

Regeringen

Strategi- og handlingsplan til
Bekæmpelse af
menneskehandel
2026-2029

JANUAR 2026

Januar 2026

ISBN-nummer: 978-87-91824-07-4

Design og medieproduktion: Kailow A/S,
CSR-, miljø- og arbejdsmiljøcertificeret.

Fotos:
Shutterstock.

Publikationen kan hentes på
www.mim.dk

Indhold

Forord	5
Indledning	6
Forebyggelse, opsøgende arbejde og identifikation	10
Støtte og bistand til ofre for menneskehandel	15
Efterforskning og retsforfølgning	19
Koordinering, samarbejde og vidensdeling	22
Internationalt samarbejde	24
Oversigt over statslige aktører	27
Internationale forpligtelser	29



Forord

Menneskehandel er en alvorlig krænkelse af helt grundlæggende menneskerettigheder og det enkelte menneskes frihed. Menneskehandel finder sted over alt i verden - også her i Danmark, hvor kyniske bagmænd på groveste vis udnytter nogle af de allermest sårbare mennesker for deres egen profit.

Særligt kvinder, der handles til prostitution, befinder sig i en ekstremt sårbar situation. De lever isoleret og arbejder under helt umenneskelige forhold i risiko for vold og overgreb. Men vi ser også flere personer, der udsættes for menneskehandel inden for forskellige brancher på arbejdsmarkedet. Det må og kan vi ikke acceptere.

Samtidig udvikler bagmændene hele tiden nye metoder til at udnytte sårbare mennesker – ikke mindst gennem øget brug af teknologi og digitale platforme til rekruttering, kontrol og udnyttelse. Det forpligter os til løbende at udvikle vores indsats og sikre, at vi kan følge med de komplekse måder, udnyttelsen foregår på, så vi kan hjælpe ofrene.

Indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel har gennem årene haft bred opbakning på tværs af partier i Folketinget. Med udmøntningen af SSA-reserven for 2026-2029 har et bredt flertal i Folketinget afsat midler til at fortsætte og styrke indsatsen mod menneskehandel og hjælpen til ofrene i de kommende år, og med Aftale om politiets og anklagemyndighedens økonomi for 2026-2030 er der afsat betydelige ressourcer til at fortsætte og styrke indsatsen mod tvangsarbejde og arbejdskriminalitet samt indsatsen mod menneskehandel og menneskeudnyttelse.

Denne strategi- og handlingsplan for 2026-2029 sætter rammerne og retningen for en sammenhængende indsats på området. I de kommende år vil der være særligt fokus på at styrke samarbejdet og koordineringen mellem myndigheder, NGO'er og øvrige aktører, så vi står endnu bedre rustet til både at identificere og støtte ofrene og stoppe bagmændene. Et tæt og effektivt samarbejde er afgørende for, at ofrene får mulighed for et liv fri for udnyttelse, og at bagmændene kan stilles til ansvar.

*Magnus Heunicke, minister for ligestilling
Peter Hummelgaard, justitsminister
Rasmus Stoklund, udlændinge- og
integrationsminister
Kaare Dybvad Bek, beskæftigelsesminister
Ane Halsboe Jørgensen, skatteminister*

Indledning

Danmark er internationalt forpligtet til en indsats til bekæmpelse af menneskehandel.¹ Det indebærer bl.a. forpligtelser til at forebygge menneskehandel, identificere og give tilbud om hjælp og støtte til ofre samt at efterforske og retsforfølge menneskehandel. Indsatsen har siden 2002 været forankret i tværministerielle handlingsplaner, som samler og sætter retning for indsatsen og efterlevelsen af forpligtelserne.

Hovedparten af de personer, der gennem årene er vurderet udsat for menneskehandel af Center mod Menneskehandel og Udlændingestyrelsen, er kvinder handlet til seksuel udnyttelse. Men der er også ofre, herunder mænd, der vurderes udsat for menneskehandel til tvangsarbejde og kriminelle handlinger. Det er et komplekst og tværgående område, som involverer mange sektorer og brancher. Indsatsen kræver derfor en høj grad af koordinering mellem myndigheder og aktører, specialiseret viden og løbende tilpasning i forhold til nye udnyttelsesformer og tendenser.

Denne strategi- og handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel for 2026-2029 er den syvende i rækken. Den sætter rammen for indsatsen og understøtter en fortsat effektiv og sammenhængende indsats, hvor ofre opspores, identificeres og modtager den relevante støtte, så de kommer videre i deres liv og fri af deres bagmænd. Og hvor myndigheder og andre aktører har den fornødne viden om menneskehandel, klare retningslinjer for håndtering af sager, og hvor effektiv koordinering bidrager til forebyggelse, opsporing af mulige ofre og retsforfølgelse af bagmænd.

Samtidig sætter strategi- og handlingsplanen en retning for udviklingen af indsatsen de kommende år, der tager højde for, at området er i løbende udvikling.

Endelig beskriver planen Danmarks internationale indsats. Menneskehandel er ofte grænseoverskridende, og derfor deltager Danmark aktivt i en række internationale fora for at fremme og dele viden om arbejdet med at bekæmpe menneskehandel og slå ned på bagmændene.

Strategi- og handlingsplanen er på den baggrund bygget op omkring følgende fem indsatsområder:

1. Forebyggelse, opsøgende arbejde og identifikation
2. Støtte og bistand til ofre for menneskehandel
3. Efterforskning og retsforfølgning
4. Koordinering, samarbejde og vidensdeling
5. Internationalt samarbejde og indsatser

¹ De centrale forpligtelser findes navnlig i FN's Palermoprotokol og Europarådets konvention om indsatsen mod menneskehandel. Derudover findes der en række ILO-konventioner om forebyggelse af tvangsarbejde samt specifikke forpligtelser bl.a. ift. forebyggelse af handel med børn og kvinder.

Finansiering af indsatsen

Partierne bag aftalen om udmøntning af reserven til foranstaltninger på social-, sundheds- og arbejds-markedsområdet 2026-2029 har afsat i alt 62,4 mio. kr. til indsatsen til bekæmpelse af menneskehandel, herunder til at videreføre og styrke indsatsen i CMM og til en forsøgsordning med juridisk rådgivning til sårbare udenlandske kvinder i prostitution.

Som led i den brede politiske aftale om ny model for grundfinansiering af civilsamfundet af den 24. oktober 2025 er der afsat i alt 35 mio. kr. til at videreføre bevillingerne i 2026-2027 til organisationerne Reden International, AmiAmi og HopeNow.

De øvrige myndigheders indsats på området, herunder i fx politiet og anklagemyndigheden, Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen, Udlændingestyrelsen m.fl., finansieres inden for deres respektive bevillinger og i forbindelse med politiske aftaler mv.

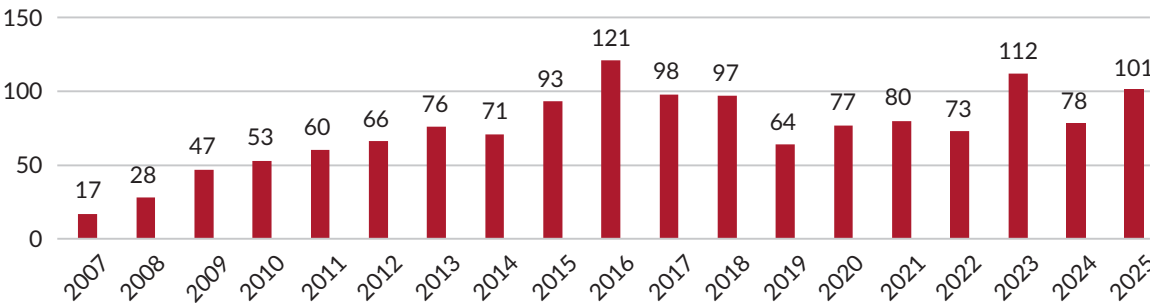
Definition af menneskehandel

Menneskehandel er kriminaliseret i straffelovens § 262 a, hvorefter den, der rekrutterer, transporterer, overfører, huser eller efterfølgende 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 seksuelt materiale såsom fotografier eller film, forestilling med seksuel 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.

