

Regeringen

APRIL 2022

---

# Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025

---

Transportministeriet

April 2022  
Transportministeriet  
Ligestillingsafdelingen  
Frederiksholms Kanal 27 F  
1220 København K  
Tlf. +45 41 71 27 00  
trm@trm.dk  
www.trm.dk

ISBN 978-87-93292-68-0 (digital version)  
ISBN 978-87-93292-69-7 (trykt version)

Design og produktion: MONTAGEbureauet ApS  
Print: Kailow Graphic  
Fotos: Forside: Michael H, GettyImages  
Side 4: Eric Van Horrik / EyeEm, GettyImages

Publikationen kan hentes på  
www.trm.dk

# Indhold

<b>Forord</b> .....	<b>5</b>
<b>Indledning</b> .....	<b>7</b>
<b>Indsatsområde 1: Styrket myndighedsindsats, opsøgende arbejde og identifikation</b> .....	<b>10</b>
<b>Indsatsområde 2: Bedre tilbud til ofre for menneskehandel</b> .....	<b>14</b>
<b>Indsatsområde 3: Styrket retsforfølgning af bagmænd</b> .....	<b>18</b>
<b>Oversigt over statslige aktører</b> .....	<b>21</b>
<b>Internationale forpligtelser</b> .....	<b>23</b>





# Forord

Menneskehandel er et globalt problem, hvor kyniske bagmænd udnytter sårbare menneskers søgen efter en bedre tilværelse i blandt andet Danmark.

Fra 2007 til 2020 har de danske myndigheder vurderet 968 personer som ofre for menneskehandel. I hver eneste sag er der tale om en alvorlig krænkelse af den enkeltes grundlæggende menneskerettigheder og ret til at bestemme over egen krop og eget liv.

Et bredt flertal i Folketinget har med aftalen om reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet afsat 118,2 mio. kr. i perioden 2022-2025 til en styrket indsats til personer udsat for menneskehandel. Det er et historisk højt beløb og et markant løft af indsatsen, der udgør en central del af den samlede indsats til bekæmpelse af menneskehandel i Danmark.

Danmark har siden 2002 haft handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel. Med denne handlingsplan sættes rammerne og retningen for indsatsen i perioden 2022-2025.

Med handlingsplanen bliver Center mod Menneskehandels myndighedsrolle styrket og fokuseret, så centret fremadrettet bl.a. varetager identifikationssamtaler og kontaktpersonsrollen for ofre i hele landet, og det undersøges, om Center mod Menneskehandel kan få bedre mulighed for at indgå i fælles myndighedsaktioner. Det opsøgende social- og sundhedsarbejde, som en række NGO'er varetager for at skabe kontakt til mulige ofre på prostitutionsområdet, bliver styrket. Og endelig forbedres indkvarteringsstilbuddene til ofrene.

Gennem de seneste år er der set en række eksempler på grov udnyttelse af udenlandsk arbejdskraft på det danske arbejdsmarked, og Center mod Menneskehandel har set et stigende antal personer, der vurderes at være handlet til tvangsarbejde. Derfor ønsker regeringen at arbejde for, at der

sættes bredere ind i forhold til hele spektret fra grov udnyttelse af arbejdskraft til egentlig menneskehandel. Det er et centralt skridt i forhold til at forebygge menneskehandel og forebygge, at der er mennesker i Danmark, der lever og arbejder under helt urimelige vilkår. Et stærkt arbejdsmarked med tydelige arbejdsgiverforpligtelser og et målrettet myndighedstilsyn er grundlaget for ordnede vilkår for udenlandske arbejdstagere og for forebyggelse af menneskehandel til tvangsarbejde.

Regeringen har endvidere som opfølgning på aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 etableret National enhed for Særlig Kriminalitet, 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 bl.a. organiseret menneskehandel. Samtidig har regeringen i januar 2022 fremsat et lovforslag om en styrket indsats mod menneskeudnyttelse, hvor der foreslås indsat en ny bestemmelse i straffeloven, som selvstændigt kriminaliserer udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.

Det er også ambitionen, at vi gennem lovgivning skaber klarere rammer for myndighedsindsatsen og for bistanden og støtten til ofrene for menneskehandel.

Samlet tager vi nogle centrale skridt i forhold til at forebygge menneskehandel, at hjælpe det enkelte offer til et værdigt liv og at retsforfølge bagmændene.

**Trine Bramsen**, transportminister og minister for ligestilling

**Nick Hækkerup**, justitsminister

**Mattias Tesfaye**, udlændinge- og integrationsminister

**Peter Hummelgaard**, beskæftigelsesminister

**Jeppe Bruus**, skatteminister



# Indledning

Danmark er forpligtet af en række internationale konventioner til at have en indsats til bekæmpelse af menneskehandel. De centrale forpligtelser findes i FN's Palermoprotokol og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Derudover findes der en række ILO-konventioner<sup>1</sup> om forebyggelse af tvangsarbejde samt specifikke forpligtelser bl.a. ift. forebyggelse af handel med børn og kvinder.

Menneskehandel er et globalt problem. På verdensplan estimerer ILO, at næsten 25 millioner mennesker er ofre for tvangsarbejde, herunder menneskehandel<sup>2</sup>. Ifølge FN udgør kvinder fortsat størstedelen af alle ofre for menneskehandel<sup>3</sup>. FN's opgørelse viser, at mennesker bliver handlet til mange forskellige udnyttelsesformer. Størstedelen bliver på verdensplan handlet til seksuel udnyttelse, derefter følger menneskehandel til tvangsarbejde og handel til kriminalitet. Et mindre antal bliver

handlet til tiggeri, tvangsægteskaber, fjernelse af organer og andre formål.

