

Anbefalinger til ny handlingsplan til bekæmpelse af handel med mennesker

Handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker løber frem til udgangen af 2010. I det uformelle trafficking-netværk vil vi gerne, med baggrund i de mange forskellige erfaringer netværket repræsenterer, bidrage med anbefalinger til den nye handlingsplan og det fremtidige arbejde mod menneskehandel, med særligt fokus på menneskehandel til prostitution.

Handlingsplanen til bekæmpelse af handel med mennesker (2007-2010) arbejder med fire indsatsområder

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

Indledningsvis skal vi gøre opmærksom på, at det fremgår af den nuværende handlingsplan, at den omfatter alle mennesker, der handles *til* Danmark (vores fremhævelse). Det forlyder imidlertid, at ”*til Danmark*” anvendes meget bogstaveligt i Udlændingesservice praksis, når myndigheden skal afgøre, hvorvidt en person er handlet eller ej. Netværket skal i den forbindelse gøre opmærksom på, at det ikke må være afgørende, hvilket land personen er blevet handlet til i første omgang, det afgørende er, *hvorvidt* vedkommende har været udsat for handel.

At styrke efterforskningen, så bagmændene bliver identificeret og straffet

Vi anbefaler at:

- Der udarbejdes redskaber til efterforskning af den økonomiske side af kriminaliteten, f.eks. konfiskation af profitten.
- Der bør tilstræbes et politisk samarbejde både nationalt og internationalt, så indsatser og efterforskning harmoniseres og retsforfølgelse af de kriminelle bagmænd højnes.
- Der sker en kapacitets opbygning af de offentlige myndigheder, særligt politiet, som er i berøring med ofre for menneskehandel.

At støtte ofrene ved at styrke de sociale tilbud i Danmark

Vi anbefaler at:

- Der arbejdes på at få langt flere ofre identificeret, og at der gives mere tid til selve identifikationsprocessen af de potentielle ofre.
- Refleksionsperioden forlænges til eksempelvis 6 måneder og gøres betingelsesløs.
- De sociale tilbud tilrettelægges mere individuelt og med større fokus på rehabilitering og resocialisering samt uddannelsestilbud/jobtræning baseret på individuelle kontrakter med ofrene.
- Kvinderne får mulighed for forsørgelse/indkomst i refleksionsperioden.
- Ofret, i de tilfælde, hvor kan være i fare ved en hjemsendelse, skal tilbydes humanitært ophold i Danmark.

At forebygge menneskehandel ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden

Vi anbefaler at:

- Der arbejdes på metoder til at skabe sammenhæng mellem viden, holdninger og adfærd, som kan skabe forandringer.
- Menneskehandel til prostitution også bekæmpes ved at se på kundernes adfærd og holdning for at begrænse efterspørgslen.

At forebygge menneskehandel ved at forbedre det internationale samarbejde, herunder forbedre det forebyggende arbejde i afsenderlandene

Vi anbefaler at:

- Der arbejdes langt mere intensivt på et udbygget internationalt samarbejde på alle niveauer.
- De midler, der afsættes til arbejdet, også giver mulighed for anvendelse ud over Danmarks grænser.
- Det internationale samarbejde mellem NGO'ere får en mere betydelig plads ift. arbejdet med de sociale indsatser samt at hjemsendelse sker igennem NGO samarbejde.

I det følgende søges at uddybe baggrunden for vores anbefalinger:

Styrkelse af efterforskningen, så bagmændene bliver identificeret og straffet

Vi kan konstatere, at forbavsende få bagmænd bliver arresteret og dømt i forhold til, hvor mange der potentielt må være. Danmark kan blive ved med at støtte og hjælpe ofrene for menneskehandel, men hvis ikke man får helt anderledes fat på bagmændene, så vil indsatsen være uendelig. Derfor må vi anbefale, at der i efterforskningen tænkes i flere og andre metode ved at have mere fokus på den økonomiske side af kriminaliteten fx konfiskation af profitten. Samtidig anbefaler vi, at særligt politiet bliver kapacitetsopbygget inden for menneskehandelsområdet.

Den politimæssige efterforskning skal samtidig prioriteres i en international sammenhæng, så man sikrer, at de europæiske lande har samme politiske og juridiske

strategi, og at man samarbejder om opklaring af de internationale kriminelle bagmandsnetværk.

