det anbefales, at Beskæftigelsesministeriet indleder en dialog med EU-Kommissionen om, hvorvidt hvervgiver og arbejdsmarkedets parter inden for EU-rettens rammer kan få adgang til flere oplysninger i RUT, jf. også arbejdsgruppens forslag om dialog med EU-Kommissionen i kapitel 4.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det i den forbindelse overvejes, om hvervgiver og arbejdsmarkedets parter kan få adgang til fx oplysninger om leverandører og underleverandører i RUT, og om der kan ske underretning af hvervgiveren om, hvilke virksomheder, som arbejder på en entreprise. I den forbindelse kan det overvejes, om RUT kan forbedres i forhold til myndighedernes identificering af virksomheder, der går igen i systemet, så omgåelse af reglerne i form af ny oprettelse af virksomheden i RUT kan forebygges. Det anbefales, at der ses på et lovkrav om, at arbejdsgiveren skal sørge for, at de ansatte efter anmodning fra Arbejdstilsynet og SIRI fremviser identifikationspapirer.

Arbejdsgruppen anbefaler, at det drøftes med arbejdsmarkedets parter, hvordan der kan sikres ordnede arbejdsvilkår for udenlandske arbejdstagere med usikre og skiftende ansættelser, der fx er kommet til Danmark via vikarer- og rekrutteringsbureauer.

Det anbefales, at der ses på at indføre krav i lovgivningen om, at arbejdsgiver, som stiller bolig til rådighed for ansatte, skal sikre de ansatte tidssvarende og ordentlige boligforhold. Dette kan fx suppleres med et myndighedstilsyn og en eventuel registreringsordning.

Arbejdsgruppen anbefaler endvidere, at det drøftes med arbejdsmarkedets parter, hvordan beskyttelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere kan styrkes i forbindelse med afskedigelse på grund af fagforeningsmedlemsskab.

Arbejdsgruppen foreslår, at fokus på den forebyggende indsats i form af udbredelse af viden om regler og rettigheder på arbejdsmarkedet fortsætter. Arbejdsgruppen foreslår, at en fælles informationsindsats drøftes i regi af den fælles myndighedsindsats og med arbejdsmarkedets parter.

Kapitel 3: En målrettet myndighedsindsats

Kapitel 3 ser på mulighederne for at styrke den eksisterende myndighedsindsats på området. Kapitlet er bygget op på følgende måde; først følger en introduktion til baggrund og gældende regler samt indsats om myndighedernes samarbejde om social dumping-området og om bekæmpelsen af menneskehandel, samt regler for udenlandske virksomheder og hvervgivere (reglerne vedrørende Registeret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT)). På baggrund heraf har arbejdsgruppen gjort sig sine overvejelser om eventuelle tiltag og endeligt er arbejdsgruppens forslag til tiltag listet op.

3.1 Baggrund

3.1.1 Den fælles myndighedsindsats

Den fælles myndighedsindsats mod social dumping er et af de centrale elementer i at sikre, at arbejde på det danske arbejdsmarked foregår på ordentlige vilkår. I starten af 2012 blev den første samarbejdsaftale mellem Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet indgået med henblik på at etablere en fælles og målrettet indsats mod social dumping. Aftalen fastlægger rammerne for samarbejdet på centralt og lokalt niveau og skal sikre, at myndighederne har den nødvendige kontakt, således at de kan reagere koordineret, hurtigt og konsekvent over for virksomheder, der overtræder reglerne. Aftalen er blevet fornyet og revideret flere gange, senest i januar 2021.

I praksis medfører aftalen, at politiet, Skattestyrelsen og Arbejdstilsynet arbejder tæt sammen på daglig basis, hvor de koordinerer, planlægger og gennemfører fælles kontrolaktioner på social dumping-området. Samarbejdet betyder, at Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet stadig bliver bedre til at understøtte hinandens myndighedsudøvelse og sikre en effektiv kontrol.

Myndighederne har i dag pligt til at underrette andre myndigheder ved indikation af overtrædelser på andre myndigheders områder. Dette kan fx være tilfældet, når Arbejdstilsynet er på tilsyn og bliver opmærksomme på forhold, der må antages at stride imod andre myndigheders regler. I den situation har Arbejdstilsynet en generel forpligtelse til at orientere relevante myndigheder.

CMM blev oprettet i 2007 og udgør kernen i indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel. CMM er placeret i Socialstyrelsen og refererer til ministeren for ligestilling. CMM er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale bistand og støtte til ofre for menneskehandel uanset opholdsgrundlag, for at koordinere samarbejdet på området og for indsamling og formidling af viden og statistik. Desuden er CMM ansvarlig for udredning, støtte og rådgivning til ofre for menneskehandel og varetager opsøgende arbejde på massageklinikker via mobile sundhedstilbud og drop-in-center. CMM vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen.

3.1.2 Myndighedssamarbejdet vedrørende menneskehandel

CMM, Rigspolitiet, Skattestyrelsen, Udlændingestyrelsen, Arbejdstilsynet og Styrelsen for International Rekruttering og Integration indgik i 2012 en samarbejdsaftale om menneskehandel. Disse myndigheder udgør myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde. Samarbejdsaftalens formål er overordnet at bidrage til, at flere ofre for menneskehandel til tvangsarbejde identificeres og får støtte, at bagmændene retsforfølges, og at menneskehandel på danske arbejdspladser og i private hjem forebygges. Samarbejdsaftalens parter har forpligtet sig til – inden for eget myndighedsområde - at være opmærksomme på tegn på menneskehandel og underrette politiet og/eller CMM, hvis der foreligger indikationer på menneskehandel, jf. <https://www.cmm.dk/om-menneskehandel/tegn-pa-menneskehandel>.

Derudover har myndighederne styrket samarbejdet med CMM med henblik på et skærpet fokus på identifikation af potentielle ofre for menneskehandel. Samarbejdet omfatter bl.a. fælles tilsyn og temadage, hvor CMM underviser myndighedernes tilsynsførende i indikationer på menneskehandel.

Myndighedsgruppen er fra og med februar 2021 påbegyndt en ny praksis, hvor der indkaldes til korte sagsrelaterede møder online, hvis der er opstået mistanke om menneskehandel til tvangsarbejde i en virksomhed/på en arbejdsplads. Møderne inddrager så vidt muligt den relevante politikreds, tilsynsførende fra det relevante lokalområde i Arbejdstilsynet/Fødevarestyrelsen samt relevante medarbejdere fra SIRI/Udlændingestyrelsen afhængig af opholdsgrundlag for de potentielle ofre. Møderne er operationelle med relevante deltagere fra praksis med henblik på, så vidt muligt, at kunne dele viden, aftale fælles aktioner, samt hvilke yderligere skridt der skal tages i sagen.

I Norge er der en række samarbejder mellem myndighederne i bekæmpelsen af arbejdslivskriminalitet, herunder det tværfaglige a-krimisamarbejde mellem Arbejdstilsynet, Ny arbejds- og velfærdsforvaltning (NAV), politiet og Skat. Derudover er der det Nationale tværfaglige analyse- og efterretningscenter (NTAES), hvor Told og ØKOKRIM deltager sammen med a-krimisamarbejdet. Den danske ambassade i Oslo har henvist til en rapport fra NTAES (Nasjonalt Tverretatlig analyse- efterretningssenter) fra 2020, der viser, at samarbejde i fora, hvor information deles og erfaringer udveksles, fremstår som en god forebyggelsesstrategi for at holde kriminelle uden for arbejdslivet.

3.2 Gældende regler

3.2.1 RUT-regler for udenlandske virksomheder og hvervgivere

Udenlandske virksomheder, som midlertidigt udfører arbejde i Danmark, skal anmelde sig i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). De udenlandske virksomheder skal anmelde oplysninger om den tjenesteydelse, der leveres i Danmark, og de medarbejdere, der udstationeres i forbindelse med udførelse af opgaven.

Selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte skal kun anmelde sig i RUT, hvis de leverer tjenesteydelser inden for specifikke risikobrancher. Aktuelt drejer det sig om brancherne bygge- og anlægsvirksomhed og installation og reparation af maskiner og udstyr.

RUT har til formål at give de danske myndigheder, herunder Arbejdstilsynet, politiet og Skattestyrelsen, samt arbejdsmarkedets parter, mulighed for at sikre håndhævelse af de regler og vilkår, der gælder for udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere, der midlertidigt udfører arbejde i Danmark.

Efter gældende regler er det Arbejdstilsynet, som har til opgave at kontrollere, at udenlandske virksomheder, der er omfattet af anmeldelsespligten, har foretaget anmeldelse i RUT. Tilsynet med anmeldelsespligten til RUT udføres blandt andet som led i den fælles myndighedsindsats.

Arbejdstilsynet indberetter til Skattestyrelsen og politiet, hver gang en virksomhed har overtrådt anmeldelsespligten til RUT. Dette sker via et informationsmodul i RUT.

3.3 Arbejdsgruppens overvejelser om konkrete tiltag

3.3.1 Tættere samarbejde i komplicerede sager

I forbindelse med den myndighedssamarbejdsworkshop, som er afholdt af arbejdsgruppen blev det tilkendegivet, at det generelt er opfattelsen, at den fælles myndighedsindsats er velfungerende, og at de involverede myndigheder har glæde af det løbende samarbejde. På trods heraf, er der visse udfordringer i myndighedssamarbejdet som består af begrænsninger og mindre effektive metoder i forhold til at dele oplysninger og data på tværs af myndighederne, samt vigtigheden af, at sager, som berører flere ressortområder, følges til dørs.

Arbejdsgruppen anser det som vigtigt, at oplysninger kan blive delt mellem de involverede myndigheder i samarbejdet, i det omfang det er relevant. Muligheden for at dele information på tværs af myndigheder kan skabe nye muligheder og kan bevirke, at sagsbehandlingen bliver mere effektiv. Denne antagelse støttes også af forskerne i NFA's Delphi-undersøgelse²⁵.

Arbejdsgruppen har med inspiration fra myndighedssamarbejdsworkshoppen og de norske erfaringer overvejet, hvordan myndigheder kan arbejde tættere sammen i særligt komplicerede social dumping sager, herunder menneskehandel, som berører flere myndigheder. Det kan fx være sager, der involverer virksomheder, der opererer flere steder i landet, sager af særlig grov karakter eller sager, der strækker sig over længere tid.

Arbejdsgruppen noterer sig, at det som led i aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 er besluttet at oprette en ny national efterforskningsenhed, hvor de mest specialiserede politi- og anklagerfaglige kompetencer samles. Det skal sikre en markant styrkelse af indsatsen mod den mest komplekse økonomiske og organiserede kriminalitet, herunder organiseret menneskehandel.

Arbejdsgruppen foreslår, at der arbejdes videre på et oplæg om, hvordan myndighederne kan arbejde tættere sammen omkring særligt komplicerede social dumpingsager, herunder sager vedrørende menneskehandel. I den forbindelse foreslår arbejdsgruppen, at det undersøges, om en del af den fælles myndighedsindsats kan målrettes fx i en task force, ligesom muligheden for

25) NFA bilag 2.

samarbejde med politiets nye nationale efterforskningsenhed skal undersøges nærmere. Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at et oplæg om, hvordan myndighederne kan arbejde tættere sammen om særligt komplicerede social dumpingsager, afventer, at den nationale efterforskningsenhed er etableret og i funktion, således at der kan tages højde for denne i et evt. oplæg til tættere samarbejde.

3.3.2 Forbedret datagrundlag og vidensdeling

Kreative virksomhedskonstruktioner, brug af stråmænd og outsourcing til underleverandører/falske selvstændige opleves i stigende grad som et problem på arbejdsmarkedet. Samtidig rapporteres der bl.a. fra fagbevægelsen om udfordringer med dårlige arbejdsmiljøforhold i bl.a. bygge- og anlægsbranchen, hvor brugen af såkaldt ”falske selvstændige” er udbredt, det vil sige personer, der formelt optræder som selvstændige, men som reelt udfører lønmodtagerarbejde.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der med henblik på at styrke myndighedsindsatsen mod denne form for organiseret omgåelse af reglerne på arbejdsmarkedet med fordel kan arbejdes mod et forbedret datagrundlag, og at data og viden kan deles mellem myndighederne på en mere effektiv måde. Dette er bl.a. understøttet af drøftelserne på myndighedsworkshoppen og af NFA's vidensindsamling²⁶.

Det er endvidere myndighedernes oplevelse, at virksomheder, som tidligere er oprettet i RUT og dermed har et RUT nummer, vælger at oprette sig i registret på ny. Når dette sker, kan myndighederne have vanskeligt ved at identificere, om det er samme virksomhed, som tidligere har overtrådt lovgivningen. Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at det overvejes, hvordan omgåelse af reglerne i form af ny oprettelse af virksomheden i RUT bedst muligt forebygges.

Arbejdsgruppen foreslår desuden, at det undersøges, om der er mulighed for yderligere tekniske forbedringer af RUT for at understøtte registret som værktøj i indsatsen mod social dumping, således at myndighederne har så gode værktøjer som muligt, når de fx er på tilsyn.

Særligt i forhold til indsatsen mod falske selvstændige bemærkes, at Arbejdstilsynet og Skattestyrelsen til brug for Beskæftigelsesministeriets dialog med EU-Kommissionen om anmeldelsespligten til RUT for udenlandske selvstændige uden ansatte har undersøgt, hvordan der fremadrettet kan sikres et bedre, fælles og systematisk datagrundlag for vurderingen af, hvilke brancher der skal være omfattet af anmeldelsespligten for selvstændige. Derudover er Arbejdstilsynet og Skattestyrelsen ved at se på, hvorledes indsatsen mod falske selvstændige kan styrkes, da målretningen af anmeldelsespligten for selvstændige må forventes at medføre en øget risiko for brug af falske selvstændige. Det foreslås på baggrund heraf, at det undersøges, hvordan myndighederne med fordel kan styrke indsatsen mod falske selvstændige.

3.3.3 Fælles interviews og ”action-card”

Arbejdsgruppen konstaterer bl.a. på baggrund af myndighedsworkshoppen, at når Arbejdstilsynet, politiet og Skattestyrelsen er ude på fælles tilsyn, interviewer myndighederne de relevante borgere særskilt, hvilket kan være tidskrævende og krævende for de interviewede.

26) Se bilag 2.

Arbejdsgruppen foreslår, at det undersøges, om der er mulighed for i højere grad ved fælles tilsyn også at afholde fælles interviews, herunder med inddragelse af CMM. Fælles interviews vil være en fordel for myndighederne i forhold til bl.a. indhentning af fælles oplysninger som fx virksomhedsnavn og navn på de ansatte, da det vil kunne medføre mere effektive fælles tilsyn. Det bemærkes i den forbindelse, at myndighederne arbejder efter forskellige formål, hvilket også bør indgå i overvejelserne.

Myndighedssworkshoppene gjorde det endvidere tydeligt, at myndighederne på et overordnet plan er klar over, hvilke oplysninger andre myndigheder har behov for. Alligevel er der myndigheder, som ikke samarbejder på daglig basis, og som ikke har fuldt ud kendskab til alle de oplysninger, som er relevante for de andre myndigheders sagsbehandling.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der ses på muligheden for anvendelsen af en oversigt (et "action-card"), hvoraf det fremgår, hvilke oplysninger hver enkelt myndighed har behov for til den videre sagsbehandling. Et "action-card" vil give myndighederne et overskueligt overblik og et endnu bedre indblik i, hvilke oplysninger andre myndigheder har behov for. Oversigten kan samtidig indeholde kontaktoplysninger på de forskellige myndigheder. Derudover kunne et action card også indeholde en procedurebeskrivelse om, hvornår man bør indkalde til et fælles (online-) møde med relevante medarbejdere fra de andre myndigheder for at aftale næste skridt. Dette kunne også bidrage til at sikre, at en mistanke følges til dørs.

3.3.4 Samarbejdet mellem CMM og Arbejdstilsynet

Arbejdstilsynet styrkede i 2020 samarbejdet med CMM for at sikre et skærpet fokus på identifikation af potentielle ofre for menneskehandel i forbindelse med Arbejdstilsynets tilsyn. Samarbejdet omfatter fælles tilsyn og temadage, hvor CMM underviser Arbejdstilsynets tilsynsførende i indikationer på menneskehandel til tvangsarbejde.

CMM deltager nogle gange i fælles tilsyn, men arbejdsgruppen foreslår, at CMM inddrages endnu tættere i den fælles myndighedsindsats og fremadrettet bør deltage i flere fælles tilsyn.

Når Arbejdstilsynet under et tilsyn observerer indikationer på menneskehandel, sender de en indberetning til politiet og/eller til CMM. I de tilfælde en indberetning kun sendes til CMM, orienterer CMM politiet om sagen. Arbejdsgruppen foreslår, at indberetningsproceduren ændres, således at der både informeres til politiet og CMM i sådanne situationer, så det sikres, at alle relevante myndigheder altid orienteres, så tidligt i processen som muligt.

3.4 Arbejdsgruppens forslag til konkrete tiltag

Arbejdsgruppen anbefaler, at der arbejdes videre på et oplæg om hvordan myndighederne kan arbejde tættere sammen omkring særligt komplicerede social dumping sager, samt at se på mulighederne for yderligere og lettere deling af data mellem myndighederne, herunder overvejelse om hvordan retningslinjerne for udveksling af oplysninger til andre myndigheder kan tydeliggøres. Samtidig skal det undersøges, hvordan myndighederne med fordel kan styrke indsatsen mod falske selvstændige.

Det anbefales desuden, at det undersøges, om det er muligt at inddrage flere myndigheder ad hoc i den fælles myndighedsindsats herunder CMM, i det omfang, det vurderes at være relevant, og det skal samtidig undersøges, om der er mulighed for fælles interviews under fællestilsynene. I sager, hvor der er tegn på menneskehandel, anbefales det, at myndighederne altid indberetter til alle relevante myndigheder.

Endelig anbefales det, at det undersøges, om der er mulighed for yderligere tekniske forbedringer af RUT for at understøtte registret som værktøj i indsatsen mod social dumping.

Kapitel 4: Fair og fri bevægelighed

Kapitel 4 ser på betydningen af, at det danske arbejdsmarked er en del af det europæiske fællesskab og den EU-retlige ramme som bl.a. følger af det indre marked. Kapitlet er bygget op på følgende måde; først følger en introduktion til baggrund om arbejdskraftens fri bevægelighed og mulige udfordringer, herefter følger gældende regler om anmeldelsespligten for udenlandske tjenesteydere, EU-initiativer og bilateralt samarbejde på udstationeringsområdet. På baggrund heraf har arbejdsgruppen gjort sig sine overvejelser om eventuelle tiltag og endeligt er arbejdsgruppens forslag til tiltag listet op.

4.1 Baggrund

Arbejdskraftens fri bevægelighed er et grundprincip i det europæiske samarbejde og – sammen med det indre marked – en vigtig forudsætning for Danmarks velstand og mange danske arbejdspladser. Desværre bruges den fri bevægelighed også til andre formål end hensigten, når der sker udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere.

Arbejdsgruppen har taget udgangspunkt i regeringens målsætning om, at fri bevægelighed også skal være fair bevægelighed. Der skal skabes et frit og fair indre marked i EU, der ikke risikerer at undergrave nationale løn- og arbejdsvilkår. Samtidig er det nødvendigt at sikre en konsekvent håndhævelse af de regler og betingelser, der gælder, hvis der fortsat skal være opbakning til det indre marked.

I den forbindelse er der brug for initiativer både på nationalt niveau og på EU-niveau, der kan være med til at sikre en bedre implementering og håndhævelse af de gældende EU-regler, end hvad der er tilfældet i dag. Initiativerne skal blandt andet give bedre mulighed for, at de nationale myndigheder kan føre en effektiv kontrol med de gældende regler og samtidig forhindre gentagne tilfælde af snyd og misbrug.

Siden 2014 har et styrket bilateralt samarbejde med andre lande været en del af indsatsen mod social dumping. Udgangspunktet herfor har været et samarbejde med de lande, der har mange virksomheder, der leverer tjenesteydelser og udstationerer arbejdstagere til Danmark, og hvor der er risiko for brud på arbejdsmiljøreglerne, skattereglerne mv.

4.2 Gældende regler

4.2.1 Anmeldelsespligt for udenlandske tjenesteydere (RUT)

Udenlandske tjenesteydere, der midlertidigt leverer tjenesteydelser i Danmark, skal for hver enkelt tjenesteydelse anmelde en række oplysninger til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT). RUT har til formål at give myndighederne, herunder Arbejdstilsynet, politiet og skattemyndighederne, bedre mulighed for at håndhæve de regler, der gælder for udenlandske tjenesteydere og arbejdstagere, som opererer i Danmark. Derudover bruger særligt fagbevægelsen oplysningerne i RUT i arbejdet med at overenskomstdække udenlandske virksomheder og i forbindelse

med håndhævelsen af allerede indgåede overenskomster. En række af oplysningerne i RUT er endvidere offentligt tilgængelige. Registret er dermed et vigtigt redskab for både myndigheder og arbejdsmarkedets parter i håndhævelsen af danske regler og danske løn- og arbejdsvilkår. Siden dets etablering i 2008 har RUT i stigende grad været et omdrejningspunkt for tilsyn og kontrol med udenlandske virksomheders overholdelse af reglerne på det danske arbejdsmarked.

Anmeldelsespligten for udenlandske tjenesteydere med ansatte gælder som udgangspunkt inden for alle brancher, men der er fastsat visse undtagelser fra anmeldelsespligten. Det gælder f.eks. for visse kortvarige udstationeringer. I forhold til udenlandske tjenesteydere, der er selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte, gælder anmeldelsespligten alene i visse risikobrancher; aktuelt bygge- og anlægsbranchen og branchen ”installation og reparation af maskiner og udstyr”, der er en underbranche i industrien. Denne målrettede anmeldelsespligt for selvstændigt erhvervsdrivende uden ansatte er en konsekvens af en traktatkrænkelsessag, som Europa-Kommissionen rejste mod Danmark i 2018, fordi Kommissionen fandt, at anmeldelsespligten for selvstændige var for vidtgående. Det bemærkes, at Kommissionen den 9. juni 2021 afsluttede sagen på baggrund af målretningen af anmeldelsespligten for selvstændige uden ansatte.

Ved anmeldelsen til RUT skal virksomheder med ansatte oplyse følgende informationer:

1. Virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger.
2. Dato for påbegyndelse og afslutning af arbejdsopgaven (tjenesteydelsen).
3. Sted, hvor arbejdsopgaven (tjenesteydelsen) udføres.
4. Kontaktperson for virksomheden. Kontaktpersonen skal udpeges af virksomheden blandt de personer, der arbejder i Danmark i forbindelse med udførelse af arbejdsopgaven.
5. Virksomhedens branchekode.
6. Identiteten af lønmodtagere, som virksomheden udstationerer, og udstationeringsperiodens varighed.
7. Oplysninger om eventuel momsregistrering i hjemlandet.
8. Oplysninger om socialsikringsforhold for de lønmodtagere, der er anmeldt oplysninger om efter nr. 6.
9. Oplysninger om dansk hvervgiver i forbindelse med tjenesteydelsen, hvis hvervgiveren ikke er en privatperson.

Ændringer vedrørende de anmeldte oplysninger skal anmeldes senest førstkommande hverdag efter ændringen indtræder. Ved anmeldelse eller ændring af en tjenesteydelse i RUT modtager den udenlandske tjenesteyder en kvitteringsskrivelse med en række oplysninger om anmeldelsen, og hvad kvitteringen kan bruges til. Anmeldelsespligten til RUT håndhæves af Arbejdstilsynet. En udenlandsk tjenesteyder, som ikke har foretaget en anmeldelse eller anmeldt korrekt til RUT, kan med hjemmel i udstationeringsloven straffes med bøde.

Både reglerne om RUT og den tekniske indretning af registret er siden etableringen i 2008 blevet

videreudviklet løbende for at understøtte den danske indsats for ordnede forhold på arbejdsmarkedet, og er således et vigtigt værktøj i indsatsen mod social dumping.

Arbejdsmarkedets parter har i udgangspunktet samme adgang til oplysninger i RUT, som offentligheden har. Parterne har således adgang til oplysninger om virksomhedens navn, forretningsadresse og kontaktoplysninger, og hvor den udenlandske virksomhed arbejder (sted for levering af tjenesteydelsen). Når der er anlagt en fagretlig sag, har arbejdsmarkedets parter også adgang til oplysninger om identiteten af de udstationerede lønmodtagere og udstationeringsperiodens længde; hvor mange af lønmodtagerne, der er socialsikret i hjemlandet og oplysninger om dansk hvervgiver i forbindelse med tjenesteydelsen, hvis hvervgiveren ikke er en privatperson. Adgang til disse oplysninger betyder bl.a., at arbejdsmarkedets parter bedre kan varetage deres interesser over for udenlandske virksomheder i forhold til at sikre, at de ansatte arbejder under ordnede forhold i Danmark.

4.2.2 EU-initiativer

Efter EU-rettens kan en tjenesteyder etableret i et andet EU-land levere tjenesteydelser i Danmark, fx udføre en byggeopgave eller stille arbejdskraft til rådighed til sæsonarbejde i landbruget. Tjenesteyderen kan udstationere arbejdskraft i fx Danmark, herunder 3. landsborgere med lovligt ophold og arbejdstilladelse. Kontrol af tjenesteydere og deres udstationerede ansatte kan ske inden for rammerne af direktiv 2014/67/EU om håndhævelse af direktiv 96/71/EF om udstationering af arbejdstagere som led i udveksling af tjenesteydelser.

Håndhævelsesdirektivets muligheder for kontrol er afspejlet i danske regler om anmeldelse til Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT-registret), hvorefter tjenesteydere skal give oplysninger om dem selv, deres udstationerede ansatte og tjenesteydelsen. Direktivet giver primært mulighed for efterfølgende – ikke forudgående – kontrol af tjenesteydere og udstationerede og for at stille spørgsmål til hjemlandets myndigheder om bl.a. tjenesteyderens reelle etablering. Svar skal gives inden for 25 dage, men i visse tilfælde inden for 2 dage.

Den nationale håndhævelsesindsats er allerede beskrevet i kapitel 3. På EU-niveau er der derudover flere fora, hvori der udveksles erfaringer og gennemføres evalueringer af den nationale håndhævelse fx Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) vedrørende arbejdsmiljø og Den europæiske platform til bekæmpelse af sort arbejde.

Den første aftale om bilateralt samarbejde på udstationeringsområdet blev indgået i april 2015 mellem Danmark og Polen, og til dags dato er der indgået yderligere aftaler med fire lande; Litauen og Letland i april 2015, Slovakiet i oktober 2015 og Rumænien i marts 2018. Det overvejes endvidere, om der skal arbejdes for indgåelse af en aftale med Italien.

Formålet med samarbejdet er at styrke det bilaterale myndighedssamarbejde og sikre bedre efterlevelse af de danske regler og den danske model i forbindelse med udstationering. Samarbejdet er blevet formaliseret, og det er derfor lettere at rette henvendelse til hinanden.

Aftalerne har fokus på informationsudveksling og samarbejde om særligt håndhævelsesdirektivet. Der er udpeget kontaktpersoner, og i Polens tilfælde en styregruppe, som varetager den øgede myndighedskontakt på området. Derudover bidrager aftalerne til at sikre, at virksomheder skal være etableret i hjemlandet, hvis de skal have udstationerede medarbejdere i Danmark.

Der er ikke tale om egentlig juridisk bindende aftaler, hvor der gives nye rettigheder til information eller anden udveksling mellem landene.

Derudover har Arbejdstilsynet indgået aftale med det polske arbejdstilsyn i december 2017 om bilateralt samarbejde og udveksling af information. Det bærende element i aftalen er deling af viden og information om nationale regler, tilsynsmetoder og informationsmaterialer. Desuden er det aftalt, at myndighederne deler viden om, hvilke alvorlige ulykker der er sket og som har involveret personer fra hhv. Danmark og Polen.

4.3 Arbejdsgruppens overvejelser

Arbejdsgruppen har på baggrund af de hidtidige erfaringer fra dansk kontekst og andre lande overvejet muligheder for nye tiltag, herunder styrket brug af RUT.

4.3.1 Depositum i RUT og tidligere anmeldelse i RUT

I 2018 blev der stillet et beslutningsforslag²⁷ om at indføre depositum ved anmeldelse i RUT. Forslaget omhandlede, at udenlandske virksomheder, som udstationerer lønmodtagere til Danmark, pålægges at lægge et depositum på 20.000 kr. ved anmeldelse i RUT. Depositummet betales tilbage, når tjenesteyderen er færdig med arbejdet i Danmark, forudsat at alle regler er overholdt, ellers går de 20.000 kr. til at betale eventuelle bøder. Beslutningsforslaget blev ikke vedtaget.