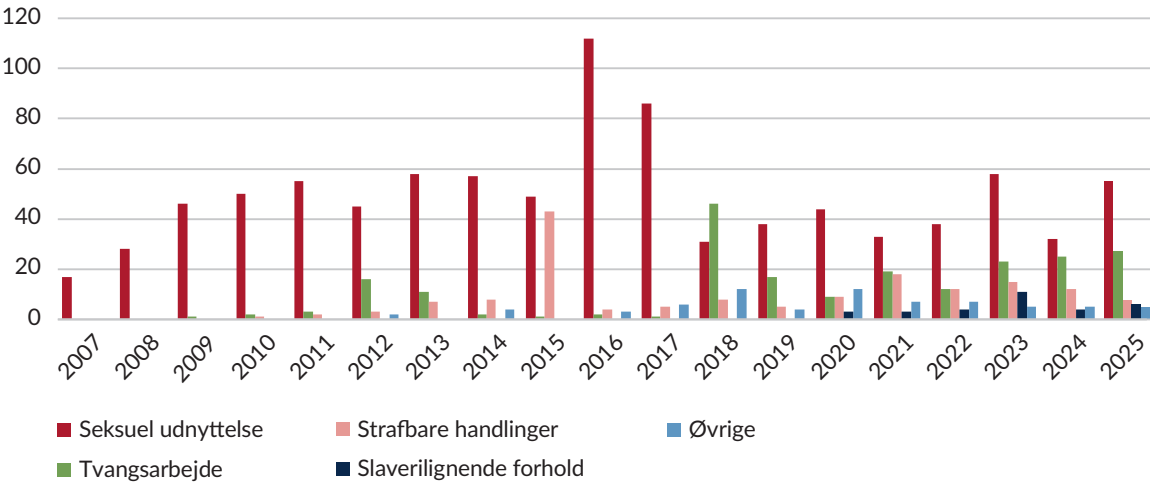
Center mod Menneskehandel

Siden 2007 har der været bred politisk opbakning til at forankre indsatsen til ofre i Center mod Menneskehandel (CMM) i Social- og Boligstyrelsen, som bl.a. også sikrer opfyldelsen af en række forpligtelser i konventionerne. CMM har ansvar for at foretage udredende samtaler med personer, hvor der er mistanke om menneskehandel. Er der tale om asylansøgere, har Udlændingestyrelsen også kompetence til at afholde udredende samtaler ved mistanke om menneskehandel. Alle personer udsat for menneskehandel får tildelt en kontaktperson fra CMM, der sørger for socialfaglig støtte og bistand, relevant og sikker indkvartering og forbereder den enkeltes hjemsendelse og reintegrationsforløb sammen med Hjemrejsestyrelsen. En central del af CMM's indsats er herudover koordinering og samarbejde med de øvrige myndigheder, NGO'er mv., der også er involveret i arbejdet med at forebygge og bekæmpe menneskehandel og hjælpe ofre.

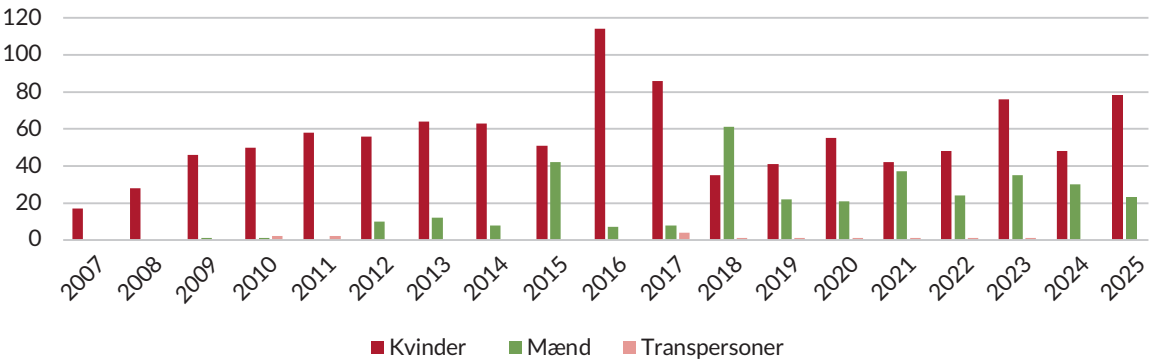
Tabel 1. Personer vurderet udsat for menneskehandel, 2007-2025



Tabel 2. Personer udsat for menneskehandel fordelt på udnyttelsesformer, 2007-2025



Tabel 3. Personer vurderet udsat for menneskehandel fordelt på køn, 2007-2025



Tabel 4. Antal sigtelser, tiltaler og fældende afgørelser for overtrædelse af straffelovens § 262 a, fordelt på år (opgjort på forhold)

Sagstrin	År	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Sigtelser		21	25	29	13	21	11	24	40	67	4	8	1	15	9	8	14	16	30
Tiltaler		9	5	9	19	11	18	14	6	95	1	9	0	0	3	3	3	3	4
Fældende afgørelser		2	7	10	10	5	10	4	10	10	23	17	1	0	0	0	2	2	6

INDSATSOMRÅDE 1

Forebyggelse, opsøgende arbejde og identifikation

Opsporing og identifikation af mulige ofre

Forskellige myndigheder spiller en central rolle i forhold til at opspore og identificere mulige ofre for menneskehandel. Det er derfor afgørende, at de har viden om menneskehandel, så de er i stand til at spotte og henvise dem til CMM.

Myndigheder såsom politiet og Skattestyrelsen udfører kontrolbesøg og iværksætter større fælles myndighedsindsatser i prostitutionsmiljøer med fokus på bagmænd, hvor myndighederne også kan træffe mulige ofre for menneskehandel.

På arbejdsmarkedet har myndigheder såsom Skattestyrelsen, Arbejdstilsynet og Styrelsen for International Rekruttering og Integration typisk via deres almindelige kontrolaktiviteter fx ved virksomheder den første kontakt til mulige personer udsat for menneskehandel. Skattestyrelsen foretager bl.a. udgående kontrolbesøg særligt med fokus på formodede bagmænd og andre, som opnår økonomisk vinding ved udnyttelse af mennesker og/eller tvangsarbejde. Politiet deltager i kontroller i regi af den fælles myndighedsindsats vedr. social dumping.

Udlændingemyndighederne kan møde mulige ofre for menneskehandel fx i forbindelse med asylsagsbehandlingen.

Hvis myndighederne vurderer, at der er indikatorer på menneskehandel, skal de underrette politiet og CMM med henblik på eventuel efterforskning og udredning for tegn på menneskehandel. CMM driver en hotline, som myndigheder, organisationer, borgere mv. kan henvende sig til ved mistanke om menneskehandel.

CMM deltager efter behov i de forskellige myndigheders kontrolaktiviteter, hvis der er mistanke om menneskehandel og i fælles koordinerede myndighedsaktioner. CMM tilbyder desuden målrettet undervisning til myndigheder og samarbejdspartnere, så relevante faggrupper kan genkende tegn på menneskehandel og ved, hvornår CMM's hotline skal kontaktes. Undervisningen retter sig bl.a. mod politi, arbejdstilsyn, sundhedspersonale, dommere og NGO'er.

➤ **Styrket undervisning i tegn på menneskehandel**

CMM evaluerer og tilpasser løbende deres undervisningstilbud til nye tendenser, så det sikres, at det er relevant og aktuelt, og at det når de vigtigste aktører. Nye tendenser kan fx være udnyttelse af unge danske sårbare borgere til økonomisk kriminalitet eller udnyttelse af unge til at udføre kriminelle handlinger på bestilling ("crime as a service"). Relevante myndigheder er ansvarlige for undervisning af egne medarbejdere i tegn på menneskehandel. CMM kan bistå med undervisning og udvikler undervisningsmaterialer, der kan bruges af myndighederne.

