

Beslutningsforslag nr. B 101. Fremsat den 28. marts 2005 af Line Barfod (EL), Jørgen Arbo-Bæhr (EL), Majbrit Berlau (EL) og Rune Lund (EL)

## Forslag til folketingsbeslutning om hjælp og frihed til ofre for menneskehandel

Folketinget pålægger regeringen inden den 1. januar 2007 at gennemføre en række tiltag for at hjælpe og beskytte mennesker, der har været udsat for grove forbrydelser, der kan relateres til menneskehandel.

Der skal oprettes et center, som akut kan modtage og hjælpe disse mennesker.

Centeret skal endvidere opsamle viden om problemstillinger i relation til menneskehandel,

herunder beskrive de nødvendige samarbejdsrelationer mellem forskellige instanser, samt formidle denne viden til relevante faggrupper.

Samtidig skal centeret stå for internationalt samarbejde – med særligt fokus på nordisk samarbejde – med henblik på at forebygge menneskehandel og hjælpe ofrene til et værdigt liv i deres hjemland.

## *Bemærkninger til forslaget*

Beslutningsforslaget er en stort set uændret gennemførelse af beslutningsforslag nr. B 69 fra folketingsåret 2004-05, 2. samling (se Folketingstidende 2004-05, 2. samling, forhandlingerne side 2895 og tillæg A side 6821 og 6825).

Forslagsstillerne ønsker, at der politisk sættes fokus på, at ofre for menneskehandel ofte lever som slaver. Det vil sige, at børn, kvinder og mænd lever under forhold, hvor de ikke frit kan bevæge sig, hvor andre tager deres indtjening, og som ofte bliver handlet eller narret til landet under falske forudsætninger.

For mange er slavehandel noget, der hører til en fjern fortid, noget, man har lært om i skolen, men som ikke findes længere, men menneskehandel er et stærkt stigende problem i Norden, også i Danmark. Der er mennesker, som bliver holdt som slaver enten til prostitution eller til andet arbejde i sexindustrien, til husarbejde, til hårdt markarbejde eller til at begå tyverier.

Der er internationalt taget forskellige initiativer mod menneskehandel, f.eks. i FN, Europarådet og EU, men i Danmark halter vi noget bagefter.

Menneskehandel i dens mange afskygninger er efterhånden ved at komme på den politiske dagsorden. Eksempelvis har Folketinget i forbindelse med ændringen af de interne rejseregler taget skridt til at sikre, at de hoteller, som Folketinget anvender i forbindelse med udlandsrejser, ikke medvirker til prostitution af nogen art<sup>1)</sup>.

Det øgede fokus på området er et skridt i den rigtige retning, men behovet for en øget indsats for at hjælpe ofrene for menneskehandel er dog blevet stærkt aktualiseret inden for den seneste tid:

Den 10. marts 2006 bragte Fagbladet en større reportage om østeuropæiske kvinder, der handles til Danmark for at arbejde som prostituerede, i forbindelse med lanceringen af 3F's kampagne mod kvindehandel. Fagbladet afdækkede bl.a. de elendige for-

hold, som kvinderne lever og arbejder under i Danmark, samtidig med at der blev rejst kritik af den hjælp og de muligheder, som de danske myndigheder tilbyder ofre for menneskehandel. Allerede den 7. september 2005 påpegede lederen af Reden-Stop Kvindehandel i B.T. med baggrund i anbefalingerne i en rapport fra Europa-Kommissionen<sup>2)</sup>, at der er behov for en ændring af de danske regler, således at kvinder, der handles til Danmark, sikres bedre hjælp og bl.a. får mulighed for at blive i Danmark i op til 3 måneder mod de nuværende 15 dage.

I en række artikler i Politiken fra november 2005 og februar 2006 rejses med baggrund i en konkret sag om op mod 100 kinesiske børn, der er forsvundet, mens de har opholdt sig på forskellige asylcentre i hele Norden, og som frygtes at være blevet ofre for organiseret menneskehandel, spørgsmålet om udbredelse af handel med børn i Danmark. Organisationer som Red Barnet fremhæver i den forbindelse behovet for at få kortlagt omfanget af børnehandel og børneprostitution i Danmark. Disse konkrete sager har vist, at regeringen og myndighederne lægger større vægt på, om betingelserne for opholdstilladelse og asyl er opfyldt, end på, om børn som disse kan være ofre for menneskehandel.