I perioden 2007-2020 har de danske myndigheder (Udlændingestyrelsen, Center mod Menneskehandel (CMM) og domstolene) ifølge CMM's opgørelse vurderet 968 personer som ofre for menneskehandel<sup>4</sup>. Kvinder udgør over årene knap 80 procent og hermed størstedelen af det samlede antal ofre. Personer vurderet handlet til seksuel udnyttelse udgør 74 procent af ofrene, mens 11 procent har været vurderet handlet til tvangsarbejde og 10 procent til strafbare handlinger. Mindreårige udgør knap 6 procent af de vurderede ofre i samme periode. Størstedelen af de vurderede ofre har ikke lovligt ophold i Danmark.

Den danske indsats til bekæmpelse af menneskehandel har siden 2002 været forankret i

<sup>1</sup> International Labour Organization

<sup>2</sup> Kilde: Global Estimates of Modern Slavery, ILO 2017.

<sup>3</sup> Kilde: Global Report on Trafficking in Persons 2020, United Nations Office on Drugs and Crime, 2020.

<sup>4</sup> Kilde: Center mod Menneskehandel. 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.



tværministerielle handlingsplaner, fordi indsatsen går på tværs af forskellige myndigheder og aktører. CMM blev oprettet i 2007 og udgør kernen i den landsdækkende socialfaglige indsats i forhold til ofre for menneskehandel. CMM er placeret i Socialstyrelsen og refererer til ministeren for ligestilling.

Bistand og støtte til ofre for menneskehandel ydes i regi af CMM, Hjemrejsestyrelsen, Udlændingestyrelsen og andre relevante aktører på baggrund af handlingsplanen på området. Lovgivningsmæssigt har den udlændingeretlige indsats hjemmel i udlændingeloven og hjemrejseloven. En række myndigheder, bl.a. Skattestyrelsen, Arbejdstilsynet og politiet bidrager til at forebygge menneskehandel gennem tilsyn, kontroller og aktioner i miljøer, hvor

der kan være mistanke om menneskehandel eller grov udnyttelse af arbejdskraft. Menneskehandel er kriminaliseret i straffelovens § 262 a med indtil 10 års fængsel.

Denne handlingsplan er den sjette i rækken. Den er bygget op om tre overordnede indsatsområder, som bidrager til at skabe klarere rammer for en sammenhængende og tværgående indsats til bekæmpelse af menneskehandel, der lever op til Danmarks internationale forpligtelser:

1. Styrket myndighedsindsats, opsøgende arbejde og identifikation
2. Bedre tilbud til ofre for menneskehandel
3. Styrket retsforfølgning af bagmænd



## Boks 1

### Definition af menneskehandel

Menneskehandel er kriminaliseret i straffelovens § 262 a, hvorefter den som rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller modtager en person, hvor der anvendes eller har været anvendt ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde med henblik på udnyttelse af den pågældende ved prostitution, optagelse af pornografiske fotografier eller film, forestilling med pornografisk optræden, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold, strafbare handlinger eller fjernelse af organer, straffes med fængsel indtil 10 år.

Menneskehandel er i straffelovens § 262 a defineret i tråd med FN's Palermoprotokol, og strafferammen er fastsat i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor.