Opsøgende indsats i prostitutionsmiljøer

Størstedelen af de personer, der gennem tiden er vurderet som udsat for menneskehandel, er udenlandske kvinder handlet til seksuel udnyttelse. De udgør en sårbar gruppe, hvor mange udsættes for vold og overgreb, de er bundet af gæld og har generelt et meget begrænset kendskab til deres rettigheder. Samtidig foregår menneskehandel til seksuel udnyttelse ofte i svært tilgængelige og lukkede miljøer. Der er endvidere i de seneste år

sket et skifte fra, at en del prostitution skete på gaden, til at det i højere grad sker i det skjulte, fx escort, i faldefærdige huse uden for byerne og gennem digitale platforme. Det gør det endnu sværere at finde ofrene.

NGO'erne Reden International, AmiAmi og HopeNow udfører opsøgende arbejde særligt i prostitutionsmiljøet med fokus på udenlandske kvinder, der kan være handlet til seksuel udnyttelse. Formålet er at skabe kontakt og tillid til målgruppen gennem social- og sundhedsfaglige tilbud med henblik på at finde mulige ofre for menneskehandel og formidle information om mulighederne for hjælp. HopeNow's opsøgende indsats er bredere og retter sig også mod mænd, der potentielt er udsat for menneskehandel, fx i fængsler og asylcentre.

NGO'ernes motiverende og tillidsskabende arbejde er ofte medvirkende til, at en person indvilger i at blive henvist til CMM for videre identifikation samt mulig anmeldelse af strafbare forhold og eventuelle bagmænd til politiet. Derudover er NGO'erne i mange tilfælde det første kontaktpunkt til personer, som efterfølgende er vurderet udsat for menneskehandel, selv om de ikke henvises direkte til CMM fra NGO'en.

NGO'erne har et tæt samarbejde med CMM og politiet om fx aktuelle sager og tendenser, hvor NGO'erne bidrager med oplysninger om særligt bekymrende forhold, som kan danne grundlag for myndighedernes indsats.

Mange sårbare udenlandske kvinder i prostitution, herunder ofre for menneskehandel, undlader at politianmelde, hvis de bliver udsat for fx vold eller voldtægt af deres kunder eller deres bagmænd. Det kan skyldes frygt for repressalier fra deres bagmænd eller for at blive hjemsendt. Det øger deres sårbarhed og bidrager til, at de fastholdes i udnyttelsesforholdet, og at bagmændene går fri.

➤ **Videreførelse af det opsøgende arbejde**
Bevillingerne til det opsøgende arbejde i NGO'erne AmiAmi, HopeNow og Reden International videreføres til og med 2027 som led i aftalen om en ny model for grundfinansiering af civilsamfundet, der er indgået i oktober 2025.

➤ **Forsøgsordning med juridisk rådgivning til sårbare udenlandske kvinder i prostitution**

Der etableres en forsøgsordning som led i Reden Internationals opsøgende arbejde, hvor sårbare udenlandske kvinder i prostitution, herunder kvinder der kan være udsat for menneskehandel, tilbydes juridisk rådgivning. Formålet med forsøgsordningen er, at kvinderne understøttes i at anmelde overgreb og vold og får viden om deres retstilling og muligheder for hjælp. Samtidig kan den juridiske rådgivning på linje med de social- og sundhedsfaglige tilbud bidrage til at skabe tillid og kontakt til mulige ofre for menneskehandel.

➤ **Videreførelse og udvikling af screeningsredskab til opsporing af menneskehandel**

CMM har i samarbejde med Reden International og AmiAmi udviklet et databaseret screeningsredskab, som understøtter en effektiv opsporing af menneskehandel til seksuel udnyttelse online. Redskabet bygger på systematisk screening og analyse af sexsalgssider for potentiel menneskehandel, blandt andet gennem webscraping af sexsalgsannoncer. Erfaringerne viser, at metoden er særlig relevant for opsøgende medarbejdere, som dermed nemmere og hurtigere kan danne sig et overblik over bekymrende annoncer og mulige netværk bag dem - og på den måde målrette de opsøgende indsatser. Arbejdet bidrager samtidig til at opnå viden om tendenser på prostitutionsområdet, herunder særlige grupper i risiko for udnyttelse. Indsatsen videreføres og videreudvikles i tæt samarbejde mellem CMM, NGO'erne og forskere.

Forebyggelse og opsporing af menneskehandel til tvangsarbejde

Regeringen har løbende styrket indsatsen mod udnyttelse af sårbare udenlandske arbejdstagere gennem en række tiltag på arbejdsmarkedet, der skal forebygge social dumping, ulovligt arbejde og arbejdskriminalitet. Tiltagene kan medvirke til at forebygge den helt grove udnyttelse og menneskehandel og opspore ofre for menneskehandel.

Med Aftalen om en fremtidssikret arbejdsmiljøindsats og indsats mod social dumping fra marts 2023 blev den fælles myndighedsindsats mod social dumping styrket gennem etableringen af et nyt tværgående indsatssteam, der har fokus på grove og komplicerede sager om social dumping og

illegal arbejdskraft, gennem bl.a. deling af data mellem myndighederne. Indsatsteamet består af Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet.

Med *Aftalen om en styrket indsats mod social dumping* fra maj 2024 er der bl.a. indført krav om, at boliger, som arbejdsgivere stiller til rådighed for medarbejdere, skal leve op til en række konkrete krav om ordentlige forhold. Arbejdstilsynet har fået til opgave at føre et tilsyn med, om kravene til boligforholdene er overholdt. Kravene trådte i kraft den 1. juli 2025. Aftalen indeholder endvidere initiativer, der skal styrke indsatsen mod illegal arbejdskraft, bl.a. ved øget tilstedeværelse fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration i myndighedssamarbejdet mellem politiet, Arbejdstilsynet og Skattestyrelsen.

Arbejdstilsynet får fra den 1. januar 2026 desuden mulighed for at stoppe arbejdet på en byggeplads, der på trods af gentagne besøg og adskillige påbud fortsætter med at overtræde arbejdsmiljølovgivningen på en måde, der udgør en betydelig fare for dem, der arbejder og færdes på byggepladsen.

For at styrke kontrollen i indsatsen mod social dumping indføres der desuden krav om ID-kort på bygge- og anlægsprojekter på over 100 mio. kr. ID-kortet vil give kontrolmyndighederne værdifuld information og medvirke til at styrke myndighedernes arbejde med at afdække, om arbejdet foregår under ordnede og lovlige forhold og er sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt for medarbejderne.

➤ **Fortsat fokus på menneskehandel i indsatsen mod social dumping og arbejdskriminalitet**

Der vil fortsat være fokus på, hvordan initiativer i forhold til social dumping og arbejdskriminalitet kan bidrage til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. I de tværgående indsats-teams bestående af Arbejdstilsynet, Skattestyrelsen og politiet vil der fortsat være fokus på menneskehandel, og CMM deltager i relevant omfang med henblik på at dele viden om tendenser og data på menneskehandelsområdet samt drøfte konkrete sager.

Identifikation og vurdering af personer udsat for menneskehandel

CMM afholder på baggrund af henvendelser fra myndigheder, NGO'er og andre aktører om mulig menneskehandel identifikationssamtaler med potentielle ofre i hele landet, hvor det udredes, om der er indikatorer på menneskehandel i personens fortælling. CMM's identifikationssamtaler ligger til grund for den efterfølgende formelle vurdering af, om en person er udsat for menneskehandel.

CMM vurderer, hvorvidt personer med lovligt ophold i Danmark er udsat for menneskehandel og skal have tilbud i henhold til handlingsplanen. Personer, der vurderes udsat for menneskehandel, får tilbud under handlingsplanen, uanset om en evt. retssag strafferetligt vedrører menneskehandel eller menneskeudnyttelse.