Det seneste par år har man også kunnet læse flere beretninger i danske medier om brug af illegal arbejdskraft, hvor mennesker eksempelvis har arbejdet som landarbejdere eller au pair-piger, mens de har arbejdet og levet under forhold, som kommer ind under FN's definition af menneskehandel, eller om rumænske børn, som er blevet handlet til Danmark, stuvet sammen i små lejligheder og tvunget til at arbejde som lommetyve.

Samlet set understreger dette behovet for, at der både nationalt og internationalt fokuseres mere på hjælp til ofre for menneskehandel. Der er behov for

<sup>1)</sup> § 12 i Folketingets rejseregler som vedtaget af Udvalget for Forretningsorden den 25. januar 2006.

<sup>2)</sup> Experts Group on Trafficking in Human Beings: Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings. Rapport til Europa-Kommissionen, maj 2004.

mere forskning i og udvikling af arbejdsmetoder til gavn for ofrene, eksempelvis med hensyn til, hvordan vi modtager og tager os af børn, der er mulige ofre for menneskehandel.

#### *Definition af menneskehandel*

Når man taler om slaver, vil de fleste tænke på mennesker, der knokler i en plantage eller i en fabrik. Men når man taler om moderne menneskehandel, er der tale om en mere bred definition.

FN er nået frem til, at der er tale om menneskehandel, når en person

- rekrutteres,
- transporteres,
- overføres,
- skjules eller
- modtages ved hjælp af
  - trusler,
  - tvang,
  - bortførelse,
  - bedrageri,
  - magtmisbrug,
  - udnyttelse af en sårbar stilling eller
- ved, at der ydes eller modtages betaling eller fordele for at opnå samtykke fra en person, der har myndighed over en anden person, og at det sker med det formål at udnytte vedkommende.

Udnyttelse defineres således, at det i hvert fald skal omfatte udnyttelse af en andens prostitution eller andre former for seksuel udnyttelse, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende former for udnyttelse af arbejdskraft eller fjernelse af organer.

- Typisk vil der i Danmark være tale om menneskehandel til
- prostitution eller anden brug i sexindustrien,
- børn, der skal stjæle, især som lommetyve på gader, i busser m.v.,
- unge piger, der udfører husarbejde under elendige forhold, eller
- arbejdere, der f.eks. tvinges til at bo i en kælder under et bageri og arbejde alt for mange timer i bageriet uden at få ordentlig mad og uden at måtte komme ud eller skal arbejde i landbrug eller gartneri under kummerlige forhold.

#### *Internationale aftaler*

FN's Generalforsamling vedtog den 9. november 1998 resolution nr. 53/111 og resolution nr. 53/114, hvorved det blev besluttet at etablere en åben ad hoc-komité med det formål at udarbejde en omfattende international konvention til bekæmpelse af grænseoverskridende, organiseret kriminalitet samt supplerende

internationale instrumenter til bl.a. bekæmpelse af handel med kvinder og børn.

Den 15. november 2000 vedtog FN's Generalforsamling en konvention om grænseoverskridende og organiseret kriminalitet, og bl.a. protokollen om bekæmpelse af menneskehandel blev vedtaget af FN's Generalforsamling ved resolution nr. 25 af 15. november 2000. Danmark undertegnede både konventionen og protokollen den 12. december 2000.

Formålet med denne protokol til FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet er at forebygge og bekæmpe menneskehandel, herunder særlig handel med kvinder og børn, samt at beskytte og hjælpe ofrene (jf. L 118 – bilag 7, folketingsåret 2001-02, 2. samling).

Ved protokollen forpligtes de lande, der ratificerer protokollen, til at kriminalisere menneskehandel samt at sikre bistand til og beskyttelse af ofrene for menneskehandel, herunder sikre, at ofrene kan udtale sig under straffesagen, og at de får mulighed for at opnå erstatning.