Det blev i den forbindelse vurderet af Beskæftigelsesministeriet, at et generelt lovkrav om betaling af bl.a. depositum ved anmeldelse i RUT vil udgøre en forskelsbehandling af udenlandske tjenesteydere efter EU-retten og en restriktion i forhold til den fri bevægelighed for tjenesteydere.

Arbejdsgruppen er bekendt med, at der i Schweiz er et krav om kaution over for tjenesteydere, der ikke har overholdt deres finansielle forpligtelser ved tidligere levering af tjenesteydelse i Schweiz. Schweiz er ikke medlem af EU, men har i forbindelse med indgåelse af en bilateral aftale med EU om fri bevægelighed for personer drøftet netop dette.

Arbejdsgruppen foreslår, at det undersøges, om det inden for EU-rettens rammer er muligt at etablere en målrettet ordning, hvor udenlandske tjenesteydere, som før har overtrådt dansk lovgivning, og hvor overtrædelsen har en vis grovhed, opkræves et depositum ved anmeldelse til RUT.

Efter de gældende regler skal der ske anmeldelse til RUT senest samtidig med, at leveringen af tjenesteydelsen i Danmark påbegyndes.

I Schweiz stilles der krav om en anmeldelsespligt på 8 dage forud for levering af en tjenesteydelse.

Arbejdsgruppen foreslår på den baggrund, at det undersøges nærmere, om det inden for EU-rettens rammer er muligt at skærpe fristen for anmeldelse til RUT, således at denne ligger forud for tjenesteydelsens påbegyndelse. Krav om anmeldelse til RUT forud for tjenesteydelsens start vil understøtte myndighedernes og arbejdsmarkedets parters kontrol med udenlandske tjenesteydere.

27) [B 25 - 2018-19 \(1. samling\) \(oversigt\): Forslag til folketingsbeslutning om at skærpe optagelseskriterierne i Erhvervsstyrelsens RUT-register. / Folketinget \(ft.dk\)](#)

4.3.2 EU-initiativer

Europæisk ID-kort for vandrende og udstationerede arbejdstagere

Et ID-kort for vandrende og udstationerede arbejdstagere kan fungere som et effektivt kontrolværktøj, der kan bidrage til at sikre, at alle aktører overholder de gældende regler på arbejdsmarkedet. ID-kortet kan rumme relevante oplysninger såsom: hvem arbejdstageren arbejder for, i hvilken periode, hvor og hvordan de er socialt sikrede og relevante forsikringsoplysninger.

Ved at lette adgangen til sådanne oplysninger vil et ID-kort forbedre muligheden for at sikre, at vandrende og udstationerede arbejdstagere befinder sig i en regelret situation. Forbedret adgang til retvisende oplysninger om arbejdstagere vil samtidig gøre det nemmere for relevante myndigheder at sikre håndhævelse af gældende regler på arbejdsmarkedet og sanktionere de aktører, der bryder dem.

Et ID-kort for vandrende og udstationerede arbejdstagere vil samtidig bidrage til at styrke arbejdstageres kendskab til egne rettigheder ved at samle og overskueliggøre oplysningerne om egne ansættelsesforhold på ét sted. På den måde kan et ID-kort bidrage til at styrke arbejdstageres mulighed for at stille krav om at arbejde under ordnede vilkår og modvirke udnyttelse. Derudover kan et ID-kort bidrage til at lette vandrende og udstationerede arbejdstageres kommunikation med myndigheder i forbindelse med aktivitet på tværs af grænser, da det vil muliggøre dialog om relevante oplysninger trods evt. sprogbarrierer. Endelig vil et ID-kort, der benyttes på tværs af EU, forbedre muligheden for informationsudveksling mellem relevante myndigheder i landene. Her er der også potentiale for at reducere administrative byrder, såfremt ID-kortets format bliver genkendeligt på tværs af landene.

En europæisk sortliste over virksomheder, der er dømt for fx underbetaling eller grove overtrædelser af arbejdsmiljølovgivningen, kan være med til at forhindre gentagne tilfælde af snyd og misbrug af EU's regler for fri bevægelighed. Initiativet kombinerer en europæisk advarselsmekanisme med en tilhørende offentlig sortliste og er inspireret af et lignende system, der gælder for EU's varemarked. Her kan de nationale myndigheder hurtigt advare hinanden såvel som Kommissionen om farlige produkter på det europæiske marked.

Advarselsmekanismen kan dermed bidrage til at sikre, at nationale myndigheder hurtigt får del i den viden om domme for underbetaling og grove arbejdsmiljøovertrædelser, som myndigheder i andre EU-medlemsstater har. Den tilhørende sortliste kan ligeledes gennem dens afskrækkende effekt medvirke til at mindske forekomsten af grove tilfælde af misbrug, ligesom det kan skabe øget gennemsigtighed for aftagere af tjenesteydelser.

En sortliste kan også forbedre mulighederne for at advare om bagmændene bag social dumping, såfremt det tillades, at navne på enkeltpersoner kan fremgå af listen i særlige tilfælde. Det kunne fx være, hvis personerne gentagne gange kan knyttes til virksomheder, der optræder på sortlisten.

Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed (ELA) er et nyt EU-agentur, der har til formål at sikre en retfærdig arbejdskraftsmobilitet i hele EU. Myndigheden blev oprettet i 2019 og er fortsat under opbygning.

ELA har til formål at bidrage til en styrket håndhævelse og implementering af EU's regler om fri bevægelighed, herunder vejtransport, udstationering og social sikring, og derigennem forhindre

snyd og misbrug af reglerne. Det skal blandt andet ske gennem et styrket myndighedssamarbejde, understøttelse af fælles- og samordnede tilsyn og udarbejdelse af risikovurderinger samt mægling i tilfælde af tvister mellem medlemsstaterne. Det vil være fordelagtigt, hvis ELA gøres operationel hurtigst muligt, således myndigheden i større udstrækning kan begynde at gennemføre disse aktiviteter.

Derudover vil ELA mest effektivt kunne bidrage til at skabe fair og fri bevægelighed, hvis ELA's aktiviteter målrettes de områder, hvor der er størst risiko for snyd og grove tilfælde af misbrug af de gældende regler. Det vil være en fordel, at ELA har særlig fokus på bl.a. falske selvstændige, postkasseselskaber og udsatte grupper som udstationerede tredjelandsborgere, sæsonarbejdere og sårbare udenlandske arbejdstagere.

Det bilaterale samarbejde er en oplagt platform med mulighed for dialog og informationsudveksling bl.a. med henblik på at skabe ordnede forhold.

Arbejdsgruppen bemærker derfor, at det vil være oplagt anvende det bilaterale samarbejde til at skabe fokus på udnyttelsen af sårbare udenlandske arbejdstagere. Det er arbejdsgruppens vurdering, at et sådant tiltag vil bidrage til en styrket indsats på området.

4.3 Arbejdsgruppens forslag til konkrete tiltag

Dialog med EU-Kommissionen

Det anbefales, at Beskæftigelsesministeriet indleder en dialog med EU-Kommissionen om følgende:

- Kan hvervgiver og arbejdsmarkedets parter få adgang til flere oplysninger i Registret for Udenlandske Tjenesteydere (RUT, jf. også arbejdsgruppens forslag om transparens på arbejdspladsen i afsnit 2.4)?
- Kan anmeldelsespligten til RUT skærpes, sådan at fristen for anmeldelse er inden påbegyndelsen af tjenesteydelsen?
- Er det muligt at etablere en ordning, hvor der opkræves et depositum ved anmeldelse til RUT af udenlandske tjenesteydere, som før har overtrådt dansk lovgivning, når overtrædelsen har en vis grovhed?

EU-initiativer og bilateralt samarbejde

Det anbefales, at:

- Regeringen fortsat arbejder for, at der indføres et europæisk ID-kort for vandrende og udstationerede arbejdstagere.
- Regeringen fortsat arbejder for, at der indføres en europæisk sortliste over virksomheder, der er dømt for underbetaling eller grove overtrædelser af arbejdsmiljøreguleringen.
- Regeringen fortsat arbejder for, at Den Europæiske Arbejdsmarkedsmyndighed bliver operationel og effektivt arbejdende hurtigst muligt og bl.a. har fokus på sårbare udenlandske arbejdstagere og grove tilfælde af misbrug af EU's regler for fri bevægelighed.

Det bemærkes, at der vil gå flere år, før et forslag om en europæisk sortliste eller et europæisk ID-kort vil blive fremsat af EU-Kommissionen, og der er således et længere tidsperspektiv for disse initiativer. Hvorvidt de to initiativer kan gennemføres, afhænger af, om Kommissionen fremsætter forslag dertil, og om der kan findes politisk opbakning til initiativerne i Rådet og Europa-Parlamentet.

Arbejdsgruppen anbefaler desuden, at der i det eksisterende bilateralt samarbejde også indgås dialog om sårbare udenlandske arbejdstagere, herunder hvordan samarbejdet om håndhævelse i forhold til virksomheder, der forsøger at omgå reglerne, kan styrkes.

1. Indledning

Udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere kan vise sig på flere måder. Det kan f.eks. være personer, der arbejder under helt urimelige vilkår og kun modtager en symbolsk løn, eller arbejder helt ulønnet. Det kan også være arbejde under forskellige former for tvang eller intimidering, eller hvor personer er i et afhængighedsforhold til arbejdsgiveren, f.eks. fordi den pågældende skylder arbejdsgiveren penge for transport, mad og indkvartering.

Udnyttelse af udenlandske sårbare arbejdstagere på det danske arbejdsmarked er udtryk for en hensynsløs og kynisk adfærd, der udgør en krænkelse af den enkeltes menneskelige værdighed. Det er derfor en forudsætning for at skabe ordnede forhold på arbejdsmarkedet, at der er et stærkt strafferetligt værn mod grov og urimelig udnyttelse af mennesker til f.eks. tvangsarbejde, og at bagmænd bag menneskehandel retsforfølges.

Det er imidlertid i dag vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde. Sagerne er af høj kompleksitet og kræver således mange ressourcer at efterforske. Samtidig kan det være svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om menneskehandel, og der er således aldrig faldet dom for menneskehandel i en sag om menneskehandel til tvangsarbejde, fordi tvangen ikke har kunne bevises. I en række af sagerne er gerningsmændene i stedet blevet dømt for åger. De bevismæssige udfordringer knytter sig navnlig til det faktum, at der er tale om en arbejdsmæssig aktivitet, der som udgangspunkt er lovlig, hvorfor man skal kunne bevise et tvangselement. Denne udfordring går ikke på samme måde igen i forhold til de andre udnyttelsesformer, om end der stadig er tale om sager af høj kompleksitet. I sager om menneskehandel med henblik på udnyttelse til eksempelvis prostitution vil den blotte eksistens af et "arbejdstager-forhold" således betyde, at bagmanden kan dømmes for rufferi. Tilsvarende vil andre straffelovsbestemmelser kunne bruges i forhold til de øvrige udnyttelsesformål. Arbejdsgruppen har derfor i relation til det strafferetlige værn fokuseret på de juridiske udfordringer, der gør sig gældende i retsforfølgningen af bagmænd i sager om udnyttelse til tvangsarbejde.

Arbejdsgruppen har også set på politiets efterforskning af sådanne sager, ligesom arbejdsgruppen har overvejet, om der er behov for justeringer af det strafferetlige værn mod udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere.

2. Gældende regler

Gældende ret

Straffeloven indeholder en række bestemmelser, der kan være relevante i forbindelse med udnyttelse af udenlandske arbejdstagere. Det drejer sig for det første om straffelovens § 262 a om menneskehandel.

Efter straffelovens § 262 a, stk. 1, straffes 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 forhold eller fjernelse af organer med fængsel indtil 10 år.

Efter straffelovens § 262 a, stk. 2, straffes på samme måde 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.

Straffelovens § 262 a, stk. 1, om menneskehandel består således af følgende tre led, som alle skal være opfyldt, for at man kan straffe for fuldbyrdet menneskehandel:

1. **Handling:** Gerningsmanden skal foretage en handling over for den forurettede ved enten at rekruttere, transportere, overføre, huse eller efterfølgende modtage den pågældende.
2. **Tvangsmiddel:** Senest i forbindelse med gerningsmandens handling skal der være anvendt et tvangsmiddel i form af 1) ulovlig tvang, 2) frihedsberøvelse, 3) trusler, 4) retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller 5) anden utilbørlig fremgangsmåde.

3. **Udnyttelse:** Tvangsmidlet skal anvendes med forsæt til udnyttelse af den handlede person ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestillinger med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri, eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer. Udnyttelse indebærer et krav om, at menneskehandlen skal være foretaget med henblik på at opnå en økonomisk vinding eller med henblik på gerningsmandens egen udnyttelse af ofret.

Bestemmelsen har således et fremrykket fuldbyrdelsesmoment, idet straf for menneskehandel ikke forudsætter, at udnyttelsen er fuldbyrdet, men alene at der er forsæt til, at der skal ske en udnyttelse af ofret.

”Tvangsarbejde” skal fortolkes i overensstemmelse med de gældende internationale instrumenter, heriblandt ILO konvention nr. 29 af 28. juni 1930 og nr. 105 af 5. juni 1957. Efter disse omfatter tvangsarbejde ”ethvert arbejde eller enhver bistandsydelse, der kræves af en person under trussel om en hvilken som helst straf, og til hvilket den pågældende ikke har tilbudt sig frivilligt”. Tvangsarbejde omfatter også udnyttelse til tiggeri.

Ud over bestemmelsen om menneskehandel vil en række andre bestemmelser kunne være relevante i forbindelse med sager om udnyttelse af sårbare arbejdstagere. Det kan f.eks. være straffelovens § 260 om ulovlig tvang, § 261 om frihedsberøvelse eller straffelovens § 282 om åger.

Efter straffelovens § 282 straffes for åger den, som udnytter en anden persons betydelige økonomiske eller personlige vanskeligheder, manglende indsigt, letsind eller et bestående afhængighedsforhold til i et aftaleforhold at opnå eller betinge en ydelse, der står i væsentlig misforhold til modydelsen, eller som der ikke skal ydes vederlag for.

Efter straffelovens § 285 straffes åger efter § 282 med fængsel indtil 1 år og 6 måneder. Straffen for åger kan stige til fængsel indtil 6 år, når forbrydelsen er af særligt grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 286.

Konkrete sager om menneskehandel til tvangsarbejde

Garage-sagen

I den såkaldte ”Garage-sag”, som blev afgjort af Østre Landsret i 2015, var to personer tiltalt for menneskehandel ved gennem en årrække at have udnyttet en række rumænske statsborgere til tvangsarbejde i rengøringsbranchen og hos de tiltalte privat. De var endvidere tiltalt for blandt andet åger, jf. straffelovens § 282, jf. § 286.

I sagen blev de tiltalte både i byretten og landsretten frifundet for menneskehandel med henblik på tvangsarbejde, men fundet skyldige i åger. Den ene blev desuden dømt for bedrageri, og de blev idømt henholdsvis 3 og 2 års fængsel. Det bemærkes, at landsretten i forhold til den ene tiltalte som en skærpende omstændighed lagde vægt på, at der forelå en professionelt tilrettelagt, systematisk og langvarig udnyttelse af de forurettede og en betydelig uberettiget vinding for de tiltalte.

Landsretten bemærkede, at sager om menneskehandel oftest vedrører personer i sårbare situationer, hvor et tvangselement kan være komplekst og svært at konkretisere, og at det ikke er et

krav, at der foreligger fysisk magtanvendelse, frihedsberøvelse eller trusler, hvilket heller ikke var tilfældet i den pågældende sag. Der blev dog navnlig lagt vægt på, at de forurettede var lovligt i Danmark, at de var i besiddelse af deres ID-papirer, pengebeløb og et vist net-værk af familie og venner, og at de alle forlod Danmark i kortere eller længere perioder, men alligevel vendte tilbage for at arbejde, da lønnen – selvom den var ringe – var højere end den løn, som de kunne opnå i hjemlandet. Tiltalte havde i en kortere periode forbudt de forurettede at forlade sin adresse, men de forurettede accepterede ikke dette, og de forlod tiltaltes adresse i deres fritid. Landsretten lagde endvidere vægt på, at et stort antal andre personer, der tidligere havde arbejdet for tiltalte, havde forladt stedet på grund af utilfredshed med forholdene.

Altan-sagen

Den såkaldte ”Altan-sag”, som blev afgjort af Østre Landsret i januar 2016, omhandlede udnyttelse af rumænske statsborgere til at arbejde under meget dårlige forhold i rengøringsbranchen. Der var i denne sag alene rejst tiltalte for åger og ikke for menneskehandel. De tiltalte blev idømt henholdsvis 1 år og 6 måneder og 2 års fængsel.

Fisker-sagen

Den såkaldte ”Fisker-sag”, som blev afgjort af Retten i Holstebro i januar 2021, vedrørte en skibsrheder, T1, og et ham tilhørende selskab, T2, der var tiltalt for menneskehandel ved gennem en årrække at have udnyttet to ghanesiske statsborgere til tvangsarbejde eller slavelignende forhold på et fiskeskib, hvor de arbejdede 11 timer om dagen, 6 dage om ugen til en løn af 1200 euro om måneden. T1 og T2 var endvidere tiltalt for blandt andet åger.

Retten fandt det efter en samlet vurdering af omstændighederne ikke bevist, at de forurettede, som i november 2016 helt legalt var kommet til Danmark, forblev i Danmark som følge af en retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde fra T1’s side. Der skete derfor frifindelse for menneskehandel.

De tiltalte blev i stedet dømt bl.a. for åger. Straffen blev for T1 fastsat til fængsel i 1 år og 6 måneder, der blev gjort betinget med vilkår om samfundstjeneste i 250 timer, og for T2 til en bøde på 3.000.000 kr.

Sammenfatning

Sammenfattende viser sagerne, at det i relation til menneskehandel til tvangsarbejde kan være en særlig udfordring at udfinde beviser for det tvangselement, der er en forudsætning for at kunne løfte bevisbyrden for, at der er tale om menneskehandel til tvangsarbejde.

Fremmed ret

For at indhente inspiration fra andre lande har arbejdsgruppen foretaget en høring af ambassaderne i følgende lande: Belgien, Norge, Sverige, Irland, Nederlandene, Luxembourg, Tyskland og Storbritannien. I det følgende vil alene de belgiske og de svenske regler blive beskrevet, idet de har været det primære fokus for arbejdsgruppens videre overvejelser.

Svensk ret

Menneskehandel er kriminaliseret i 4 kap. §§1 a og 1 b i den svenske straffelov (brottsbalken) og har følgende ordlyd:

1 a § Den som, i annat fall än som avses i 1 §, genom

1. olaga tvång,
2. vilseledande,
3. utnyttjande av någons utsatta belägenhet som allvarligt begränsar personens alternativ, eller
4. annat sådant otillbörligt medel om det allvarligt begränsar personens alternativ

2 st. rekryterar, transporterar, överför, inhyser eller tar emot en person i syfte att han eller hon ska exploateras för sexuella ändamål, avlägsnande av organ, krigstjänst, tvångsarbete eller annan verksamhet i en situation som innebär nödläge för den utsatte, döms för människohandel till fängelse i lägst två och högst tio år.

3 st. Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms för människohandel även om inte något sådant otillbörligt medel som anges där har använts. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

4. st. Är ett brott som avses i första eller andra stycket mindre grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år.

1 b § Den som, i annat fall än som avses i 1 eller 1 a §, genom olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation exploaterar en person i tvångsarbete, arbete under uppenbart orimliga villkor eller tiggeri, döms för människoexploatering till fängelse i högst fyra år.

2. st. Den som begår en gärning som avses i första stycket mot en person som inte har fyllt arton år döms till ansvar även om det inte förekommit något olaga tvång, vilseledande eller utnyttjande av någons beroendeställning, skyddslöshet eller svåra situation. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt arton år.

3 st. Är ett brott som avses i första eller andra stycket att anse som grovt, döms för grov människoexploatering till fängelse i lägst två och högst tio år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen avsett en verksamhet som bedrivits i större omfattning, medfört betydande vinning eller inneburit ett särskilt hänsynslöst utnyttjande av annan.

Bestemmelsen i § 1 a svarer i det store hele til den danske bestemmelse om menneskehandel. Den subsidiære bestemmelse i § 1 b om menneskeudnyttelse blev indført i 2018. Baggrunden for ændringen var bl.a. at forstærke den strafferetlige beskyttelse mod menneskehandel igennem en tydeligere lovgivning.

Bestemmelsen om menneskeudnyttelse ses efter sin ordlyd at have et bredere anvendelsesområde end menneskehandelsbestemmelsen både i forhold til den handle måde, der har været be-

nyttet, og i forhold til det arbejde, den pågældende udnyttes til. I forhold til handlemåden er det således tilstrækkeligt, at man har udnyttet offerets svære situation eller værgeløse stilling, og der er således intet krav om, at de pågældende ikke skal have været klar over, hvad de gik ind til. Tilsvarende er det ikke alene udnyttelse til tvangsarbejde, men også udnyttelse til arbejde under åbenlyst urimelige forhold, der er kriminaliseret med bestemmelsen.

Belgisk ret

Menneskehandel er kriminaliseret under den belgiske straffeloves art. 443, der efter det oplyste kriminaliserer den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende modtager en person, eller overgiver eller overfører kontrollen over den pågældende til brug for udnyttelse til:

1. Prostitution eller anden seksuel udnyttelse,
2. tiggeri,
3. arbejde eller tjenesteydelser under forhold, der strider mod den menneskelige værdighed,
4. fjernelse af organer,
5. eller for at få den pågældende til mod sin vilje at begå noget strafbart.

Den pågældendes samtykke til den påtænkte eller aktuelle udnyttelse er irrelevant bortset fra i sager vedrørende stk. 5.

Efter belgisk ret er det således ikke et krav, at der er benyttet en bestemt fremgangsmåde, såsom eksempelvis trusler. Brug af trusler, vold, pression eller udnyttelse af offerets sårbare position er i stedet skærpende omstændigheder. De belgiske myndigheder har imidlertid oplyst, at det i praksis er næsten umuligt at bevise, at den forurettede er blevet udnyttet, hvis man ikke samtidig kan bevise fremgangsmåden, hvorfor dette i praksis også er et krav til bevisførelsen.

Samtidig anvender belgisk ret ikke begrebet tvangsarbejde, men i stedet udnyttelse til arbejde eller tjenesteydelser under forhold, der strider mod den menneskelige værdighed.

3. Beskrivelse af politiets og anklagemyndighedens nuværende håndtering af sager om menneskehandel og tvangsarbejde

I Danmark efterforskes sager om menneskehandel og tvangsarbejde i dag af de lokale politikredse og de to regionale efterforskningsfællesskaber (Særlig Efterforskning Vest og Særlig Efterforskning Øst). Derudover er der i Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) etableret en enhed med fokus på menneskehandel, som bl.a. monitorerer situationsbilledet og sikrer en effektiv national koordinering mellem politikredsene samt international koordinering med f.eks. udenlandske myndigheder og Europol. Enheden i NEC understøtter politikredsene med vejledning i efterforskning af sager mod menneskehandel. Herudover foretager enheden i NEC uddannelse af 1. og 2. liners (frontpersonale og sagsbehandlere i grænsekredsene) samt faciliterer et netværk af nøglepersoner i de enkelte politikredse.

Rigspolitiet har for nyligt revideret den nationale vejledning om politikredsenes behandling af sager om menneskehandel, således at det nu i vejledningen er indskærpet, at politikredsene skal inddrage anklagemyndigheden og Center mod Menneskehandel (CMM) rettidigt under efterforskningen i sager med relation til menneskehandel og tvangsarbejde. Derudover har NEC udfærdiget en national operationsplan. Den nationale operationsplan sætter målkrav for antal efterforskningsoplæg og kontroller, politikredsene skal udføre hvert år. NEC's egne målkrav ift. internationale forpligtigelser og analyser er også anført i operationsplanen. Målkravene bliver revideret hvert år ift. den nationale og internationale situation på området.

Derudover består politiets indsats mod tvangsarbejde og social dumping bl.a. i at yde bistand til Skattestyrelsens og Arbejdstilsynets kontrol af udlændinges opholds- og arbejdsgrundlag samt at efterforske formodede strafbare forhold i relation til tvangsarbejde. Kontrolindsatsen omfatter forskellige erhvervsbrancher, herunder servicebranchen, det grønne område og bygge- og anlægsbranchen, som koordineres og prioriteres på baggrund af de involverede myndigheders viden på området. Den politimæssige indsats imod social dumping er forankret i Nationalt Udlændingecenter, hvor NEC deltager i større operative indsatser på området.

Endelig deltager Rigspolitiet i en myndighedsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde med CMM, Skattestyrelsen, Udlændingestyrelsen, Arbejdstilsynet og Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Formålet hermed er overordnet at bidrage til, at flere ofre for menneskehandel til tvangsarbejde identificeres og får støtte, at bagmændene retsforfølges, og at menneskehandel på danske arbejdspladser og i private hjem forebygges. Rigsadvokaten er ikke en del af denne myndighedsgruppe i dag.

Rigsadvokaten har i Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om menneskehandel, fastsat retningslinjer for samarbejdet mellem politi og anklagemyndighed, herunder bl.a. om hvornår relevante samarbejdspartnere som CMM og Udlændingestyrelsen bør inddrages i sager relateret til men-

neskehandel og tvangsarbejde, om identifikation og afhøring af ofre samt om sikring af beviser og bevisførelse. Et andet centralt element i retningslinjerne er, at ofre for menneskehandel skal behandles skånsomt, og at der som udgangspunkt skal meddeles tiltalefrafald i medfør af retsplejelovens § 722, stk. 2, hvis det kan lægges til grund, at den sigtede har været udsat for menneskehandel, at det påsigtede forhold relaterer sig til menneskehandlen, og at det påsigtede forhold ikke kan karakteriseres som grov kriminalitet.

Rigsadvokaten har derudover sat fokus på anklagemyndighedens behandling af sager om menneskehandel, herunder bl.a. ved drøftelse af emnet og sager relateret til menneskehandel i faglige netværk for personfarlig og organiseret kriminalitet, hvor samtlige politikredsene i Danmark, Rigspolitiet samt de regionale statsadvokater er repræsenteret.

4. Politiets og anklagemyndighedens analyse af sager vedrørende menneskehandel og tvangsarbejde

Ifølge CMM's opgørelse vurderede danske myndigheder²⁸ i 2018, at 97 personer var ofre for menneskehandel, herunder menneskehandel til tvangsarbejde. I samme periode sigtede politiet én person for menneskehandel. Rigsadvokaten og Rigspolitiet har på bl.a. den baggrund undersøgt de vurderede ofres sager med henblik på at belyse politiets og anklagemyndighedens overvejelser i sager relateret til menneskehandel samt med henblik på at vurdere behovet for eventuelle nye tiltag på området.

I 2019 indledte Rigsadvokaten og Rigspolitiet en analyse af de 97 sager, hvor danske myndigheder i 2018 vurderede, at der var tale om ofre for menneskehandel, herunder menneskehandel til tvangsarbejde.

På baggrund af analysen er det Rigspolitiets og Rigsadvokatens vurdering, at sager om menneskehandel overordnet kan inddeles i 1) traditionelle sagsforløb ved politiet og anklagemyndigheden, hvor sagen efterforskes som menneskehandel, 2) sager, hvor det vurderede offer for menneskehandel identificeres af CMM/visse NGO'er efter udlændingekontroller og aktioner på bl.a. prostitutionsklinikker, men hvor politiet ikke indleder en efterforskning vedrørende menneskehandel, og 3) straffesager, hvor CMM vurderer, at sigtede eller tiltalte er offer for menneskehandel, men hvor politiet ikke har haft indikationer om menneskehandel i straffelovens forstand.

Det er Rigsadvokatens og Rigspolitiets vurdering, at omkring 85 pct. af sagerne vedrører sagsforløb omfattet af de to sidstnævnte sagskategorier.

Rigspolitiet har oplyst, at analysen af de traditionelle sagsforløb viser, at politiet vil efterforske en sag som menneskehandel i de tilfælde, hvor politiet tidligt i sagsforløbet vurderer, at der er indikationer på menneskehandel. Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at CMM inddrages i begyndelsen af efterforskningen, ligesom anklagemyndigheden som udgangspunkt inddrages tidligt i sagsforløbet, således at politiet allerede tidligt i efterforskningen kan overveje, hvorvidt der skal ske indenretlig afhøring af de potentielle ofre, som skal føres som vidner under en eventuel hovedforhandling.