Støtte til ofrene og forbedring af det internationale samarbejde

At støtte ofre for menneskehandel er ikke alene noget som staten bør gøre, men noget som staten er forpligtet til at gøre. For at kunne give ofrene den støtte de er berettiget til, er det vigtigt, at de bliver korrekt identificeret. Politiet er ofte de første, som de handlede personer, der i stor udstrækning er kvinder, kommer i kontakt med på bordeller, på gader og stræder, eller når det lykkes en af kvinderne at slippe fri. I politiets møde med kvinderne er det altafgørende, at de allerede her bliver set som potentielt handlet, således at de ikke risikerer at havne i fængsel, fordi de ikke kan identificere sig eller ikke har en opholdstilladelse. Fra virkelighedens gadebillede er det almindeligt, at udenlandske kvinder i prostitution ikke kan identificere sig, da de som handlede kvinder er underlagt et kriminelt bagmandsnetværk, hvor identifikationspapirer er frataget dem. Disse kvinder skal ikke opholde sig i fængsel, mens de gennemgår identifikationsprocessen, men være på fx et krisecenter, hvor de kan modtage den støtte de er berettiget til så som psykologbistand. Det er vigtigt, at Danmark bevæger sig væk fra den tilgang, at kvinderne ses som kriminelle og ikke som potentielle ofre for menneskehandel.

Med handlingsplanen 2007-2010 blev refleksionsperioden udvidet så ofre for menneskehandel, der samarbejder om forberedt hjemsendelse, fik en udrejsefrist på op til 100 dage. Det fremgår således af udlændingeloven, at har en udlænding været udsat for menneskehandel, kan udrejsefristen efter anmodning fastsættes til et senere tidspunkt eller forlænges (ud over de 30 dage), hvis særlige grunde taler derfor, eller hvis udlændingen samarbejder om en forberedt hjemsendelse. Udrejsefristen kan højst udgøre 100 dage. Det at den udvidede udrejsefrist er betinget, ser vi gerne ændres, således at ofre for menneskehandel har en reel refleksionsperiode, hvor de ikke skal forholde sig til krav fra myndighederne, men alene forholde sig til at komme på fode igen.

I perioden 1. august 2007 (hvor tilbuddet trådte i kraft) til starten af 2010 har godt 10 kvinder, ifølge Servicestyrelsen, taget imod tilbuddet om ophold i over 30 dage.

Antallet af kvinder, der således har gjort brug af den forlængede refleksionsperiode, synes meget lavt. Et oplagt spørgsmål ift. udarbejdelsen af en ny handlingsplan må derfor være, hvordan tilbuddet i højere grad skræddersys, så kvinderne oplever, at det møder deres behov. Servicestyrelsen har oplyst, at man ikke har nogen egentlig undersøgelse, der kortlægger, hvorfor kvinderne fravælger tilbuddet.

I forhold til udarbejdelsen af en ny handlingsplan er det derfor vigtigt at undersøge og overveje følgende i forbindelse med refleksionsperioden:

1. Hvorfor så få kvinder føler at tilbuddene/aktiviteterne møder deres behov?
2. Hvorvidt det er manglen på indkomst, der gør at kvinderne fravælger den udvidede refleksionsperiode?

3. Hvorvidt det er udsigten til at kvinderne under alle omstændigheder skal hjemsendes, der gør at de ikke anvender tilbuddet om udvidet refleksionsperiode?

Kunne man forestille sig:

Ad.1) At kvinderne fik mulighed for praktik/jobtræning/job i refleksionsperioden, der så kunne give øget mulighed for videre ophold i Danmark (for de kvinder der måtte ønske dette) og generelt giver dem flere valgmuligheder i livet?

Ad. 2) At kvinderne fik mulighed for forsørgelse/indkomst i refleksionsperioden? Mange kvinder har familie/børn, der er afhængige af deres indkomst.

Ad. 3) At kvinderne fik lettere adgang til at søge om ophold i Danmark som ofre for menneskehandel? Dette kunne have den sidegevinst, at kvinderne i højere grad vil samarbejde med myndighederne og vidne mod bagmændene.