Der er taget flere initiativer i Nordisk Råd-regi, men her sættes særligt fokus på de sidst vedtagne. Rådet vedtog den 27. oktober 2005 på baggrund af et forslag fra Medborgerudvalget følgende:

»at tage initiativ til at undersøge, hvordan officiel tilladelse til forlænget ophold for et offer for menneskehandel i et modtagerland påvirker opklaringen af bagmandsvirksomheden. Undersøgelsen bør indeholde indsamling af erfaringer fra andre europæiske lande og sammenligning af deres resultater.

at inden for det uformelle samarbejdsforum for bekæmpelse af menneskehandel i den nordlige dimension sætte fokus på følgende punkter:

- informations- og erfaringsudveksling om de mest effektive virkemidler i arbejdet for at opsøge og finde frem til ofrene for menneskehandel
- identificere og evaluere de beskyttelsestilbud, der står til rådighed for ofrene, herunder ofrenes mulighed for at opnå beskyttelse på tværs af landegrænserne

Nordisk Råd ønsker at modtage en rapport om punkterne.«

Rådet vedtog desuden,

»at udenrigsministrene på Nordisk Råds 58. session 2006 rapporterer fra deres arbejde i arbejdsgruppen om nordisk-baltisk bekæmpelse af menneskehandel (Nordic-Baltic Task Force Against Trafficking in Human Beings) som planlægges afsluttet i august 2006.«

Medborgerudvalgets forslag blev enstemmigt vedtaget.

I høringsvarene til forslaget stillet af den venstre-socialistiske grønne gruppe (VSG) er den norske regering positivt indstillet. Den finske regering er ligeledes principielt positiv, mens den svenske regering er delvis positiv, idet den bl.a. lægger stor vægt på det nordisk-baltiske samarbejde og fremhæver vigtigheden af, at alle landene undertegner Europarådets konvention vedrørende bekæmpelse af menneskehandel.

Forslagsstillerne ser således, at andre lande i Norden er klar til at gå endnu videre end det, den danske regering hidtil har villet. Regeringen har eksempelvis ikke undertegnet Europarådets konvention, hvilket ville klæde Danmark i internationale sammenhænge. I svaret på spørgsmål S 3360 den 8. september 2005 giver den danske minister for nordisk samarbejde dog udtryk for, at hun er positiv over for et samarbejde med de andre nordiske lande.

#### *Danmarks indsats*

Med en ændring af straffeloven i 2002 har Folketinget i 2002 levet op til den del af de internationale aftaler, der handler om at gøre menneskehandel strafbart, men har endnu ikke gjort særlig meget for at hjælpe ofrene. Dog skal nævnes projekt Stop Kvindehandel, der som det eneste i landet yder en konkret indsats. Projektet skal efter planen afsluttes i oktober 2006. Projektet har allerede efter et år haft 25 udenlandske kvinder i sit beskyttelsesilbud.

Projektet har ved sammenligning med tilsvarende projekter i udlandet kunnet opstille en meget stærk formodning om, at jo længere kvinderne kan være beskyttet, jo større er muligheden for, at de vil vidne.

Som loven er nu, kan ofrene normalt kun blive i Danmark i 15 dage. Der er imidlertid et stort behov for, at ofrene kan blive i Danmark i en længere periode end de 15 dage, både for at sikre retsforfølgelsen af dem, der står bag menneskehandel og udnyttelse af ofrene, og for at yde den nødvendige omsorg og rehabilitering, ofrene har brug for. Endvidere er der et stort behov for at forbedre mulighederne for at yde ofrene hjælp til at vende tilbage til deres hjemland, bl.a. i form af en »ny historie« og ved samarbejde med organisationer i deres hjemland.

Regeringen har gentagne gange forsikret, at lovgivningen åbner mulighed for, at ofrene kan blive så længe som nødvendigt, men i praksis er denne mulighed stort set ikke blevet anvendt.