I forhold til de to sidstnævnte sagskategorier har Rigspolitiet oplyst, at CMM ofte inddrages i identifikation af potentielle ofre for menneskehandel i forlængelse af udlændingekontroller og aktioner på bl.a. prostitutionsklinikker, hvor CMM – på baggrund af de potentielle ofre for menneskehandels egne forklaringer – foretager en socialfaglig vurdering af, om de pågældende personer er ofre for menneskehandel. Rigspolitiet har i den forbindelse oplyst, at analysen af sagerne viser, at politiet i sådanne sager oftest kun vil få en kort forklaring i forbindelse med afhøringen af de

28) Med danske myndigheder menes i denne sammenhæng CMM, Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI), Udlændingestyrelsen (US) samt domstolene.

pågældende personer, hvorfor politiet i de fleste tilfælde ikke vil have tilstrækkelige oplysninger til at indlede en efterforskning om menneskehandel. Politiet vil ofte sigte den pågældende for ulovligt ophold eller arbejde, og sagerne vil i de fleste tilfælde alene resultere i en advarsel eller en bøde. Anklagemyndigheden vil derfor sjældent blive inddraget i sager af denne karakter, hvilket som regel alene vil ske i forbindelse med et eventuelt tiltalefravald i forhold til de pågældende personer.

Rigspolitiet har endvidere oplyst, at forklaringen fra det potentielle offer for menneskehandel gives fortroligt til CMM og som udgangspunkt ikke med henblik på politiets anvendelse i efterforskningsøjemed. CMM videregiver derfor alene oplysninger til politiet, såfremt der er indhentet et samtykke fra det potentielle offer for menneskehandel.

I forhold til de straffesager, hvor CMM finder indikatorer på, at den sigtede eller tiltalte er offer for menneskehandel, men hvor politiet ikke har haft indikationer herom i straffelovens forstand, vil der oftest være tale om tilfælde, hvor det vurderede offer har været i kontakt med CMM efter politiets afhøring af den pågældende, f.eks. under den pågældendes varetægtsfængsling eller efter sagens hovedforhandling. Rigspolitiet og Rigsadvokaten har oplyst, at analysen af sagerne viser, at anklagemyndigheden i sådanne tilfælde oftest ikke vil være inddraget i efterforskningen, idet oplysningerne om indikationer på menneskehandel først kommer frem senere i sagsforløbet. Rigsadvokaten har dog oplyst, at der i tilfælde – hvor indikationer om menneskehandel indtræffer før eller under hovedforhandlingen – som udgangspunkt vil tages hensyn hertil ved anklagemyndighedens vurdering af strafudmålingen eller i forbindelse med en eventuel udsendelse efter udlændingeloven.

Inden for den nuværende lovgivning er det således Rigspolitiets og Rigsadvokatens vurdering, at en af de største udfordringer i sager relateret til menneskehandel til bl.a. tvangsarbejde, herunder retsforfølgning af de relevante bagmænd, er at få sagerne tilstrækkeligt oplyst i begyndelsen af sagsforløbet. I den forbindelse er det Rigspolitiets vurdering, at det er afgørende, at politiet tidligt i forløbet får en tilstrækkelig forklaring fra det potentielle offer for menneskehandel, herunder eventuelle indikationer på menneskehandel, som herefter kan danne grundlag for efterforskning og retsforfølgelse. Vidneforklaringerne fra potentielle ofre for menneskehandel vil oftest udgøre det afgørende bevis i en eventuel straffesag, idet bevisbyrden for, at en sigtet potentiel bagmand har anvendt de relevante tvangsmidler, oftest alene vil kunne løftes ved en forklaring fra det pågældende vidne. Det er dog Rigspolitiets og Rigsadvokatens vurdering, at et potentielt offer for menneskehandel oftest ikke ønsker at afgive en forklaring til politiet, hvilket kan skyldes, at den pågældende er under tvang eller frygter repressalier i hjemlandet, ligesom den pågældende kan være bange for de involverede myndigheder, hvis der ikke foreligger et lovligt opholdsgrundlag i Danmark.

Rigspolitiet tilføjer, at en anden årsag kan være, at det potentielle offer har en gæld til bagmændene, som stadig vil bestå uagtet at bagmanden dømmes for menneskehandel. Derfor kan offeret se sig nødsaget til at dække over bagmanden for ikke at miste sin indtægtskilde.

Det er endvidere Rigspolitiets vurdering, at det i sager relateret til menneskehandel udgør en stor merværdi for politiet, at politikredsene har mulighed for at tilrettelægge kontrolaktioner og efterforske de ressourcekrævende sager på området i tæt samarbejde med CMM og anklagemyndigheden.

5. Arbejdsgruppens overvejelser om tiltag

Lovgrundlaget

Arbejdsgruppen finder, at der allerede i dag eksisterer et strafferetligt værn mod udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere. Arbejdsgruppen finder dog samtidig, at der er behov for at styrke dette værn, sådan at det sikres, at grov udnyttelse af sårbare arbejdstagere retsforfølges og straffes på en måde, som modsvarer forbrydelsens alvor.

Navnlig bestemmelsen om menneskehandel yder en vis beskyttelse mod udnyttelse. Men for så vidt angår denne viser praksis, at der i dag er særlige udfordringer i forhold til at finde bevis for de tvangselementer og andre udnyttelsesformer, som er en forudsætning for at kunne løfte bevisbyrden for, at der er tale om menneskehandel til tvangsarbejde. Samtidig yder bestemmelsen ikke beskyttelse mod udnyttelse af personer, hvor dette ikke er relateret til en menneskehandelsproces, idet bestemmelsen stiller krav om, at der skal være foretaget bestemte handlinger, der relaterer sig til en sådan proces. I tilfælde hvor udnyttelsen udføres af andre end den person, der har foretaget menneskehandlen, er den udnyttelse, som denne person udfører, ikke omfattet af bestemmelsen.

Andre bestemmelser kan i den forbindelse være relevante, herunder navnlig straffelovens § 282 om åger, jf. afsnit 2.2.

Arbejdsgruppen finder, at bestemmelsen om åger ikke i tilstrækkelig grad synes at rumme alvoren af udnyttelse til arbejde under åbenlyst urimelige vilkår, idet strafferammen i straffelovens § 285 ikke afspejler den alvor, grov udnyttelse af andre til tvangsarbejde eller arbejde under åbenlyst urimelige vilkår udgør.

Arbejdsgruppen har med inspiration fra den svenske og den belgiske lovgivning overvejet, om det strafferetlige værn bedst styrkes ved at afskaffe betingelsen om, at der skal være brugt tvang eller lignende, for at der er tale om menneskehandel, eller ved indførelsen af en ny bestemmelse om udnyttelse af mennesker i straffeloven.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at der bør indføres en ny bestemmelse i straffeloven om udnyttelse af mennesker. En lempelse af kravene til menneskehandel ved helt at afskaffe betingelsen om tvangsmidler risikerer for det første at udvande menneskehandelsbegrebet, ligesom en sådan ændring ikke vil ændre på, at der skal være et handlingselement, der relaterer sig til ”menneskehandelsprocessen”.

Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, som omhandler udnyttelse af mennesker til tvangsarbejde og arbejde under åbenlyst urimelige vilkår. Det er arbejdsgruppens opfattelse, at en særlig bestemmelse om menneskeudnyttelse vil kunne bidrage til at styrke det strafferetlige værn mod de alvorlige krænkelse af de forurettede og den trussel mod den danske samfundsmodel, som udnyttelse af mennesker udgør. Der er således også en signalværdi forbundet med indsættelsen af en særlig bestemmelse herom i straffeloven.

Myndighedernes indsats

Det er arbejdsgruppens opfattelse, at der i politiet og anklagemyndigheden er et stort fokus på, at sager om menneskehandel behandles effektivt. Derudover er det arbejdsgruppens opfattelse, at sager relateret til menneskehandel og tvangsarbejde tilrettelægges i tæt samarbejde mellem politiet og anklagemyndigheden, således at det allerede tidligt i et sagsforløb relateret til menneskehandel og tvangsarbejde sikres, at der løbende foretages en juridisk vurdering af sagen. Arbejdsgruppen finder dog, at anklagemyndigheden fremover bør indgå i myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde med henblik på at sikre, at anklagemyndigheden inddrages så tidligt som muligt i mulige sager om menneskehandel.

På baggrund af udfordringerne med at få sagerne tilstrækkeligt oplyst i begyndelsen af sagsforløbet, foreslås det, at det videre undersøges, hvorvidt der kan laves en model, hvorefter handelsvurderingen, hvad end den er udarbejdet af CMM eller Udlændingestyrelsen, samt øvrige dokumenter af relevans for sagen altid deles med politiet med henblik på politiets videre efterforskning, herunder i forhold til politiets vurdering af, om der er grundlag for at indlede efterforskning mod formodede bagmænd samt til brug for efterretninger til monitoring og den heraf følgende skalering af politiets indsats mod menneskehandel. I undersøgelsen skal både de ressourcemæssige konsekvenser og de databeskyttelsesretlige samt socialfaglige aspekter af forslaget indgå.

Arbejdsgruppen finder i den forbindelse, at det fortsat er afgørende, at politiet og anklagemyndigheden følger retningslinjerne i sager om menneskehandel, ligesom det bør sikres, at retningslinjerne opdateres i takt med udviklingen på området.

Arbejdsgruppen har noteret sig, at det i forbindelse med aftale om politiet og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 er aftalt at styrke indsatsen mod tvangsarbejde, herunder seksuel udnyttelse og arbejde under slavelignende forhold, ved at tilføre 6 ekstra politiårsværk i 2023 til arbejdet i politikredsene med at gennemføre et passende kontroltryk mod restaurationer, byggepladser, kiosker, prostitutionsmiljøet mv., der øger sandsynligheden for at identificere og opdage tvangsarbejde.

I samme aftale er det besluttet at etablere en ny slagkraftig national efterforskningsenhed, hvor de mest specialiserede politi- og anklagerfaglige kompetencer samles. Det skal sikre en markant styrkelse af indsatsen mod den mest komplekse økonomiske og organiserede kriminalitet. Herudover vil den nationale efterforskningsenhed, som bl.a. vil arbejde med organiseret menneskehandel og menneskesmugling, understøtte politikredsene i deres indsatser mod menneskehandel.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at de aftalte tiltag vil indebære en styrket indsats mod menneskehandel, herunder menneskehandel til tvangsarbejde og social dumping i øvrigt.

Arbejdsgruppens forslag til konkrete tiltag

1. Det anbefales, at der fremsættes et lovforslag, i hvilket der indføres en ny selvstændig bestemmelse i straffeloven, som kriminaliserer udnyttelse af andre til tvangsarbejde og arbejde under åbenlyst urimelige vilkår.
2. Det anbefales, at politiets og anklagemyndighedens fokus på håndtering af sager om menneskehandel fastholdes, og at anklagemyndigheden fremover indgår i myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde.
3. Det anbefales, at det videre undersøges, hvorvidt der med fordel kan laves en model, hvorefter handelsvurderingen altid deles med politiet.

DEL III: ANALYSE AF DEN SOCIALFAGLIGE INDSATS TIL BEKÆMPELSE AF MENNESKEHANDEL

1. Indledning

Danmark er forpligtet på menneskehandelsområdet af en række internationale konventioner. De centrale forpligtelser findes i FN's Palermoprotokol og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. De generelle menneskerettighedskonventioner indeholder endvidere overordnede forbud mod slaveri og tvangsarbejde, som menneskehandel henregnes under.

Danmark er ligeledes forpligtet af FN's Kvindekongvention og FN's Konvention om Barnets Rettigheder (Børnekongventionen), der begge indeholder forpligtelser med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med hhv. kvinder og børn, samt af en række ILO-konventioner, som bl.a. indeholder forpligtelser ift. forebyggelse af tvangsarbejde.

I 2011 blev der vedtaget et EU-direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre. Direktivet er omfattet af det danske EU-retsforbehold. Danmark har dog bl.a. i 2012²⁹ bragt dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktivet. Menneskehandel er i straffelovens § 262 a defineret i tråd med FN's Palermoprotokol og følger strafferammen i EU-direktivet.

Den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel har siden 2002 været forankret i handlingsplaner finansieret via satspuljen. Indsatsen i den nuværende handlingsplan er bygget op om fire overordnede indsatsområder, som følger af Danmarks internationale forpligtelser:

1. Forebyggelse og opsøgende arbejde
2. Identifikation, bistand og støtte
3. Retsforfølgelse af bagmænd
4. Viden og koordination mellem aktører

Størstedelen af den socialfaglige indsats er finansieret af satspuljen og har hjemmel i finansloven og forankring i midlertidige handlingsplaner. Dog vil ofre med lovligt ophold efter en konkret og individuel vurdering kunne få tilbud efter serviceloven. Den udlændingeretlige indsats har hjemmel i udlændingeloven. Indsatsen i forhold til efterforskning og retsforfølgelse fx i politiet og anklagemyndigheden er omfattet af handlingsplanen, men har hidtil været finansieret inden for myndighedernes egne rammer. Det gør sig ligeledes gældende for indsatsen hos andre aktører såsom Skattestyrelsen og Arbejdstilsynet, ligesom indsatsen i asylsystemet til ofre for menneskehandel uden lovligt ophold er finansieret uden for handlingsplanen.

Center mod Menneskehandel (CMM) blev oprettet i 2007 og udgør kernen i den socialfaglige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. CMM er placeret i Socialstyrelsen og refererer til ministeren for ligestilling. CMM er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale bistand og støtte til ofre for menneskehandel uanset opholdsgrundlag, for at koordinere

29) Ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven

samarbejdet på området og for indsamling og formidling af viden og statistik. Desuden er CMM ansvarlig for udredning, støtte og rådgivning til ofre for menneskehandel og varetager opsøgende arbejde på massageklinikker via mobile sundhedstilbud og drop-in-center. CMM vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen.

Udlændingestyrelsen er, i forbindelse med udvisningssager forelagt af politiet, ansvarlig for at foretage den endelige vurdering af, hvorvidt udlændinge uden lovligt ophold i Danmark og udlændinge med lovligt ophold i Danmark på under 6 måneder er ofre for menneskehandel. Udlændingestyrelsen foretager endvidere handelsvurderinger i sager vedrørende asylansøgere. I sager, hvor Udlændingestyrelsen vurderer udlændinge uden lovligt ophold i Danmark for at være ofre for menneskehandel, træffer styrelsen samtidig afgørelse om fastsættelse af refleksionsperiode. I sager hvor Udlændingestyrelsen vurderer udlændinge, der ansøger om asyl, som ofre for menneskehandel, fastsættes refleksionsperioden i forbindelse med et eventuelt endeligt afslag på asyl. Udlændingestyrelsen er desuden ansvarlig for indkvartering og underhold af disse ofre for menneskehandel.

Menneskehandelsindsatsen har siden oprettelsen af CMM haft karakter af en driftsopgave med et fast organisatorisk set-up hos de forskellige myndigheder og aktører, som er involveret i arbejdet. Indsatsen i de seneste handlingsplaner har således i vid udstrækning haft karakter af videreførelse og videreudvikling af de eksisterende opgaver inden for rammerne af det etablerede system og setup.

Midlerne afsat til kerneaktiviteterne i den socialfaglige indsats³⁰ har i gennemsnit været 20,0 mio. kr. under handlingsplanen for 2007-2010, 23,0 mio. kr. under handlingsplanen for 2011-2014 og 27,4 mio. kr. under handlingsplanen for 2015-2018. Den socialfaglige indsats under den nuværende handlingsplan for 2019-2021 er finansieret med i gennemsnit 24,4 mio. kr. årligt³¹, som primært finansierer CMM samt indsatsen med opsøgende arbejde og indkvartering af ofre, herunder i regi af en række NGO'er (AmiAmi, HopeNow og Reden International), der modtager midler under handlingsplanen.

Nærværende del beskriver og analyserer den socialfaglige indsats til ofre for menneskehandel, herunder de overordnede rammer og organisering af indsatsen, som er fastlagt og finansieret af handlingsplanen på området.

Analysen er udarbejdet i regi af den tværministerielle arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel, som Ligestillingsafdelingen i Beskæftigelsesministeriet er i spidsen for. Den tværministerielle arbejdsgruppe består derudover af Justitsministeriet, Udlændinge- og Integrationsministe-

30) Midlerne omfatter satspuljebevillinger til handlingsplanerne, løbende satspuljebevillinger til fx udviklingsprojekter, SSA-reserve, aktstykker samt en fast årlig finanslovsbevilling fra 2013 og frem på 1,4 mio. kr. til CMM og 1,7 mio. kr. årligt til forberedt hjemsendelse og reintegration.

31) Af de 24,4 mio. kr. er 21 mio. kr. årligt afsat i satspuljen for 2018. Med finanslovsaftalen for 2013 blev der afsat en fast årlig bevilling på 1,4 mio. kr. til at styrke den tillidsskabende indsats hos CMM og 1,7 mio. kr. til styrkelse af den forberedte hjemsendelse. Med Aftale om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds og arbejdsmarkedsområdet 2020-2023 blev desuden afsat 0,5 mio. kr. i 2020, 0,5 mio. kr. i 2021 og 2,5 mio. kr. i 2022 i driftstilskud til AmiAmi til opsøgende arbejde over for potentielle ofre for menneskehandel i Region Syddanmark.

riet, Social- og Ældreministeriet, Sundhedsministeriet, Skatteministeriet og Udenrigsministeriet, som i relevant omfang har bidraget til analysen.

I analysen er Danmarks internationale forpligtelser i forhold til den socialfaglige indsats til ofre for menneskehandel, nyere evalueringer af indsatsen (både danske og internationale)³² samt udvalgte steder internationale erfaringer på området inddraget³³. Til brug for analysen er desuden gennemført interviews med de NGO'er, der i dag modtager midler under handlingsplanen, samt en række forskere og eksperter på menneskehandelsområdet³⁴.

På baggrund af analysen opstilles mulige tiltag i forhold til indholdet og organiseringen af den socialfaglige indsats til ofre for menneskehandel efter udløbet af handlingsplanen med udgangen af 2021.

Politiets og anklagemyndighedens indsats i forhold til menneskehandel er behandlet i del II.

Endvidere er de udlænderretlige regler for udlændinges indrejse og ophold i Danmark ikke behandlet i analysen.

Genstandsfeltet for analysen er således den socialfaglige indsats i form af organiseringen af den opsøgende indsats til ofre for menneskehandel, identifikationsprocessen, tilbud om støtte og bistand til ofre for menneskehandel i restitutions- og refleksionsperioden i Danmark, herunder indkvartering og anden socialfaglig støtte, tilbuddet om forberedt hjemsendelse og reintegration, samt koordinering, oplysning og monitorering af indsatsen.

32) Der henvises til bilag 4 for en uddybende beskrivelse af de forskellige evalueringer.

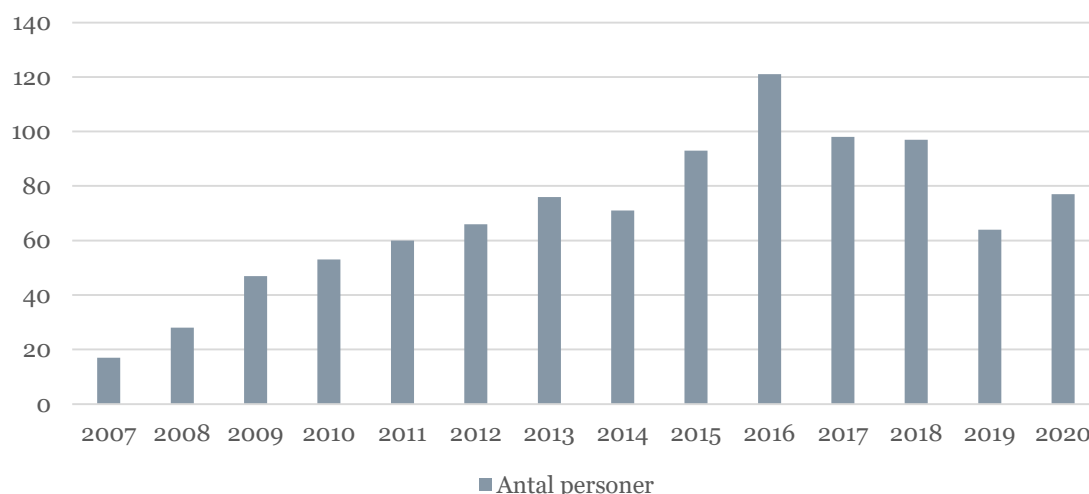
33) De internationale forpligtelser indeholder i mange tilfælde et rum for fortolkning for de kontraherende stater. I denne analyse er der taget udgangspunkt i ordlyden af forpligtelserne i de internationale konventioner mv., der siden 2002 for så vidt angår den socialfaglige indsats er fortolket og udmøntet i handlingsplanerne på området. Der henvises i øvrigt til bilag 2 for en nærmere gennemgang af Danmarks overordnede internationale forpligtelser på menneskehandelsområdet.

34) De interviewede forskere er Annick Prieur, Aalborg universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde; Mette Rømer, Aalborg universitet, Institut for sociologi og socialt arbejde; Marlene Spanger, Aalborg Universitet; Sophia Dørffer Hvalkof, Aalborg Universitet; Sine Plambech, DIIS; Anders Lisborg, Migration Managemt Advice..

2. Fakta og tendenser på menneskehandelsområdet

I perioden 2007-2020 har de danske myndigheder (Udlændingestyrelsen, Center mod Menneskehandel og domstolene) vurderet, at 968 personer har været udsat for menneskehandel. Set over de sidste 10 år har der generelt været en stigning i antallet af vurderede ofre for menneskehandel, undtagen i 2019 hvor antallet af ofre faldt betydeligt. I 2020, som var præget af COVID-19, steg antallet af vurderede ofre imidlertid med en femtedel fra året før. Det bemærkes, at udlændingemyndighedernes og CMM's vurdering af, at en person er offer for menneskehandel, ikke er ensbetydende med, at der strafferetligt er tale om menneskehandel, og at domstolenes vurdering derfor er en anden. Tabellen nedenfor indeholder personer vurderet handlet af udlændingemyndighederne og CMM.

Figur 1. Personer vurderet handlet 2007 - 2020



Kilde: Center mod Menneskehandel

Ofrenes baggrund

Nigeria, Rumænien og Thailand er de lande, hvorfra der i perioden 2007-2020 er flest vurderede ofre for menneskehandel samlet set. I 2019 var der for første gang næsten lige så mange vurderede ofre fra hver af de tre lande. Med undtagelse af 2015 og 2018, som begge år var præget af enkelte større sagskomplekser med rumænere og filippinere, har nigerianere siden 2007 udgjort den hyppigst forekommende nationalitet.

Kvinder udgør mere end tre fjerdedele af de 968 personer, der blev vurderet som ofre for menneskehandel. Mandlige ofre for menneskehandel udgør knap en femtedel af det samlede antal vurderede ofre i perioden. Dertil kommer et lille antal transpersoner. Antallet af mænd fluktuerer gennem årene, men der er en tendens til, at antallet af mænd følger antallet af sager om menne-

skehandel til tvangsarbejde og strafbare handlinger.

Kvinder og transpersoner udnyttes primært til prostitution og andre former for seksuel udnyttelse, og mænd udnyttes typisk til tvangsarbejde og strafbare handlinger.

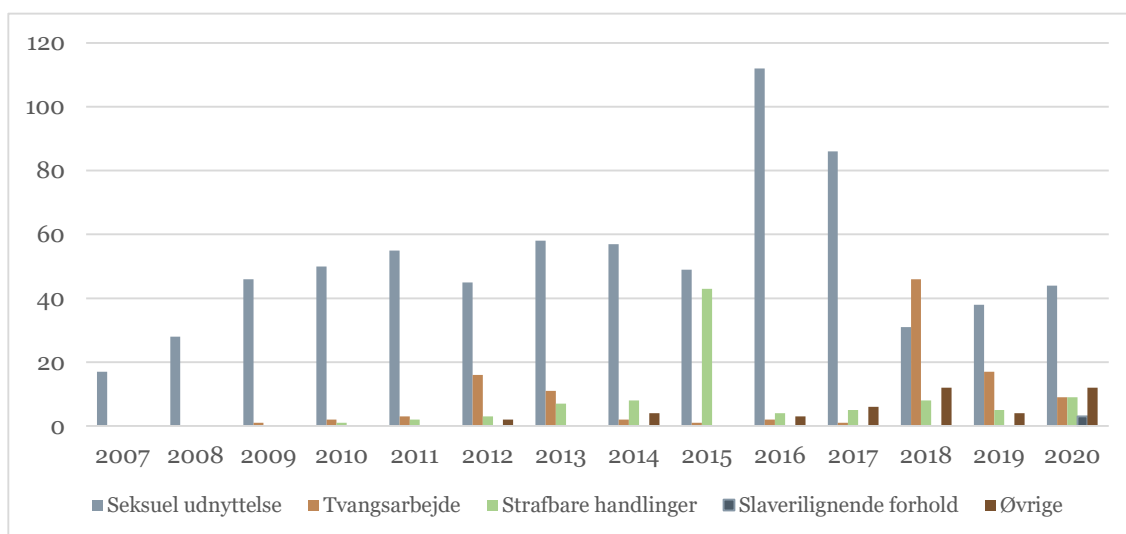
Mindreårige ofre for menneskehandel udgør seks procent af det samlede antal vurderede ofre (56 personer). De mindreårige havde i perioden en gennemsnitsalder på 16 år.

Størstedelen af de personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel, har ikke lovligt ophold i Danmark. Som en indikation herfor har Udlændingestyrelsen i perioden 1. januar 2019 – 18. februar 2021 truffet afgørelse i 78 % af sagerne, mens CMM vurderede handelsspørgsmålet i 21 % af sagerne. Retten tog stilling til handelsspørgsmålet i én sag.

Udnyttelsesform

De personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel i Danmark i perioden 2007-2020, har primært været handlet til seksuel udnyttelse, tvangsarbejde og strafbare handlinger.

Figur 2. Personer vurderede handlet 2008 - 2020 fordelt på udnyttelse og år.



Kilde: Center mod Menneskehandel

Tre fjerdedele (716 personer) har været handlet til seksuel udnyttelse. Siden 2016 er antallet af personer, der er vurderet handlet til seksuel udnyttelse, faldet. Det er bl.a. sket i takt med, at der er færre henvendelser til CMM om nigerianske kvinder handlet til seksuel udnyttelse, som hidtil har været hyppigst forekommende i statistikken over vurderede ofre for menneskehandel. Kvinder handlet til prostitution udgør dog fortsat hovedparten af de vurderede ofre.

Tvangsarbejde udgør omkring en tiendedel (111 personer) af det samlede antal vurderede ofre for menneskehandel. Gennem årene har antallet af sager om tvangsarbejde været relativt lavt med en lille stigning i 2012 og 2013, som kan skyldes et øget fokus på problematikken og en markant stigning i 2018, som især skyldtes "Padborgsagen", hvor en stor gruppe filippinske og srilankanske

mænd blev vurderet at være ofre for menneskehandel. I 2019 udgjorde tvangsarbejde en fjerdedel af det samlede antal vurderede ofre for menneskehandel, hvilket også er forholdsvis højt. Det kan også hovedsageligt forklares ved en større enkeltsag.

Menneskehandel til strafbare handlinger udgør mindre end en tiendedel (95 personer) af det samlede antal vurderede ofre for menneskehandel. De strafbare handlinger fordeler sig overordnet på to forskellige former for udnyttelse. Den ene er sager, hvor offeret tvinges til at begå den strafbare handling – det kan være i form af salg af stoffer eller tyveri. Den anden er sager, hvor offeret uvidende udnyttes af bagmanden, som begår den strafbare handling, fx ved misbrug af offerets identitet til at begå økonomisk kriminalitet. Dette var fx tilfældet i ”Hvæpsebosagen” fra 2015, hvor en stor gruppe rumænske mænd blev vurderet til at være ofre for menneskehandel.

CMM har i 2019 og 2020 fået henvendelser om kvinder, som på forskellig vis er udnyttet af deres partnere eller ægtemænd. Flere af kvinderne er blevet vurderet handlet. Enkelte af sagerne er kategoriseret som ’Andet’, mens andre er kategoriseret som ’Udnyttelse under slaverilignende forhold’. Sidstnævnte kategori, som ikke er anvendt tidligere, omfatter personer, der står til en anden persons rådighed døgnet rundt, bliver overvåget og/eller holdt indespærret og bliver udsat for flere former for udnyttelse; fx udnyttelse af personens arbejdskraft, seksuel udnyttelse og økonomisk udnyttelse.

