



INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

MENNESKE-
HANDEL

STATUS 2012

MENNESKEHANDEL

©2012 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution
Strandgade 56
DK-1401 København K
Tlf. 32 69 88 88
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk

Maj 2012

INDHOLD

1. OVERBLIK	4
1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING	4
2. DEN INTERNATIONALE RAMME	5
2.1. EUROPARÅDETS KONVENTION OM INDSATSEN MOD MENNESKEHANDEL ER SÆRLIG RELEVANT	5
3. DEN NATIONALE RAMME	7
3.1. STRAFFELOVEN OG UDLÆNDINGELOVEN SÆTTER REGLERNE.....	7
4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	9
4.1. HANDET – KRIMINEL ELLER OFFER?	9
Den menneskeretlige beskyttelse	9
Danske forhold.....	10
Anbefalinger.....	12
NOTER.....	13

1. OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Menneskehandel – ofte benævnt 'trafficking' eller 'moderne slaveri' – er et overordentligt komplekst område, hvilket gør det vanskeligt både at afdække og at bekæmpe. troværdige data om, hvor mange der på verdensplan er ofre for menneskehandel, er notorisk vanskelige at skaffe, men der er ikke tvivl om, at tallet er højt. Det skyldes blandt andet, at menneskehandel anses for at være en af de mest indbringende former for international kriminalitet sammen med handel med våben og handel med narkotika. Endvidere betegnes det som et område, hvor der er stor profit og lav risiko, hvilket igen er med til at gøre det lukrativt for kriminelle.

Der er mange udfordringer og problemstillinger knyttet til dette område, herunder blandt andet identifikation af ofre, længden af refleksionsperioden, den forberedte hjemsendelse, opholdstilladelse til ofre, efterforskning og erstatning. Det er imidlertid ikke muligt i dette kapitel at se nærmere på alle disse udfordringer og problemstillinger og et enkelt er derfor udvalgt; identifikation af ofre for menneskehandel, herunder rammerne for identifikationsprocessen.

2. DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1. EUROPARÅDETS KONVENTION OM INDSATSEN MOD MENNESKEHANDEL ER SÆRLIG RELEVANT

Forbuddet mod trældom og slaveri er en grundlæggende menneskeret, som fremgår af alle konventioner vedrørende civile og politiske rettigheder.

Forbuddet mod slaveri er nævnt både i FN's verdenserklæring om menneskerettigheder¹ og FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR).² Endvidere findes forbuddet mod slaveri i specialkonventioner så som FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder³ (Kvindekonventionen) og FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen).⁴

FN har desuden vedtaget en særskilt konvention, konventionen mod menneskehandel og tvungen prostitution, som Danmark undertegnede i 1951, men ikke har ratificeret.⁵

I 2000 vedtog FN konventionen om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet⁶ med to tillægsprotokoller om henholdsvis menneskehandel⁷ (Palermo-protokollen) og menneskesmugling.⁸ Palermo-protokollen indeholder den første internationalt accepterede definition af menneskehandel. Der er tale om (1) en handling i form af f.eks. rekruttering eller transport, (2) en metode f.eks. i form af tvang eller bedrag og (3) et formål, som skal være udnyttelse.

Palermo-Protokollen udspringer imidlertid af en konvention, der omhandler organiseret kriminalitet, og dens udgangspunkt er derfor retshåndhævelse og ikke menneskerettighedsbeskyttelse. Protokollen er således blevet kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad beskytte ofres rettigheder.⁹

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) – indeholder i artikel 4 et forbud mod slaveri og tvangsarbejde, og bestemmelsen har enkelte gange været påberåbt ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). EMD har udtalt, at forbuddet mod slaveri indeholder en positiv forpligtelse for medlemsstaterne til at beskytte ofre og potentielle ofre for menneskehandel. Desuden indeholder bestemmelsen en processuel forpligtelse til at efterforske menneskehandel.¹⁰

I 2005 vedtog Europarådet en konvention specifikt rettet mod menneskehandel – konventionen om indsatsen mod menneskehandel.¹¹ Den tager modsat Palermo-

protokollen sit udgangspunkt i menneskerettighederne og har fokus på beskyttelse af ofre for menneskehandel. Det fremgår således af præamblen, at respekt for rettigheder og beskyttelse af ofre samt bekæmpelse af menneskehandel er af yderste vigtighed. Konventionen anvender samme definition på menneskehandel som Palermo-protokollen.