På baggrund af bl.a. CMM's identifikationssamtaler vurderer Udlændingestyrelsen, hvorvidt asylansøgere, personer uden lovligt ophold samt personer, der er forelagt styrelsen i forbindelse med mulig administrativ udvisning for fx ulovligt arbejde, er udsat for menneskehandel. Hvis det vurderes, at udlændingen er offer for menneskehandel, og at forholdet, der ville kunne føre til en afgørelse om administrativ udvisning, er sket som følge af handelsforholdet, træffes der som udgangspunkt ikke afgørelse om udvisning. Udlændingestyrelsen har endvidere kompetence til at afholde udredende samtaler med asylansøgere, hvis der er mistanke om menneskehandel, og asylansøgeren ikke ønsker at inddrage CMM, samt til at træffe afgørelse på baggrund heraf om, hvorvidt personen er udsat for menneskehandel. I sager, hvor udlændingen har et lovligt ophold og er offer for menneskehandel, henvises udlændingen til at modtage tilbud under handlingsplanen gennem CMM.

Ved CMM's og Udlændingestyrelsens vurdering af, om en person er udsat for menneskehandel, er udgangspunktet, at eventuel tvivl om menneskehandel skal komme personen til gode, så det sikres, at alle personer udsat for menneskehandel får den hjælp og støtte, Danmark er forpligtet til at give.

Blandt de indikatorer på menneskehandel, der generelt lægges vægt på i vurderingen, er bl.a. følgende:

- Personen er blevet bedraget
- Rejsen er arrangeret og betalt af andre
- Personens ID-dokumenter tilbageholdes af den person, der udnytter
- Personen har falske ID-dokumenter og/eller falske rejsedokumenter
- Personen er isoleret, har begrænset bevægelsesfrihed og er overvåget
- Boligforholdene og arbejdsforholdene er dårlige
- Personen har gæld
- Personen modtager ingen eller meget lav løn
- Personen er udsat for trusler, fysisk og/eller psykisk vold
- Personen har ingen eller begrænset adgang til lægehjælp
- Personen frygter myndigheder og mangler viden om, hvor han/hun kan få hjælp

Ved vurderingen tages det desuden bl.a. i betragtning, om bagmanden stadig har relationer til offeret, om offeret fortsat afkræves betaling af gæld til bagmanden, om der er verserende trusler mod offeret, eller om offeret fortsat er underlagt følgevirkninger af sit handelsforhold, og dermed kan være i risiko for at blive handlet igen.

Politiet, anklagemyndigheden og i sidste ende domstolene tager i forbindelse med behandlingen af eventuelle straffesager mod ofre for menneskehandel stilling til, om personen kan anses for udsat for menneskehandel i straffelovens forstand.

Implementering af EU-direktiver mv.

Danmark gennemfører en række EU-retsakter, der kan bidrage til forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel. Det drejer sig bl.a. om følgende:

Krav til virksomheders due diligence

Den danske regering støtter op om EU's due diligence-direktiv (CSDDD), der forpligter store virksomheder til at implementere due diligence for at undgå krænkelse af menneskerettigheder og miljøet. Virksomheder forpligtes bl.a. til at forebygge og håndtere tilfælde af menneskehandel i deres egen virksomhed, deres datterselskaber og i deres globale aktivitetskæder, hvis virksomhederne har vurderet, at der er en risiko for det. Det forventes, at direktivet vil finde anvendelse for virksomheder fra 2028 eller 2029.

Forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde

Forordningen om forbud mod produkter fremstillet ved tvangsarbejde på EU-markedet vil finde anvendelse i Danmark fra den 14. december 2027. Forordningen fastsætter regler, der forbyder erhvervsdrivende at bringe produkter, som er fremstillet ved tvangsarbejde, i omsætning og gøre dem tilgængelige på EU-markedet eller eksportere sådanne produkter fra det indre marked.

Forordning om digitale tjenester (Digital Services Act)

Forordningen om digitale tjenester regulerer udbydere af digitale tjenester og har til formål at sikre et sikkert, forudsigeligt og pålideligt onlinemiljø.

Forordningen fastsætter forskellige forpligtelser for udbydere af digitale tjenester, afhængigt af tjenestens type og størrelse. Onlineplatforme skal leve op til en lang række forpligtelser. De skal bl.a. sikre, at der er etableret anmeldelsesmekanismer og har pligt til at håndtere anmeldelser om ulovligt indhold. Det kan f.eks. omfatte materiale af og/eller relateret til seksuel udnyttelse af børn. Derudover har onlineplatforme pligt til at underrette politiet ved mistanke om en strafbar handling med trussel for liv eller sikkerhed. Det kan eksempelvis være mistanke om seksuelt misbrug af børn og mistanke om menneskehandel.

For meget store onlineplatforme og -søgemaskiner gælder en række ekstra forpligtelser, herunder skal de indføre foranstaltninger for at afbøde systemiske risici på platformen eller søgemaskinen. Det kunne f.eks. være at indføre foranstaltninger for at mindske udbredelsen af ulovligt materiale. Forordningen har fundet anvendelse siden 2024.

INDSATSOMRÅDE 2

Støtte og bistand til ofre for menneskehandel

Tilbud i refleksions- og restitutionsperioden

Alle ofre for menneskehandel tilbydes af Udlændingestyrelsen eller CMM en refleksions- og restitutionsperiode, hvor de har mulighed for at restituere sig og blive styrket med henblik på at komme fri af sit handelsforhold.

For personer, der opholder sig uden lovligt ophold i Danmark, herunder afviste asylansøgere, har refleksions- og restitutionsperioden karakter af en forlænget udrejsefrist på 30 dage, som meddeles af Udlændingestyrelsen. Perioden kan forlænges op til i alt 120 dage, hvis personen samarbejder om en forberedt hjemsendelse, som indebærer tildeling af reintegrationsstøtte og efterfølgende reintegrationsforløb i hjemlandet, eller hvis særlige grunde taler for det. Det kan fx være, hvis det vurderes nødvendigt, at personen bliver i Danmark for at vidne, ved en graviditet med nærtstående fødsel eller ved afdækning af behandlingsmuligheder i hjemland mv.

CMM meddeler personer med lovligt ophold en tilsvarende refleksions- og restitutionsperiode på 30 dage, som ligeledes kan forlænges til i alt 120 dage under de samme betingelser.

I refleksions- og restitutionsperioden får alle ofre tildelt en kontaktperson fra CMM, der er ansvarlig for at koordinere deres sag og sørge for, at de får den rette socialfaglige hjælp. Tilbuddene i restitutions- og refleksionsperioden omfatter desuden rådgivning og juridisk bistand, tolkebistand, adgang til relevant og sikker indkvartering, kost og lommepenge, mulighed for udvidet sundhedsbehandling samt psykologhjælp.

Tilbuddene under handlingsplanen gives til personer, der er vurderet udsat for menneskehandel af de danske myndigheder, ligesom den kan gives til personer under udredning herfor. Tilbuddene afhænger ikke af, om personen samarbejder med politiet i efterforskningen eller vidner mod deres bagmænd.

➤ Retningslinjer for CMM's kontaktpersonsrolle

Med henblik på en effektiv anvendelse af ressourcer vil CMM udarbejde interne retningslinjer for kontaktpersonsrollen, der beskriver de tilfælde, hvor personen udsat for menneskehandel bør hjælpes videre til andre mere relevante sociale- eller sundhedsfaglige tilbud. Det kan være situationer, hvor personen vurderes at have meget begrænset gavn af tilbuddene, fx på grund af svær psykisk sygdom eller misbrug. Det kan også omfatte omfanget af kontaktpersonrollen fx hvor personen ikke samarbejder om den forberedte hjemsendelse eller i forhold til personer indkvarteret i asyldet, som har en kontaktperson i regi heraf, samt personer, der er frihedsberøvede, som det er en udfordring for CMM at arbejde med og opbygge et tillidsforhold til, der kan skabe grobund for en bæredygtig hjemsendelse og reintegration. Retningslinjerne skal tage hensyn til den enkelte persons situation og behov.