3. Identifikation og opsøgende arbejde

3.1 Internationale forpligtelser

Efter artikel 10 i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel er Danmark forpligtet til at sikre, at personalet i de kompetente myndigheder er uddannede og kvalificerede til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og til at identificere og hjælpe ofre, herunder børn. Herudover skal Danmark sikre, at de forskellige myndigheder samarbejder med hinanden og med de relevante støtteorganisationer, så ofre for menneskehandel kan identificeres i en procedure, der tager særligt hensyn til kvindelige ofre og børneofres situation.

Danmark skal endvidere træffe de foranstaltninger, der skønnes nødvendige for at identificere ofre. Dette skal eventuelt ske i samarbejde med andre stater eller relevante NGO'er.

Danmark skal hertil sikre, at ingen person, som de kompetente myndigheder med rimelig grund formoder har været offer for menneskehandel, udsendes af landet, før myndighederne har afsluttet identifikationsproceduren.

Er der tvivl om et offers alder, og er der grund til at formode, at offeret er barn, skal offeret behandles som et barn, indtil alderen er fastslået. Er der tale om et uledsaget barn, der er identificeret som offer for menneskehandel, skal Danmark sikre, at barnet bliver repræsenteret af en værge, der kan sikre barnets bedste, at der bliver taget de nødvendige skridt for at fastslå barnets identitet og nationalitet, samt at familien til barnet så vidt muligt lokaliseres, hvis dette er til barnets bedste.

Danmark skal endvidere efter bl.a. konventionens artikel 15 sikre, at ofrene fra deres første kontakt med de kompetente myndigheder har adgang til oplysninger om relevante retslige og administrative procedurer på et sprog, som ofrene forstår.

3.2 Identifikation og opsøgende indsats i dag

Opsøgende arbejde med henblik på identifikation af potentielle ofre for menneskehandel varetages af de myndigheder og aktører, som kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel via deres daglige arbejde. Desuden laver CMM og en række NGO'er på området en særligt opsøgende indsats på prostitutionsområdet, og Røde Kors har implementeret en screeningsindsats særligt målrettet mindreårige ofre for menneskehandel i asylsystemet.

Myndighedernes opsøgende indsats

Politiet opnår kontakt til potentielle ofre for menneskehandel via kontroller og aktioner, herunder i prostitutionsmiljøet på gaden i København og på massageklinikker landet over. I forhold til menneskehandel til tvangsarbejde er det blandt andre Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og de faglige organisationer, der typisk har den første kontakt til mulige ofre via deres kontrolaktiviteter.

Arbejdstilsynet

Der er ikke i Arbejdstilsynet afsat særlige ressourcer i forbindelse med mistanke om menneskehandel eller tvangsarbejde. Dette indgår dog som et opmærksomhedspunkt i forbindelse med kontrolaktivitet, og der er udarbejdet en instruks på området.

Arbejdstilsynet har i forbindelse med en ny arbejdsmiljøaftale fra 2019 styrket indsatsen med opsøgende kørsel i forhold til udenlandske virksomheder og ansatte ved mulige overtrædelser af bl.a. arbejdsmiljøloven eller ved indikationer på andre ulovlige forhold, fx menneskehandel til tvangsarbejde. Arbejdstilsynet har som led i aftalen i 2020 styrket samarbejdet med CMM med henblik på et skærpet fokus på identifikation af potentielle ofre for menneskehandel i forbindelse med Arbejdstilsynets tilsyn. Samarbejdet omfatter fælles tilsyn og temadage, hvor CMM underviser Arbejdstilsynets tilsynsførende i, at kunne spotte indikationer på menneskehandel til tvangsarbejde, når de fører tilsyn på arbejdspladserne.

Skattestyrelsen

I Skattestyrelsen er der afsat to årsværk, som har til opgave at kontrollere, om der ved mistanke om menneskehandel eller tvangsarbejde samtidig kan være tale om manglende registrering og angivelse af skatter og afgifter. Fokus er især rettet mod formodede bagmænd og andre, som opnår økonomisk vinding ved udnyttelse via menneskehandel og/eller tvangsarbejde. Skattestyrelsens indsats foretages for at sikre korrekt skatte- og afgiftsbetaling og for at minimere gevinsten og dermed interessen for disse udnyttelser.

Skattestyrelsen foretager bl.a. udgående kontroller i virksomheder, hvor der vurderes at være risiko for manglende registrering og angivelse af skatte- og afgiftspligtige indtægter. Udvalgelse foretages dels på baggrund af udsøgninger og dels på baggrund af modtagne anmeldelser og henvendelser. Skattestyrelsen videregiver oplysninger ved mistanke om menneskehandel og tvangsarbejde, som Skattestyrelsen får adgang til via styrelsens myndighedsopgaver, til politiet, CMM og andre myndigheder. Skattestyrelsens medarbejdere bistår efter anmodning også politiet og anklagemyndigheden med økonomiske oplysninger i forbindelse med deres efterforskning ved mistanke om menneskehandel og tvangsarbejde, ligesom Skattestyrelsen deltager i fælles kontroller med politiet. Skattestyrelsen bistår endvidere efter anmodning fra politi og anklagemyndighed med assistance ved skattestraffesager, herunder når disse er en del af en sag vedrørende mistanke om menneskehandel eller tvangsarbejde. Skattestyrelsen deltager i diverse samarbejdsfora, herunder såvel regionale som nationale referencegrupper, med fokus på menneskehandel og tvangsarbejde.

Politiets kontrolaktiviteter

Politiet kommer i kontakt med ofre for menneskehandel i en række forskellige sagstyper, herunder sager om ulovligt ophold eller ulovligt arbejde eller sager udfundet gennem kontroller, herunder i prostitutionsmiljøet. Politiets indsats på menneskehandelsområdet er således en bred indsats, der skal ses i sammenhæng med anden kriminalitetsbekæmpelse.

Politiet iværksatte i 2020 en ny operationsplan mod menneskehandel, hvori der er opstillet en række målkrav vedrørende kontrolaktioner til politikredsene. Der skal således på landsplan i hvert af årene 2020, 2021 og 2022 gennemføres kontrol på mindst 60 bordeller og af mindst

240 prostituerede. Politiet deltager derudover i et antal årlige kontroller mod social dumping på arbejdsmarkedet. Det specifikke antal kontroller fastsættes årligt. I 2020 var målkravet 48 kontroller. Rigspolitiet har senest i marts 2021 revideret retningslinjerne for politiets håndtering af sager om menneskehandel.

Rigspolitiet har fokus på at sikre, at politiet har det fornødne kendskab til mulige indikatorer på menneskehandel. Det udmønter sig blandt andet ved, at Nationalt Efterforskningscenter (NEC) forestår undervisning på politiskolenes grunduddannelse og på uddannelse af grænsepolitipersonalet. NEC er derudover nationalt kontaktpunkt for politikredsene, såfremt de har konkrete spørgsmål til efterforskninger.

Som en del af flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for 2021-2023 indgået mellem regeringen og en række partier etableres en ny national efterforskningsenhed, hvor de mest specialiserede politi- og anklagerfaglige kompetencer samles. Enheden skal blandt andet være med til at sikre en markant styrkelse af indsatsen mod den mest komplekse økonomiske og organiserede kriminalitet, herunder organiseret menneskehandel og menneskesmugling.

Myndighedssamarbejde og opkvalificering

CMM varetager undervisning og opkvalificering af relevante aktører i forskellige sektorer. Formålet er at udbrede viden om tegn og signaler på, at en person kan være offer for menneskehandel, og hvordan man som aktør kan handle på en mistanke om menneskehandel.

CMM underviser sammen med NEC, Rigspolitiet, på fast basis grænsepoliti og politielever på politiskolen samt på ad hoc basis bl.a. ambassadeansatte, socialrådgiverstuderende m.fl. CMM indleder løbende nye samarbejdsrelationer og yder undervisning og opkvalificering til nye relevante aktører og faggrupper på ad hoc basis, som fx NGO'er, brancheforeninger, virksomheder, og indkvarteringssteder. Desuden holder CMM oplæg og underviser på efterspørgsel, hvis aktører selv henvender sig med ønsket om mere viden om menneskehandel.

CMM og NGO'ernes opsøgende arbejde i prostitution

Ud over politiets indsats i prostitutionsmiljøet varetager CMM og NGO'erne AmiAmi, Reden International og HopeNow en særlig opsøgende indsats ift. menneskehandel til prostitution. Dette er dels historisk betinget af, at fokus for bekæmpelse af menneskehandel oprindeligt var på handel med kvinder til prostitution, dels at prostitution har særlige kendetegn fx sammenlignet med menneskehandel til tvangsarbejde – navnlig at det ikke er organiseret som det øvrige arbejdsmarked, foregår i miljøer, der er sværere at nå, og som kan være forbundet med kriminalitet.

Det opsøgende arbejde består bl.a. af sundhedstilbud til udenlandske kvinder i prostitution ud fra et mål om at skabe kontakt til målgruppen og videregive information om menneskehandel med henblik på identifikation af potentielle ofre. Der er en vis geografisk spredning i indsatsen.

AmiAmi udfører opsøgende arbejde i Region Syddanmark. De driver bl.a. et drop-in center i Fredericia, hvor udlændinge i prostitution, herunder potentielle ofre for menneskehandel, kan få kontakt til en socialrådgiver og blive tilset af en læge i centrets sundhedsklinik.

HopeNow laver opsøgende arbejde henvendt til potentielle ofre for menneskehandel i det københavnske gademiljø.

CMM driver et mobilt sundhedstilbud, der udfører opsøgende indsatser på massageklinikker i Midt- og Nordjylland samt dele af Sjælland, hvor der opholder sig udenlandske personer i prostitution.

Reden International og CMM driver i samarbejde drop-in-centeret Mødestedet i København målrettet udenlandske kvinder i prostitution, herunder potentielle ofre for menneskehandel. Her tilbydes bl.a. socialfaglig bistand, og kvinderne kan blive tilset og få rådgivning i en sundhedsklinik. Herudover foretager medarbejdere i Mødestedet fra CMM og Reden International udgående opsøgende arbejde på gaden i København.

CMM driver desuden en sundhedsklinik i Aarhus, som tilbyder gratis sundhedstilbud rettet mod potentielle ofre for menneskehandel i prostitution.

Udover ovenstående har Reden International en række andre socialfaglige aktiviteter og tilbud for udenlandske kvinder i prostitution i Mødestedet finansieret uden for handlingsplanen af fonde, herunder bl.a. en natcafe samt flere sociale kulturmedarbejdere, som arbejder med udgangspunkt i Mødestedet. Reden International har også fondsfinansiering til at holde åbent i sundhedsklinikken i Mødestedet en gang ugentlig i tillæg til sundhedsklinikkens øvrige åbningstider. Reden International har oplyst, at deres fondsbevillinger forventes at ophøre med udgangen af 2022.

Kontakt ved mistanke om menneskehandel

CMM driver en hotline, som fungerer som indgang til CMM ved mistanke om menneskehandel. Hotlinen er åben i dagtimerne syv dage om ugen og er målrettet myndigheder, sociale organisationer, borgere og ofre for menneskehandel. Det er især politiet, Udlændingestyrelsen og Skattestyrelsen, der benytter hotlinen. Der ses i tal fra Center mod Menneskehandel en klar tendens til, at politiet er den aktør, der har skabt kontakt til størstedelen af de personer, der efterfølgende vurderes som ofre for menneskehandel. Således fremgår af nedenstående oversigt fordelingen af ofre, som forskellige myndigheder og aktører har skabt kontakt til:

Table 1. Kontakt til vurderede ofre (2019)

Kontaktskabende aktør	Antal ofre
Politiet	26
3F	14
NGO'er under handlingsplanen (AmiAmi, Reden International og HopeNow)	9
Røde Kors	5
Kvindekrisecentre	2
Udlændingestyrelsen	2
Advokat	1
Kommunal sagsbehandler	1
Sygeplejerske	1
Bisidder	1

Kontaktskabende aktør	Antal ofre
Privatperson	1
Kirkelig organisation	1
NGO i Schweiz	1

Kilde: Tallene er baseret på Center mod Menneskehandels opgørelse

Tabel 2. Kontakt til vurderede ofre (2020)

Kontaktskabende aktør	Antal ofre
Politiet	36
Udlændingestyrelsen	8
NGO'er under handlingsplanen (AmiAmi, Reden International og HopeNow)	8
Røde Kors	4
Krisecenter	3
Allerød Kommune	3
Selvhenvender	2
Hospital	2
Hjemløseenheden	1
Advokat	1
Sagsbehandler	1
Bistandsadvokat	1
NGO i Schweiz	1
Det Mobile Sundhedstilbud	1
Privatperson	4

Kilde: Tallene er baseret på Center mod Menneskehandels opgørelse.

Tendensen til, at politiet har skabt kontakt til størstedelen af de vurderede ofre, ses også i de foregående år. I 2018 blev knap 40 procent af de vurderede ofre mødt af politiet, mens det i 2017 var 72 procent af ofrene, der var mødt af politiet. Dette indikerer, at de fleste ofre generelt først lader sig identificere, når de kommer i kontakt med de danske myndigheder, herunder særligt politiet.

Identifikationssamtaler

CMM og NGO'er under handlingsplanen foretager identifikationssamtaler med potentielle ofre for menneskehandel i forbindelse med egen opsøgende indsats og ved henvendelser på CMMs hotline fra eksterne aktører. Bl.a. henvises henvendelser fra politiet i Region Syddanmark til AmiAmi for udredning, da AmiAmi socialfagligt dækker Syddanmark.

Formålet med identifikationen er at afdække, synliggøre og dokumentere eventuelle indikatorer på menneskehandel i en given sag. Identifikationen fungerer som et afsæt for den kompetente myndigheds endelige vurdering af handelsforholdet.

CMM foretager identifikationssamtaler med potentielle ofre for menneskehandel. Det sker primært, når andre myndigheder og organisationer har foretaget kontrolbesøg, og de potentielle ofre befinder sig hos myndigheden/organisationen. Det kan fx være politiet, der har tilbageholdt en udenlandsk kvinde i prostitution for ulovligt ophold, brancheforeningen 3F, som har inviteret en udenlandsk bygningsarbejder til rådgivning i deres mødelokale, eller et indkvarteringssted som har indkvarteret en mindreårig uledsaget asylansøger. CMM har i dag begrænsede muligheder for at reagere på henvendelser om menneskehandel, idet CMM ikke har hjemmel til selv at rykke ud, når myndigheder, borgere eller andre henvender sig på CMMs hotline med konkret mistanke om menneskehandel. Herunder har CMM begrænsede muligheder for at tale med potentielle ofre i forbindelse med andre myndigheders kontroller, fx hvis arbejdsgiveren eller offeret selv afviser det. Endelig er der begrænsninger ift. deling af oplysninger mellem de relevante myndigheder og CMM. CMM's mobile sundhedstilbud kan dog køre ud, hvis der er henvendelser vedr. potentielle ofre for menneskehandel i prostitution med tilbud om sundhedstjek og derigennem forsøge at skabe tillid og dialog.

I sager, hvor potentielle ofre mødes igennem opsøgende arbejde, kan identifikationen foregå over tid. Der kan opbygges tillid til det potentielle offer, eksempelvis igennem sundheds- eller socialfaglige indsatser, inden vedkommende vælger at stå frem med sin historie. Som det fremgår ovenfor, er det dog få, der lader sig identificere i forbindelse med den opsøgende indsats.

I sager, hvor potentielle ofre anholdes af politiet for fx ulovligt arbejde og/eller ulovligt ophold, vil politiet orientere CMM. En medarbejder fra CMM eller en af NGO'erne under handlingsplanen afholder derefter en udredende samtale med offeret, mens personen er frihedsberøvet, med henblik på identifikation. I disse tilfælde skal identifikationen gennemføres og fremsendes til politiet samt forelægges for Udlændingestyrelsen, som skal træffe afgørelse i sagen, inden udløb af 72 timer.

Er personen under 18 år, skal den mindreåriges repræsentant eller relevant handlekommune kontaktes forud for den udredende samtale.

Som udgangspunkt er det personens egen fortælling og CMMs faglige vurdering og kendskab til feltet, der er grundlag for identifikationen. Hvis der foreligger yderligere information om sagen fra fx politiet eller andre aktører, indgår det i identifikationen. Det bemærkes, at CMMs socialfaglige vurdering af, hvornår en person er offer for menneskehandel, ikke er det samme som den rent strafferetlige vurdering af, hvornår en person kan straffes for menneskehandel.

I forbindelse med identifikationssamtalen udfyldes et såkaldt 1a-skema, hvor personens fortælling dokumenteres. 1a-skemaet ligger til grund for den endelige handelsvurdering. Hovedparten af 1a-skemaerne udfyldes af CMM.

Tabel 3. Antal 1a-skemaer fordelt på CMM og NGO'erne

Aktør	2018	2019	2020*
AmiAmi	23	18	24
HopeNow	4	6	14
RI	0	1	0
CMM	198	209	149
Ikke angivet	3	0	0
Total	228	235	187

*Note: Tabellen omfatter 1a-skemaer, som er tilgået CMM og registreret i CMM's database. NGO'erne kan have afholdt udredende samtaler og udfyldt flere 1a-skemaer, som af forskellige årsager – herunder at personen ikke ønsker at oplysninger videregives og hensynet til dataminimering – ikke er fremsendt til CMM. * Indtil 10. november 2020.*

Som ovenstående viser, er der særligt sket et fald i antallet af identifikationssamtaler i 2020. Det kan bl.a. hænge sammen med COVID-19, som har betydet, at dele af det opsøgende arbejde, herunder udgående opsøgende arbejde og politiet og Skattestyrelsens kontroller, har været begrænset bl.a. af hensyn til corona-smitte.

Vurdering af handelsspørgsmålet

Når identifikationen er foretaget, forelægges sagen ved fremsendelse af 1a-skemaet via politiet til den myndighed, der i den konkrete sag har kompetence til at vurdere, hvorvidt der er tale om menneskehandel. Det potentielle offers opholdsstatus bestemmer, hvilken myndighed der skal vurdere handelsspørgsmålet.

I sager vedrørende personer, der opholder sig lovligt i Danmark, er CMM ansvarlig for at vurdere, hvorvidt personen er offer for menneskehandel og dermed tilhører målgruppen, som kan modtage støtte under handlingsplanen. Det vil dog i sager, der af politiet er forelagt for Udlændingestyrelsen til vurdering af mulig administrativ udvisning, være Udlændingestyrelsen, der foretager den endelige handelsvurdering, hvorefter CMM vil have ansvaret for at meddele støtte under handlingsplanen (restitutionsperiode).

Er der tale om en udlænding uden lovligt ophold i Danmark eller en udlænding, som søger asyl, er det Udlændingestyrelsen, der træffer afgørelse om, hvorvidt den pågældende vurderes at være offer for menneskehandel.

I de sager, hvor udlændingen uden lovligt ophold ikke søger om asyl, foretager udvisningsvagten, i forbindelse med afgørelser om administrative udvisninger, en vurdering af, om en udlænding uden lovligt ophold er offer for menneskehandel – dette særligt ved udlændinge, der træffes i forbindelse med ulovligt ophold og ulovligt arbejde.

I sager, hvor udlændinge træffes i forbindelse med ulovligt arbejde fx i prostitutionsmiljøet, afholder CMM som udgangspunkt altid samtale med personen, medmindre personen ikke selv ønsker

det. Udlændingestyrelsen afventer i disse sager CMMs identifikation og foretager herefter en selvstændig vurdering af, hvorvidt udlændingen er offer for menneskehandel.

Udlændingestyrelsen foretager vurderingen på baggrund af de oplysninger, der fremgår af politiets afhøringsrapport (som styrelsen modtager ved sagsforelæggelsen) samt CMM's 1a-skema. Hvis CMM identificerer udlændingen som offer for menneskehandel, skal der i tråd med konventionerne være tungtvejende grunde til, at styrelsen ikke følger denne vurdering.

Sager om asylansøgere, der vurderes at være offer for menneskehandel, kan oprettes på baggrund af en forelæggelse fra CMM, oplysninger fra Røde Kors, den ansvarlige kommune, hvor asylansøgeren er indkvarteret, eller andre samarbejdspartnere, som indikerer, at en asylansøger er offer for menneskehandel, eller sager kan oprettes af egen drift af Udlændingestyrelsen.

Er et potentielt offer for menneskehandel tiltalt for en overtrædelse af straffeloven, er det retten, der tager stilling til handelsspørgsmålet. Hvis Udlændingestyrelsen i forbindelse med udarbejdelse af udtalelser til anklagemyndigheden i sager, hvor der nedlægges påstand om udvisning, bliver bekendt med eller vurderer, at en udlænding kan være udsat for menneskehandel, vil styrelsen i udtalelsen gøre retten opmærksom på, at domstolene i den konkrete sag skal tage stilling til handelsspørgsmålet. Herudover kan CMM i sager af denne karakter fremsende en udtalelse i sagen til brug ved retssagen, hvis det vurderes, at den kriminelle handling relaterer sig til menneskehandelsforholdet.

I sager hvor retten vurderer, at en udlænding uden lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel, kan Udlændingestyrelsen herefter meddele udlændingen en refleksionsperiode, mens CMM i sager vedrørende udlændinge med lovligt ophold i Danmark kan meddele en restitutionsperiode. Hvis der er tale om en asylansøger, vurderes handelsspørgsmålet også af Udlændingestyrelsen, før der evt. meddeles en refleksionsperiode i forbindelse med endeligt afslag på asyl.

Afgrænsning af målgruppen

Målgruppen, der kan få tilbud efter handlingsplanen, er kvinder, mænd og børn, der er vurderet til at være ofre for menneskehandel. Vurderingen af, om en person er offer for menneskehandel, tager afsæt i definitionen i Palermoprotokollen. Således skal tre faktorer være til stede for, at der er tale om menneskehandel. Der skal være sket en handling (eks. skal en person være rekrutteret, transporteret, overført eller modtaget), der skal være anvendt midler (eks. tvang trusler, bedrag, misbrug af magt), og der skal være et formål (eks. udnyttelse af en person til prostitution eller til tvangsarbejde). Når en person vurderes som offer for menneskehandel, vil det være på baggrund af en undersøgelse af personens egen fortælling til myndighederne, om der er indikatorer på, at alle disse tre elementer har været til stede. Dvs., at personer, hvor der er en rimelig formodning om, at de er ofre for menneskehandel, også vurderes som sådan og får adgang til bistand og støtte.

Adgangen til bistand og støtte som offer for menneskehandel i Danmark omfatter ifølge Handlingsplanen *"alle mennesker, som befinder sig her i landet som led i et menneskehandelsforhold, og som aktuelt er underlagt et handelsforhold."*

Vurderingen af, hvorvidt der er tale om et aktuelt handelsforhold, sker ud fra en individuel vurdering. CMM og Udlændingestyrelsen tager i den forbindelse bl.a. i betragtning, om bagmanden

stadig har relationer til ofret, om ofret fortsat afkræves betaling af gæld til bagmanden, om der er verserende trusler mod ofret mv.

I sager, hvor CMM og Udlændingestyrelsen er i tvivl om, hvorvidt en udlænding er udsat for menneskehandel, eller om handelsforholdet er aktuelt, vil tvivlen altid komme et potentielt offer for menneskehandel til gode.

Når der er tale om mindreårige potentielle ofre for menneskehandel, skal der ikke nødvendigvis være anvendt tvingende midler for at vurdere dem som ofre for menneskehandel.

Der er desuden en afgrænsning i adgangen til bistand og støtte for ofre, som bliver vurderet offer for menneskehandel af myndighederne flere gange. Dette er eksempelvis i sager, hvor en udlænding umiddelbart vurderes at misbruge de meddelte refleksionsperioder, eller det vurderes, at udlændingen ikke vil tage imod de konkrete tilbud, denne vil tildeles ved meddelelse af endnu en refleksionsperiode ved fx at forsvinde fra krisecenter eller lignende. Dette har dog et meget begrænset omfang.

Adgang til bistand og støtte

Udlændinge, der er kommet til Danmark som ofre for menneskehandel, og som opholder sig her i landet uden lovligt grundlag, skal udrejse af landet. Ofre for menneskehandel bliver imidlertid meddelt en længere udrejsefrist – en såkaldt refleksionsperiode – på 30 dage af Udlændingestyrelsen, medmindre særlige grunde taler herimod. Udrejsefristen kan også fastsættes til et senere tidspunkt eller forlænges op til i alt 120 dage, hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. Det sker i medfør af udlændingelovens § 33, stk. 6. Såfremt en udlænding uden lovligt opholdsgrundlag ansøger om asyl, har vedkommende ret til at blive i landet, indtil vedkommende har fået endeligt afslag på asyl. Udlændingestyrelsen fastsætter i så fald en senere udrejsefrist (refleksionsperiode). Såfremt udlændingen har ansøgt om asyl, fastsættes en eventuel refleksionsperiode i forbindelse med meddelelse af endeligt afslag på asyl.

Refleksionsperioden har til formål at give den enkelte mulighed for at restituere og blive styrket menneskeligt og dermed hjælpe den pågældende til et liv fri af menneskehandlen. I refleksionsperioden får ofrene støtte og bistand, herunder bl.a. adgang til indkvarteringstilbud, mulighed for udvidet sundhedsbehandling samt psykosocial bistand tilpasset den enkeltes behov.

På baggrund af handlingsplanen meddeler CMM en tilsvarende restitutionsperiode med samme tilbud om bistand og støtte til ofre, der har lovligt ophold i Danmark, hvor de kan få ro og hjælp til at komme videre i deres liv.

Den udsatte udrejsefrist, som Udlændingestyrelsen meddeler ofre for menneskehandel uden lovligt ophold, er reguleret i udlændingeloven. CMMs tilbud til ofre med lovligt ophold er ikke tilsvarende lovreguleret, men er forankret i handlingsplanerne. Det fremgår ikke af udlændingeloven, at tilbud fra CMM skal modregnes i evt. efterfølgende periode, hvor Udlændingestyrelsen meddeler forlænget udrejsefrist til ofre for menneskehandel.

Dette fører i nogle situationer til, at ofre med opholdstilladelse i et andet Schengenland får tilladelse til at opholde sig i Danmark i en længere periode end udlændinge, der ikke har opholdstilladelse.

delse i et andet Schengenland. Disse situationer opstår, når et offer for menneskehandels lovlige ophold udløber, og CMM tager kontakt til Udlændingestyrelsen med henblik på, at styrelsen skal overtage forsørgelsen og indkvarteringen for dette offer, idet styrelsen har forsørgelsespligten for ofre for menneskehandel, der ikke har lovligt ophold i Danmark.

I et sådant tilfælde kan Udlændingestyrelsen ikke overtage det tilbud og den tidsperiode, pågældende har modtaget fra CMM, idet styrelsen efter udlændingelovens § 33, stk. 6, skal meddele en udsat udrejsefrist på 30 dage, der kan forlænges op til 120 dage. Det pågældende offer får derfor en helt ny periode, uanset hvor langt i forløbet ofret var hos CMM.

Refleksionsperioden kan ikke forlænges ud over den lovhjemlede periode på 120 dage. Ofret for menneskehandel overgår herefter til udsendelsesposition, der i nogle tilfælde, fx grundet udfordringer med fremskaffelse af rejselegitimation eller accept fra hjemland eller opholdstilladelsesland, kan strække sig over en længere periode.

3.3 Evalueringer af indsatsen

Identifikation

Europarådets ekspertgruppe om menneskehandel (GRETA) anbefaler, at Danmark ikke anvender kravet i handlingsplanen om, at ofre skal være "aktuelt handlet" for at modtage bistand og støtte, og at Danmark sikrer, at alle ofre identificeres og har adgang til de tilbud, de har ret til ifølge konventionen. Herunder anbefales konkret, at Danmark udvider tidsrammen for identifikation af ofre for menneskehandel uden lovligt ophold.

Det anbefales derudover, at Danmark forbedrer identificeringen af børn, der er ofre for menneskehandel, især blandt uledsagede asylsøgende børn, og tager fat på problemet med forsvundne uledsagede børn fra modtagefaciliteter ved at stille passende indkvartering og vejledning til rådighed.

GRETA anbefaler desuden, at Danmark intensiverer bestræbelserne på at identificere ofre, herunder ved at styrke samarbejdet ved identifikation med NGO'er, som kan komme i direkte kontakt med ofre for menneskehandel, indføre foranstaltninger til identifikation af ofre for menneskehandel i asylcentre samt forbedre identifikationen af ofre i asylproceduren og blandt danske statsborgere.