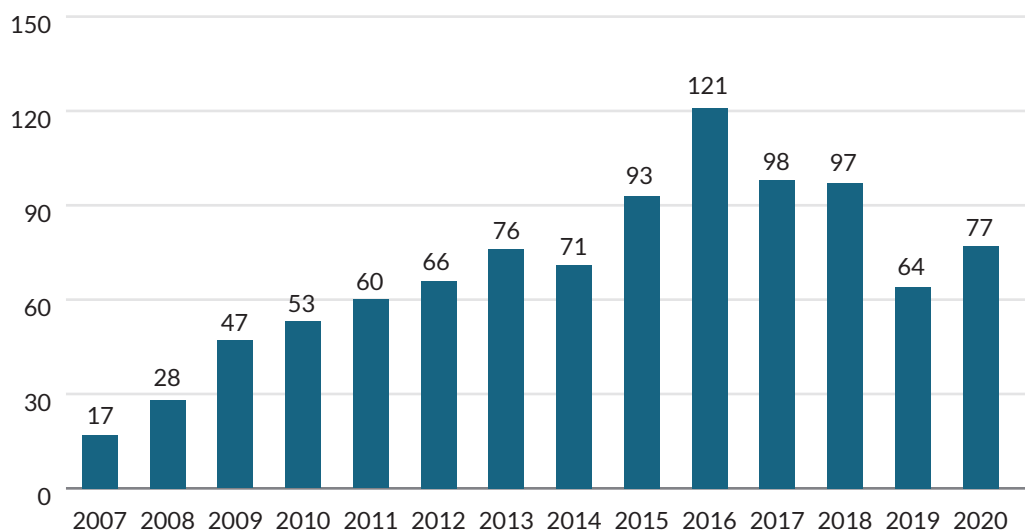
Kilde: Center mod Menneskehandel





Grafik 1

**Personer vurderet handlet i 2007-2020**

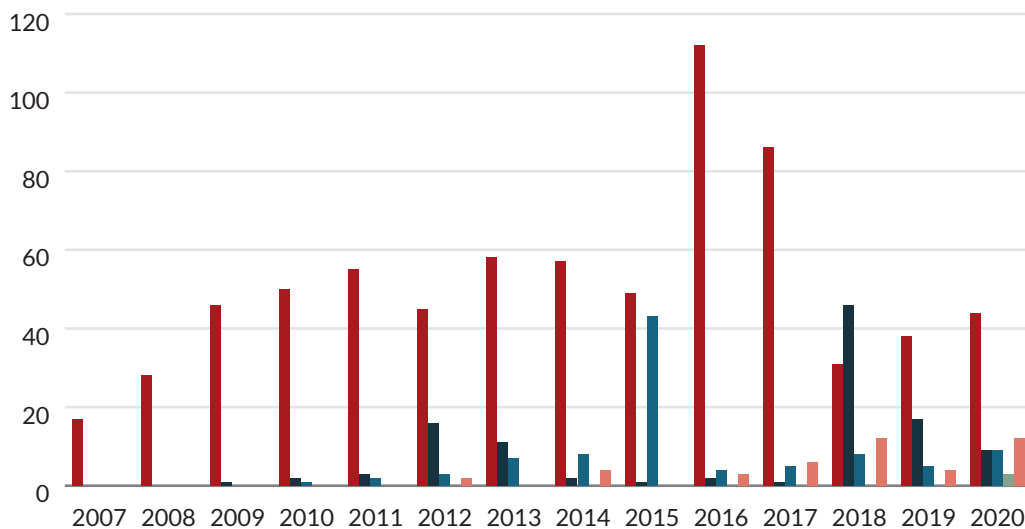


Kilde: Center mod Menneskehandel



Grafik 2

**Personer vurderet handlet 2007-2020 fordelt på udnyttelse og år**



Kilde: Center mod Menneskehandel

# Indsatsområde 1: Styrket myndigheds- indsats, opsøgende arbejde og identifi- kation

Menneskehandel finder sted inden for mange forskellige områder og brancher. Det er et komplekst område, der involverer flere myndigheder bl.a. Center mod Menneskehandel (CMM), Udlændingestyrelsen, politiet, Skattestyrelsen og Arbejdstilsynet.

CMM udgør kernen i den socialfaglige indsats rettet mod ofre for menneskehandel. CMM afholder identifikationssamtaler med potentielle ofre for menneskehandel og står derudover for at give tilbud om støtte til ofrene, herunder indkvartering, rådgivning og i samarbejde med Hjemrejsestyrelsen planlægning af den forberedte hjemsendelse. Identifikationssamtalen ligger til grund for vurderingen af, om en person er offer for menneskehandel.

CMM vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen. Udlændingestyrelsen vurderer, hvorvidt asylansøgere, personer uden lovligt ophold samt personer, der er forelagt styrelsen vedr. mulig administrativ udvisning for fx ulovligt arbejde, har været udsat for

menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen. Som absolut hovedregel træffes der dog ikke afgørelse om udvisning, hvis udlændingen med lovligt ophold er offer for menneskehandel. I stedet henvises udlændingen til at modtage tilbud under handlingsplanen gennem CMM. Domstolene tager stilling til handelsspørgsmålet, hvis et potentielt offer for menneskehandel er tiltalt for en overtrædelse af straffeloven.

CMM koordinerer indsatsen over for ofrene med øvrige myndigheder og NGO'er. CMM kan deltage i andre myndigheders kontrolaktiviteter og i fælles myndighedsaktioner og bistå med opkvalificering af relevante myndigheder og aktører. Desuden driver CMM en hotline, som myndigheder, organisationer, borgere mv. kan henvende sig til ved mistanke om menneskehandel. Endelig har CMM ansvaret for at indsamle og formidle viden om menneskehandel samt for at deltage i internationalt samarbejde.

Myndigheder som politiet, Skattestyrelsen, Arbejdstilsynet og Styrelsen for International Rekruttering og Integration har typisk via deres

almindelige kontrolaktiviteter den første kontakt til mulige ofre. Skattestyrelsen foretager bl.a. udgående kontrolbesøg og opfølgende skatte- og afgiftskontroller, særligt med fokus på formodede bagmænd og andre, som opnår økonomisk vinding ved udnyttelse af mennesker og/eller tvangsarbejde.

Menneskehandel indgår ligeledes som et opmærksomhedspunkt i forbindelse med Arbejdstilsynets kontrolaktivitet. Udlændingestyrelsen opnår kontakt til mulige ofre i forbindelse med deres asylsagsbehandling. Politiet er ifølge CMM's opgørelse den aktør, der har skabt kontakt til størstedelen af de personer, der vurderes som ofre for menneskehandel (62 procent af ofrene i årene 2015-2019).

Ud over myndighedsindsatsen varetager en række NGO'er en særlig opsøgende indsats over for potentielle ofre for menneskehandel på prostitutionsområdet. Arbejdet 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. Den særlige indsats på prostitutionsområdet skyldes, at området - fx sammenlignet med menneskehandel til tvangsarbejde - ikke er organiseret som det øvrige arbejdsmarked og foregår i miljøer, der kan være sværere at nå.

Den opsøgende indsats skal bidrage til at forebygge menneskehandel samt til at etablere kontakt til ofre for menneskehandel med henblik på, at de får den rette hjælp.

I denne handlingsplan vil der særligt blive arbejdet med at styrke myndighedssamarbejdet, fokusere og styrke CMM's myndighedsrolle og styrke NGO'ernes opsøgende arbejde på prostitutionsområdet.