Passende og sikker indkvartering

En central del af indsatsen er tilbud om passende og sikker indkvartering til ofre i refleksions- og restitutionsperioden. Størstedelen af ofre takker ja til tilbuddet, men der er også ofre, som ikke ønsker indkvartering eller som indkvarteres i en meget kort periode, fordi personen takker ja til en hurtig hjemrejse.

Reden International driver et specialiseret krisecenter for kvinder, der er udsat for menneskehandel uanset deres opholdsgrundlag. Krisecentret er det eneste af sin slags i Danmark og tilbyder kvinderne specialiseret støtte i refleksions- og restitutionsperioden, så de kan komme sig og blive styrket med henblik på at komme fri af deres handelsforhold.

Personer udsat for menneskehandel, som ikke har et lovligt ophold i Danmark, indkvarteres som udgangspunkt på et asylcenter, herunder bl.a. på en særlig afdeling for sårbare kvinder, hvor der tilbydes ekstra støtte.

Der er også mulighed for at indkvartere personer udsat for menneskehandel på andre krisecentre og herberger eller i private boliger. CMM står for at koordinere dette for personer med lovligt ophold og i samarbejde med Udlændingestyrelsen, når personen ikke har lovligt ophold.

Antallet af mulige indkvarteringssteder uden for Udlændingestyrelsens indkvarteringssystem er løbende blevet begrænset i de seneste år, da krisecentre og herberger i stigende grad bliver godkendt efter §§ 109 og 110 i serviceloven, som kun kan anvendes af specifikke målgrupper, og hvis personen har lovligt ophold i Danmark. I de tilfælde, hvor et offer for menneskehandel har lovligt ophold i Danmark og falder inden for målgruppen af et botilbud godkendt efter serviceloven, er det den relevante kommune, der betaler for indkvarteringen.

➤ Videreførelse af Reden Internationals krisecenter

Bevillingen til Reden Internationals krisecenter til handlede kvinder videreføres til og med 2027 som led i aftalen om en ny model for grundfinansiering af civilsamfundet indgået i oktober 2025.

➤ Indkvarteringsmuligheder for mænd

Størstedelen af mænd, der vurderes som udsat for menneskehandel til bl.a. tvangsarbejde, har lovligt ophold i Danmark og kan derfor ikke indkvarteres i asylsystemet. CMM vil løbende følge udviklingen i antallet af handlede mænd, herunder deres behov i relation til indkvartering mv. samt afsøge relevante indkvarteringsmuligheder og behovet for eventuelle tiltag på længere sigt.

Tilbud til mindreårige

Børn udsat for menneskehandel har behov for særlig beskyttelse. Det gælder ikke mindst uledsagede mindreårige, som er kommet til Danmark uden forældre eller andre voksne, der er trådt i forældrenes sted, og som derfor kan være særligt udsatte i forhold til udnyttelse.

En række aktører er ansvarlige for at sikre barnets tarv. Det gælder CMM, Udlændingestyrelsen, Røde Kors, Styrelsen for Danmarks Fængsler og kommunerne. Der er behov for, at aktørerne samarbejder tæt for at sikre en helhedsorienteret tilgang, baseret på den generelle udvidede pligt til at beskytte børn. Barnet har altid ret til at blive inddraget og hørt i beslutninger, der vedrører barnet.

Børn udsat for menneskehandel modtager en række særlige tilbud udover de tilbud, som voksne får under handlingsplanen. Hvis en person, der er vurderet udsat for menneskehandel, har et eller flere børn under 18 år, kan børnene også modtage støtte.

Uledsagede børn får udpeget en personlig repræsentant, der varetager barnets interesser. Repræsentanten udgør en fast voksenstøtte for barnet i Danmark og kan træffe de samme beslutninger, som forældremyndighedsindehavere kan. Repræsentanten skal også rådgive barnet i forbindelse med myndighedernes sagsbehandling og sikre barnets tarv.

Hvis et uledsaget barn opholder sig lovligt i Danmark, kan den ansvarlige kommune beslutte, om barnet skal placeres i familiepleje eller på børne- og ungehjem. Barnets opholdskommune har handle- og tilsynspligt i forhold til mindreårige udlændinge. Uledsagede mindreårige asylansøgere eller børn, som har ulovligt ophold, kan

indkvarteres på særlige asylcentre for mindreårige. Kommunen, hvori indkvarteringsstedet ligger, kan træffe afgørelse om, at en uledsaget mindreårig skal anbringes uden for indkvarteringsstedet på et anbringelsessted.

➤ **Styrket myndighedssamarbejde i forhold til børn udsat for menneskehandel**

For at styrke myndighedssamarbejdet i forhold til menneskehandel af mindreårige vil der blive sat særskilt fokus på området i Myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel, herunder med henblik på udarbejdelse af nationale retningslinjer og operationelle procedurer for håndtering af sager om mistanke om menneskehandel af mindreårige. Andre relevante aktører, der arbejder med børn på forskellig vis, eksempelvis Social- og Boligstyrelsen og Røde Kors, kan inddrages i arbejdet efter behov.

Forberedt hjemsendelse og reintegration

Udenlandske ofre for menneskehandel, der skal eller vil udrejse af Danmark, får tilbud om en forberedt hjemsendelse, hvor der gives støtte til en bæredygtig hjemrejse og reintegration i hjemlandet eller det land, hvor personen har opholdstilladelse.

Den forberedte hjemsendelse varetages i samarbejde mellem Hjemrejsestyrelsen, CMM, DRC Dansk Flygtningehjælp og en lokal hjælpeorganisation i hjemlandet. Forberedelsen påbegyndes i Danmark med afsæt i personens ønsker og behov, mulighederne i hjemlandet samt evt. bekymringer,

der skal tages højde for fx i forhold til helbredsproblemer og frygt for eller gæld til bagmænd. Det er CMM, der som kontaktperson oplyser om hjemsendelsestilbuddet og reintegrationsstøtten, og CMM støtter, rådgiver og vejleder personen helt frem til hjemreisen.

Reintegrationsforløbet i hjemlandet omfatter tilbud om økonomisk reintegrationsstøtte, en personlig reintegrationsplan fx i forhold til opstart af egen virksomhed eller uddannelse, socialfaglig støtte og andre former for hjælp, som skal understøtte personens mulighed for at blive selvforsørgende i hjemlandet. Der gives også økonomisk støtte til børn, som personen har forsørgerpligt overfor. Et reintegrationsforløb varer op til et år efter hjemreisen.

Hjemrejsestyrelsen står for planlægningen og koordineringen af hjemsendelsen og reintegrationen i hjem- eller opholdslandet i tæt dialog med CMM.

➤ **Etablering af samarbejde med lokale partnerorganisationer**

En lokal hjælpeorganisation kan være afgørende i forhold til at understøtte en bæredygtig og tryk hjemsendelse og reintegrationsproces og kan være med til at imødegå de potentielle sårbarheder, som kan medføre risiko for ny udnyttelse. Hjemrejsestyrelsen vil anmode DRC Dansk Flygtningehjælp om at afsøge mulighederne for at indgå partnerskaber med lokale organisationer i lande, hvor der endnu ikke er en aktiv partner.

Takster for reintegrationsstøtte til ofre for menneskehandel

Taksten for reintegrationsstøtte til ofre for menneskehandel 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 40.000 kr. Hertil ydes støtte til ofrenes mindreårige børn (forsørger-tillæg), hvad enten de opholder sig i Danmark eller hjemlandet. Satserne for støtte per mindreårigt barn er op til samlet 9.000 kr.

Kontant beløb:

Satsen for kontant beløb til personer, som ikke er forsørgere, er samlet 10.000 kr.
Satsen for kontant beløb til personer, som er forsørgere, er samlet 20.000 kr.