GRETA anbefaler endelig, at Danmark anlægger en mere proaktiv tilgang til identifikation af ofre for menneskehandel til tvangsarbejde, herunder ved at tilskynde til regelmæssige og koordinerede kontrolbesøg i samarbejde mellem flere myndigheder, tilskynde sikre rapporteringsprocedurer for udenlandske arbejdstagere og skabe incitamenter for dem til at henvende sig samt videreudvikle samarbejdet med fagforeninger om forebyggelse.

Trafficking in Persons-rapporten, som udarbejdes af det amerikanske State Department, anbefaler, at Danmark styrker og strømliner identifikationsproceduren for ofre for menneskehandel, herunder ved at udvide politiets indsats for proaktivt at identificere og hurtigt overføre potentielle ofre for menneskehandel, især dem uden lovligt ophold, som er tilbageholdt af politi eller udlændingemyndighederne, til krisecentre.

3.4 Input fra interessenterne

NGO'erne fortæller, at de oplever, at deres opsøgende, tillidsskabende indsats særligt ift. prostitution i mange tilfælde er en forudsætning for, at mulige ofre samarbejder med myndighederne. Dette understøttes af en evaluering af CMM fra 2016, hvor Als Research vurderer, 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."*

I interviews med NGO'erne fortæller flere, at mange ofre ikke vil turde at fortælle om deres historie og situation til politiet, hvis ikke de på forhånd har en tillidsrelation til en person, der kan guide dem i samarbejdet med myndighederne. De lægger vægt på, at de inden de potentielle ofres møde med myndigheder har givet information om, hvilke tilbud der findes til ofre for menneskehandel, og hvordan ofre kan samarbejde med myndighederne. Desuden kan de deltage i mødet mellem det potentielle offer og myndigheder og bidrage til et bedre samarbejde.

Både CMM og NGO'erne oplever, at snitfladerne mellem NGO'ernes og CMMs opsøgende arbejde er for uklare, og at det skaber misforståelser, som er u hensigtsmæssige. Dette understøttes af evalueringen af CMM fra 2016, hvor Als Research vurderede, at rollefordelingen mellem CMM og NGO'erne bør revurderes, tydeliggøres og kommunikeres mere præcist. Dette sker i mindre grad i Syddanmark, hvor CMM ikke er involveret i det opsøgende arbejde. Det er særligt udtalt i Mødestedet, som drives i samarbejde mellem CMM og Reden International.

De involverede NGO'er, der i dag udfylder 1a-skemaer, ser denne opgave som væsentlig i deres arbejde. De vurderer bl.a., at det er en fordel i de tilfælde, hvor de har etableret kontakt til og skabt tillid til de pågældende personer, og de vurderer dermed, at de har bedre mulighed for at få deres historier frem.

Interessenter har desuden gjort opmærksom på, at det er uklart, om CMM eller AmiAmi har ansvaret for at udføre oplysning og opkvalificering i Region Syddanmark.

3.5 Mulige tiltag

I overensstemmelse med konventionerne lader myndighederne tvivlen komme det potentielle offer til gode i forbindelse med vurderingen af, om en person er offer for menneskehandel. Hvis der er en rimelig formodning kan potentielle ofre for menneskehandel, som ikke er anholdt eller varetægtsfængslet, indkvarteres under handlingsplanen med henblik på yderligere udredning. I tilfælde, hvor potentielle ofre er anholdt eller varetægtsfængslede, og der er tvivl om, hvorvidt en person er offer for menneskehandel, kan der hurtigt blive gennemført flere udredende samtaler inden for de 72 timer inden for hvilke Udlændingestyrelsen skal træffe afgørelse. GRETA har tidligere anbefalet at forlænge identifikationsprocessen, men på baggrund af ovenstående vurderer arbejdsgruppen ikke, at dette er nødvendigt eller hensigtsmæssigt.

Det har endvidere været fremført af bl.a. GRETA, at ofre for menneskehandel bør placeres på krisecentre og ikke frihedsberøves.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der fortsat bør være mulighed for at frihedsberøve, herunder varetægtsfængsle potentielle ofre for menneskehandel, der er sigtet for en forbrydelse, idet

det må antages, at dette kan være nødvendigt afhængig af sagens karakter. Det bemærkes i den forbindelse, at varetægtsfængsling i medfør af retsplejeloven eller frihedsberøvelse efter udlændingelovens regler kræver, at betingelserne herfor er opfyldt. Heri ligger der bl.a. en proportionalitetsvurdering, der betyder, at det ikke er lovligt at frihedsberøve/varetægtsfængsle, hvis mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige.

Som skitseret tidligere er der i dag foretaget en afgrænsning af målgruppen for støtte og bistand i form af kravet om aktualitet i handelsforholdet, som bl.a. GRETA kritiserer, at Danmark anvender. Myndighedernes princip om, at tvivlen skal komme det potentielle offer til gode, betyder, at ofre, der fortsat er underlagt følgevirkninger af deres handelsforhold, og dermed kan være i risiko for at blive handlet igen, også vurderes som ofre, og dermed får adgang til støtte og bistand. Arbejdsgruppen vurderer samtidig, at det ud fra en rimelighedsbetragtning er en saglig begrundelse at afskære tilbuddene om bistand og støtte til personer, som vurderes at være ude af handelsforholdet og følgevirkningerne heraf. På den baggrund vurderes ikke behov for, at kravet om aktualitet ændres.

Arbejdsgruppen vurderer, at der kan være behov for at justere og styrke den opsøgende indsats og identifikationen af ofre, herunder i relation til organiseringen, det fælles myndighedssamarbejde og snitfladerne mellem NGO'erne og CMM. Nedenfor skitseres mulige justeringer i den nuværende indsats.

3.5.1 Organisering af den opsøgende indsats

Danmarks internationale forpligtelser tilsiger, at der skal arbejdes proaktivt med identifikation af ofre, og det opsøgende arbejde tjener til dette formål. I Danmark foregår den opsøgende indsats dels gennem myndighedernes kontakt med borgere og virksomheder mv. samt kontrolaktiviteter og –aktioner, dels gennem opsøgende arbejde i regi af CMM og NGO'er med fokus på prostitutionsområdet samt potentielle ofre blandt kvinder og mænd i det københavnske gademiljø og i fængsler.

Danmark er ikke forpligtet til som i dag at finansiere NGO'er, der foretager opsøgende arbejde i forhold til menneskehandel, herunder særligt ift. prostitution. Der er en tendens til, at det er relativt få personer, der vurderes som ofre for menneskehandel, hvor kontakten er etableret via NGO'erne. Størstedelen af de vurderede ofre er mødt af politiet. Samtidig er det arbejdsgruppens vurdering, at en stor del af NGO'ernes arbejde har karakter af en generel sundheds- og socialfaglig indsats til sårbare udenlandske kvinder i prostitution, fx sundhedshjælp, som i et begrænset omfang leder specifikt til identifikation af ofre for menneskehandel. Evaluering og interviews med NGO'erne tyder dog på, at en længerevarende opsøgende indsats kan spille en rolle i forhold til, at potentielle ofre samarbejder med myndighederne.

Evalueringer og interviews viser, at en af de primære udfordringer ift. det opsøgende arbejde i prostitutionsmiljøet i dag er oplevelsen af uklare roller og snitflader mellem NGO'erne og CMM som myndighed på området. Hertil oplever de involverede myndigheder i dag, at der ikke er tilstrækkelig grad af ensartethed i udfyldelsen af 1a-skemaer, som er en forudsætning for en ensartet sagsbehandling, hvor alle vurderes på samme kriterier.

Arbejdsgruppen finder, at der er en risiko for, at NGO'erne, der udfører opsøgende arbejde, i identifikationsarbejde kan få en dobbeltrolle, hvor de på den ene side yder støtte og omsorg for

personen, og samtidig skal foretage vurderinger af myndigheds karakter, som kan have negative konsekvenser for personen. Der er desuden en konkret uklarhed ift. ansvaret for oplysnings- og opkvalificeringsindsatsen, herunder primært i Region Syddanmark mellem CMM og AmiAmi.

Arbejdsgruppen finder, at det kan være relevant i forhold til den fremtidige indsats at overveje, hvorvidt der fortsat skal være en særlig opsøgende indsats ift. ofre for menneskehandel til prostitution, herunder snitfladerne mellem CMM og NGO'erne, eller om dette alene skal varetages som led i de relevante myndigheders almindelige arbejde fx i Skattestyrelsen, Arbejdstilsynet, politiet mv., der kan komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel, og om dette i så fald skal styrkes.

Nedenfor skitseres mulige justeringer af indsatsen:

Fokusering af CMM

Arbejdsgrupper vurderer, at der kan overvejes flere tiltag med henblik på at fokusere og styrke CMMs rolle som myndighed på området.

CMM varetager i dag både myndighedsopgaverne på området samt på lige fod med NGO'erne opsøgende arbejde i form af mobile sundhedstilbud, sundhedsklinik og drop in-centre til udenlandske kvinder i prostitution i dele af landet. For at gøre CMMs rolle som myndighed og snitfladerne til NGO'erne klarere kan det overvejes, at CMM fremover ikke længere varetager en opsøgende indsats. Dette kan være med til at understrege, at CMM primært er myndighed på området med ansvar for identifikation og vurdering af handelsspørgsmål samt efterfølgende sagsbehandling i relation til tilbud om støtte og omsorg til ofrene samt tilbud og planlægning af den forberedte hjemsendelse og reintegrationsstøtte.

CMM har lagt vægt på, at de har haft gavn af, at deres arbejde som koordinator og videnscenter bliver kvalificeret af det opsøgende arbejde, som er en kilde til viden om udviklingen og tendenserne på området. Arbejdsgruppen vurderer dog, at en høj grad af viden om udvikling og tendenser vil kunne opretholdes gennem det socialfaglige arbejde, der udføres i forbindelse med identifikationssamtaler og sagsforløb med de vurderede ofre for menneskehandel og et fortsat tæt samarbejde med NGO'erne på området.

Et ophør af CMMs opsøgende indsats vil dog betyde, at der vil være dele af landet, hvor der ikke længere vil være opsøgende arbejde og sundhedstilbud til udenlandske prostituerede. Det kan derfor overvejes at videreføre hele eller dele af CMMs eksisterende indsats i regi af NGO'erne. NGO'erne bør i givet fald forpligtes på vidensdeling og samarbejde med CMM som koordinator på området, som også er tilfældet for deres indsats i dag.

Som led i at skabe klarere snitflader mellem CMM og NGO'ernes arbejde kan det i forbindelse med ovenstående og for at sikre ensartet kvalitet i de skemaer, som ligger til grund for myndighedsafgørelser, samtidig overvejes, at opgaven med udfyldelse af 1a-skemaer centraliseres, så CMM i fremtiden udfylder alle skemaer. Således vil CMM i højere grad end i dag kunne sikre, at der ligger samme systematik til grund for 1a-skemaerne i alle sager, og at indstillingerne om handelsstatus hviler på en ensartet faglig praksis. CMM udfylder i dag i forvejen størstedelen af 1a-skemaerne. Samtidig ses det, at der særligt i 2020 er sket et markant fald i antallet af 1a-skemaer, som dog kan hænge sammen med COVID-19. CMM vil skulle dække hele landet, hvilket ikke er tilfældet i dag, hvor AmiAmi varetager opgaven i Region Syddanmark.

Konkret er det i dag uklart i handlingsplanen, om det er CMM eller AmiAmi, der har ansvaret for at opkvalificere og formidle viden i Region Syddanmark. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt, at CMM løbende udbyder opkvalificering af fx myndigheder og relevante aktører på området i hele landet.

Endelig er det arbejdsgruppens vurdering, at det kan overvejes at styrke CMMs mandat og muligheder for at indgå i fælles myndighedsarbejde, så CMM i højere grad end i dag har mulighed for at reagere på henvendelser om mistanke om menneskehandel, videregive oplysninger og tale med potentielle ofre for menneskehandel. Dette vil dog kræve lovhjælp. Som led i et evt. styrket mandat til CMM kan ligeledes arbejdes på at udarbejde et mere formaliseret grundlag for samarbejdet mellem de forskellige andre relevante myndigheder. Det er arbejdsgruppens vurdering, at et styrket mandat og myndighedssamarbejde bør dække menneskehandel bredt, herunder prostitution, tvangsarbejde og andre menneskehandelsformer.

Styrkelse af myndighedernes indsats

Som beskrevet ses en tendens til, at det primært er i forbindelse med kontakt til myndighederne, at ofre for menneskehandel lader sig identificere. Det tyder på, at myndighederne i forbindelse med deres kontrolaktiviteter har en afgørende rolle ift. at se tegn på menneskehandel og inddrage CMM med henblik på at få identificeret ofre for menneskehandel. På den baggrund kan det overvejes at styrke denne indsats.

Det vurderes relevant, at de involverede myndigheder, herunder politi, Skattestyrelsen, Arbejdstilsyn og Styrelsen for International Rekruttering og Integration, tydeliggør de relevante retningslinjer på området med henblik på at sikre opmærksomhed ift. menneskehandel i forbindelse med deres kontrolaktiviteter.

Det er i den forbindelse også arbejdsgruppens vurdering, at det er centralt, at myndighederne har tilstrækkelig viden om menneskehandel og kender tegnene herpå. Derfor kan det overvejes at styrke CMMs opkvalificeringsarbejde ift. de relevante myndigheder, så de er klædt bedre på til det i forbindelse med deres kontrolaktiviteter.

Ud over indsatsen i de enkelte myndigheder kan det overvejes at styrke det fælles myndigheds-samarbejde på området. Herunder er det arbejdsgruppens vurdering, at det fx kan ske gennem mere formaliserede samarbejdsaftaler for håndtering af sager ved mistanke om menneskehandel, som bl.a. beskriver, hvornår i processerne de forskellige myndigheder skal inddrages og hvilken rolle og ansvar de forskellige myndigheder har i forbindelse med fælles myndighedsaktioner mv., herunder hvilke forpligtelser de enkelte myndigheder har ift. deling af information og involvering af CMM. Se i øvrigt overvejelserne ift. et tættere samarbejde mellem myndighederne i komplicerede sager om social dumping (Del I, side 38).

Særligt på prostitutionsområdet har myndighederne en mindre naturlig kontakt til potentielle ofre end med ofre i regulære virksomheder, og det kan derfor være vanskeligere for myndighederne at komme i kontakt med denne gruppe gennem deres kontrolaktiviteter. Det hænger bl.a. sammen med, at prostitutionsområdet ikke er organiseret som virksomheder, ofte foregår mere skjult og kan være forbundet med kriminalitet. Dog har Skattestyrelsen efter deres beføjelser mulighed for at foretage kontrolbesøg på massageklinikker i forhold til at kontrollere, om registreringsforholdene er korrekte, og om skatte- og afgiftsreglerne er overholdt. Arbejdsgruppen vurderer derfor, at det kan overvejes at styrke Skattestyrelsens målrettede indsats på området.

Opsøgende arbejde i NGO'erne

Det opsøgende arbejde blandt NGO'erne er en måde at skabe kontakt til potentielle ofre og udbrede viden om mulighederne for hjælp, som kan betyde, at de er mere tilbøjelige til at tage imod tilbud, når myndighederne kommer i kontakt med dem. Indsatsen vurderes dog kun i mindre grad at føre til, at ofre for menneskehandel bliver vurderet handlet af myndighederne. I lyset af det kan det overvejes fremadrettet ikke længere at have en opsøgende indsats specifikt på prostitutionsområdet.

Ulempen er, at der i så fald vil være få social- og sundhedstilbud til gruppen af sårbare udenlandske prostituerede, herunder potentielle ofre for menneskehandel, som kun i begrænset omfang er omfattet af andre tilbud, fx i kommunerne, da mennesker i prostitution, der ikke har lovligt ophold, ikke er omfattet af serviceloven. Dette skal ses i lyset af, at menneskehandel til prostitution fortsat er den hyppigst forekommende udnyttelsesform. Det kan på den baggrund overvejes at bibeholde den eksisterende NGO-indsats på området.

Hvis CMMs opsøgende indsats (sundhedsklinikken i Aarhus, det mobile sundhedstilbud og Mødestedet) ophører, vil der være dele af landet, hvor der ikke er sundheds- og socialtilbud til udenlandske kvinder i prostitution. Det vil særligt være tilfældet i Nord- og Midtjylland og på dele af Sjælland. Den opsøgende indsats vil i disse områder dermed alene blive varetaget af de relevante myndigheder, der kommer i kontakt med målgruppen som led i fx deres kontrolarbejde.

4. Indkvartering

4.1 Internationale forpligtelser

Særligt Palermoprotokollen samt Europarådets konvention forpligter Danmark til indkvartering af ofre for menneskehandel.

Det fremgår af *Palermoprotokollens* artikel 6, at der skal værnes om ofrenes fysiske sikkerhed, så længe de befinder sig i Danmark. Efter bestemmelsen skal Danmark endvidere overveje at sikre ofrene fysisk og mentalt samt sikre deres restituering, bl.a. ved en passende bolig. Der skal i den forbindelse tages hensyn til offerets særlige behov i kraft af alder, køn m.v. Særligt skal der lægges vægt på børns rettigheder.

Efter artikel 12 i Europarådets konvention skal Danmark træffe de foranstaltninger, som skønnes nødvendige for at hjælpe ofre med at restituere både fysisk, psykisk og socialt. Konventionen stiller altså krav til staterne om faktisk at gøre noget, hvilket går videre end Palermoprotokollens forpligtelse om at skulle overveje foranstaltninger på dette område.

Hjælpen skal efter artikel 12 som minimum omfatte muligheden for at opretholde en levestandard, hvor det er muligt for ofrene at sikre deres underhold ved foranstaltninger såsom passende og sikker indkvartering. I forbindelse med de forskellige forpligtelser til at hjælpe ofrene skal Danmark endvidere generelt have fokus på, at ofrenes privatliv beskyttes, jf. Europarådets konventions artikel 11. Efter begge bestemmelser skal der tages hensyn til offerets særlige behov, bl.a. i kraft af alder og køn.

4.2 Den eksisterende indsats

Ofre for menneskehandel får under handlingsplanen tilbud om passende og sikker indkvartering samt kost og lomme penge. Der anvendes i dag forskellige indkvarteringsstilbud afhængigt af, om ofrene opholder sig lovlig eller ulovlig i Danmark. Der tages ved indkvarteringen derudover udgangspunkt i den enkeltes situation og konkrete behov, herunder med hensyn til sikkerhed, køn, graden af udsathed og traumatisering og relationer til andre ofre.

De forskellige eksisterende indkvarteringsmuligheder beskrives nedenfor.

Asylsystemet

Ofre for menneskehandel, der opholder sig i Danmark og ansøger om asyl, er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse, indtil vedkommende meddeles opholdstilladelse, udrejses eller udsendes. Det samme gælder for ofre for menneskehandel, der ikke har lovligt ophold i Danmark, hvis det er nødvendigt af hensyn til forsørgelsen af vedkommende. Der er dog en række undtagelser til Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse, bl.a. i forhold til udlændinge, hvis opholdssted ikke kendes, eller udlændinge, der vurderes at have et andet forsørgelsesgrundlag, dog ikke lov om aktiv socialpolitik.

Udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse indkvarteres som udgangspunkt i asylsystemet og får udgifter til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingestyrelsen. Mindreårige har ret til samme sundhedsmæssige ydelser som danske børn. Forsørgelsesforpligtelsen omfatter også sociale foranstaltninger. Det indebærer, at Udlændingestyrelsen kan finansiere iværksættelsen af visse sociale foranstaltninger med henblik på at sikre, at udlændinge, der er omfattet af Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse, modtager den nødvendige støtte.

Tilbuddet til ofre for menneskehandel i forbindelse med indkvartering i asylsystemet omfatter i dag bl.a. indkvartering på et asylcenter, krisecenter e.l., kost eller kontante ydelser, nødvendige sundhedsydelser og sociale foranstaltninger og tilbud om undervisning og aktivering.

Røde Kors modtog under den tidligere handlingsplan for 2015-2018 en bevilling på 200.000 kr. årligt til en særlig målrettet indsats – ud over den eksisterende - til ofre for menneskehandel i asylsystemet, hvor de bl.a. kunne få et mere skærmet indkvarteringstilbud med ekstra støtte. Denne bevilling blev ikke afsat under den nuværende handlingsplan, og socialfaglig støtte til ofre for menneskehandel under indkvarteringen finansieres således i dag inden for de eksisterende rammer i asylsystemet. Heraf får Røde Kors i dag knapt 1 mio. kr. for at yde en socialfaglig indsats for sårbare grupper på kvindeafdelingen, herunder ofre for menneskehandel i Center Jellinge.

Hvis det vurderes hensigtsmæssigt i forhold til det enkelte offer, tilbydes alternativ indkvartering fx på Reden Internationals indkvarteringstilbud. Dette kan ske i tilfælde, hvor der vurderes at være et beskyttelsesbehov, eller hvor der er behov for støtte ud over det, som kan tilbydes i asylsystemet. Indkvartering kan ikke ske på kvindekrisecentre efter servicelovens § 109 eller herberg efter servicelovens § 110, idet personer uden lovligt ophold ikke er omfattet af serviceloven. Det er Udlændingestyrelsen, som bestemmer, hvor udlændinge, som er under styrelsens forsørgelse, indkvarteres. Det har siden 2007 været fast praksis, at der anlægges en betydeligt mere lempelig vurdering af behovet for indkvartering uden for asylsystemet for ofre for menneskehandel end for andre udlændinge, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, idet det som udgangspunkt lægges til grund, at ofre for menneskehandel har et beskyttelsesbehov.

Indkvarteringstilbud til kvindelige ofre for menneskehandel i regi af Reden International

De seneste handlingsplaner har finansieret et indkvarteringstilbud i regi af Reden International (RI), som er målrettet udenlandske kvinder udsat for menneskehandel (både med og uden lovligt ophold i Danmark).

Indkvarteringstilbuddet var indtil 2018 kun placeret i København, men det blev i forbindelse med den nuværende handlingsplan besluttet at sprede indkvarteringstilbuddet geografisk til flere steder i landet. Hensigten var at skabe større fleksibilitet og mulighed for at anvende forskellige former for indkvartering af ofre for menneskehandel i mindre grupper på baggrund af en individuel vurdering af den enkeltes behov, så eksempelvis særligt sårbare ofre bedre kunne rummes ved at blive flytte til et andet indkvarteringstilbud.

På den baggrund omfatter RI's indkvarteringstilbud fra 2019 et krisecenter i København med syv faste pladser med mulighed for, at CMM kan tilkøbe to ekstra pladser ved spidsbelastninger, samt

et krisecenter i Aalborg med to faste pladser – dvs. i alt ni faste pladser. Der er ligeledes mulighed for to ekstra pladser i Aalborg mod betaling for ekstra støtte/vikartimer.

Afdelingen i København rummer to enkeltværelser samt et dobbeltværelse og et værelse til tre kvinder. Ved spidsbelastninger, fx i forbindelse med større politirazziaer, inddrages et møderum/kontor mod betaling fra CMM. Endvidere rummer afdelingen fælles bad/toilet, køkken og opholdsrum. Aalborgafdelingen har to værelser, hvor der som udgangspunkt er plads til en kvinde i hvert.

Reden International modtager samlet 4,4 mio. kr. årligt til drift af de to indkvarteringstilbud i 2019-2021.

Alternativ indkvartering af kvinder

Hvis der ikke er plads på RI's indkvarteringstilbud, eller der er andre behov, som gør, at et kvindeligt offer for menneskehandel bør indkvarteres et andet sted, har CMM hidtil bl.a. benyttet sig af at købe pladser på kvindekrisecentre og andre botilbud. Det har fx været pladser på kvindekrisecentre ved særligt sårbare ofre mv., som har behov for ekstra støtte og beskyttelse, eller som af hensyn til de øvrige indkvarterede kvinder eller pga. de fysiske rammer, med bl.a. tomandsværelser, ikke kan rummes hos RI.

Brugen af pladser til ofre her har været afhængig af, at der er ledige pladser på et kvindekrisecenter, og pladserne har været finansieret af CMM for så vidt angår ofre med lovligt ophold, og US for så vidt angår ofre uden lovligt ophold.

Kvindekrisecentrene og andre botilbud har modsat RI's indkvarteringstilbud ikke ofre for menneskehandel som målgruppe, men har generelle socialfaglige kompetencer ift. sårbare, udsatte og voldsudsatte personer. Enkelte krisecentre har også særlige kompetencer til håndtering af fx misbrug, og kan derfor være relevante at købe en plads på til de ofre for menneskehandel, der er sværere at rumme på RI's indkvarteringstilbud.

CMM køber endvidere i visse tilfælde alternativ indkvartering på herberger, vandrehjem eller hoteller, hvis der ikke er ledige pladser på Reden International eller andre botilbud/krisecentre.

Indkvartering af mandlige ofre for menneskehandel

For de mandlige ofre for menneskehandel uden lovligt ophold sker indkvarteringen som udgangspunkt i asylsystemet. For mandlige ofre, som har lovligt ophold i Danmark, køber CMM i nogle tilfælde indkvartering på mandekrisecentre. I den forbindelse har CMM tilkøbt én fast plads på Krisecenter for Mænd i Fredericia.

Derudover er der ikke et fast stående indkvarteringstilbud til mandlige ofre for menneskehandel, som det er tilfældet med Reden International ift. kvinder. Dette er historisk betinget af, at langt størstedelen af ofrene for menneskehandel over årene har været kvinder. Dertil kommer flere sager, hvor mandlige ofre har ønsket en hurtig hjemsendelse. Gennem årene har CMM dog oplevet et stigende behov for indkvartering af særligt sårbare mænd, der er ofre for menneskehandel til bl.a. tvangsarbejde. Fx er større grupper af mænd blevet vurderet som ofre for menneskehandel som del af et samlet sagskompleks, fx Padborgsagen. Her har CMM hidtil typisk købt indkvartering på herberger, vandrehjem eller hoteller.

Vandrehjem og hoteller samt visse herberger har ikke personale, som kan tilbyde socialfaglig støtte til ofrene. Dette varetages af CMM evt. i samarbejde med NGO'erne på området. På flere herberger kan socialfaglig støtte dog tilkøbes. CMM er desuden i tæt dialog med alle indkvarteringssteder om indkvarteringerne og særlige forhold og behov for ofre for menneskehandel.

Indkvartering af mindreårige

Uledsagede mindreårige, som er asylansøgere, eller som opholder sig ulovligt i Danmark, indkvarteres på særlige indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige. Centrene drives af Røde Kors, Tønder Kommune, Vesthimmerlands Kommune og Ask4US på vegne af Udlændingestyrelsen. Centrene er døgnbemandede og leverer ud over kost og/eller kontante ydelser til de indkvarterede mindreårige også sundhedsbetjening, undervisning i relevant skoletilbud, fritidsaktiviteter m.v.

Uledsagede mindreårige får af Familieretshuset udpeget en personlig repræsentant til varetagelse af deres interesser. Det er Udlændingestyrelsen, der anmoder Familieretshuset om at udpege en af Røde Kors indstillet personlig repræsentant til en uledsaget mindreårig.

Der er ikke specialiserede indkvarteringsstilbud til børn og unge, der er ofre for menneskehandel.

Fsva. børn og unge under 18 år, der er ofre for menneskehandel og har lovligt ophold i Danmark, kan kommunen træffe afgørelse om at anbringe barnet på et anbringelsessted, der kan være døgninstitutioner, opholdssteder, plejefamilier mv. jf. § 66 i serviceloven. Det er kommunalbestyrelsen i den ansvarlige handlekommune, der kan træffe afgørelse om at anbringe et barn eller en ung under 18 år med lovligt ophold på et anbringelsessted med samtykke fra forældremyndighedsindehaver og barnet, der er fyldt 15 år jf. § 52 i serviceloven. En afgørelse om at anbringe et barn uden samtykke fra forældremyndighedsindehaver og barnet, der er fyldt 15 år, træffes af børne- og ungeudvalget i kommunen efter indstilling fra forvaltningen jf. § 58 i serviceloven. Hvis der iværksættes en anbringelse af barnet eller den unge, vil kommunen have pligt til at følge op og føre tilsyn med barnet jf. § 70 i serviceloven.

Derudover har kommunen pligt til at føre tilsyn med alle børn, unge og vordende mødre, der opholder sig i kommunen, jf. servicelovens § 146. Det gælder uanset deres opholdsgrundlag.

4.2.1 Fordeling på de forskellige indkvarteringsmuligheder

Antallet af ofre over 18 år, der har været indkvarteret, var i 2018 i alt 79 personer, i 2019 i alt 50 personer, og i 2020 i alt 45 personer. Heri er medregnet asylsystemet. Det bemærkes, at det ikke er alle vurderede ofre, der indkvarteres. Det skyldes, at nogle vurderede ofre vælger at takke nej til tilbuddet. Andre udebliver uden varsel, nogle vælger at bo privat, og andre er frihedsberøvede.