Ikke-diskrimination og kønsligestilling er gennemgående principper i konventionen. Det betyder, at staternes indsatser skal iværksættes med respekt for ligestilling mellem kønnene, og at ingen ofre må udsættes for diskrimination i forbindelse med deres adgang til beskyttelsesforanstaltninger.

Medlemsstaternes implementering af konventionen overvåges af en gruppe eksperter – Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, (GRETA).¹² Danmark var blandt de første 10 lande, der i 2010-2011 blev evalueret af GRETA. GRETA's rapport blev publiceret i december 2011 og indeholder 27 anbefalinger til Danmark.¹³ Anbefalingerne er særligt fokuseret på, hvordan Danmark sikrer en bedre beskyttelse af ofre for menneskehandel.

Menneskehandel har stået på EU's dagsorden siden 1989, hvor Europa-Parlamentet vedtog en resolution om prostitution og menneskehandel.¹⁴ I 2002 blev EU's Rammeafgørelse om Bekæmpelse af Menneskehandel¹⁵ vedtaget, og i 2004 kom direktivet om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandsstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente myndigheder.¹⁶ Danmark er imidlertid ikke bundet af direktivet på grund af det danske forbehold om deltagelse i det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender. EU's Rammeafgørelse om Bekæmpelse af Menneskehandel blev i 2011 afløst af direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor,¹⁷ som Danmark heller ikke er bundet af. Danmark er derimod bundet af Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder, som også indeholder et forbud mod menneskehandel.

3. DEN NATIONALE RAMME

3.1. STRAFFELOVEN OG UDLÆNDINGELOVEN SÆTTER REGLERNE

Det danske forbud mod menneskehandel fremgår af straffelovens § 262 a. Bestemmelsen blev indført i 2002 for at ratificere Palermo-protokollen og EU's Rameafgørelse, og bestemmelsen skal således fortolkes i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser.

Straffelovens § 262 a gør det strafbart at rekruttere, transportere, overføre, huse eller efterfølgende at modtage en person med henblik på at udnytte personen ved kønslig usædelighed, tvangsarbejde, slaveri eller slaverilignende forhold eller fjernelse af organer. Desuden skal der være anvendt ulovlig tvang, frihedsberøvelse, trusler, retsstridig fremkaldelse, bestyrkelse eller udnyttelse af en vildfarelse eller anden utilbørlig fremgangsmåde.

Den 20. marts 2012 vedtog Folketinget et lovforslag, der, selvom Danmark ikke er retligt bundet af det, bringer dansk ret i overensstemmelse med EU-direktivet om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel.¹⁸ Lovforslaget indebærer, at udnyttelse af strafbare handlinger fremover straffes som menneskehandel, hvis betingelserne i øvrigt er opfyldt. Desuden forhøjes strafferammen for menneskehandel fra 8 år til 10 år. Endelig bliver det muligt ved de danske domstole at retsforfølge danske statsborgere og andre, der har fast ophold her i landet, for menneskehandel begået i udlandet, uanset om handlingen er strafbar i det land, hvor den er begået.

Efterforskning af menneskehandel i Danmark har primært haft fokus på handel med kvinder til sex-industrien, og politiet har i 2006 udarbejdet en strategi for en styrket indsats mod prostitutionens bagmænd.¹⁹ Endvidere har kvindehandel, herunder udnyttelse af personer i prostitutionsmæssig sammenhæng (rufferi mv.), siden 2001 været genstand for en systematisk og landsdækkende politimæssig monitoring ved Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter (NEC).²⁰ Sager, der forfølges ved domstolene efter straffelovens § 262 a, offentliggøres på Rigsadvokatens hjemmeside.²¹ Den sidste opgørelse fra 21. marts 2012 viser, at der har været 17 sager, hvoraf de 15 har ført til domfældelse.