Samtidig vil regeringen styrke indsatsen ift. udnyttelse af sårbare udenlandsk arbejdskraft i Danmark. Med aftalen "En ny reformpakke for dansk økonomi. Hurtigere i job, et stærkere arbejdsmarked, investeringer i fremtiden og innovative virksomheder" er regeringen og aftalepartierne enige om at følge op på en række af anbefalingerne fra den tværministerielle arbejdsgruppe om sårbare udenlandske arbejdstagere fra september 2021. Dette indebærer bl.a., at der i lovgivningen indføres et generelt krav om, at en arbejdsgiver, som stiller bolig til rådighed for sine ansatte, skal sikre gode og tidsvarende boligforhold, og at der indføres et myndighedstilsyn på området. Aftalen indebærer også, at indsatsen mod illegal arbejdskraft styrkes, og at Arbejdstilsynets indsats mod falske selvstændige intensiveres.

Dermed arbejdes der for at sætte ind over for hele spektret fra sårbare udenlandske arbejdstagere, der er udnyttet til arbejde under urimelige vilkår, til egentlige ofre for menneskehandel. En styrket indsats over for grov udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere vil også kunne medvirke til at forebygge menneskehandel.

**Boks 3****Koordinering af indsatsen, viden og statistik**

Den overordnede koordination af handlingsplanen er forankret i en tværministeriel arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel. Arbejdsgruppen består af Ligestillingsafdelingen i Transportministeriet (formand), Udlændinge- og Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Social- og Ældreministeriet, Skatteministeriet, Sundhedsministeriet og Udenrigsministeriet. Herudover er CMM ansvarlig for en række faste og ad hoc-baserede mødefora, netværk og partnerskaber.

CMM samler aktører på regionalt og nationalt niveau med henblik på håndtering af indsatsen over for ofre for menneskehandel gennem forpligtende samarbejde, videndeling, træning og undervisning. Her deltager relevante offentlige og private aktører.

CMM er ansvarlig for at indsamle og udbrede viden og statistik på menneskehandelsområdet. Desuden står CMM for oplysning om menneskehandel til både relevante aktører og den bredere offentlighed. Dette varetages fx gennem undervisningsaktiviteter, årskonference, rapporter og CMM's hjemmeside.

CMM deltager endvidere i internationale samarbejder og fora, herunder varetager CMM en rapportør-lignende mekanisme ift. menneskehandel og deltager i EU's forum for nationale rapportører og lignede mekanismer. Politiet bidrager med statistik omkring straffesager i forhold til anmeldelser, sigtelser, mv. og deltager efter behov.





## Boks 2

**Initiativer under  
indsatsområde 1****Under handlingsplanen vil der blive arbejdet med følgende initiativer:**

- *CMM's opsøgende myndighedsarbejde styrkes:* For at identificere ofre for menneskehandel undersøges muligheden for, at CMM får klarere beføjelser til at indgå i andre myndigheds kontrolaktiviteter og i fælles myndighedsaktioner, herunder til at tale med mulige ofre uden andre, fx arbejdsgiveren, er til stede.
- *Styrkelse af identifikationssamtaler:* NGO'er har tidligere kunnet foretage identifikationsamtaler med potentielle ofre for menneskehandel. Fremover varetages samtalerne af CMM og Udlændingestyrelsen for at skabe ensartethed i identifikationen af ofre og dermed grundlaget for tildeling af støtte mv. samt for at sikre persondatabeskyttelse ved udveksling af persondata mellem myndigheder. Der vil fortsat være et tæt samarbejde mellem CMM og NGO'erne i forhold til de potentielle ofre for menneskehandel, som NGO'erne opnår kontakt til, samt generel videndeling på området.
- *Deling af oplysninger mellem myndigheder:* Det undersøges, om der er behov for at præcisere CMM's muligheder for mere systematisk at dele følsomme og fortrolige oplysninger, herunder handelsvurderinger, med relevante myndigheder med henblik på forebyggelse og identifikation af ofre samt retsforfølgning af bagmænd. Her inddrages bl.a. de databeskyttelsesretlige aspekter og de socialfaglige hensyn ift. samarbejde med ofrene.
- *Styrket opsøgende arbejde i regi af NGO'erne:* Reden International overtager CMM's opsøgende arbejde i form af social- og sundhedstilbud i hovedstadsområdet og på Sjælland, og indsatsen styrkes. AmiAmi overtager CMM's opsøgende arbejde i Nord- og Midtjylland, og indsatsen styrkes. AmiAmi fortsætter desuden deres eksisterende opsøgende indsats over for potentielle ofre for menneskehandel særligt i forhold til udenlandske kvinder i prostitution i Region Syddanmark. HopeNows eksisterende opsøgende indsats særligt i København fastholdes.
- *Undersøgelse af indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel:* Institut for Menneskerettigheder gennemfører i 2024-2025 en undersøgelse af indsatsen til ofre for menneskehandel, herunder i forhold til Danmarks internationale forpligtelser.

# Indsatsområde 2: Bedre tilbud til ofre for menneskehandel

Ofre for menneskehandel er ofte påvirket både fysisk og psykisk af de voldsomme oplevelser, som de har været udsat for. Det følger af de internationale konventioner, at der straks skal ydes bistand og støtte, når myndighederne har en rimelig begrundet indikation af, at en person er offer for menneskehandel.

Alle ofre for menneskehandel tilbydes en refleksions- og restitutionsperiode. Det giver den enkelte mulighed for at restituere sig og blive styrket med henblik på at komme fri af sit handelsforhold.

I refleksionsperioden får ofrene støtte og bistand, herunder bl.a. tildeling af en kontaktperson fra CMM, rådgivning og juridisk bistand, adgang til indkvarteringsstilbud, kost og lomme penge, mulighed for udvidet sundhedsbehandling, psykosocial bistand og relevante undervisningsaktiviteter.