Det fremgår bl.a. af ligestillingsministerens supplerende svar af 25. juni 2004 på spørgsmål S 3282, at

der er tale om meget få sager, hvor der gives visum med henblik på at få afgivet vidneforklaring i retssager. Det normale er, at udlændingemyndighederne kræver, at ofrene straks rejser ud. I ni sager i perioden oktober 2003 til juni 2004 har Udlændingestyrelsen givet en frist på 15 dage til udrejse af hensyn til, at politiet overvejede at efterforske et groft overgreb.

I sit svar på spørgsmål S 680 den 24. november 2004 undviger integrationsministeren at oplyse, efter hvilke konkrete kriterier der vil kunne sikres visumfrit ophold eller udstedelse af visum eller midlertidig opholdstilladelse. Det bestyrker, at der må et øget fokus på ofres muligheder, og konsekvenserne ved hjemsendelsen må beskrives og dokumenteres.

Socialministeren vil gennemføre initiativer over for børn, der er handlet. De skal sikres en god kontakt og en god modtagelse i hjemlandet. Ministeren vil dog i sit svar på spørgsmål S 3681 den 28. september 2005 ikke oplyse, hvilke kriterier der skal være opfyldt, for at der er tale om ansvarlig og god modtagelse. Selve indsatsen overlader ministeren til ngo'er, der jo lever af projektmidler, og derfor ikke kan garantere en kontinuerlig indsats.

Set i lyset heraf ligger det forslagsstillerne meget på sinde, at al den solide faglige erfaring, der er opsamlet i projekt Stop Kvindehandel, integreres i det foreslåede center, og det tydeliggør behovet for, at der oprettes et center. Ligeledes skal al den viden, som bl.a. Tjekpunktet og Red Barnet har om handel med børn, integreres i centeret.

#### *Landsdækkende center for hjælp til ofre for menneskehandel*

Konkrete tiltag er nødvendige, snak og holdninger er ikke nok. Derfor ønsker forslagsstillerne, at regeringen inden den 1. januar 2007 skal sikre oprettelsen af et landsdækkende center, der kan modtage og hjælpe mennesker, der er ofre for den grove forbrydelse, som menneskehandel er.

Med center menes en organisatorisk enhed med flere geografisk adskilte underenheder, således at hjælpen til henholdsvis børn, kvinder og mænd foregår i hver sin enhed.

Centerets målgruppe skal være ofre for den grove forbrydelse, som menneskehandel er, af følgende to grunde:

For det første fordi menneskehandel handler om andet end prostitution, som der ellers mest er fokus på. Det vil sige, at mænd og børn ikke er omfattet af tiltag, der sætter fokus på prostitution.

## F. t. beslutn. om hjælp og frihed til ofre for menneskehandel

For det andet fordi et stempel som kriminel eller prostitueret vil gøre det sværere for ofrene at blive integreret enten i deres hjemland eller i Danmark. Det er en vigtig pointe, for når kvinderne, børnene og mændene via hjælpeprogrammer skal tilbage til deres hjemstavn, er det stort set umuligt at blive integreret, hvis man er stemplet som »en tidligere prostitueret«. Ofrene skal have retten til at kunne få en »ny historie«, hvilket er nødvendigt for at kunne blive integreret socialt og på arbejdsmarkedet. Det tager selvkært mere end 15 dage at få en »ny historie« og at få arbejdet traumer fra trusler, vold og anden tvang, som altid er forbundet med menneskehandel.

Centeret, der som ovenfor nævnt er tænkt som én organisation, men geografisk opdelt i de nødvendige enheder for børn, for kvinder og for mænd, skal have følgende opgaver:

1. Centeret skal i døgn drift varetage her og nu-hjælp til ofrene. Ofrene skal kunne møde op selv, fordi de har hørt om centeret fra andre, eller de kan blive bragt af politiet, socialforvaltningen, kvindekrisecentre, fagforeninger eller andre, der møder ofrene. Det kræver et akutberedskab af personale med både pædagogisk, psykologisk og social viden, og som desuden bør have kendskab til mindst ét sprog ud over dansk. Hjælpen kan både bestå i omsorg, akut krisehjælp og andet, afhængigt af den situation, offeret er i. I nogle tilfælde kan der også være behov for at tilkalde sundhedspersonale, hvis der f.eks. er tale om børn, der er underernærede og/eller har forskellige sygdomme, og der kan være behov for juridisk hjælp, hvis en tvangsarbejder f.eks. skal have hjælp til en erstatningssag mod den, der udnyttede ham.
2. Centeret skal hjælpe ofrene i kontakten med de danske myndigheder såsom politiet, socialforvaltningerne og Udlændingestyrelsen. Med afsæt i de praktiske erfaringer fra samarbejdet skal centeret løbende udarbejde modeller for samarbejdet, herunder beskrive sin egen rådgivende og vejledende funktion.
3. Centeret skal have et tilbud om beskyttelse til de ofre, som udsættes for trusler fra menneskehandlere og deres håndlangere. Det betyder, at centeret må have beskyttede/hemmelige adresser, hvor ofre kan opholde sig. Det kan også være relevant for de børn, som er udnyttet til kriminalitet, og som nu spærres inde på de sikrede afdelinger, eller som opholder sig i Røde Kors' asylcentre.
4. Centeret skal hjælpe ofrene med at komme hjem. Der skal samarbejdes med såvel internationale

organisationer som organisationer i de lande, ofrene kommer fra, såfremt ofrene ønsker dette.

5. Enkelte ofre vil dog ikke skulle have hjælp, idet de ønsker at blive i Danmark og opfylder betingelserne for at få asyl eller f.eks. af humanitære årsager kan få opholdstilladelse i Danmark. Med afsæt i de praktiske erfaringer med dette samarbejde, skal centeret løbende udarbejde modeller for samarbejdet samt bistå hjemlandene med at tilrettelægge oplysningskampagner om emnet.
6. Centeret skal udarbejde en årlig journalistisk rapport, der fremlægger og kommenterer centerets skriftlige dokumentation, herunder komme med anbefalinger til lovjusteringer, vejledninger for arbejdet og andet, som centeret finder relevant.
7. Den systematiske videnakkumulation skal desuden bruges til, at centeret jævnlige tilbyder efteruddannelseskurser for relevante faggrupper som f.eks. politi, sagsbehandlere, gademedarbejdere m.v.

*Økonomi*

De beskrevne opgaver for centeret kræver erfarent, veluddannet og meget fleksibelt personale.

Når man skal løfte så mangeartede sociale opgaver, er det helt nødvendigt, at man fraviger de vante tanke-sæt om belægningsprocenter og om præcise takster for en døgnpris, da disse kan variere alt efter opgavens omfang. En opgave kan være, at en retssag trækker så meget i langdrag, og at offeret bliver så selvhjulpent og kommer så meget uden for fare, at han/hun kan fraflytte centeret mod, at en ansat er støttekontaktperson nogle timer om ugen.

En anden opgave kan være, at et offer kan have hårdt brug for psykologsamtaler eller et beskyttelses-tilbud i hele perioden.

Sideløbende med den daglige og akutte modtagelse af ofre har centeret opgaver som metodeudvikling og videnakkumulation, hvilket kræver yderligere kvalifikationer hos personalet.

Det er forslagsstjillernes umiddelbare vurdering, at der årligt skal afsættes ca. 20 mio. kr. til den samlede drift af centerets opgaver. En del af disse midler vil medføre en besparelse på andre områder, f.eks. hos politi, socialforvaltning, flygtningemyndigheder m.v. Men det er meget svært at sætte tal på, hvor disse besparelser præcis vil ligge, da de ofte vil være spredt ude over landet. Forslagsstillerne er naturligvis indstillede på at aftale finansieringen med de partier, der måtte støtte forslaget.

*Fællesnordisk indsats*

Centerets videnopsamling og internationale samarbejde bør være et fællesnordisk projekt, hvor man kan lære af hinanden. Derfor vil forslagsstillerne gennem

Nordisk Råd fortsætte med at arbejde for flere fællesnordiske initiativer og et forstærket samarbejde på området.

*Skriftlig fremsættelse***Line Barfod (EL):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om hjælp og frihed til ofre for menneskehandel.*

(Beslutningsforslag nr. B 101).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.