Udlændingeloven indeholder også bestemmelser, der vedrører personer, som kommer til Danmark som ofre for menneskehandel. For eksempel skal der ved afgørelse om udvisning tages særligt hensyn til, om de omstændigheder, som kan begrunde udvisning, er en følge af, at udlændingen har været udsat for menneskehandel, og om dette forhold taler imod udvisning.²² Endvidere kan en

udlænding, der har været udsat for menneskehandel, få en udrejsefrist på 30 dage, medmindre særlige grunde taler derimod. Hvis vedkommende samarbejder om forberedt hjemsendelse, kan udrejsefristen forlænges, dog kan den højst udgøre 100 dage.²³

I 2002 fik Danmark sin første handlingsplan til bekæmpelse af kvindehandel. Handlingsplanen blev suppleret med et tillæg om børn i 2005. I 2007 fulgte 'Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel', der således omfatter både kvinder og mænd. I sommeren 2011 blev den nugældende handlingsplan lanceret. Den løber indtil 2014 og sætter blandt andet yderligere fokus på tvangsarbejde.

Center mod Menneskehandel (CMM) blev oprettet i 2007 for at sikre implementeringen af særligt den sociale dimension af handlingsplanerne, herunder at forbedre den sociale indsats for ofre for menneskehandel, at koordinere samarbejdet mellem de sociale organisationer og andre myndigheder og at opsamle og formidle viden om menneskehandel. CMM foretager den endelige identifikation af de ofre for menneskehandel, der er EU-borgere. Ikke-EU-borgere identificeres af udlændingemyndighederne.

4. HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1. HANDLET – KRIMINEL ELLER OFFER?

Beskyttelse af ofre for menneskehandel kræver identifikation og formel anerkendelse som offer. En grundig identifikationsproces vil derfor ofte være forudsætningen for, at ofre for menneskehandel beskyttes i stedet for at blive behandlet som illegale indvandrere.

DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Både FN, Europarådet og EU har fastslået, at menneskehandel er en alvorlig krænkelse af menneskerettighederne, særligt af en persons værdighed og integritet. Danmark har påtaget sig at sikre en effektiv beskyttelse af mennesker, der er ofre for menneskehandel, både i forhold til at opbygge et retligt og et faktisk værn mod menneskehandel.

Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel pålægger medlemsstaterne at sikre, at en person ikke fjernes fra statens territorium, før en identifikationsproces er endeligt gennemført, hvis der er rimelig grund til at formode, at en person har været udsat for menneskehandel. Hvis potentielle ofre for menneskehandel sendes ud af landet, uden at en identifikationsproces er gennemført, vil det være i strid med Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.

Af den forklarende rapport til konventionen fremgår det, at identifikation af ofre for menneskehandel er afgørende for at sikre en effektiv beskyttelse, men at processen ofte er vanskelig samt kræver detaljerede afhøringer. En identifikationsproces er tidskrævende og kan kræve udveksling af informationer med andre lande og med organisationer, der arbejder med at yde støtte til ofre for menneskehandel.

FN's højkommissær for menneskerettigheder påpeger, at såfremt stater ikke identificerer en handlet person korrekt, vil det sandsynligvis medføre yderligere nægtelse af vedkommendes rettigheder, og stater er derfor forpligtet til at sikre, at identifikation af ofre for menneskehandel finder sted.²⁴ Ligeledes anbefalede GRETA i 2011, at Danmark gennemgår identifikationsprocessen af ofre for menneskehandel med henblik på at sikre, at potentielle ofre behandles som personer, der har været udsat for en menneskerettighedskrænkelse og ikke som kriminelle.²⁵

Yderligere anbefaler FN's højkommisær for menneskerettigheder, at staterne sikrer, at handlede personer ikke under nogen omstændigheder fængsles eller under andre former frihedsberøves.²⁶ Det betyder, at et offer for menneskehandel skal behandles som et offer for en alvorlig menneskerettighedskrænkelse og ikke ud fra, at vedkommende eksempelvis befinder sig illegalt i landet eller bliver pågrebet med falske dokumenter, der kan knyttes til menneskehandelsforholdet. Stater bør således anlægge en rettighedsbaseret tilgang til menneskehandel og tage udgangspunkt i den enkeltes ret til ikke at blive udsat for menneskehandel samt ret til at modtage beskyttelse og støtte i tilfælde af menneskehandel.