For så vidt angår ofre for menneskehandel, som er afviste asylansøgere, eller som opholder sig ulovligt i Danmark, har refleksionsperioden karakter af en forlænget udrejsefrist på 30 dage. Refleksionsperioden meddeles af Udlændingestyrelsen og kan forlænges op til i alt 120 dage, hvis personen samarbejder om en forberedt hjemsendelse, eller hvis særlige grunde taler for det.

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

Ofre uden lovligt ophold og ofre, der søger om asyl, er under Udlændingestyrelsens forsørgelsesforpligtelse og indkvarteres som udgangspunkt i asylsystemet. Der tilbydes alternativ indkvartering ved særlige behov, som ikke vurderes at kunne tilgodeses i regi af asylsystemet.

Siden 2002 har de skiftende handlingsplaner finansieret et indkvarteringsstilbud i regi af Reden International målrettet udenlandske kvinder i prostitution udsat for menneskehandel. Både kvinder med og uden lovligt ophold kan indkvarteres hos Reden International. Ud over indkvartering hos Reden International anvender CMM alternativ indkvartering på andre botilbud, fx hvis der ikke er plads eller ved særlige behov. Mandlige ofre for menneskehandel indkvarteres i asylsystemet, på mandecentre og herberger samt i særlige tilfælde på vandrehjem og hoteller mv.

Ved indkvartering på botilbud godkendt efter serviceloven (fx §§ 109 og 110) finansieres indkvartering af hjemkommunen eller i nogle tilfælde af Udlændingestyrelsen, hvis der er tale om en udlænding omfattet af styrelsens forsørgelsesforpligtelse. Ofrene kan dog i dag kun indkvarteres på botilbud godkendt efter serviceloven, hvis de har lovligt ophold, herunder processuelt ophold, og i øvrigt falder inden for målgruppen for botilbuddet. Det begrænser mulighederne for fleksibilitet og alternativ indkvartering. Det skal også ses i lyset af, at størstedelen af de vurderede ofre ikke har lovligt ophold i Danmark.

Udenlandske ofre for menneskehandel, som skal eller vil udrejse af Danmark, får desuden tilbudt en forberedt hjemsendelse, som sigter mod, at personen modtages i hjem- eller opholdslandet og får støtte til at etablere sig på ny. Hjemrejsestyrelsen står for udmøntning af reintegration i hjemlandet. Hjemsendelsen forberedes i restitutions- og refleksionsperioden i samarbejde med Hjemrejsestyrelsen, CMM, Dansk Flygtningehjælp og reintegrationspartneren i hjemlandet.

Reintegrationsstøtten udbetales efter hjemrejse primært som in-kind støtte suppleret med et kontant beløb, som udbetales over en periode på seks måneder. Reintegrationsprojektet skal være afsluttet

inden for et år. Støtten tilpasses ofrenes individuelle behov og kan bl.a., men ikke udelukkende, bruges til bolig, medicin, uddannelse eller hjælp til at komme i beskæftigelse. Den endelige godkendelse af reintegrationsplanen foretages af Hjemrejsestyrelsen, hvorefter offeret kan påbegynde sine reintegrationsaktiviteter med støtte og rådgivning fra reintegrationspartneren i hjemlandet. Tilbuddet er til alle udenlandske ofre for menneskehandel uanset, om de har lovligt eller ikke lovligt ophold i Danmark<sup>5</sup>.

Under handlingsplanen vil der særligt blive arbejdet på at styrke indkvarteringstilbuddene til ofre for menneskehandel og understøtte kvalitet samt øge fleksibilitet i indkvarteringsmulighederne.



#### Boks 4

##### Adgang til støtte under handlingsplanen

Adgangen til tilbud om bistand og støtte efter handlingsplanen omfatter alle, der af myndighederne er vurderet til at være ofre for menneskehandel, og som aktuelt er underlagt et handelsforhold.

Det vil sige personer, som af enten Udlændingestyrelsen (asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark) eller CMM (danskere og udlændinge, der opholder sig lovligt i Danmark) er vurderet handlede samt ofre, hvor domstolene har taget stilling til handelsspørgsmålet. Støtten omfatter desuden potentielle ofre, som er under udredning.

Vurderingen af, hvorvidt der er tale om et aktuelt handelsforhold, sker ud fra en individuel vurdering og kan bl.a. tage i betragtning, om bagmanden stadig har relationer til ofret, om offeret fortsat afkræves betaling af gæld til bagmanden, om der er verserende trusler mod ofret, eller om offeret fortsat er underlagt følgerne af sit handelsforhold, og dermed kan være i risiko for at blive handlet igen.

<sup>5</sup> Ofre for menneskehandel, der samtidig er omfattet af reglerne i Dublinforordningen, får dog ikke tilbudt en forberedt hjemsendelse, da de ikke kommer i udsendelsesposition. For deres vedkommende sker alene en overførsel til den ansvarlige medlemsstat.



## Boks 5

### Tilbud til mindreårige

Uledsagede mindreårige ofre for menneskehandel får udpeget en personlig repræsentant, der kan træffe de samme beslutninger, som indehaveren af forældremyndigheden normalt kan. Repræsentanten skal støtte og vejlede den mindreårige og sikre dennes tarv. Udlændingestyrelsen er ansvarlig for udpegning af en repræsentant.

Udlændingestyrelsen har det overordnede ansvar for mindreårige asylansøgere og mindreårige udlændinge med ulovligt ophold. Den pågældende opholdskommune har efter serviceloven en handlepligt, herunder en generel tilsynspligt, over for alle mindreårige udlændinge, der opholder sig i kommunen.