Internationalt samarbejde ligger som en forpligtelse for staterne i Europarådets Konvention om Bekæmpelse af Handel med Mennesker både i forhold til at forebygge og bekæmpe menneskehandel, i forhold til at beskytte og yde støtte til ofre for menneskehandel samt i forhold til efterforskning af menneskehandel. Når Danmark sender ofre for menneskehandel tilbage til deres hjemland, er det ikke rutine, at Danmark følger op på kvinderne for at sikre sig, at de ikke udsættes for fare pga. deres status som ofre for menneskehandel. Det følger ellers af Europarådets konvention, at når en stat hjemsender et offer til en anden stat, skal denne hjemsendelse ske under hensynstagen til ofrets rettigheder, sikkerhed og værdighed. Samtidig fremgår det af konventionen, at hjemsendelsen helst skal være frivillig. Ligeledes fremgår det af FN's protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn – den såkaldte Palermo-protokol der supplerer FN's Konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet, at tilbagesendelse skal ske under behørig hensynstagen til ofrets sikkerhed.

Når den danske stat hjemsender ofre for menneskehandel, skal den ud over at være opmærksom på forpligtelserne, der følger af Europarådets Konvention om Bekæmpelse af Handel med Mennesker samt af FN's Palermo-protokol være opmærksom på, at artikel 3 i den Europæiske Menneskerettighedskonvention kan komme i spil. Det følger af artikel 3, at ingen må underkastes tortur og ej heller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Såfremt der er en reel risiko for, at et offer for menneskehandel udsættes for tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling ved at blive hjemsendt, har staten pligt til ikke at sende ofret hjem.

Det anbefales derfor, at Danmark med den nye handlingsplan sikrer sig, at de ofre der hjemsendes bliver modtaget af organisationer/myndigheder, der kan iværksætte støttende foranstaltninger, og at der fra den danske stats side bliver fulgt op på ofrene, således at staten sikrer sig, at der ikke er nogen, der udsættes for krænkelser ved at blive hjemsendt.

Ganske få ofre for menneskehandel har opnået at få ophold i Danmark. Det fremgår af udlændingeloven, at hvis en person har været udsat for handel, skal det ulovlige ophold i landet som udgangspunkt ikke føre til udvisning og indrejseforbud. I stedet for skal personen alene hjemsendes. For disse personer, der i Danmarks tilfælde ofte er kvinder, er det imidlertid en strid om ord, da realiteterne er de samme. Risikoen for at havne i bagmændenes klør igen, for at vende tilbage til en stigmatiseret tilværelse, for at være alene uden hjælp til at bearbejde de frygtelige oplevelser, som de har gennemgået, er alle reelle scenarier for kvinderne.

Endelig bør det internationale samarbejde understøttes af, at de midler, der afsættes til effektivering af handlingsplanen, også kan bruges til internationale formål. Midlerne skal kunne række ud over den danske grænse, så de organisationer, der er aktører, kan etablere og fastholde de nødvendige internationale kontakter til vidensdeling og erfaringsudveksling. Hvis handel med mennesker skal reduceres, må staten i langt højere grad lære af andre landes indsatser, så alle aktører på området samlet set bliver dygtigere og skaber grundlag for fælles fodslag.

At forebygge ved at begrænse efterspørgslen og øge befolkningens viden

Noget af det, der er lykkedes rigtig godt med den nuværende handlingsplan, er at øge befolkningens generelle viden – at menneskehandel finder sted også i Danmark. Næste skridt må være at lave strategier for at omsætte denne viden til anderledes handlinger. Viden i sig selv løser ikke problemer, kun en målrettet indsats om sammenhæng mellem viden, holdninger og adfærd kan skabe forandring. Forskellige midler, metoder og indsatser må tages i brug.

Hvis kunderne ikke var der eller hvis kunderne ikke købte udenlandske handlede kvinder, ville man bryde et væsentligt led i den økonomiske transaktion og dermed bryde muligheden for, at bagmændene kan handle med kvinder til prostitution. En ny handlingsplan bør have en klar strategi for, hvad man vil gøre i forhold til at oplyse kunderne om de handlede kvinder, og de skader som kunderne og bagmændene påfører kvinderne.

Organisationer der bakker anbefalingerne op:

Dansk Kvindesamfund, HopeNow, Institut for Menneskerettigheder, KFUKs Sociale Arbejde, Kvinderådet, Kvininfo, LIVa, Reden International, Safe and Alive og 3F.

Teksten er skrevet af en mindre arbejdsgruppe bestående af Nanna Margrethe Krusaa (Institut for Menneskerettigheder), Majken Lundberg (Kvinderådet), Vibeke Lenskjold (Reden International) og Rebekka Mahler (KVINFO).