Fordelingen af ofrene på de forskellige indkvarteringsmuligheder fremgår af nedenstående oversigt. Hvert år er opgjort for de personer, der er vurderet handlet i indeværende år. Indkvarteringen strækker sig i nogle tilfælde til det efterfølgende år og er opgjort på antal døgn.

Table 4. Fordeling af indkvarteringsdøgn på de forskellige indkvarteringsmuligheder (2018-2020)

Indkvarteringstilbud (antal døgn)	Køn	2018	2019	2020
Asylsystemet	Kvinder	727	879	1099
	Mænd	647	53	378
Reden International	Kvinder	1.472*	2.497	2.820
	Mænd	-	-	-
Kvindekrisecentre	Kvinder	395	372	318
	Mænd	-	-	-
Mandekrisecentre	Kvinder			
	Mænd	167	72	411
Hoteller og herberger	Kvinder	205	405	155
	Mænd	1.750	32	362

*Kilde: CMM. Note: Opgørelsen er opgjort manuelt, og der tages derfor forbehold for mindre unøjagtigheder. Der kan være personsammenfald mellem indkvarteringstilbuddene, idet en person kan have været indkvarteret i forskellige tilbud på forskellige tidspunkter. * Indkvarteringstilbuddet i Aalborg var ikke oprettet i 2018.*

Opholdslængden på de forskellige indkvarteringsmuligheder er højest i asylsystemet, hvor den gennemsnitlige opholdslængde er 152 dage i 2018 og 186 dage i 2019. For Reden International er den gennemsnitlige opholdslængde i 2018 55 dage, og i 2019 er den 46 dage. På alternative indkvarteringsmuligheder (dvs. kvindekrisecentre, mandekrisecentre, herberger, hoteller mv.) er den gennemsnitlige opholdslængde 48 dage i 2018 og 16 dage i 2019.

4.2.2 Finansiering og priser for de forskellige indkvarteringsmuligheder

I medfør af udlændingeloven afholder Udlændingestyrelsen udgifterne til indkvartering af ofre for menneskehandel, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse, dvs. asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark, jf. pkt. 4.2 ovenfor.

Indkvarteringstilbuddet hos Reden International er finansieret af handlingsplanen. Her er der således ikke i dag refusion fra Udlændingestyrelsen. CMM betaler for ekstra pladser ved spidsbelastninger. De øvrige indkvarteringsmuligheder for ofre med lovligt ophold afholdes inden for CMMs bevilling under handlingsplanen.

Af nedenstående tabel fremgår taksten for de forskellige indkvarteringstilbud uden for asylsystemet.

Tabel 5. Takster for de forskellige indkvarteringstilbud

Indkvarteringstilbud	Pris pr. døgn
Reden International	<p>Udregnet pr. fast plads: 4.400.000 mio. kr./9 pladser/365 døgn = 1.339 kr. per overnatning.</p> <p>Udregnet pr. gennemsnitlig indkvarteringsdøgn i 2019, som er det senest afsluttede år: 4.400.000 mio. kr./2.497 overnatninger = 1.762 kr. per overnatning.</p>
Kvindekrisecentre	Den gennemsnitlige enhedsudgift for kvindekrisecentre var i 2019 ca. 811.500 kr. svarende til 2.223 kr. pr. døgn ¹ .
Mandekrisecentre	<p>CMM har tilkøbt en fast plads på Krisecenter for Mænd i Fredericia i 2020 med en årlig betaling på 50.000 kr.</p> <p>Døgn taksten for indkvartering er herefter 120 kr.</p>
Hergerber og hoteller	<p>Den gennemsnitlige døgn takst for herberger varierer betydeligt. Blandt de tilbud, CMM har anvendt, er der betalt følgende²:</p> <p>Frelsens Hørs herberg "Hørhuset" koster 125 kr. pr. døgn. Hertil kan der komme udgifter til ekstra støttetimer.</p> <p>Kirkens Korshørs herberg koster 811 kr. pr. døgn. Dertil kan der komme udgifter til ekstra pædagog/støttetimer.</p> <p>For så vidt angår hoteller er prisen erfaringsmæssigt fra omkring 200 kr. til 800 kr. pr. døgn.</p>

1) Enhedsudgiften er beregnet som forholdet mellem de samlede offentlige udgifter og antal helårspersoner i år 2019. Enhedsudgiften er 2021-pl. Antal helårspersoner er opgjort på baggrund af kvindekrisecenterstatistikken fra Danmarks Statistik. Antallet af helårspersoner er beregnet som summen af, hvor stor en andel af året, hver kvinde har opholdt sig på kvindekrisecentre. Udgifter er opgjort på baggrund af det kommunale regnskab under funktion 5.38.42. Udgifterne omfatter de samlede offentlige nettodriftsudgifter (dranst 1) og er opgjort inkl. en forholdsmæssig andel af udgifter konteret på 5.38.42.999 (uautoriserede grupperinger) og 5.38.42.092 (egenbetaling). Se Socialpolitisk Redegørelse 2019 boks 3.1 og bilag 1 for yderligere om opgørelsen. Enhedsudgiften er et udtryk for den gennemsnitlige udgift for en kvinde, der bor på kvindekrisecentre (§ 109) i et helt år. Der er usikkerheder forbundet med opgørelsen af enhedsudgifter, og resultaterne skal tolkes med varsomhed. Eftersom prisen pr. døgn for kvindekrisecentre er opgjort som forholdet mellem de samlede offentlige udgifter og antallet af helårspersoner, er prisen ikke direkte sammenlignelig med priserne på de øvrige typer af tilbud, hvor prisen er opgjort på baggrund af takster.

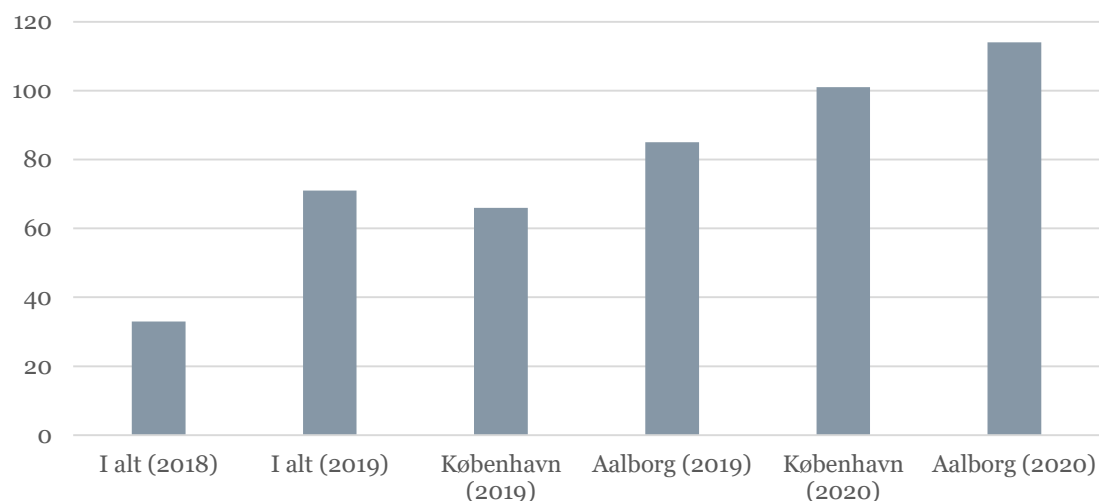
2) Tallene stammer fra CMM.

4.2.3 Belægning

Nedenstående figur viser, at belægningsprocenten hos Reden International er steget markant over de seneste tre år, hvilket ifølge midtvejsevalueringen af Reden International i høj grad kan hænge sammen med, at antallet af pladser er reduceret fra 12 faste pladser i 2018 til 9 faste plad-

ser i 2019. Overbelægningen kan også skyldes en tendens til, at ofrene bliver længere i indkvarteringen. Dertil har COVID-19 også haft indvirkning på det høje belægningstal i 2020, da det bl.a. har betydet, at det har været vanskeligere at sende ofrene hjem.

Figur 3: Belægningsprocent i 2018, 2019 og 2020³⁵



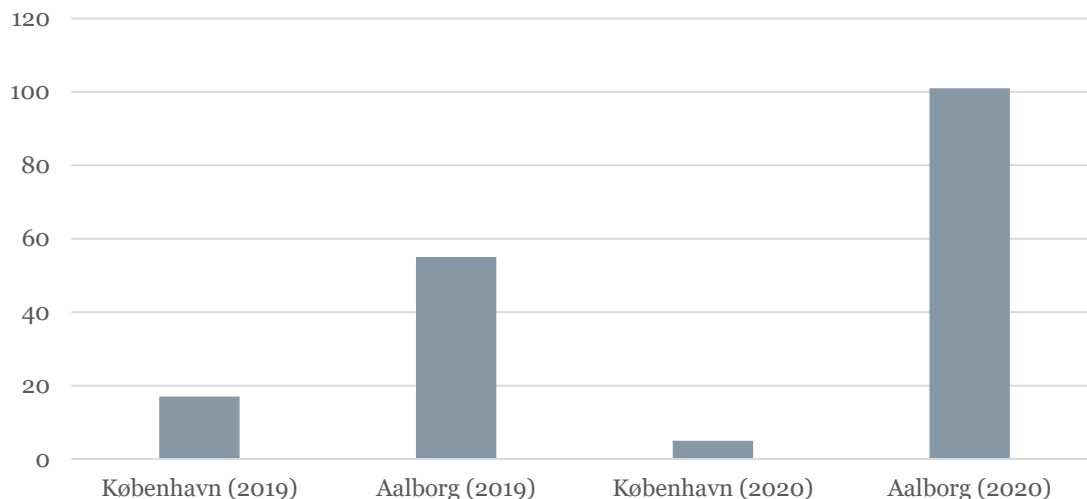
Note: Tallene for 2020 dækker første kvartal, dvs. fra 1. januar – 31. marts.

Figuren viser derudover, at der generelt er en højere belægningsprocent på krisecentret i Aalborg end i København. Det hænger sammen med, at der i en længere periode har boet en kvinde med et barn på krisecenteret i Aalborg, som pga. sin situation ikke vurderedes at kunne indkvarteres i asylsystemet, og derudover det lavere antal pladser på krisecenteret.

Antallet af overbelægningsdøgn hos Reden International fremgår af nedenstående figur.

³⁵ Oxford Research (2020): Midtvejsrapport: Evaluering af ny indkvarteringsmodel for kvinder udsat for menneskehandel.

Figur 4: Antal døgn der har været overbelægning i Reden International København og Reden International Aalborg i hhv. 2019 og 2020³⁶



Note: Tallene fra 2020 dækker perioden fra d. 1. januar – 31. maj.

Ovenstående viser, at begge krisecentre har døgn med overbelægning, men at det særligt er ud-talt i Aalborg. Midtvejsevalueringen peger på, at differencen mellem de to indkvarteringstilbud hænger sammen med, at der kun er to pladser til rådighed i Aalborg. Dertil har COVID-19 i 2020 også haft indvirkning på det høje belægningstal i Aalborg, da det bl.a. har betydet, at en planlagt udrejse fra Aalborg blev udskudt pga. lukkede grænser. Derudover har der som beskrevet ovenfor boet en kvinde med et barn i 14 måneder på krisecentret i Aalborg, som blev vurderet for sårbar til at blive indkvarteret i asylsystemet, ligesom det pga. de fysiske rammer i København ikke vurderes muligt at indkvartere kvinden der.

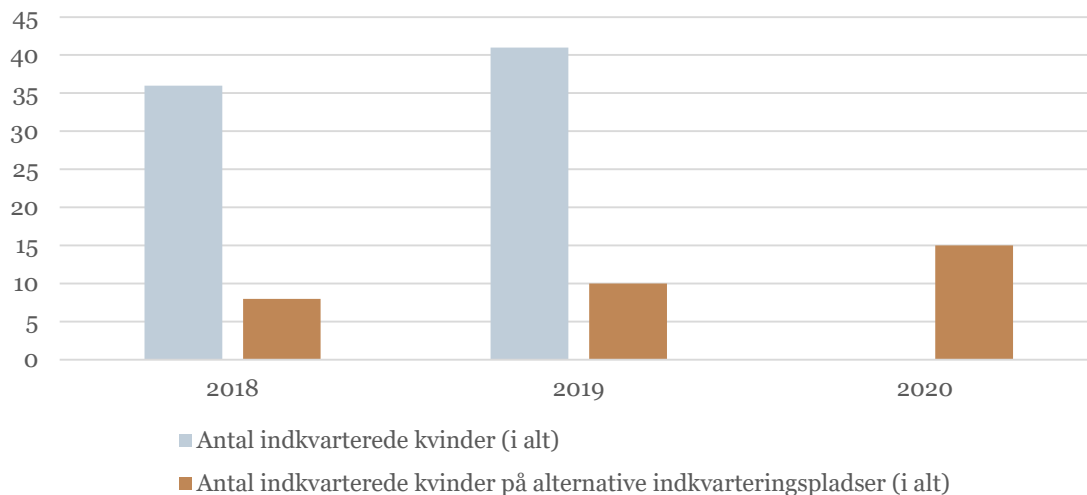
4.2.4 CMMs anvendelse af alternativ indkvartering

Anvendelsen af alternativ indkvartering, som finansieres af CMMs bevilling under handlingsplanen, afhænger dels af ofrenes køn, hvor Reden International fx ikke tager imod mænd, dels af belægningen på Reden International samt om der er ofre, der har særlige behov, som fx ikke kan imødekommes i asylsystemet eller i RI.

For så vidt angår indkvartering af kvinder viser midtvejsevalueringen af RI, at CMM særligt i 2020 har oplevet en stigning i anvendelsen af alternativ indkvartering. I 2018 og 2019 blev der således anvendt alternativ indkvartering til hhv. 8 og 10 kvinder, mens der i de første fem måneder af 2020 blev anvendt alternativ indkvartering til 15 kvinder.

³⁶ Oxford Research (2020): Midtvejsrapport: Evaluering af ny indkvarteringsmodel for kvinder udsat for menneskehandel.

Figur 5. Oversigt over indkvartering af kvinder



Note: Tallet for 2020 omfatter til og med maj 2020. Der kan i tallene være medtalt kvinder, som er vurderet det foregående år og fortsat indkvarteret.

For så vidt angår mandlige ofre har CMM anvendt alternativ indkvartering – dvs. uden for asylsystemet for personer uden lovligt ophold – i otte tilfælde i 2018, et tilfælde i 2019 og tre tilfælde i 2020. Derudover er der ikke et tilbud til mandlige ofre med lovligt ophold, hvorfor CMM som udgangspunkt skal finde relevant indkvartering fra sag til sag.

Nedenstående figur viser CMMs samlede omkostninger til indkvartering.

Table 6. CMMs omkostninger til indkvartering

2017	2018	2019	2020
498.804	822.679	154.472	663.688

Figuren viser, at CMMs omkostninger til indkvartering varierer markant over årene. Herunder ses særligt store omkostninger i 2018, som ifølge CMM skyldes et stort antal af indkvarteringer i forbindelse med Padborgsagen, hvor 27 udenlandske mandlige chauffører blev vurderet som ofre for menneskehandel.

4.2.5 Kommunernes involvering i indkvartering

Der er ingen særlige foranstaltninger i serviceloven, hvor målgruppen er ofre for menneskehandel. Det følger af servicelovens § 2, at personer med lovligt ophold i Danmark har ret til at få hjælp efter serviceloven. Det bemærkes, at størstedelen af de personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel, ikke har lovligt ophold i Danmark. Som en indikation herfor har Udlændingestyrelsen i perioden 1. januar 2019 – 18. februar 2021 truffet afgørelse i 78 % af sagerne, mens CMM vurderede handelsspørgsmålet i 21 % af sagerne. Retten tog stilling til handelsspørgsmålet i én sag. Der kan endvidere opstå situationer, hvor et offers lovlige ophold udløber i løbet af refleksionsperioden og Udlændingestyrelsen overtager forsørgelsen for offeret.

En udlænding, som opholder sig lovligt i Danmark, har således ret til hjælp efter servicelovens regler i samme omfang som danske statsborgere. Udlændinge med processuelt ophold, herunder asylansøgere, har lovligt ophold i servicelovens forstand. Idet asylansøgere er under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse vil Udlændingestyrelsen betale for nødvendige sociale foranstaltninger.

For udsatte voksne kan støtte efter serviceloven være rådgivning, midlertidig indkvartering på et kvindecener eller andre midlertidige botilbud og behandling af stofmisbrug.

Kommunerne er ansvarlige for både forebyggende foranstaltninger, rådgivning og for at yde støtte, når det er nødvendigt.

I servicelovens § 109 gives der grundlag for etablering af krisecentre for kvinder udsat for vold i nære relationer: ”Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidige opholdsfaciliteter for kvinder, der har været udsat for vold, trusler om vold eller en tilsvarende krise i forhold til familie- eller samlivsforhold. Kvinderne kan være ledsaget af børn og skal have pleje og støtte under deres ophold”.

I servicelovens § 110 gives grundlag for etablering af boformer til personer med særlige sociale problemer: ”Kommunalbestyrelsen skal tilbyde midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp”.

Retten til hjælp for personer med lovligt ophold i Danmark efter servicelovens § 2 omfatter også særlig støtte til børn og unge og deres familier. Det er kommunerne, som har pligt til at tilbyde støtte efter serviceloven til børn, unge og deres familier med særlige behov. Det kan også omfatte børn og unge, som er i risiko for eller har været udsat for menneskehandel, og som har behov for særlig støtte.

Støtten skal altid gives på baggrund af en konkret og individuel vurdering og med henblik på at sikre barnets eller den unges bedste. Støtteforanstaltninger kan bl.a. omfatte støtte i hjemmet, familiebehandling eller behandling af barnets eller den unges problemer, døgnophold for både forældremyndighedsindehaveren, barnet eller den unge og andre familiemedlemmer og anbringelse af barnet eller den unge uden for hjemmet. Anbringelsessteder for børn og unge efter serviceloven omfatter bl.a. plejefamilier, opholdssteder og døgninstitutioner.

Det er kommunalbestyrelsen eller kommunens børn og unge-udvalg, som træffer afgørelse om anbringelse uden for hjemmet, og kommunalbestyrelsen træffer herefter afgørelse om valg af konkret anbringelsessted og skal her vælge det anbringelsessted, som bedst kan imødekomme barnets eller den unges behov.

Udlændingestyrelsen har forsørgelsesforpligtelsen over for udlændinge, der har indgivet ansøgning om asyl, samt over for udlændinge, der ikke har lovligt ophold i Danmark, såfremt det er nødvendigt til forsørgelsen af vedkommende. Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse over for mindreårige omfatter, foruden underhold og sundhedsmæssige ydelser, iværksættelse af nødvendige sociale foranstaltninger. Der kan endvidere med hjemmel i udlændingeloven iværksettes sociale foranstaltninger efter serviceloven over for ledsagede børn og unge uden lovligt ophold i Danmark. For uledsagede mindreårige uden lovligt ophold gælder, at børne- og ungeudvalget i

en kommune med hjemmel i udlændingeloven kan træffe afgørelse om anbringelse på anbringelsessteder efter § 66, stk. 1, i serviceloven. Fsva. mindre indgribende foranstaltninger over for uledsagede mindreårige kan disse iværksættes efter principperne i serviceloven, jf. Social- og Indenrigsministeriets meddelelse af 1. juli 2016 om servicelovens anvendelsesområde i forhold til asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold. Servicelovens bestemmelser om iværksættelse af støtte finder kun anvendelse, hvis der er begrundet formodning om, at udlændingens behov for særlig støtte ikke kan imødekommes i indkvarteringsystemet. Udlændingestyrelsen og de enkelte indkvarteringsoperatører kontakter i så fald kommunen, hvor indkvarteringsstedet er beliggende, med henblik på, at kommunalbestyrelsen træffer afgørelse om iværksættelse af de nødvendige sociale foranstaltninger.

4.3 Eksisterende evalueringer

Europarådet anbefaler i deres tredje evalueringsrapport om Danmarks implementering af Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, at der findes en permanent løsning, der giver sikker og passende indkvartering til mandlige ofre, og at der arbejdes med at modvirke at uledsagede mindreårige forsvinder fra deres indkvarteringssted.

Oxford Research's midtvejsevaluering af den geografiske spredning af RI's indkvarteringstilbud til København og Aalborg peger på, at:

- Det opleves af både CMM og RI, at det er en fordel at have flere indkvarteringsmuligheder. Herunder er der kvinder, som bedre kan rummes i det nye indkvarteringstilbud i Aalborg, og kvinder, som oplever større sikkerhed væk fra miljøet i København.
- Evalueringen har set på fastholdelsen af kvinderne i indkvarteringstilbuddene. Den peger på, at en relativt stor del af udskrivningerne fra indkvarteringstilbuddet (i gennemsnit 59,5 pct.) skyldes, at kvinderne enten rejser tilbage til hjemlandet eller tager imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse. Tidligere har det været sværere at fastholde kvinderne. Evalueringen peger på, at det kan skyldes sammensætningen af kvinderne, som tidligere primært var fra Nigeria, mens kvinder fra Thailand og Østeuropa i dag fylder mere. Det er oplevelsen, at denne gruppe er mere tilbøjelige til at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse.
- Evalueringen peger på, at CMM har haft et stigende behov for at indkvartere kvinder uden for Reden International fx på specialiserede krisecentre. Antallet af indkvarteringer på alternative pladser er således steget en smule fra 8 pladser i 2018 til 10 pladser i 2019, mens der særligt er sket en stigning i 2020, hvor der i første halvdel af 2020 er anvendt 15 alternative indkvarteringspladser. Dette har medført øgede omkostninger til indkvartering hos CMM.
- Evalueringen peger på, at denne tendens hænger sammen med de økonomiske rammer for tilbuddet. Dels at der bl.a. som følge af den spredte indkvarteringsmodel er færre pladser end tidligere, og dels at de økonomiske rammer betyder, at kvinderne skal bo på værelse sammen. Dermed kan kvinder, som har meget svære traumer, psykisk sygdom eller misbrug, ikke i lige så høj grad rummes i tilbuddet, hvorfor alternative pladser skal findes.

Socialtilsynet Hovedstaden har i 2019 og 2020 vurderet RI's indkvarteringstilbud. Tilsynet er tilkøbt af Ligestillingsafdelingen i Beskæftigelsesministeriet, da tilbuddet ikke er omfattet af socialtilsynsloven. Vurderingen af kvaliteten af RI's indkvarteringstilbud er overordnet positiv. Der peges dog på følgende opmærksomhedspunkter:

- Det er uhensigtsmæssigt, når to eller flere kvinder skal dele værelse, idet det ikke rummer en helt relevant mulighed for at trække sig tilbage for den enkelte kvinde, der ofte befinder sig i en presset situation. Socialtilsynet vurderer ikke, at dette er foreneligt med tilbuddets formål om at sikre kvinderne restitution og refleksionsmulighed.
- Opmærksomheden henledes endvidere på, at afdelingen i Aalborg ofte er fuldt belagt med fire personer og derfor har måtte sige nej til at modtage en kvinde inden for målgruppen.
- Omfanget af anvendelse af frivillige i Aalborg tyder på, at tilbuddet ikke er i besiddelse af økonomiske midler, der svarer til behovet. Anvendelsen af frivillige er dog reduceret fra 2019 til 2020.

4.4 Input fra interessenter

NGO'erne AmiAmi, HopeNow og Reden International har i forbindelse med nærværende analyse givet udtryk for, at de ikke finder, at det nuværende tilbud til ofre for menneskehandel i asylsystemet er tilstrækkeligt til at rumme ofre for menneskehandel.

Flere af NGO'erne har endvidere fremført, at det ikke er afgørende for ofrenes velbefindende, at personalet på indkvarteringsstedet er specialiseret i ofre for menneskehandel, som det er tilfældet hos RI, men at fleksibilitet i forhold til profil eller geografisk placering i nogle tilfælde er mere væsentlige faktorer.

4.5 Mulige tiltag

Der er i dag et system til indkvartering af ofre for menneskehandel uden lovligt ophold i form af asylsystemet. Ofre, som har lovligt ophold, samt asylansøgere og ofre uden lovligt ophold, som ikke vurderes at kunne indkvarteres i asylsystemet af sikkerhedshensyn eller pga. behov for mere omfattende støtte, end hvad der kan tilbydes i asylsystemet, indkvarteres på forskellige indkvarteringstilbud uden for asylsystemet. Det er arbejdsgruppens vurdering, at der særligt ift. til disse tilbud er flere udfordringer, som kan give anledning til justeringer af indsatsen.

For det første peges både en evaluering af indkvarteringen og to tilsynsrapporter på, at Reden International ikke har de fornødne økonomiske rammer. Herunder peges der på, at der er stigende overbelægning i tilbuddet både i Aalborg og København, at tilbuddene primært består af deleværelser, hvor to eller tre kvinder bor sammen, og at der er en relativt stor anvendelse af frivillige medarbejdere. Dette vurderes ikke optimalt ift. kvindernes restitution, ligesom at rammerne betyder, at kvinder, som er særligt sårbare, kan være svære at rumme i tilbuddet.

I forhold til CMMs hidtidige praksis med at indkvartere en mindre del af ofrene for menneskehandel på krisecentre og herberger efter serviceloven §§ 109 og 110 ved særlige behov eller i

spidsbelastningssituationer, som gør, at de fx ikke kan rummes hos Reden International, finder arbejdsgruppen, at dette ikke i alle tilfælde har været i overensstemmelse med serviceloven. Det skyldes, at anvendelsen af indkvartering efter servicelovens §§ 109 og 110 forudsætter, at kravene efter serviceloven er opfyldt, herunder at personen har lovligt ophold. Personer med processuelt ophold kan anvende servicelovens tilbud, men det er Udlændinge- og Integrationsministeriets vurdering, at ofre for menneskehandel i refleksionsperioden, hvor de har fået meddelt en forlænget udrejsefrist, ikke vil have lovligt ophold i servicelovens forstand. Samtidig vurderer Social- og Ældreministeriet, at indkvartering af ofre for menneskehandel på botilbud godkendt efter §§ 109 og 110 med midler fra CMM eller US forudsætter, at krisecentrene kan adskille deres tilbud til hhv. ofre for menneskehandel og personer, der indkvarteres efter serviceloven. Dvs. at tilbuddene skal kunne holde økonomi, herunder personaleudgifter, adskilte for at leve op til kravene i lovgivningen. CMM har derfor ændret praksis, så botilbud godkendt til §§ 109 og 110 kun anvendes til ofre, der falder inden for serviceloven, og som derfor kan indkvarteres via §§ 109 og 110 med kommunaltakstfinansiering, hvilket vurderes alene at være en lille andel af det samlede antal ofre. Derudover anvendes botilbud, som ikke er godkendt efter §§ 109 og 110. CMM vurderer, at det kan blive vanskeligt at finde passende indkvartering til alle ofre med den ændrede praksis.

Der er i dag ikke et stående indkvarteringstilbud til mandlige ofre for menneskehandel. I dag køber CMM derfor alternativ indkvartering i de tilfælde, hvor ofrene ikke kan indkvarteres i asylsystemet – enten fordi de har lovligt ophold i Danmark, eller fordi offerets behov ikke vurderes at kunne tilgodeses tilstrækkeligt i asylsystemet. Udgiften afholdes af Udlændingestyrelsen, hvis der er tale om mandlige ofre, som er under deres forsørgelse. Hidtil er mandlige ofre enten blevet indkvarteret på mandcentre eller på herberger, hoteller mv. Der er imidlertid få mandcentre at vælge imellem og CMM oplever, at kapaciteten er begrænset.

Endelig har aktørerne på området givet udtryk for, at de ikke finder, at indkvarteringstilbuddet i asylsystemet er egnet til at rumme ofre for menneskehandel.

Arbejdsgruppen har på baggrund af de skitserede udfordringer set på følgende mulige initiativer, som vil kunne kombineres:

Opkvalificering af Reden Internationals stående indkvarteringstilbud

Fordelen ved et fast stående indkvarteringstilbud i Reden International er, at personalet er specialiseret i menneskehandel, og at der er et fast formaliseret samarbejde mellem Reden International og CMM. Derudover kan det være en fordel at have et stående beredskab i forbindelse med større politirazziaer, hvor mange kvinder skal indkvarteres samtidigt. En ulempe ved et fast stående indkvarteringstilbud er, at det kan være relativt dyr model, hvis der er perioder med få kvinder, der skal indkvarteres, og dermed lav belægning på centeret. Samtidig er det ufleksibelt, hvis der antræffes flere mandlige ofre, som ikke vil kunne indkvarteres på evt. ledige pladser.