I forhold til mindreårige, der er ofre for menneskehandel og har lovligt ophold i Danmark, vil handlekommunen træffe afgørelse om anbringelse på fx et opholdssted eller i en plejefamilie (jf. servicelovens bestemmelser). Uledsagede mindreårige, som er asylansøgere, eller som opholder sig ulovligt i Danmark, indkvarteres på særlige indkvarteringssteder for uledsagede mindreårige. Den ansvarlige handlekommune kan dog også for uledsagede mindreårige, der er asylansøgere, eller som opholder sig ulovligt i Danmark, træffe afgørelse om anbringelse på fx et opholdssted eller i en plejefamilie. En afgørelse herom træffes efter udlændingeloven.

Hjemrejsestyrelsen kan, hvis den mindreårige samtykker – og i det omfang det er muligt – iværksætte en eftersøgning af den uledsagede mindreåriges forældre eller anden familie, hvis der ikke er kontakt til dem. Den mindreårige kan også benytte Røde Kors' eftersøgningstjeneste.

Uledsagede mindreårige uden lovligt ophold tilbydes ligeledes forberedt hjemsendelse og samtalerne med Hjemrejsestyrelsen foregår med deltagelse af den mindreåriges repræsentant.



## Boks 6

### Forberedt hjemsendelse og reintegration

For 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).

Taksten for reintegrationsstøtte til ofre fremgår nedenfor. Taksterne ansues som et maksimumbeløb, og der udarbejdes en konkret og realistisk reintegrationsplan med tilhørende budget i forhold til det enkelte offers ønskede indkomstgenererende aktivitet i hjemlandet. Taksterne for reintegrationsstøtten til uledsagede mindreårige følger satserne for voksne.

#### *In-kind støtte til projekt:*

Støtten per voksen udgør samlet op til USD 6.000 per voksen, svarende til DKK 40.000.

Hertil ydes støtte til ofrenes mindreårige børn, hvad enten de opholder sig i Danmark eller hjemlandet. Satserne for støtte per mindreårig barn er op til samlet USD 1.350, svarende til DKK 9.000.

#### *Kontant beløb:*

Satsen for kontant beløb til personer, som ikke er forsørgere, er samlet USD 1.550, svarende til DKK 10.000.

Satsen for kontant beløb til personer, som er forsørgere, er samlet USD 3.100, svarende til DKK 20.000.





## Boks 7

**Initiativer under indsatsområde 2****Under handlingsplanen vil der blive arbejdet med følgende initiativer:**

*Opkvalificering af det specialiserede indkvarteringstilbud:* Indkvarteringen styrkes gennem en opkvalificering af Reden Internationals specialiserede indkvarteringstilbud. Tilbuddet finansieres fremover gennem en driftsbevilling og delvis takstfinansiering med henblik på at etablere en bestiller-udførermodel, der kendes fra botilbud på det sociale område.

*Større fleksibilitet i indkvarteringstilbuddene:* Der arbejdes på at øge fleksibiliteten i indkvartering af ofre for menneskehandel ved at skabe hjemmel til, at ofre for menneskehandel uanset opholdsgrundlag kan indkvarteres på eksisterende botilbud, fx tilbud godkendt efter service-loven, hvis de opnår særskilt godkendelse hertil. Dermed kan ofrene indkvarteres efter deres individuelle situation og konkrete behov, fx offerets sikkerhed, køn, graden af udsathed og traumatisering, relationer til andre ofre, geografisk placering mv. Samtidig er der behov for pladser ved spidsbelastninger samt i forhold til mandlige ofre for menneskehandel.

*Godkendelse af og løbende tilsyn med indkvarteringstilbud til ofre for menneskehandel:* Der arbejdes for, at indkvarteringstilbud uden for asylcentersystemet med pladser til ofre for menneskehandel, herunder hos Reden International, fremover skal godkendes af Socialtilsynet, så der tages højde for målgruppens behov og sikres en ensartet kvalitet. Indkvarteringstilbuddene skal endvidere som øvrige godkendte botilbud være underlagt et driftstilsyn fra Socialtilsynet. CMM vil fortsat kunne indkvartere på tilbud, der ikke er godkendt af Socialtilsynet, i en begrænset periode fx hoteller, privat indkvartering mv.

*Centralisering af kontaktpersonsopgaven:* CMM varetager kontaktpersonsrollen for ofre i hele landet i forhold til tildeling af støtte under handlingsplanen samt processen omkring den forberedte hjemsendelse og reintegration. Tidligere har også NGO'er kunnet varetage denne opgave. Botilbuddene varetager som udgangspunkt socialfaglige støtte- og aktivitetstilbud til målgruppen.

# Indsatsområde 3: Styrket retsforfølgning af bagmænd

Menneskehandel er et brud på den enkeltes ret til at bestemme over egen krop og eget liv og en alvorlig forbrydelse. Der er tale om en organiseret og ofte også grænseoverskridende kriminalitetsform.

Sager om menneskehandel efterforskes af politikredsene. I det omfang, der er tale om sager vedrørende organiseret menneskehandel og menneskesmugling, hvor der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter, vil efterforskningen dog blive varetaget af National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK). NSK understøtter endvidere politikredsene i kredsenes indsatser mod tvangsarbejde, ligesom NSK bistår politikredsene i kredsenes efterforskninger med specialiserede kriminaltekniske ydelser og særlige kompetencer mv.

Det er indskærpet i Rigspolitiets nationale vejledning om politikredsens behandling af sager om menneskehandel og Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om menneskehandel, at politikredsene skal inddrage anklagemyndigheden og CMM rettidigt under efterforskningen.