DANSKE FORHOLD

I perioden 1. august 2007 til 30. september 2011 er der identificeret 183 personer, som har været ofre for menneskehandel i Danmark, men der er stor sandsynlighed for, at tallet er højere. Det skyldes blandt andet, at det er vanskeligt at identificere ofre for menneskehandel. Det kræver uddannet personale og ikke mindst tid og de rigtige rammer til at gennemføre en identifikationsproces.

Ofre for menneskehandel i Danmark kan inddeles i to grupper; EU-borgere ofte fra Østeuropa eller ikke-EU-borgere blandt andet fra Nigeria, Brasilien og Thailand.²⁷ Personer fra begge grupper har ofte ingen arbejdstilladelse, mens personer fra sidstnævnte gruppe desuden ofte opholder sig ulovligt i Danmark. Både ulovligt ophold og manglende arbejdstilladelse er en overtrædelse af udlændingeloven, som kan straffes med bøde eller fængsel.²⁸ En udlænding kan udvises, hvis vedkommende ikke har en lovlig opholdstilladelse.²⁹ Østre Landsret har imidlertid i en sag, der vedrørte udvisning for dokumentfalsk fundet, at der var en sådan sammenhæng mellem det strafbare forhold og det forhold, at den tiltalte måtte anses at have været udsat for menneskehandel, at dette talte imod udvisning.³⁰

I Danmark kommer ofre for menneskehandel ofte i kontakt med myndighederne, særligt politiet, i forbindelse med razziaer på massageklinikker eller på gader og stræder. I nogle tilfælde bliver de bragt til et krisecenter, hvor de kan modtage hjælp, mens de i andre tilfælde bliver tilbageholdt og fængslet, fordi de ikke kan identificere sig eller ikke har en opholds- eller arbejdstilladelse. Tilbageholdes de, kan de være administrativt frihedsberøvede i tre gange 24 timer,³¹ hvilket i praksis betyder, at der er en åbenbar risiko for, at ofre for menneskehandel fængsles, fordi der fokuseres på, at de har begået en strafbar handling og ikke på, at de er potentielle ofre for menneskehandel. Endvidere er der risiko for, at ofre for menneskehandel udvises af landet uden at være blevet identificeret som ofre.

Fra virkelighedens gadebillede er det ikke ualmindeligt, at særligt de udenlandske kvinder i prostitution er ude af stand til at identificere sig, da deres identifikationspapirer typisk er frataget dem af bagmænd.³² Endvidere er det almindeligt, at ofre for menneskehandel ikke straks oplyser myndighederne om den situation, de befinder sig i.

Af rapporten Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010 fremgår det, at identifikationen i praksis normalt finder sted inden for tre gange 24 timer,³³ og at personer, der ikke på dette tidspunkt er blevet identificeret som handlet, risikerer at blive pålagt at udrejse straks. Det betyder i praksis, at der er risiko for, at Danmark udviser personer, der er ofre for en alvorlig menneskerettighedskrænkelse. Dette skyldes formentlig mangel på viden om problematikken, herunder mangel på viden om Danmarks internationale forpligtelser. Endvidere skyldes det formentlig mangel på viden om de indikatorer, man skal være opmærksom på for at kunne identificere et potentielt offer for menneskehandel, samt hvem man skal kontakte, såfremt man mener, at man har med et potentielt offer at gøre.

ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at sikre, at krænkelse af menneskeretten undgås – at Danmark:

- Sikrer, at myndigheder, herunder særligt politiet i hele landet og udlændingemyndigheder, har de nødvendige forudsætninger for at identificere ofre for menneskehandel, blandt andet gennem regelmæssig undervisning.
- Sikrer, at identifikationsprocessen omkring ofre for menneskehandel foregår inden for ordentlige rammer med tilstrækkelig tid og ressourcer til at foretage en identifikation.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- Anlægger en rettighedsbaseret tilgang til beskyttelse mod menneskehandel, således at potentielle ofre for menneskehandel ikke frihedsberøves, men får ophold i et 'safe house', imens identifikationsprocessen står på.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- Foretager en juridisk undersøgelse af bestemmelserne i FN's konvention mod menneskehandel og tvungen prostitution fra 1951 med henblik på ratifikation af konventionen.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- Tilkendegiver, hvilke af GRETA's 27 anbefalinger der vil blive implementeret, og giver en begrundelse, såfremt nogle anbefalinger ikke kan efterleves.