For at imødekomme kritikken af de økonomiske rammer hos RI, kan det overvejes at opkvalificere tilbuddet, så der er mulighed for i højere grad at tilbyde enkeltværelser til kvinderne, så flere særligt sårbare kvinder kan rummes. Det er herunder arbejdsgruppens vurdering, at det ikke vil være økonomisk bæredygtigt at drive Reden International med færre indkvarteringspladser end i dag. Det hænger bl.a. sammen med, at der skal være et vist antal pladser for, at et krisecenter økonomisk og fagligt kan køre rundt.

Såfremt der sker en opkvalificering af rammerne hos RI, er det vurderingen, at der fortsat vil være behov for, at CMM kan tilkøbe alternativ indkvartering til de kvinder, der ikke kan være hos RI eller mandlige ofre.

Reden Internationals indkvarteringstilbud er i dag finansieret af en fast driftsbevilling, hvor der derfor også betales for ubesatte pladser. Arbejdsgruppen finder, at det kan overvejes, at et specialiseret indkvarteringstilbud fremadrettet finansieres gennem hel eller delvis takstfinansiering. Dette vil betyde, at indkvarteringstilbuddet i højere grad vil være finansieret på samme måde som botilbud efter serviceloven mv. Samtidig er det vurderingen, at en takstfinansiering kan understøtte en bestiller-/udførermodel, som fx kan give Reden International større incitament til at fastholde kvinderne.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det fremover vil være hensigtsmæssigt at fastholde en vis spredning af indkvarteringstilbuddene til ofrene for menneskehandel.

Indkvarteringstilbud til mandlige ofre for menneskehandel

Fordelen ved et stående indkvarteringstilbud for mandlige ofre for menneskehandel er, at der oprettes et tilbud med socialfaglig indsats og indsigt i menneskehandelsområdet. Samtidig vil der være en form for modtageapparat for denne gruppe, som der er for kvindelige ofre hos RI, så CMM ikke skal finde relevant indkvartering fra sag til sag, men i udgangspunktet kan indkvartere samme sted.

Samtidig er det dog CMMs vurdering, at de mandekrisecentre, der i dag anvendes til indkvartering, generelt kan tilbyde relevant socialfaglig støtte til ofrene, som kan bidrage til deres restitution, selvom de ikke er specialiserede i menneskehandel. Myndighederne har de senere år set flere tilfælde, hvor mandlige ofre for menneskehandel særligt til tvangsarbejde primært er mødt i større grupper, hvor mange har skullet indkvarteres samtidigt. Denne type større sagskomplekser vil fortsat ikke kunne rummes på et stående indkvarteringstilbud. Myndighederne ser også en tendens til, at mange mandlige ofre handlet til tvangsarbejde ønsker en hurtig hjemsendelse eller hjælp til at komme videre, hvorfor der kan være længere perioder, hvor der kun er få indkvarterede ofre på et stående specialiseret indkvarteringstilbud til mandlige ofre. Endelig er der også mellem de enkelte år stor variation i, hvor mange mandlige ofre for menneskehandel, herunder til tvangsarbejde, der identificeres.

Samlet set er det på den baggrund arbejdsgruppens vurdering, at det økonomisk ikke giver mening at oprette et stående indkvarteringstilbud til mandlige ofre.

Arbejdsgruppen finder dog, at det kan overvejes at etablere et antal stående indkvarteringspladser til mandlig ofre for menneskehandel gennem aftale med et eller flere eksisterende tilbud, hvor der opbygges viden og kompetencer rettet mod målgruppen. Aftaler med boformer, der er godkendt efter servicelovens § 110, vil dog forudsætte, at der etableres hjemmel til, at disse kan indkvartere ofre for menneskehandel uanset opholdsgrundlag, jf. nedenfor.

Hjemmel til indkvartering og udnyttelse af eksisterende strukturer

Det er arbejdsgruppens vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt at etablere hjemmel til, at ofre for menneskehandel uanset opholdsgrundlag kan indkvarteres på eksisterende eller nye botilbud,

der er særligt godkendt til indkvartering af målgruppen, herunder botilbud der i forvejen er godkendt som §§ 109 og 110 i serviceloven. Dette vil skabe mere fleksible indkvarteringsmuligheder med en ensartet kvalitet og en højere grad af udnyttelse af de eksisterende strukturer.

Indkvartering i asylsystemet

Størstedelen af de personer, der vurderes som ofre for menneskehandel, har i dag ikke lovligt ophold i Danmark, og kan derfor som udgangspunkt indkvarteres i asylsystemet under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtigelse. Der er dog relativt mange ofre, der indkvarteres uden for asylsystemet på enten Reden International eller andre botilbud, fordi de vurderes at være særligt sårbare eller at have et særligt beskyttelsesbehov.

Indkvarteringssystemet i asylsystemet omfatter ud over de ordinære modtage-, opholds-, hjemrejse- og udrejsecentre en række specialcentre og –afdelinger, herunder bl.a. omsorgspladser for voksne, kvindeafdelinger og indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige, samt særlige indkvarteringssteder for hhv. voksne og uledsagede mindreårige, som ikke kan rummes på de ordinære indkvarteringssteder. Med henblik på at give mere omfattende støtte, og dermed at flere ofre fremadrettet vil kunne rummes i asylsystemet, kan det overvejes at oprette særlige pladser målrettet ofre for menneskehandel. Dermed udnyttes de eksisterende strukturer til indkvartering.

Dette vil dog indebære flere omkostninger til Udlændingestyrelsen til finansiering af de særlige pladser, selvom det formentlig vil være til en lavere takst end indkvarteringstilbud i regi af fx Reden International.

En eventuel opkvalificering af indkvarteringen i asylsystemet må forventes at betyde, at der ikke er grundlag for at finansiere indkvarteringstilbuddet i regi af Reden International. Det hænger sammen med, at størstedelen af de indkvarterede kvinder hos Reden International (ca. 90 %) ikke har lovligt ophold, og under den foreslåede model derfor vil kunne indkvarteres i asylsystemet. Der vil i denne model endvidere være ofre, som fortsat har behov for indkvartering uden for asylsystemet bl.a. pga. særlige beskyttelsesbehov, der i dag indgår som et væsentligt element i vurderingen af, om der er behov for indkvartering uden for asylsystemet.

5. Socialfaglige tilbud i restitutions- og refleksionsperioden

5.1 Internationale forpligtelser

Ud over indkvartering skal der efter de internationale forpligtelser ydes særlig beskyttelse og bistand til ofre for menneskehandel.

Ifølge Palermoprotokollens artikel 6 skal der værnes om ofrenes fysiske sikkerhed, så længe de befinder sig i Danmark. Ud over en passende bolig skal Danmark for at sikre fysisk, mental og social restituering af ofre endvidere overveje at tilvejebringe:

- rådgivning og information, særligt med hensyn til ofrenes juridiske rettigheder på et sprog, ofrene forstår,
- lægelig, psykologisk og materiel bistand, og
- mulighed for beskæftigelse og uddannelse.

Europarådets konvention stiller i artikel 12 krav om, at Danmark skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at hjælpe ofre med at restituere fysisk, psykisk og socialt. Hjælpen skal efter artikel 12 som minimum omfatte muligheden for at opretholde en levestandard, hvor det er muligt at sikre deres underhold, ved foranstaltninger såsom psykologisk bistand, forplejning, adgang til akut lægehjælp, tolkebistand, rådgivning og information om rettigheder, bistand til at påberåbe sig sine rettigheder i forbindelse med retsforfølgning af gerningsmændene, og adgang til uddannelse for børn, foruden førømtalte indkvartering. Staterne skal tage højde for ofrets sikkerhed og beskyttelse.

Danmark er endvidere forpligtet til at tilbyde lægelig og anden hjælp samt adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse til ofre, der lovligt opholder sig i landet.

Hjælp må generelt ikke betinges af, om ofret indvilger i at vidne.

Danmark skal ved gennemførelsen af artikel 12 sikre, at hjælpen ydes i enighed med og efter informering af ofret, samt med behørig hensyntagen til den sårbares behov. Der skal endvidere lægges vægt på børns rettigheder med hensyn til indkvartering, uddannelse og sundhed.

I forbindelse med de forskellige forpligtelser til at hjælpe ofrene skal Danmark endvidere generelt have fokus på, at ofrenes privatliv beskyttes, jf. Europarådets konventions artikel 11, samt på at anvende en kønsneutral tilgang til ofrene, jf. artikel 17.

5.2 Eksisterende indsats

Tilbud om bistand og støtte til ofre for menneskehandel, ud over indkvartering, består under handlingsplanen af tildeling af en kontaktperson hos CMM, rådgivning og juridisk bistand, sund-

hedstilbud, psykologisk hjælp samt relevante undervisningsaktiviteter mv. Derudover indeholder udlændingeloven regler om, at ofre for menneskehandel, der har ansøgt om asyl, under visse betingelser uden opholds- og arbejdstilladelse kan tage beskæftigelse i Danmark.

Kontaktperson

Alle ofre for menneskehandel tildeles som udgangspunkt en kontaktperson fra CMM. Der kan også tildeles en kontaktperson fra en af NGO'erne, der modtager midler under handlingsplanen. Det er særligt AmiAmi, der varetager denne opgave i forhold til ofre for menneskehandel i Region Syddanmark.

Kontaktpersonen sikrer, at offeret får adgang til bistand og støtte under handlingsplanen og fungerer som tovholder på sagen, uanset hvor offeret er indkvarteret. Kontaktpersonen varetager sagsbehandling, der knytter an til det forhold, at personen er offer for menneskehandel. Det kan være dialog med Udlændingestyrelsen, Hjemrejsestyrelsen, politiet, advokater og lign. Kontaktpersonen varetager også som udgangspunkt følgeskab til og deltagelse i møder med eksterne aktører og myndigheder. For så vidt angår særligt RI og asylsystemet varetages denne rolle også i relevant omfang af personalet på indkvarteringsstedet.

Kontaktpersonen vil endvidere varetage en større del af den sociale støtte, hvis offeret er indkvarteret på et herberg, end ved indkvartering på RI's krisecentre og i asylsystemet, hvor personale begge steder kan håndtere disse opgaver. Det kan være følgeskab til fx sundhedstilbud og aktiviteter ude af huset, støtte til at kunne mestre eget liv og varetage dagligdagsopgaver, tage ansvar for egen økonomi, modstå pres fra familie og lokalsamfundet i hjemlandet.

Rådgivning og juridisk bistand

Ofre for menneskehandel kan få juridisk bistand og vejledning gennem CMM eller gennem eksterne advokater og jurister.

Juridisk bistand kan omfatte vejledning om rettigheder og muligheder, om at vidne mod bagmænd, om retningslinjer for at søge erstatning og om adgang til advokatbistand. I sager, hvor et offer for menneskehandel er tiltalt for en kriminel handling, har personen ret til en forsvarsadvokat.

Sundhedstilbud, akut lægehjælp, psykologisk hjælp

Udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse har adgang til nødvendig sundhedsbehandling, hvilket omfatter nødvendig, uopsættelig og smertelindrende sundhedsbehandling. Udlændinge under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse, som er ofre for menneskehandel, har adgang til udvidede sundhedstilbud, men rækkevidden heraf er ikke nærmere defineret.

Ofre for menneskehandel under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse er tilknyttet et asylcenter (tilknytningscenter), uanset om de søger asyl eller ej, og uanset om de er indkvarteret i asylsystemet eller på et krisecenter. Tilknytningscentret er ansvarligt for sundhedsmæssige ydelser. Mindreårige ofre for menneskehandel under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse har ret til sundhedsmæssige ydelser i samme omfang som danske børn. Tilknytningscentret er

også ansvarlig for iværksættelse af nødvendige sociale foranstaltninger, herunder indkvartering på et krisecenter ved særlige behov. For kvinder indkvarteret i RIs indkvarteringsstilbud i Aalborg er der mulighed for at anvende Reden Aalborgs lægeklinik, da det nærmeste tilbud i asylsystemet ligger to timer væk.

Ofre for menneskehandel under CMMs forsørgelse modtager støtte og bistand svarende til den støtte, der tilbydes til ofre under Udlændingestyrelsens forsørgelse. CMM er ansvarlig for tilkøb af sundhedsydelse, i det omfang personen ikke allerede har fuld adgang til sundhedsydelser, samt eventuelle sociale foranstaltninger som ekstra støttetimer. Som en del af sundhedstilbuddet kan der også tilbydes psykologisk og psykiatrisk bistand, hvis det skønnes nødvendigt.

Opkvalificerende kurser og undervisning

En del af den støtte, der tilbydes til ofre for menneskehandel under handlingsplan, er opkvalificerende kurser og undervisning. Det kan være kurser som en del af den generelle støtte i refleksionsperioden eller kurser, som sigter mod opkvalificering i henhold til den plan, der er lagt for reintegrationsforløbet i hjemlandet. Ved indkvartering andre steder end hos Reden International tilkøber CMM kurser og undervisning (uanset offerets opholdsgrundlag). For nogle ofre lægges der mest vægt på aktiviteter, der kan ruste vedkommende til at tage vare på eget liv. Det kan eksempelvis være sundhedsmæssige aktiviteter som traumebehandling og motion eller socialpædagogisk støtte til at tage ansvar for egen økonomi eller (re)etablere egen bolig. For andre giver det mening at planlægge egentlige undervisningsaktiviteter. Her har CMM erfaring med eksempelvis kurser i fx hygiejne og sprog.

Ofre, som er under Udlændingestyrelsens forsørgelse, kan modtage undervisning og aktivering med det samme sigte i regi af asylsystemet.

Mulighed for beskæftigelse

Udlændinge (herunder ofre for menneskehandel), som har indgivet ansøgning om asyl, kan efter bestemmelserne i udlændingelovens § 14 a efter ansøgning få tilladelse af Udlændingestyrelsen til at tage beskæftigelse uden at have arbejdstilladelse, såfremt en række betingelser er opfyldt. Herunder er det bl.a. en betingelse, at løn og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold, at asylansøgeren har opholdt sig i Danmark i minimum seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen om asyl, at asylansøgerens identitet er fastlagt, at den pågældende ikke er udvist ved dom, på tålt ophold eller administrativt udvist i medfør af udlændingelovens § 25 m.v.

Ofre for menneskehandel uden lovligt ophold, som ikke har angivet ansøgning om asyl, har ikke mulighed for beskæftigelse i den forlængede udrejsefrist.

5.3 Eksisterende evalueringer

GRETA er kommet med flere anbefalinger, der berører de socialfaglige tilbud og ofrenes muligheder i refleksionsperioden. Herunder anbefales, at Danmark generelt videreudvikler og styrker de bistandsforanstaltninger, der tilbydes ofre. GRETA lægger desuden vægt på, at et væsentligt element i ofrenes muligheder for at komme sig og for social inklusion er økonomisk empowerment fx gennem hjælp til at finde beskæftigelse. Det kritiseres, at tilbuddene ift. beskæftigelse primært

fokuserer på at hjælpe ofrene efter deres hjemsendelse, og at det stort set ikke er muligt at få arbejdstilladelse for ofre for menneskehandel.

Den amerikanske Trafficking in Persons-rapport anbefaler, at Danmark tillader ofre, der modtager hjælp, at søge arbejde eller midlertidigt arbejde.

Midtvejsevalueringen af Reden International belyser bl.a. rollefordelingen mellem hhv. CMM og Reden International ift. kontaktpersonsrollen, hvor der ifølge evalueringen ikke altid er en klar arbejdsdeling på nær sagsbehandlingen i forhold til forberedt hjemsendelse og reintegration, som er CMMs ansvar. Herunder peger evalueringen på, at der kan være situationer, hvor det giver mening, at personalet på RIs indkvarteringstilbud står for mere sagsbehandling i forhold til kvinderne. Fx at det er kontaktpersonen på krisecenteret, som kender kvinden bedst, der også følger hende til advokatsamtaler eller lignende, og ikke kontaktpersonen fra CMM. Evalueringen peger derudover på, at personalet på krisecentret i Aalborg i højere grad varetager denne type opgaver end i København. Det skyldes, at CMM ikke er til stede i Aalborg, og for at minimere transporten og de økonomiske omkostninger for CMM er flere af denne type opgaver lagt hos krisecentret. Evalueringen peger således på, at det kan være både socialfagligt og praktisk/økonomisk relevant, at krisecenteret påtager sig flere opgaver, fx følgeskab til relevante møder.

5.4 Input fra interessenter

Ligesom i forhold til det opsøgende arbejde har flere af NGO'erne peget på, at der er uklare roller og snitflader mellem på den ene side CMMs og på den anden side NGO'ernes rolle over for ofrene i restitutions- og refleksionsperioden. Det gør sig gældende i forhold til den generelle kontaktpersonsrolle, som i nogle tilfælde varetages af NGO'erne, samt i forhold til hvilke opgaver Reden International skal varetage ift. ofrenes sagsforløb.

Flere NGO'er og eksperter har desuden peget på, at en barriere for ofrenes muligheder for at vende tilbage til et liv fri for menneskehandel er den manglende mulighed for beskæftigelse under refleksions- og restitutionsperioden.

5.5 Mulige tiltag

Nedenfor skitseres mulige tiltag i forhold til de socialfaglige tilbud til ofrene i restitutions- og refleksionsperioden.

5.5.1 Kontaktperson og aktiviteter

Som beskrevet varierer det i dag om CMM eller AmiAmi fungerer som kontaktperson for et offer afhængigt af, hvor i landet personen er indkvarteret.

Det kan overvejes, at kontaktpersonsrollen, herunder opgaven med at rådgive om tilbud under handlingsplanerne varetages af CMM, da det i alle tilfælde er CMM, der tildeler tilbud under handlingsplanen. Det kan således give mere klarhed over for offeret og i snitfladerne mellem aktørerne, at rådgivning om og tildeling af tilbud er samlet hos samme aktør. Dertil kommer, at en stor del af kontaktpersonrollen handler om at afdække og varetage koordineringsbehov med fx andre myndigheder. Det bør dog stadig være muligt, at NGO'er og indkvarteringstilbud varetager

opgaver med fx at følge offeret til tandlæge, sundhedstilbud og lignende, når den konkrete aktivitet er godkendt af CMM.

Med henblik på at sikre at kontaktpersonens rolle står tydeligere beskrevet samt sikre en klarere rollefordeling mellem CMM og NGO/indkvarteringssted, kan CMMs rolle som kontaktperson for alle ofre for menneskehandel med fordel beskrives mere indgående som parallel til den indledende og koordinerende støtte og vejledning, der kendes fra servicelovens § 109, stk. 5, og lov om aktiv beskæftigelsesindsats.

Efter servicelovens § 109, stk. 7, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at tilbyde indledende og koordinerende rådgivning til kvinder, der tager ophold på et kvindekrisecenter. CMMs kontaktperson skal tilsvarende sikre, at offeret får en helhedsorienteret indsats, som er tværfaglig og koordineret på tværs af myndigheder og andre aktører. Ofre for menneskehandel har ofte komplekse og sammensatte problemer, hvor der er et stort koordinationsbehov. Kontaktpersonen vurderer i dialog med offeret og de øvrige involverede aktører løbende, hvilke tilbud der er relevante. Tilbudene kan eventuelt indarbejdes i planen for den forberedte hjemsendelse og reintegration

For så vidt angår mindreårige ofre for menneskehandel, er det dog den af Familieretshusets tildelte repræsentant, der varetager den koordinerende rolle.

Aktiviteter og undervisning såsom motion eller socialpædagogisk støtte til at tage ansvar for egen økonomi eller (re)etablere egen bolig har til formål at bidrage til offerets umiddelbare restitution, men kan også bidrage til offerets videre reintegration. Dette varetages i dag fortrinsvis af indkvarteringsstedet, som har den daglige kontakt til offeret. Det er arbejdsgruppens vurdering, at det også bør være tilfældet fremadrettet.

I det omfang der vurderes behov for, at der skal tilbydes eksterne kurser mv., er det vurderingen, at det bør være CMM som myndighed, der bevilliger det. Det bemærkes dog, at mange ofre kun er relativt kort tid i indkvarteringen, inden de enten hjemsendes eller selv udebliver fra tilbuddet. For en stor del giver det derfor primært mening med aktiviteter på indkvarteringsstedet.

5.5.2 Beskæftigelse

Der er i internationale evalueringer af den danske indsats kritik af, at ofre for menneskehandel har begrænsede muligheder for at arbejde, mens de opholder sig i Danmark i restitution- og refleksionsperioden. Bl.a. Reden International og visse eksperter på området peger på, at det vil hjælpe ofrene, hvis de får mulighed for beskæftigelse, da det vil muliggøre at tjene penge fx uden for prostitution og dermed at gøre op med handelsforholdet.

Det fremgår af artikel 12, stk. 4, i Europarådets konvention om bekæmpelse af menneskehandel, at medlemslandene skal sikre, at ofre for menneskehandel med lovligt ophold i Danmark får adgang til arbejdsmarkedet. Der er således en forpligtelse ift. gruppen med lovligt ophold i landet.

Ofre for menneskehandel, der ansøger om asyl, har efter ansøgning mulighed for uden opholds- og arbejdstilladelse at tage beskæftigelse, når en række nærmere betingelser er opfyldt, jf. udlændingelovens § 14 a. Ofre for menneskehandel uden lovligt ophold har ikke mulighed for at tage beskæftigelse efter § 14 a. Denne persongruppe er endvidere kun i landet i refleksionsperioden på op til 120 dage, og en stor del opholder sig kortere tid i Danmark. Samtidig er der i nogle tilfælde

tale om ofre med traumer, som betyder, at de vil have sværere ved at forpligte sig til et job kort tid efter, at de er kommet ud af handelsforholdet. Refleksionsperiodens længde gør det formentlig også vanskeligt at finde relevante arbejdsgivere og egnede job til målgruppen. Det er derfor arbejdsgruppens vurdering, at det ikke er hensigtsmæssigt at give ofre for menneskehandel uden lovligt ophold adgang til beskæftigelse efter § 14 a.

På den baggrund er det arbejdsgruppens vurdering, at det kan overvejes at understøtte gruppen af ofre for menneskehandel med lovligt ophold i Danmark ift. beskæftigelse, herunder med viden om regler og rettigheder på det danske arbejdsmarked. Mulighederne for at styrke denne indsats ift. groft udnyttede sårbare udenlandske arbejdstagere behandles i del I i rapporten.

6. Forberedt hjemsendelse og reintegration

6.1 Internationale forpligtelser

Palermoprotokollens artikel 8 beskriver den frivillige hjemsendelse (repatriering) af ofre for menneskehandel. Når Danmark tilbagesender et offer til den stat, hvor vedkommende er statsborger eller har permanent opholdstilladelse, skal der tages hensyn til offerets sikkerhed og enhver retsforfølgelse pga. offerstatussen. Det skal endvidere så vidt muligt ske frivilligt.

Europarådets konvention indeholder i artikel 16 bestemmelser om hjemsendelse af ofre. Efter bestemmelsen er Danmark forpligtet til ved udsendelsen at tage hensyn til offerets rettigheder, sikkerhed og værdighed og status i en eventuel retssag som følge af personens status som offer. Udsendelse skal så vidt muligt ske med offerets samtykke.

Endvidere skal Danmark træffe de nødvendige foranstaltninger for at etablere hjemsendelsesprogrammer, der involverer relevante nationale og internationale myndigheder samt ikke-statslige organisationer. Formålet med programmerne er at undgå, at ofret igen bliver offer ved at fremme reintegration i den stat, der udsendes til. Der tænkes i den forbindelse på reintegration i uddannelsessystemet og på arbejdsmarkedet, især ved offerets erhvervelse af erhvervsfærdigheder.

For børn bør programmerne omfatte retten til uddannelse samt bl.a. sikring af passende omsorg.

Danmark skal træffe nødvendige foranstaltninger for at kunne informere ofrene om myndigheder og organisationer, der vil kunne yde bistand, i det land, hvortil ofrene skal tilbagesendes. Børneofre må ikke udsendes til en stat, hvis en risiko- og sikkerhedsvurdering viser, at udsendelsen ikke er i barnets tarv.

6.2 Den eksisterende indsats

Ofre for menneskehandel, som skal eller vil udrejse af Danmark, får tilbudt en forberedt hjemsendelse. Den forberedte hjemsendelse sigter mod, at personen modtages i hjem- eller opholdslandet og får støtte til at etablere sig på ny. Hjemsendelsen forberedes i restitutions- og refleksionsperioden. Efter hjemrejse kan der gives reintegrationsstøtte i op til seks måneder. Tilbuddet gives til ofre for menneskehandel uanset, om de har lovligt ophold i Danmark.

Forberedt hjemsendelse og reintegration er indtil 31. marts 2020 varetaget af International Organization for Migration (IOM). Med henblik på at harmonisere den forberedte hjemsendelse og reintegration med andre hjemsendelsesordninger er denne siden 1. april 2020 varetaget inden for rammerne af de eksisterende reintegrationsprogrammer under Udlændinge- og Integrationsministeriet, som på nuværende tidspunkt tilbydes i ca. 40 forskellige lande af European Return & Reintegration Network (ERRIN) og European Reintegration Support Organisation (ERSO).

ERSO er et netværk af europæiske NGO'er, der arbejder med hjemrejserådgivning og reintegrationsstøtte. I Danmark har Dansk Flygtningehjælp indgået partnerskab med ERSO og forestår de forberedte hjemsendelser. ERRIN er et EU-finansieret program, der tilbyder socioøkonomisk reintegrationsstøtte. Kontakten til ERRIN går via Udlændinge- og Integrationsministeriet, som bistår med kontakten til de korrekte myndigheder og partnere. Hvilken organisation der anvendes afhænger af destinationslandet.

Formålet med reintegrationsstøtten er at yde bistand i form af information og rådgivning samt social- og reintegrationsstøtte til ofre for menneskehandel, der tager imod den forberedte hjemsendelse. Der udbetales primært in-kind støtte samt et kontant beløb til lommepenge. Støtten tilpasses til ofrenes individuelle behov og kan blandt andet bruges til indkvartering, medicin, uddannelse eller hjælp til at komme i beskæftigelse.

Forud for udrejse drøftes en reintegrationsplan med offeret og i nogle tilfælde udarbejdes der en konkret plan og et budget herfor. Den endelige reintegrationsplan udarbejdes efter hjemsendelse sammen med den NGO i hjemlandet, som støtter offeret for menneskehandel. Reintegrationsplanen godkendes herefter af Udlændinge- og Integrationsministeriet. Sikkerhedsvurderinger ved planlægning af forberedte hjemsendelser beror primært på offerets egen vurdering med afsæt i parametre som trusler fra bagmænd, gæld, sundhed, geografi og lignende. Sikkerhedsvurderingens primære formål er at tilvejebringe information til lokale samarbejdspartnere i hjemland/opholdsland for herved at gøre dem opmærksomme på særlige forhold og risici, som kan være af betydning for en vellykket reintegration.

Som udgangspunkt strækker reintegrationsstøtten i op til seks måneder, men da sagernes kompleksitet, fx graden af traumatisering hos det enkelte offer, kan variere, strækker reintegrationsforløbet sig i nogle tilfælde over en længere periode. Reintegrationsforløbet monitoreres, indtil reintegrationsplanen er gennemført.

6.2.1 Indhold og niveau af reintegrationsstøtten

Den forberedte hjemsendelse og reintegrationsstøtten er et frivilligt tilbud til de ofre, som ønsker hjælp til at komme videre i deres hjemland. Reintegrationsstøtten består i dag primært af in-kind støtte samt et kontant beløb til lommepenge. Taksterne herfor fremgår af nedenstående oversigt. Taksterne er aftalt i forbindelse med finanslovsaftalen for 2013, hvor det blev besluttet at forlænge reintegrationsperioden fra tre til seks måneder.

Tabel 7. Reintegrationsstøtte til ofre for menneskehandel i Danmark

In-kind beløb	
Støtte per voksen	Op til USD 6.000 per voksen, svarende til DKR 40.000
Støtte per mindreårige barn	Op til USD 1.350, svarende til DKR 9.000
Kontante lommepenge	
Voksne som ikke er forsørgere	USD 1.550, svarende til DKR 10.000
Voksne som er forsørgere	USD 3.100, svarende til DKR 20.000

Samlet gives der altså op til 50.000 kr. i reintegrationsstøtte til ofre, som ikke er forsørgere. For ofre, som er forsøger til ét barn, gives der samlet op til 69.000 kr. i reintegrationsstøtte. Taksterne anskues som maksimumbeløb, og der lægges et realistisk budget i forhold til det enkelte offers ønskede indkomstgenererende aktivitet i hjemlandet.