Rigspolitiet og Rigsadvokaten deltager desuden i en myndighedsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel til tvangsarbejde sammen med CMM, Skattestyrelsen, Udlændingestyrelsen, Arbejdstilsynet, Fødevarestyrelsen og Styrelsen for International Rekruttering og Integration. Formålet med

myndighedsgruppen er overordnet at bidrage til, at flere ofre for menneskehandel til tvangsarbejde identificeres og får hjælp og støtte, at bagmændene retsforfølges, og at menneskehandel på danske arbejdspladser og i private hjem forebygges.

Det er i dag vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel. Det gør sig særligt gældende i forhold til menneskehandel til tvangsarbejde, hvor der endnu ikke er faldet dom i en sag efter straffelovens § 262 a om menneskehandel. Det hænger sammen med, at sagerne er af høj kompleksitet og kræver mange ressourcer at efterforske. Samtidig kan det efter de gældende regler være svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om menneskehandel. Retspraksis viser, at det kan være en særlig udfordring at bevise det tvangselement, der er en forudsætning for, at der kan ske domfældelse for menneskehandel til tvangsarbejde. I nogle sager er gerningsmændene i stedet blevet dømt for åger af særlig grov beskaffenhed, jf. straffelovens § 282, jf. § 286, stk. 1.

Uanset om der konkret foreligger et tvangselement – og om dette kan bevises – skal udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold efter regeringens opfattelse bekæmpes hårdt, og der skal slås ned på bagmændene. Derfor har regeringen den 27. januar 2022 fremsat lovforslag nr. L 111 Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse). Med lovforslaget foreslås

der indsat en ny bestemmelse i straffeloven om udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold med en strafferamme på indtil 6 års fængsel. Udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold vil kunne straffes efter den foreslåede bestemmelse, uanset om der foreligger et tvangselement.

Under handlingsplanen vil der derudover som led i bl.a. aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 være fokus på at styrke indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel og styrke retsforfølgning af bagmænd i Danmark.



## Boks 8

### Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om menneskehandel

I Rigsadvokatmeddelelsen er der 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 menneskehandel, om identifikation og afhøring af ofre samt om sikring af beviser og bevisførelse.

Et andet centralt element i Rigsadvokatmeddelelsen 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.

Det fremgår desuden af retningslinjerne, at ofre og mulige ofre for menneskehandel så vidt muligt ikke bør frihedsberøves. Personer, der er vurderet handlet af Udlændingestyrelsen eller CMM, samt personer, der endnu ikke er vurderet handlet, men hvor der grund til at tro, at de pågældende har været udsat for menneskehandel, skal således som udgangspunkt indkvarteres på krisecentre, herberger mv.

**Boks 8****Initiativer under indsatsområde 3****Under handlingsplanen vil der blive arbejdet med følgende initiativer:**

*Styrket indsats i politiet:* Med aftalen om politiets og anklagemyndighedens økonomi 2021-2023 er det besluttet at styrke indsatsen mod tvangsarbejde, herunder seksuel udnyttelse og arbejde under slaverilignende 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.

*National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK):* Som led i udmøntningen af ovenstående aftale er der etableret en National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), 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 og menneskesmugling. Herudover vil NSK understøtte politikredsene i kredsenes indsatser mod tvangsarbejde.

*Ny bestemmelse i straffeloven:* Regeringen har i januar 2022 fremsat et lovforslag, med hvilket der indsættes en ny bestemmelse i straffeloven, der selvstændigt kriminaliserer udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold.

*Styrket myndighedssamarbejde:* Politiet og anklagemyndighedens fokus på håndtering af sager om menneskehandel fastholdes, og anklagemyndigheden indgår fremover i myndighedsgruppen til bekæmpelse af tvangsarbejde.

*Fortsat fokus på viden om menneskehandel i retssystemet:* Der vil fortsat være fokus på at sikre bred viden om menneskehandel inden for retssystemet gennem bl.a. CMM's tilbud om undervisning af relevante aktører.



# Oversigt over statslige aktører

**Ligestillingsafdelingen under ministeren for ligestilling** står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe, som har ansvar for at koordinere regeringens indsats til bekæmpelse af menneskehandel og implementeringen af handlingsplanen.

**Center mod Menneskehandel (CMM)** er placeret i Socialstyrelsen og refererer til ministeren for ligestilling. CMM afholder identifikationssamtaler med potentielle ofre og vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark har været udsat for menneskehandel og skal have tilbud under handlingsplanen. CMM er ansvarlig for at koordinere og udvikle den landsdækkende sociale bistand og støtte til ofre for menneskehandel, for at koordinere samarbejdet på området og for opsamling og formidling af viden og statistik.

**Udlændinge- og Integrationsministeriet** har det overordnede ansvar for implementeringen af regeringens handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel i relation til den udlændingeretlige indsats på området.

**Udlændingestyrelsen** træffer afgørelse om, hvorvidt asylansøgere og udlændinge uden lovligt ophold i Danmark er ofre for menneskehandel. Udlændingestyrelsen træffer også afgørelse herom i sager om mulig administrativ udvisning af udlændinge med lovligt ophold, fx for ulovligt arbejde. Styrelsen er ansvarlig for indkvartering og underhold af ofre for menneskehandel, som er asylansøgere eller har ulovligt ophold i Danmark.

**Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)** er i forbindelse med sagsbehandling af ansøgninger om opholdstilladelse og

kontrolarbejde i tilknytning til virksomheders beskæftigelse af tredjelandsstatsborgere fx ved deltagelse i udgående kontrolaktioner opmærksom på tegn på menneskehandel. Styrelsen underretter politiet og CMM, hvis der er mistanke om menneskehandel.