INDSATSOMRÅDE 3

Efterforskning og retsforfølgning

Efterforskning og retsforfølgning i sager om menneskehandel

Sager om menneskehandel efterforskes af de respektive politikredse. I det omfang, der er tale om sager om 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, kan efterforskningen varetages af National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK). NSK kan endvidere bistå politikredsene i deres efterforskninger med specialiserede kriminaltekniske ydelser og særlige kompetencer.

Det er i praksis vanskeligt at retsforfølge bagmænd bag menneskehandel. Ofre har i mange tilfælde ikke et ønske om at stå frem, bl.a. fordi offeret er bange for bagmænd, ikke har tillid til de danske myndigheder, eller fordi offeret frygter selv at blive straffet. Derudover har sagerne en høj kompleksitet og kræver mange ressourcer at efterforske. Samtidig kan det være svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om menneskehandel, særligt i relation til tvangselementet.

For at kunne retsforfølge flere bagmænd og i højere grad beskytte sårbare persongrupper blev der i 2022 indsat en bestemmelse om menneskeudnyttelse i straffeloven (§ 262 b). Udnyttelse af andre til arbejde under åbenlyst urimelige forhold eller udnyttelse af en person til prostitution mv. kan straffes efter denne bestemmelse, uanset om der foreligger et tvangselement, og uanset om gerningspersonen personligt har opnået økonomisk vinding ved udnyttelsen.

Derudover kan ofre for menneskehandel, som ikke har et lovligt opholdsgrundlag i Danmark, meddeles en midlertidig opholdstilladelse, hvis personens tilstedeværelse er påkrævet af efterforsknings- eller retsforfølgningsmæssige hensyn, jf. udlændingelovens § 9 c, stk. 4. Det er en forudsætning for meddelelse af en sådan opholdstilladelse, at offerets tilstedeværelse er påkrævet af hensyn til efterforskningen og/eller sagens behandling i retten. Opholdstilladelsen kan ikke forlænges ud over den periode, hvori efterforskningen eller retsforfølgelse foregår.

➤ Styrket fokus på internationale erfaringer

Politiet vil sikre, at der i højere grad er fokus på at nyttiggøre internationale erfaringer, viden og værktøjer, som kan styrke politiets evne til at håndtere sager om menneskehandel, fx ved at have fokus på en mere systematisk og målrettet brug af relevante internationale databaser og værktøjer som led i det nationale efterforskningsarbejde.

➤ Videreførelse af den styrkede indsats mod tvangsarbejde

Som led i flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for perioden 2026-2030 videreføres den styrkede indsats mod tvangsarbejde, herunder seksuel udnyttelse og arbejde under slavelignende forhold.

➤ **Fortsættelse af politiets deltagelse i det tværgående indsatsteam mod social dumping**

Som led i flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for perioden 2026-2030 videreføres bevillingen til politiets indsats som led i det tværgående indsatsteam mod social dumping, der har fokus på grove og komplicerede sager om social dumping, illegal arbejdskraft mv.

➤ **Styrket indsats mod bl.a. arbejdskriminalitet**

Som led i flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for perioden 2026-2030 styrkes politiets indsats mod bl.a. arbejdskriminalitet, herunder som led i den generelle styrkelse af politiets indsats mod organiserede kriminelle netværk, bl.a. gennem en styrkelse af politiets operative indsats og et styrket myndighedssamarbejde ved etablering af Forum mod Arbejdskriminalitet. Forummet skal, med deltagelse af relevante myndigheder på området, have fokus på udveksling af oplysninger, der kan bidrage til politiets efterforskning af arbejds- og velfærds-kriminalitet, herunder udveksling af erfaringer og drøftelse af tendenser, udpegning af erhverv og brancher, der er i risiko for at blive udnyttet samt drøftelse af forbedringsmuligheder i forhold til styrkelse af indsatsen mod arbejdskriminalitet, herunder de retlige rammer og tekniske muligheder for udveksling af data mv.

➤ **Styrket indsats mod menneskehandel**

Som led i flerårsaftalen for politiets og anklagemyndighedens økonomi for perioden 2026-2030 styrkes indsatsen mod menneskehandel og menneskeudnyttelse, herunder særligt på prostitutionsområdet, ved at øge den operative indsats i politiets udlændingekontrolafdeling Vest i Syd- og Sønderjyllands Politi med i alt fire årsværk. Styrkelsen vil kunne medvirke til f.eks. understøttelse af en styrket kontrolindsats, større analysekapacitet, øget specialiseret efterforskning og andre aktiviteter.

➤ **Undervisning af dommere**

For at styrke domstolenes viden om menneskehandel i Danmark vil Domstolsstyrelsen i perioden 2026-2029 udbyde et undervisningsspor på Domstolsstyrelsens efteruddannelsesstilbud for henholdsvis dommerfuldmægtige og retsassessorer og/eller for udnævnte dommere. Undervisningen kan bl.a. indeholde emner som miljøer, mønstre og mekanismer bag udnyttelse.

➤ **Afdækning af om ændringer til direktiv om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor skal implementeres i dansk ret**

Europa-Parlamentet og Rådet for den Europæiske Union har den 13. juni 2024 vedtaget en ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor. Direktivet er omfattet af Danmarks retsforbehold. Det oprindelige direktiv fra 2011 er imidlertid implementeret i dansk ret uagtet retsforbeholdet, da den daværende regering fandt, at Danmarks strafferetlige værn mod menneskehandel burde være på niveau med resten af EU. Ændringsdirektivet indeholder en række foranstaltninger for i højere grad at forebygge og bekæmpe menneskehandel og beskytte ofre herfor, herunder bl.a. tilføjelser til opregningen af tvangsmidler. Det skal afdækkes, om Danmark skal implementere ændringsdirektivet eller dele af dette. Afdækningen forankres i Justitsministeriet med inddragelse af relevante øvrige ministerier.

Koordinering af politiets indsats

På grund af den høje kompleksitet i menneskehandelssagerne er det afgørende, at der sker vidensdeling på området på tværs af politikredsene. Menneskehandel og menneskeudnyttelse er derfor et nationalt fokusområde i politiet, der er forankret i Syd- og Sønderjyllands Politi.

Formålet med fokusområdet er at identificere enkeltpersoner eller netværk, der står bag denne type kriminalitet, at foretage måludpegning til efterforskninger og at vanskeliggøre menneskehandel i Danmark ved bl.a. at indhente og dele viden om kriminalitetsformen med de øvrige politikredse.

Alle politikredsens nøglepersoner på området og CMM indgår i et netværk, som fortsat vil sikre videndeling, erfaringsopbygning og kompetenceudvikling, både internt i politikredsene og på tværs af sektorer.

- **Evaluering af ordningen vedrørende politiets nøglepersoner på menneskehandelsområdet**
Politiet vil under inddragelse af relevante aktører evaluere ordningen vedrørende politiets nøglepersoner med henblik på navnlig at sikre et effektivt samarbejde med eksterne parter.

- **Styrket informationsdeling mellem politikredsene om bedste praksis inden for efterforskningsfaglige metoder**

Politiet vil sikre en styrket informationsdeling mellem politikredsene i forhold til bedste praksis om, hvilke efterforskningsfaglige metoder, der mest effektivt kan understøtte dels identifikation og håndtering af mulige ofre, dels strafforfølgning af bagmænd.

- **Videreførelse af CMM's anmeldelsesstrategi**

Anmeldelse til politiet bidrager til efterforskning og retsforfølgning af bagmænd, men kan for den enkelte også bidrage til oprejsning og en styrkelse af kontrollen over eget liv. CMM bistår derfor alle personer udsat for menneskehandel, der ønsker at anmelde udnyttelsen til politiet. Ønsker personen ikke selv at anmelde forholdet, indgiver CMM i udgangspunktet selvstændigt en anmeldelse til politiet, hvor offeret er anonymt medmindre særlige grunde taler imod. CMM fører statistik over indgivne anmeldelser.

Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om menneskehandel og menneskeudnyttelse

I Rigsadvokatmeddelelsen, afsnittet om menneskehandel og menneskeudnyttelse, er der fastsat retningslinjer for samarbejdet mellem politiet og anklagemyndigheden på området, herunder bl.a. om hvornår relevante samarbejdspartnere såsom CMM og Udlændingestyrelsen bør inddrages i sager relateret til menneskehandel, om identifikation og afhøring af ofre samt om sikring af beviser og bevisførelse.

Et centralt element i retningslinjerne er, at ofre for menneskehandel skal behandles skånsomt. Hvis et offer anmelder en sag om menneskehandel eller menneskeudnyttelse, skal politiet i den forbindelse vejlede om muligheden for en bistandsadvokat. Politiet skal endvidere tidligt i efterforskningsfasen overveje behovet for indenretlig afhøring af ofre i lyset af risikoen for, at et offer rejser ud af landet, inden sagen er færdigeftersket.

Der skal som udgangspunkt 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, og 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.

Rigsadvokatmeddelelsen suppleres af Rigspolitiets nationale vejledning om politiets behandling af sager om menneskehandel og -udnyttelse, som bl.a. beskriver opmærksomhedspunkter og centrale sagsbehandlingsskridt, herunder i forhold til ofrene i sagerne - også i sager, hvor der ikke er identificeret bagmænd.

INDSATSOMRÅDE 4

Koordinering, samarbejde og vidensdeling

Koordinering mellem myndighederne

Den overordnede koordinering af regeringens indsats til bekæmpelse af menneskehandel sker gennem en tværministeriel arbejdsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel bestående af Ligestillingsafdelingen i Miljø- og Ligestillingsministeriet (formand), Udlændinge- og Integrationsministeriet, Justitsministeriet, Beskæftigelsesministeriet, Social- og Boligministeriet, Skatteministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet samt Udenrigsministeriet.

CMM koordinerer og samarbejder tæt med de forskellige myndigheder, der har en rolle ift. forebyggelse og opsporing af konkrete sager om menneskehandel samt hjælp til ofrene. CMM driver bl.a. en myndighedsgruppe til bekæmpelse af menneskehandel, som bidrager til vidensdeling og koordinering mellem myndighederne.

I myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel indgår Arbejdstilsynet, Familieretshuset, Fødevarerejseholdet, Hvidvasksekretariatet, Rigsadvokaten, Skattestyrelsen, Styrelsen for International Rekruttering og Integration, den koordinerende politienhed fra Syd- og Sønderjyllands Politi og Udlændingestyrelsen. Gruppen har underskrevet en samarbejdsaftale, der skal sikre indsatsen på tværs af aktørerne. En gang om året deltager NGO'erne på området i myndighedsgruppens møde.

CMM, Udlændingestyrelsen, Hjemrejsestyrelsen og DRC Dansk Flygtningehjælp mødes regelmæssigt for at koordinere og udvikle indsatserne til personer udsat for menneskehandel.

CMM har udarbejdet nationale retningslinjer for opsporing og støtte til personer udsat for menneskehandel – en såkaldt "National Referral Mechanism" – som skal bidrage til klare procedurer og vejledning til fagpersoner og myndigheder i forhold til opsporing, støtte og tilbud til personer, som er udsat for menneskehandel i Danmark.

➤ Udarbejdelse af operationelle procedurer for håndtering af sager om menneskehandel

CMM vil på baggrund af de nationale retningslinjer på området tage initiativ til - i samarbejde med myndighederne i Myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel - at udarbejde operationelle procedurer (også kaldet "Standard operating procedures" eller "SOPs") for håndtering af mistanke om menneskehandel mv. Procedurerne skal styrke indsatsen og bidrage til, at alle aktører kender deres ansvar og handlerum i sager om menneskehandel. Der vil endvidere som led i de operationelle procedurer og eksisterende samarbejdsaftaler blive udarbejdet anbefalinger til, hvordan samarbejdet mest effektivt understøtter sager om menneskehandel, som drøftes i den tværministerielle arbejdsgruppe.

➤ Udvikling og vurdering af behov for samarbejdsfora mv.

CMM er ansvarlig for og deltager løbende i en række mere ad-hoc baserede mødefora, partnerskaber, netværk og task forces med fokus på menneskehandel bl.a. med et mere regionalt fokus. CMM vil løbende vurdere, hvilke netværk og samarbejdsfora, der er behov for i en dansk kontekst og sammensætningen heraf.

Samarbejde med civilsamfundsorganisationer mv.

NGO'erne AmiAmi, HopeNow og Reden International er en del af den danske indsats mod menneskehandel og har et tæt samarbejde med CMM og politiet om konkrete sager. NGO'erne bidrager løbende med viden til myndighederne.

CMM har indgået samarbejdsaftaler med NGO'erne og afholder ad hoc møder med hver enkelt NGO. Derudover afholdes årlige møder i et NGO-netværk mellem CMM og de tre NGO'er, der skal sikre sammenhæng i og udvikling af de nationale indsatser over for personer udsat for menneskehandel.

Også andre NGO'er bidrager til indsatsen mod menneskehandel i Danmark. Bl.a. samarbejder Røde Kors og CMM tæt, da en del personer udsat for menneskehandel i Danmark er asylansøgere eller udlændinge uden lovligt ophold, som kan være indkvarteret på asylcentre, som Røde Kors driver på vegne af Udlændingestyrelsen, og som er reguleret i en kontrakt.

➤ Samarbejde og koordinering med NGO'erne

CMM udarbejder nye samarbejdsaftaler med Reden International, AmiAmi og HopeNow med henblik på fortsat tæt samarbejde, koordinering og vidensdeling samt inddragelse i relevante værktøjer, der kan anvendes i det opsøgende arbejde. NGO'erne deltager fortsat på et årligt møde i myndighedsgruppen til bekæmpelse af menneskehandel.

➤ Samarbejde med arbejdsmarkedets parter

CMM deltager i de regionale netværksmøder i alle tre regioner om social dumping, hvor både myndigheder og arbejdsmarkedets parter deltager. Derudover vil CMM række ud for at etablere samarbejde med relevante aktører i fagbevægelsen på baggrund af identificerede risikogrupper.

Indsamling og deling af viden og statistik

Med henblik på at forebygge menneskehandel har CMM ansvaret for at indsamle og formidle viden og statistik om menneskehandel til både relevante myndigheder, aktører og den bredere offentlighed. Dette varetages bl.a. gennem CMM's årskonference, rapporter og CMM's hjemmeside. CMM har desuden siden 2017 haft et vidensnetværk med relevante forskere mv.

CMM og politiet varetager rollen som rapportør-lignende funktion i forhold til indsamling af viden og statistik om menneskehandel på deres respektive ressortområder. Som led heri deltager CMM og i relevant omfang politiet i EU's netværk for koordinatore og rapportører, hvor alle EU's medlemslande deltager for at udveksle viden og tendenser om menneskehandel.

➤ Vidensdeling med forskere

CMM vil kontinuerligt sørge for videndeling med forskere på menneskehandelsområdet med henblik på at etablere dialog og erfaringsudveksling på tværs af forskning og praksis. Det kan eksempelvis ske igennem samarbejde med specialestuderende, bidrag til forskningsansøgninger samt bilaterale møder med relevante forskere nationalt og internationalt. Desuden vil CMM overveje behovet for, om det eksisterende vidensnetværk skal videreføres, eller om formatet skal gentænkes.

INDSATSOMRÅDE 5

Internationalt samarbejde

Koordinering og samarbejde internationalt

Menneskehandel er et globalt problem, der går på tværs af lande og regioner. Det estimeres, at knap 28 millioner mennesker i verden er udsat for menneskehandel og tvangsarbejde². Danmark arbejder for at bekæmpe menneskehandel internationalt på flere områder og deltager i det internationale samarbejde på området.

CMM samarbejder og deltager i internationale mødefora, bl.a. i regi af Østersørådet, Nordisk Ministerråd, EU, Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) og Europarådet. CMM samarbejder endvidere med NGO'er og bilateralt med andre lande bl.a. i konkrete sager.