Blandt de lande, hvor Danmark hjemsender flest ofre for menneskehandel til, er Nigeria og Thailand. Her er den gennemsnitlige bruttonationalindkomst per indbygger ca. 12.580 kr. om året i Nigeria i 2019 og ca. 45.000 kr. om året i Thailand i 2019 ifølge Verdensbanken³⁷.

Sammenlignes der med den reintegrationsstøtte, Danmark giver til afviste asylansøgere, er støtten her op til 20.000 kr. Der gives i denne ordning alene in-kind støtte og ikke kontante lønpenge. Der kan i særlige tilfælde bevilges ekstra støtte, hvis man har særlige sundhedsfaglige udfordringer fx medicin, hjælpemidler mv. Muligheden for ekstra støtte til sundhedshjælp gives også til ofre for menneskehandel.

6.2.2 Antal hjemsendelser og reintegrationsforløb

Af nedenstående tabel fremgår antallet af vurderede ofre, antal hjemsendelser og antal gennemførte reintegrationsforløb i 2017-2020.

Tabel 8. Antal hjemsendelse og reintegrationsforsøg 2017-2020

	2017	2018	2019	2020
Antal ofre	98	97	64	77
Antal hjemsendelser	14	10	27	14
Andel som tager i mod forberedt hjemsendelse	14,2 %	10,3 %	42,2 %	18,2 %

Ovenstående viser, at det generelt er en relativ lille andel af ofrene, der har taget imod en forberedt hjemsendelse i 2017 og 2018. Det hænger bl.a. sammen med, at mange ofre vælger at komme videre selv. Herunder ønsker mange fortsat at være og arbejde i Europa, så de kan tjene penge for at forsørge deres familie i hjemlandet. Hertil har mange ofre ofte en stor gæld til deres bagmænd og er derfor afhængige af at tjene penge til at betale af herpå. Endelig kan det af nogle ofre og deres familier opleves som en fiasko, at de ikke lykkedes i Europa og derfor sendes hjem, hvorfor de vælger at prøve ”lykken” et andet sted.

Der er bl.a. set en tendens til, at nigerianske kvinder, som historisk har udgjort en stor del af de vurderede ofre, har været relativt tilbageholdne med at takke ja til tilbuddet om en forberedt hjemsendelse og reintegration. I de seneste år er der samtidig set en tendens til, at flere af de thailandske kvinder, der er vurderet handlet, takker ja til tilbuddet. Forskellen kan hænge sammen med, at de nigerianske kvinder ofte har investeret mere i rejsen, har større gæld til bagmændene i både Europa og hjemlandet, oplever større pres fra familien samt har ringere muligheder i hjemlandet.

37) <https://databank.worldbank.org/data/download/GNIPC.xls>

I 2019 ses en stor stigning i antallet af ofre, som tager imod en forberedt hjemsendelse. Ud over ændringer i sammensætningen af målgruppen, bl.a. flere thailandske ofre end tidligere jf. ovenfor, hænger denne tendens også sammen med større sagskomplekser, hvor de vurderede ofre for menneskehandel valgte at tage imod den forberedte hjemsendelse. Det var bl.a. tilfældet med sager om menneskehandel til tvangsarbejde i byggebranchen og i transportsektoren.

I 2020 har antallet af hjemsendelser været påvirket af situationen med COVID-19, som har betydet, at der i lang tid har været lukket ned for hjemsendelser til stort set alle lande.

6.2.3 Hjemsendelse i andre lande

Til brug for analysen er indhentet oplysninger om længden af refleksionsperioden samt den forberedte hjemsendelse og reintegration i Norge, Sverige og Finland.

I Norge får ofre for menneskehandel uden lovligt ophold en refleksionsperiode på op til 6 måneder. Ofrene kan desuden få midlertidig opholdstilladelse i op til 12 måneder, som kan fornyes, med henblik på retsforfølgelse af bagmanden. Dette dog bl.a. under forudsætning af, at politiet vurderer, at vedkommendes tilstedeværelse er nødvendig. Ofre, som rejser hjem inden udløbet af udrejsefristen, får reintegrationsstøtte på op til ca. 28.600 danske kroner. Der gives op til ca. 35.500 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som er forsøger til ét barn. Støtten gives enten kontant eller som in-kind støtte.

I Finland får ofre for menneskehandel uden lovligt ophold en refleksionsperiode på op til 6 måneder. Reintegrationsstøtten afhænger af det land, som ofret hjemsendes til. Alle hjemsendte kan beslutte, om de vil have støtten som kontanter eller som in-kind støtte. Støtten er markant højere, hvis der vælges in-kind støtte. Ofre for menneskehandel, som hjemsendes til lande med den højeste takst, kan samlet få støtte for op til ca. 52.000 danske kroner i in-kind støtte, mens ofre, der hjemsendes til lande med den laveste takst, samlet kan få støtte op til ca. 37.000 danske kroner. Ofre med forsørgelse for ét barn kan i lande med den højeste takst få støtte op til ca. 70.000 danske kroner i in-kind støtte, mens de kan få støtte op til ca. 55.000 danske kroner i lande med den laveste takst. Den højeste takst gives eksempelvis til størstedelen af de afrikanske lande, mens den laveste takst eksempelvis gives til andre EU-lande.

I Sverige får ofre for menneskehandel uden lovligt ophold en refleksionsperiode på 30 dage, som kan forlænges, hvis fx ofret er særligt traumatiseret. Ofrene kan efterfølgende få midlertidigt ophold i minimum 6 måneder, hvis det vurderes nødvendigt ift. efterforskning. Denne kan forlænges. Der gives samme støtte uanset modtagerland. Støtten består af forskellige ydelser til hhv. sundhedshjælp, kontante lommepenge og in-kind støtte. I alt gives støtte op til maksimalt ca. 25.000 danske kroner pr. hjemsendt offer for menneskehandel. Ledsagende børn har generelt ret til 50 procent af støttebeløbet. Det svarer til, at et offer, som har forsørgelse for et barn, maksimalt kan få ca. 37.500 danske kroner i støtte.

Hjemsendelsesordningerne i de enkelte lande er opsummeret i nedenstående oversigt.

Tabel 9. Hjemsendelsesordninger i udvalgte lande

Land	Generelt om ordningen	Takster	
Danmark	<p>Der sker ikke differentiering afhængigt af det land, som ofret hjemsendes til.</p> <p>Der gives både støtte i form af in-kind og kontant støtte.</p>	<p>Op til 50.000 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som ikke er forsørgere.</p> <p>Op til 69.000 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som er forsøger til ét barn.</p>	
Norge	<p>Der sker ikke differentiering afhængigt af det land, som ofret hjemsendes til.</p> <p>Støtten gives enten kontant eller som in-kind støtte.</p>	<p>Op til ca. 28.600 danske kroner til ofre, som ikke er forsørgere.</p> <p>Op til ca. 35.500 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som er forsøger til ét barn.</p>	
Finland	<p>Reintegrationsstøtten afhænger af det land, som ofret hjemsendes til.</p> <p>Alle hjemsendte kan beslutte, om de vil have støtten som kontanter eller som in-kind støtte.</p>	<p>In-kind</p> <p><i>Højeste takst:</i></p> <p>Op til ca. 52.000 danske kroner per voksen og op til ca. 70.000 danske kroner for ofre som er forsørgere til et barn.</p> <p><i>Laveste takst:</i></p> <p>Op til ca. 37.000 danske kroner per voksen og op til ca. 55.000 danske kroner for ofre som er forsørgere til et barn.</p>	<p>Kontant</p> <p><i>Højeste takst:</i></p> <p>Op til ca. 11.000 danske kroner per voksen og op til ca. 5500 danske kroner pr. barn.</p> <p><i>Laveste takst:</i></p> <p>Op til ca. 1500 danske kroner per voksen og op til ca. 750 danske kroner per barn.</p>
Sverige	<p>Der sker ikke differentiering afhængigt af det land, som ofret hjemsendes til.</p> <p>Der gives både støtte i form af in-kind og kontant støtte.</p>	<p>Op til ca. 25.000 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som ikke er forsørgere.</p> <p>Op til ca. 37.500 danske kroner i reintegrationsstøtte til ofre, som er forsøger til ét barn.</p>	

På baggrund af ovenstående ses det, at niveauet af reintegrationsstøtten i Norge, Sverige og Finland generelt er på samme niveau eller lavere end i Danmark. I Danmark gives samme niveau af støtte til alle ofre. Dette er også tilfældet i Norge og Sverige, mens niveauet af støtte i Finland afhænger af det land, som ofret hjemsendes til.

6.3 Eksisterende evalueringer

Europarådets ekspertgruppe om menneskehandel (GRETA) finder i evalueringen af den danske indsats fra 2020 det generelt positivt, at Danmark har et hjemsendelses- og reintegrationsprogram for ofre for menneskehandel. I evalueringen har GRETA særligt lagt vægt på, at der er behov for at styrke beskyttelse af ofrene mod at blive handlet igen i forbindelse med, at de hjemsendes. Herunder anbefales konkret følgende ift. den forberedte hjemsendelse og reintegration:

- At der sikres hjemsendelsesordninger, der er egnede til alle ofre for menneskehandel, under behørig hensyntagen til det enkelte offers rettigheder, sikkerhed og værdighed samt status for retssag, herunder beskyttelse af ofret mod repressalier og mod at blive handlet igen.
- At der inden hjemsendelse af ofre foretages en omfattende vurdering af risikoen for, at de bliver handlet igen, herunder for ofre, der falder ind under Dublin-forordningen. For mindreårige skal der tages særligt hensyn til barnets bedste.
- At samarbejdet med de lande, som ofre for menneskehandel vender tilbage til, styrkes yderligere med henblik på at forbedre ofrenes beskyttelse, reintegration og rehabilitering.

IOM har fra 2018 tilbudt ofre for menneskehandel at udfylde en survey om tilfredsheden med den forberedte hjemsendelse og reintegration. Indtil slutningen af 2019 har IOM modtaget svar fra i alt 12 personer. Tallene viser at:

- På en skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (tilfreds) har 10 ud af 12 personer angivet en tilfredshed på 4 eller 5 med rådgivningen om forberedt hjemsendelse og reintegration i Danmark.
- 12 ud af 12 personer har startet et reintegrationsprojekt (fx en forretning, uddannelse eller lignende) ifm. den forberedte hjemsendelse og reintegration.
- 7 ud af 12 personer har svaret ja til, at deres reintegrationsprojekt giver tilstrækkelig indkomst til at kunne forsørge sig selv og/eller deres familie.
- På en skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (tilfreds) har 11 ud af 12 personer angivet en tilfredshed på 4 eller 5 med udbetalingen og brugbarheden af deres lommepenge.
- På en skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (tilfreds) har 10 ud af 12 personer angivet en tilfredshed på 4 eller 5 med den støtte de har fået til deres reintegrationsprojekt.
- På en skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (tilfreds) har 4 ud af 5 personer angivet en tilfredshed på 4 eller 5 med den støtte de har fået til deres børn.

- På en skala fra 1 (ikke tilfreds) til 5 (tilfreds) har 9 ud af 12 personer angivet en tilfredshed på 4 eller 5 med deres nuværende situation og deres reintegration.
- 11 ud af 12 personer betragter deres reintegration som en succes.

Overordnet tyder det på, at der generelt er tilfredshed med den forberedte hjemsendelse og reintegration. I alle tilfældene har de adspurgte personer startet et reintegrationsprojekt og i lidt over halvdelen af tilfældene kan personerne forsørge sig selv. Det skal dog tages forbehold for, at det er et lille antal personer, der har besvaret surveyen.

6.4 Input fra interessenterne

NGO'erne på området har særligt peget på et behov for mere viden om reintegrationsforløbene og effekten heraf, idet de vurderer, at denne viden er central for at kunne motivere ofre til at tage imod tilbuddet om forberedt hjemsendelse. Dette er ligeledes påpeget af flere af de interviewede eksperter på området.

6.5 Mulige tiltag

Arbejdsgruppen har overvejet niveauet af reintegrationsstøtten, herunder om det kunne være hensigtsmæssigt at differentiere støtten og/eller hæve denne. Dette skal ses i lyset af, at det er en relativ lille andel af de personer, der bliver vurderet som ofre for menneskehandel, der tager imod tilbuddet om en forberedt hjemsendelse og reintegration.

Den danske reintegrationsstøtte er på niveau med eller over sammenlignelige lande, og den ligger væsentlig over støtten til afviste asylansøgere. Det er usikkert, om en højere støtte vil bidrage til, at flere tager imod tilbuddet, og om det vil mindske risikoen for, at ofrene igen ender hos deres bagmænd.

Derfor er det arbejdsgruppens vurdering, at niveauet kan fastholdes, også ud fra en rimelighedsbetragtning.

Det har desuden været drøftet at differentiere reintegrationsstøtten ift. forholdene i hjemlandet. Dette gøres fx i Finland. En differentiering af støtten kan bidrage til at opnå større sammenhæng og rimelighed mellem niveauet af støtte og kapacitet i det land, som ofret hjemsendes til.

Støtten til hjemsendelse og reintegration er på samme niveau for borgere fra EU-lande som for tredjelandsstatsborgere. Men der kan være en forventning om, at EU-landene generelt har en bedre mulighed for at yde passende modtage- og omsorgstilbud end tredjeverdenslande, ligesom at landene er forpligtede af EU's menneskehandels direktiv til en indsats på området.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en differentiering af reintegrationsstøtten - både mellem EU/EØS-landene og tredjeverdenslande samt evt. mellem de forskellige EU/EØS-lande - kræver, at der løbende skal foretages generelle vurderinger af landenes niveau af støtte (både EU- og tredjelande). Det er endvidere vurderingen, at der fortsat skal være mulighed for at tage hensyn til det enkelte offers særlige forhold, og herunder for at kunne afvige fra de fastsatte takster for støtte, hvis det enkelte offers behov og situation taler for det.

Arbejdsgruppen finder på den baggrund, at det vil være relativt tungt administrativt løbende at skulle vurdere niveauet af støtte i de enkelte lande samt foretage en individuel vurdering af det enkelte offer. Herunder er det vurderingen, at dette ikke vil stå mål med, at det i dag er relativt få ofre, som tager imod en forberedt hjemsendelse og reintegrationsstøtten. Samlet vurderer arbejdsgruppen derfor, at der ikke bør arbejdes videre med at differentiere reintegrationsstøtten.

7. Koordinering, oplysning og monitorering

7.1 Internationale forpligtelser

Både Palermo-protokollen og Europarådets konvention har fokus på koordinering og samarbejde på flere planer. Både mellem de relevante nationale myndigheder, med civilsamfundets aktører, herunder ikke-statslige organisationer, samt de forpligtede stater imellem.

I forhold til oplysning stiller Palermoprotokollens artikel 9 krav om, at Danmark skal bestræbe sig på at iværksætte foranstaltninger såsom forskning, kampagner mv. til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Når det er hensigtsmæssigt skal dette arbejde ske i samarbejde med ikke-statslige organisationer mv.

Efter artikel 5 i Europarådets konvention skal Danmark oprette eller styrke koordineringen mellem de relevante nationale myndigheder og iværksætte og/eller styrke en politik og programmer, der effektivt kan forebygge menneskehandel. Det kan være gennem forskning, opmærksomheds- og uddannelseskampagner, sociale og økonomiske initiativer og uddannelsesprogrammer.

Efter konventionens artikel 6 skal Danmark endvidere vedtage eller styrke lovgivningsmæssige, administrative, uddannelsesmæssige, sociale, kulturelle eller andre foranstaltninger for at modvirke den efterspørgsel, der skaber menneskehandel.

Af Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel følger det, at Danmark ”skal overveje at udnævne nationale rapportører eller andre ordninger til at overvåge statsinstitutionernes aktiviteter til bekæmpelse af menneskehandel og implementering af kravene til den nationale lovgivning.”

7.2 Den eksisterende indsats

Koordinering

CMM er ansvarlige for koordination af indsatsen mod menneskehandel bl.a. i en række faste og ad hoc-baserede mødefora, netværk og partnerskaber.

CMM har oprettet et referencesystem, som samler relevante aktører (myndigheder og NGOer) både regionalt og nationalt. De regionale grupper mødes to gange årligt, og nøglepersoner fra hver gruppe samles i en national gruppe for at sikre vidensdeling mellem grupperne på tværs af landet.

Kvartalsmøder med NGO'erne, der modtager midler under handlingsplanen, skal sikre sammenhæng mellem og udvikling af de nationale indsatser rettet mod ofrene samt videndeling. Derudover afholdes der bilaterale samarbejds møder årligt mellem CMM og NGO'erne. Et vidensnetværk bestående af bl.a. forskere på menneskehandelsområdet mødes to gange årligt ved temabaserede

møder, som har til formål at skabe dialog og erfaringsudveksling på tværs af akademisk viden og viden fra praksis.

I takt med, at konkrete behov er opstået, har CMM løbende opbygget en række netværk og samarbejdsfora med relevante myndigheder og NGO'er på tværs af landet. CMM indgår bl.a. i et myndighedssamarbejde med Nordjyllands Politi, Midt- og Vestjyllands Politi, Østjyllands Politi, Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC) og Skattestyrelsen om bekæmpelse af prostitutionens bagmænd. De har endvidere indgået en samarbejdsaftale til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde med de relevante myndigheder. De indgår i et netværk om bekæmpelse af menneskehandel online med samarbejdspartnere blandt både myndigheder og private virksomheder og i et forum om menneskehandel med fokus på den finansielle sektor.

CMM har udviklet Guidelines til virksomheder til at undgå tvangsarbejde og tog i forbindelse med lanceringen i 2019 initiativ til et samarbejde med organisationen Dansk Initiativ for Etisk Handel (DIEH). DIEH har en stor gruppe af medlemmer inden for de sektorer, CMM gerne vil nå med guidelines, så CMM og DIEH dannede partnerskab med henblik på at dele viden og netværk. CMM samarbejder endvidere med Røde Kors om bl.a. et projekt om børn og menneskehandel.

CMM samarbejder også internationalt og leverer bidrag til internationale høringer, afrapporteringer og eksaminationer.

En stor del af sagsarbejdet i CMM indebærer samarbejde og koordination på tværs af landegrænser, da menneskehandel ofte er en grænseoverskridende kriminalitetsform. Det gælder både i sager, hvor et offer har taget imod en forberedt hjemsendelse, men også i sager, hvor der fx skal ske en overførsel af et offer for menneskehandel i medfør af Dublinforordningen.

Ud over koordinering og samarbejde bilateralt på sagsniveau samarbejder og vidensdeler CMM også med andre lande, når der opstår nye udfordringer og nye tendenser omkring menneskehandel. CMM har taget initiativ til og deltager i Nordisk netværk om indsatsen mod menneskehandel af mindreårige. Repræsentanter fra de nordiske lande, der arbejder med menneskehandel af børn, udveksler i dette forum erfaringer med transnordiske sager og konkrete indsatser. CMM deltager ligeledes i Task Force against Trafficking in Human Beings i regi af Østersørådet sammen med Ligestillingsafdelingen. I den forbindelse har CMM bidraget til den nylige Transnational Referral Mechanism, som Task Forcen har udarbejdet i 2019. CMM deltager desuden i EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings.

Oplysning

CMM har til opgave at indsamle og formidle viden om menneskehandel. CMM varetager endvidere Danmarks internationale forpligtelser ift. oplysning om menneskehandel til den brede befolkning med henblik på at forebygge menneskehandel og efterspørgslen på de ydelser, som ofrene leverer.

CMMs hjemmeside indeholder information om den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel og de tilbud, der er til ofre for menneskehandel. Hjemmesiden indeholder også viden om menneskehandel generelt, oplysninger om relevant lovgivning, statistik om ofre for menneskehandel i Danmark og målrettet information til virksomheder og skoleelever. Der er desuden etableret en indberetningsformular, som borgere, virksomheder og udlejere mv. kan benytte ved

mistanke om menneskehandel. CMM driver desuden en hotline, hvor myndigheder, sociale organisationer, borgere og ofre for menneskehandel, kan henvende sig til CMM ved mistanke om menneskehandel.

CMM opgør årligt statistik vedr. personer, der er vurderet som ofre for menneskehandel i Danmark. Statistikken udarbejdes med afsæt i informationer fra øvrige myndigheder, som har kompetence til at vurdere handelsspørgsmålet. Den indeholder informationer om de vurderede ofres nationalitet, køn og alder, hvilken form for udnyttelse de er handlet til samt statistik over hvor mange der tager imod indkvartering og forberedt hjemsendelse.

Statistikken indgår fra 2020 i en årsrapport, som også indeholder artikler, cases og relevant information fra øvrige aktører. Årsrapporten skal give et bredere indblik i den nationale situation på menneskehandelsområdet og medvirke til at danne vidensgrundlag for den fortsatte indsats på området samt skabe opmærksomhed om menneskehandel generelt i samfundet.

I forhold til oplysning har CMM endvidere gennem tiden taget initiativ til temabaserede konferencer om nye tendenser og udfordringer. CMM har også arbejdet på at målrette kommunikation om menneskehandel til særlige sektorer. Dette gælder eksempelvis virksomheder i sektorer, hvor der kan være menneskehandel i leverandørkæder. I 2014 udgav CMM første gang guidelines til denne målgruppe, og en opdateret version blev lanceret i 2019 som led i et nordisk samarbejdsprojekt under Nordisk Ministerråd.

I 2014 og 2018 var CMM involverede i kampagner, der skulle udbrede viden om menneskehandel til en bredere befolkning og til potentielle ofre for menneskehandel. I 2020 lancerede CMM en vandrestilling. Udstillingen har til formål at portrættere forskellige sider af menneskehandel og udbrede en mere nuanceret viden om området, så stereotype opfattelser af fx køn og fastholdelsesmekanismer ikke blokerer for at se menneskehandel, når det finder sted.

Monitorering

Der foretages løbende monitorering af Danmarks indsatser til bekæmpelse af menneskehandel. Det sker igennem den årlige TIP-rapport og ved GREtas tilbagevendende bedømmelse. Derudover har danske myndigheder ad flere omgange fået foretaget evalueringer af indsatserne til bekæmpelse af menneskehandel heriblandt af CMM. Endelig er menneskehandelsområdet underlagt systematisk politimæssig monitorering.

EU's direktiv om bekæmpelse af menneskehandel forpligter medlemslandene til at etablere et nationalt monitoreringssystem bestående af en national rapportør eller en tilsvarende mekanisme. Dette system skal sikre, at der foretages indsamling af statistik, måling af effekter af indsatser, vurdering af tendenser og regelmæssig rapportering. Direktivet forpligter som bekendt ikke Danmark.

Medlemsstaternes koordinatore og rapportører for bekæmpelse af menneskehandel indgår i EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings (NREM), hvor der samarbejdes og udveksles viden og erfaringer om indsatser og tendenser.

Danmark har valgt, at CMM sammen med NEC fungerer som Danmarks rapportør-lignende mekanisme. CMM har ansvaret for at rapportere om koordination og udvikling af sociale indsatser

i Danmark, udvikling af nye tiltag, statistik om ofre og nye tendenser. NEC deltager ikke fast i NREM, men bidrager i det omfang der er behov for det.

7.3 Evalueringer af indsatsen

GRETA anbefaler, at danske myndigheder arbejder mere proaktivt med identifikation af ofre for menneskehandel bl.a. ved at styrke samarbejdet mellem involverede myndigheder og foretage regelmæssige koordinerede myndighedsaktioner.

De anbefaler desuden, at Danmark videreudvikler samarbejdet med specialiserede NGO'er ved at inddrage dem i planlægning, gennemførelse og evaluering af nationale handlingsplaner.

GRETA anbefaler, at Danmark fortsætter med at gøre en indsats for at modvirke efterspørgslen for menneskehandel, herunder ved at foretage lovgivningsmæssige, administrative, uddannelsesmæssige, sociale og kulturelle foranstaltninger i partnerskab med civilsamfundet, fagforeninger og den private sektor samt styrke og støtte initiativer til at forbedre fremme virksomheders menneskerettighedsansvar samt forbedre CSR-rapportering.

GRETA har i evalueringen af den danske indsats endelig anbefalet, at Danmark afsøger mulighederne for at etablere en national rapportør eller nedsætte en anden uafhængig organisatorisk enhed med henblik på at sikre effektiv monitorering af statens indsatser mod menneskehandel og lave anbefalinger til de involverede institutioner. En national rapportør eller tilsvarende mekanisme bør ifølge GRETA være i stand til at foretage kritisk monitorering af alle statsinstitutioner, herunder den nationale koordinator og fastholde løbende udveksling med civilsamfund, forskningsverdenen og andre relevante interessenter.

7.4 Input fra interessenterne

NGO'erne har rejst, at de oplever, at flere af de myndigheder, som deltager i referencegrupperne er tilbageholdende med at dele visse oplysninger, når der er ikke-myndigheder til stede. Det kan være oplysninger om kommende myndighedskontroller, viden om bagmænd, konkrete efterforskninger mv.

7.5 Mulige tiltag

Det er overordnet arbejdsgruppens vurdering, at CMM fortsat bør varetage opgaverne i relation til Danmarks internationale forpligtelser i forhold til koordinering, forebyggelse, viden og oplysning som en del af deres arbejde. Herunder er der behov for løbende at udvikle disse indsatser på baggrund af udviklingen og tendenserne på området samt løbende at udvikle samarbejder med både myndigheder, civilsamfund, den private sektor mv. I forhold til myndighedssamarbejdet på området er det et selvstændigt spor for arbejdsgruppen om beskyttelse af sårbare arbejdstagere at komme med konkrete initiativer ift. at styrke dette.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at der er brug for klarhed omkring snitfladerne mellem de forskellige mødefora og forventningsafstemning om, hvilke oplysninger der kan deles i hvilke fora. Der er fortsat brug for fora, hvor myndigheder kan dele fortrolige informationer om konkrete

sager med andre myndigheder uden NGO'ers tilstedeværelse, bl.a. af hensyn til GDPR, og det vurderes derfor ikke muligt at imødekomme NGO'ernes ønske om øget udveksling af information.

Arbejdsgruppen finder, at det nuværende set up, hvor CMM og NEC fungerer som rapportør-lignende mekanisme kan fastholdes, idet Danmark i dag lever op til sine internationale forpligtelser i forhold til monitorering af indsatsen. Fordelen ved at fastholde den nuværende mekanisme er, at menneskehandelsområdet er forholdsvist specialiseret, hvorfor viden og koordineringen af området i dag er samlet hos CMM og NEC, som har ansvar for hhv. koordinering og det socialfaglige samt det politimæssige område. Denne viden vil skulle opbygges i en ny uafhængig national rapportør. Ulempen ved at fastholde det nuværende set up er, at monitoreringen ikke foretages af en uafhængig instans. Det bemærkes dog, at der fra international side allerede foretages regelmæssig og uafhængig monitorering af de danske indsatser i regi af GRETA og TIP.

Alternativt kan der etableres en uafhængig monitoreringsmekanisme. Dette kan enten ske ved at give mandat til monitorering af indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel til den nationale menneskerettighedsorganisation, som i Danmark vil være Institut for Menneskerettigheder, eller ved at oprette en ny organisatorisk enhed med ansvar for monitoreringen. Der findes eksempler på begge i andre EU-medlemslande.

Det er vurderingen, at det økonomisk og administrativt ikke er hensigtsmæssigt at opbygge kompetencerne til monitorering af indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel i en ny organisatorisk enhed. Dette særligt i lyset af, at Institut for Menneskerettigheder allerede varetager denne type opgave på andre områder, og at der er i nogle tilfælde er sammenhæng til menneskehandelsområdet fx ift. FN's kernekonventioner og i forhold til instituttets forpligtelser i forhold til ligebehandling.

Ønskes der en uafhængig monitoreringsmekanisme kan det overvejes at give Institut for Menneskerettigheder mandat til at foretage uafhængig monitorering af Danmarks indsatser mod menneskehandel, herunder bl.a. af CMM som koordinerende enhed, samt til løbende at inddrage interessenter på området i monitoreringsarbejdet. Det vil i så fald være nødvendigt at tilføre ressourcer til Institut for Menneskerettigheder svarende til omkring et årsværk. Derudover vil CMM og NEC fortsat skulle bidrage med viden, herunder om statistik og tendenser, for at IMR kan varetage opgaven.

CMM, NEC og Institut for Menneskerettigheder vil i denne model alle have mulighed for at deltage i EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings. Det således arbejdsgruppens vurdering, at etableringen af en uafhængig monitoreringsmekanisme ikke umiddelbart vil betyde, at CMM og NECs opgaver i relationen til den rapportør-lignende mekanisme begrænses væsentligt.