NOTER

- ¹ FN's verdenserklæring om menneskerettighederne af 10. december 1948.
- ² FN's konvention om civile og politiske rettigheder af 16. december 1966.
- ³ Ratificeret af Danmark den 21. april 1983, jf. bekendtgørelse nr. 83 af 9. september 1983.
- ⁴ FN's konvention om barnets rettigheder, 20. november 1989.
- ⁵ FN's konvention mod menneskehandel og udnyttelse af andres prostitution, 1949.
- ⁶ FN's konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000.
- ⁷ Protokol om forebyggelse, bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel, særlig handel med kvinder og børn, til supplerung af de Forenede Nationers konvention af 15. november 2000 til bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet af 15. november 2000.
- ⁸ Protokol mod smugling af migranter på land, hav og i luft af 15. november 2000. Danmark ratificerede protokollen 8. december 2006.
- ⁹ Anne T. Gallagher: *The International Law of Human Trafficking*, Cambridge University Press, 2010, s. 81-83.
- ¹⁰ *Rantsev mod Cypren og Rusland*, dom af 7. januar 2010.
- ¹¹ Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel, 2005.
- ¹² Artikel 36 i Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel.
- ¹³ *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark*, GRETA (2011)21, Strasbourg, 20. december 2011.
- ¹⁴ Beslutning af 14. april 1989 om udnyttelse af prostitution og handel med mennesker (EFT C 120/352).
- ¹⁵ Rådets rammeafgørelse af 19. juli 2002 om bekæmpelse af menneskehandel, 2002/629/RIA.
- ¹⁶ Rådets Direktiv 2003/81/EF af 29. april 2004 om udstedelse af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere, der har været ofre for menneskehandel, eller som er indrejst som led i ulovlig indvandring, og som samarbejder med de kompetente Myndigheder.
- ¹⁷ Europa-Parlamentet og Rådets Direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor og ophævelse af rammeafgørelse 2002/629/RIA.
- ¹⁸ Lovforslag nr. L 57 fremsat i Folketinget den 14. december 2011 om forslag til lov om ændring af straffeloven (udvidet definition af menneskehandel mv.). Vedtaget den 20. marts 2012.
- ¹⁹ Strategi for en styrket politimæssig indsats mod prostitutionens bagmænd, 29. september 2006.
- ²⁰ Beskrivelse af politiets indsats mod prostitutionens bagmænd i 2009, Rigspolitiet, 31. maj 2010.
- ²¹ www.rigsadvokaten.dk.
- ²² Jf. udlændingelovens § 26 a.
- ²³ Jf. udlændingelovens § 33, stk. 14.

²⁴ Office of the High Commissioner for Human Rights: *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Guideline 2 (Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1)).

²⁵ GRETA, Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings: *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Denmark*, GRETA (2011)21, Strasbourg, 20 December 2011, anbefaling nr. 14.

²⁶ Office of the High Commissioner for Human Rights: *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Guideline 2 (Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the United Nations High Commissioner for Human Rights (E/2002/68/Add. 1)).

²⁷ Statistik fra CMM, Opgørelse til og med udgangen af 3. kvartal 2011.

²⁸ Jf. udlændingelovens § 59, stk. 1 og 2.

²⁹ Jf. udlændingelovens § 25 b.

³⁰ U.2011.379Ø.

³¹ Jf. udlændingelovens § 37, stk. 1 jf. § 36.

³² Forklarende rapport til konventionen om indsatsen mod menneskehandel, pkt. 128 samt oplysninger fra Reden International.

³³ Evaluering af den nationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel 2007-2010, juli 2010, s. 62.

DETTE kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2012'.

Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, statsborgerskab, uddannelse, udvisning/udlevering og ytringsfrihed.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, **www.menneskeret.dk**. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden.

Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på **statusrapport@menneskeret.dk**