**Hjemrejsestyrelsen** er ansvarlig for den forberedte hjemsendelse, selve hjemrejsen og reintegrationsstøtten til ofre for menneskehandel både med og uden lovligt ophold. Hjemrejsestyrelsen er herunder ansvarlig for den endelige godkendelse af ofrenes reintegrationsplaner, som er udarbejdet i samarbejde med ofret, reintegrationspartneren i hjemlandet og CMM.

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

**Rigsadvokaten** repræsenterer anklagemyndigheden i det overordnede koordinerende arbejde, herunder i det referencesystem som CMM har etableret. Rigsadvokaten har blandt andet ansvaret for at understøtte anklagemyndighedens indsats, navnlig gennem undervisning og formidling af anklagerfaglig viden om menneskehandel.

**Rigspolitiet** er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel. Rigspolitiet fungerer som kontaktpunkt mellem politiet og CMM.

**De lokale politikredse og National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK)** er ansvarlige for at håndhæve straffelovens bestemmelser om

menneskehandel, herunder efterforske og forfølge strafbare forhold.

**Skattestyrelsen** er i forbindelse med udøvelsen af sine kerneopgaver i kontakt med mange borgere og virksomheder. Skattestyrelsen er i den forbindelse opmærksom på indikatorer på menneskehandel og videregiver i tilfælde heraf oplysningerne til politiet og CMM. Hertil gennemfører Skattestyrelsens opfølgende skatte- og afgiftskontroller, bl.a. med fokus på formodede bagmænd.

**Beskæftigelsesministeriet** er ansvarlig for den danske indsats mod social dumping og i forhold til sårbar udenlandsk arbejdskraft. Ministeriet koordinerer samarbejdet om tvangsarbejde, herunder menneskehandel til tvangsarbejde, i regi af ILO.

**Arbejdstilsynet** er i forbindelse med tilsyn på arbejdspladser opmærksom på tegn på menneskehandel og underretter politiet og CMM, hvis der er mistanke herom.

**Social- og Ældreministeriet** har ansvaret for lov om social service (serviceloven). Serviceloven regulerer bl.a. kommunernes indsats for udsatte børn og unge, herunder også mindreårige udlændinge med lovligt ophold. Serviceloven regulerer ligeledes

kommunernes indsats i forhold til udsatte voksne, herunder bl.a. borgere i prostitution og hjemløse, der har lovligt ophold.

**Socialstyrelsen** hører under Social- og Ældreministeriet og har til opgave at tilvejebringe ny socialfaglig viden, formidle og udbrede virkningsfulde socialfaglige metoder og praksisser samt varetage socialfaglig rådgivning af kommuner, regioner og borgere. CMM er placeret i Socialstyrelsen.

**Sundhedsministeriet** har en rolle vedrørende de sundhedstilbud, som ofre for menneskehandel kan tilbydes inden for rammerne af sundhedsloven.

**Udenrigsministeriet** bidrager til, at bekæmpelse af menneskehandel fastholdes på den internationale dagsorden. Udenrigsministeriet støtter den internationale indsats gennem kernebidrag til en række internationale organisationer, der medvirker til at bekæmpe menneskehandel. Endvidere forebygges menneskehandel generelt gennem udviklingssamarbejdet, der sigter særligt på at bekæmpe fattigdom med bæredygtig vækst og jobskabelse og ved at fremme kvinders rettigheder. Udenrigsministeriet bistår danske myndigheder med at formidle kontakt til relevante samarbejdspartnere i afsenderlande.

# Internationale forpligtelser

*Palermo-protokollen:* Danmark har undertegnet og ratificeret FN-konventionen fra 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt tilhørende protokol (Palermo-protokollen) om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særligt handel med kvinder og børn.

*Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel:* Danmark ratificerede den 19. september 2007 med ikrafttræden pr. 1. februar 2008 Europarådets konvention af 16. maj 2005 om indsatsen mod menneskehandel. Konventionen fokuserer på beskyttelse af ofre og bekæmpelse af menneskehandel.

*ILO-konventioner:* Danmark har ratificeret flere ILO-konventioner, heriblandt Forced Labour Convention (29), Abolition of Forced Labour Convention (C105) og Worst Forms of Child Labour Convention (182). Senest har Danmark den 14. juni 2017 ratificeret ILO's protokol fra 2014 til konventionen om tvangsarbejde. Protokollen forpligter bl.a. landene til at have en national handlingsplan,

forebygge tvangsarbejde og sikre ofre adgang til passende retsmidler, såsom erstatning.

*EU's Menneskehandelsdirektiv:* Europa-Parlamentet og Rådet har vedtaget direktiv nr. 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor samt om ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA. Direktivet fastsætter bl.a. regler om straffbare handlinger og sanktioner og om bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel i form af bl.a. sikker indkvartering, lægehjælp og psykologbistand, adgang til juridisk rådgivning og advokatbistand. Direktivet er omfattet af det danske EU-retsforbehold. Danmark har dog bl.a. ved lov nr. 275 af 27. marts 2012 om ændring af straffeloven bragt dansk straffelovgivning i overensstemmelse med direktivet.

*FN's Kvindekonvention og FN's Børnekonvention:* Konventionerne indebærer forpligtelser med henblik på at forebygge bortførelse, salg eller handel med henholdsvis kvinder og børn.

**Transportministeriet**  
Ligestillingsafdelingen  
Frederiksholms Kanal 27 F  
1220 København K  
Tlf. +45 41 71 27 00  
trm@trm.dk  
www.trm.dk