Syd- og Sønderjyllands Politi deltager – på baggrund af det nationale ansvar for menneskehandel, menneskeudnyttelse og menneskesmugling som et fokusområde i dansk politi - ligeledes i internationale møder og operationer i de nævnte råd og organisationer. Yderligere deltager Syd- og Sønderjyllands Politi aktivt i det internationale samarbejde i regi af Europol og Frontex.

I 2022 blev der i regi af Nordisk Ministerråd oprettet en arbejdsgruppe for indsatsen mod menneskehandel. Formålet med arbejdsgruppen er bl.a., at de nordiske lande kontinuerligt udveksler information om indsatser mod menneskehandel for at lære af hinandens praksis og erfaringer. CMM dækker møderne og arbejdet i gruppen, og Syd- og Sønderjyllands Politi deltager ved møder om politisamarbejde. CMM deltager desuden i møder i regi af Nordic Network against Trafficking in Children.

² <https://www.ilo.org/topics-and-sectors/forced-labour-modern-slavery-and-trafficking-persons>

Initiativer i Danmarks udviklingspolitiske strategi

Danmarks udviklingspolitiske strategi fastslår, at Danmark vil arbejde for at styrke migrationsforvaltningen, bekæmpe menneskesmugling og menneskehandel samt beskytte migranter mod udnyttelse og overgreb i samarbejde med partnerlande gennem ligeværdige og langsigtede partnerskaber med transit- og oprindelseslande.

Konkret sker det gennem en række regionale migrationsprogrammer og projekter:

Regionalt migrationsprogram for Tyrkiet og Vestbalkan (2025-2030)

I Vestbalkan støtter Danmark en styrket indsats mod menneskesmugling og menneskehandel bl.a. gennem EU4FAST-programmet, der har fokus på at øge antallet af retssager mod menneskesmugling og menneskehandel, regionalt lederskab i operationelle indsatser, identifikation og henvisning af ofre for menneskehandel til støtte og rådgivning, samt tilpasning til europæiske standarder for grænseforvaltning og bekæmpelse af finansiel kriminalitet.

I Tyrkiet fokuserer partnerskabet med International Organisation for Migration (IOM) på at styrke det nationale henvisningssystem for beskyttelse og støtte, mens partnerskabet med Institut for Menneskerettigheder (IMR) i både Tyrkiet og Vestbalkan understøtter migrationsmyndigheder i at tilpasse politikker, træning og datapraksis i forbindelse med bl.a. bekæmpelse af menneskehandel til menneskerettighedsbaserede tilgange, kønsligestilling og WPS-standarder.

Regionalt migrationsprogram for Middelhavsområdet (2024-2029)

I Egypten og Tunesien arbejder programmet målrettet med at styrke myndigheders kapacitet til at forebygge og bekæmpe menneskehandel og smugling af migranter gennem træning og vidensdeling med IOM som implementerende partner. Samtidig fremmer IMR en menneskerettigheds- og kønsbaseret tilgang ved at facilitere dialog blandt partnere og udvikle kvalitativ dataindsamling og analyser, der belyser ofrenes særlige udfordringer.

Media Coalition and Awareness to Halt Human Trafficking (MeCAHT) (2023-2028)

Programmet arbejder målrettet med at øge offentlig bevidsthed om menneskehandel i Nigeria samt adgang til hjælpemuligheder for ofre i landet.

The Global Initiative Against Transnational Organized Crime (GI-TOC) (2024-2029)

Dansk bidrag til GI-TOC skal understøtte forskning og projekter om organiseret kriminalitet, og herunder øge evidens og forståelse af menneskesmugling og menneskehandel samt sammenhængen med irregulær migration.



Oversigt over statslige aktører

Miljø- og Ligestillingsministeriet står i spidsen for den tværministerielle arbejdsgruppe og har ansvar for at koordinere regeringens indsats til bekæmpelse af menneskehandel.

Center mod Menneskehandel (CMM) er placeret i Social- og Boligstyrelsen og refererer til Miljø- og Ligestillingsministeriet. 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 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 og skal meddeles en refleksions- og restitutionsperiode. Udlændingestyrelsen vurderer derudover, om en person er offer for menneskehandel i sager om mulig administrativ udvisning af udlændinge med lovligt ophold, fx for ulovligt arbejde. Udlændingestyrelsen har endvidere kompetence til at afholde udredende samtaler med asylansøgere, hvis der er mistanke om menneskehandel, og asylansøgeren ikke ønsker at inddrage CMM, samt til at træffe afgørelse på baggrund heraf om, hvorvidt personen er udsat for menneskehandel. Styrelsen er ansvarlig for indkvartering og underhold af ofre for menneskehandel, som er asylansøgere eller har ulovligt ophold i Danmark.

Hjemrejsestyrelsen er ansvarlig for den forbedrede hjemsendelse, selve hjemrejsen og reintegrationsstøtten til de personer, der er udsat for menneskehandel – både personer med og uden lovligt ophold. Hjemrejsestyrelsen behandler ansøgninger om forberedt hjemsendelse, og er herunder ansvarlig for den endelige godkendelse af reintegrationsplanen, som er udarbejdet i samarbejde med personen, reintegrationspartneren i hjemlandet, DRC Dansk Flygtningehjælp og CMM. Dette er med til at sikre en bæredygtig reintegration i hjemlandet.

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.

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 og koordinerende arbejde på menneskehandelsområdet og har bl.a. ansvaret for at understøtte anklagemyndighedens indsats på området, navnlig gennem undervisning og formidling af anklagerfaglig viden om menneskehandel.

Rigspolitiet er overordnet ansvarlig for den politimæssige indsats til bekæmpelse af menneskehandel.

Syd- og Sønderjyllands Politi har det nationale ansvar for menneskehandel, menneskeudnyttelse og menneskesmugling som et fokusområde i dansk politi.

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. Sager om menneskehandel efterforskes konkret af de respektive politikredse. NSK kan varetage efterforskningen i sager om organiseret menneskehandel og menneskesmugling, når der kan være grund til at antage, at overtrædelsen har et særligt betydeligt omfang, eller på anden måde er af særlig kvalificeret karakter. NSK kan derudover understøtte kredsens efterforskninger med specialiserede kriminaltekniske ydelser og særlige kompetencer mv.

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 ansvarligt for den danske indsats mod social dumping og arbejdslivskriminalitet og i forhold til sårbar udenlandsk arbejdskraft. Ministeriet koordinerer samarbejdet om tvangsarbejde, herunder menneskehandel til tvangsarbejde, i regi af Den Internationale Arbejdsorganisation (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 Boligministeriet har ansvaret for lov om social service (serviceloven) og barnets lov. Barnets lov 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. personer, der sælger sex, og hjemløse, der har lovligt ophold.

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

Udenrigsministeriet støtter den internationale indsats til bekæmpelse af menneskehandel primært gennem Danmarks udviklingspolitiske strategi og en række regionale migrationsprogrammer.

Internationale forpligtelser

Palermo-protokollen: Danmark har undertegnet og ratificeret FN-konventionen fra 15. november 2000 om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet samt tilhørende protokol (Palermoprotokollen) 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.

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention: Konventionen fra 1950 blev inkorporeret i dansk ret i 1992. Konventionens artikel 4 indeholder et forbud mod slaveri og tvangsarbejde. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har i praksis fastslået, at menneskehandel er omfattet af forbuddet i artikel 4, samt at staterne har en række forpligtelser efter bestemmelsen.

ILO-konventioner: Danmark har ratificeret flere ILO-konventioner, der har til formål at bekæmpe menneskehandel, 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 forbud mod 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 strafbare 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. Direktivet er senest ændret i 2024 ved direktiv (EU) 2024/1712 af 13. juni 2024 om ændring af direktiv 2011/36/EU om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor.

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



**Miljø- og
Ligestillingsministeriet**

Frederiksholms Kanal 26
1220 København K
Telefon: 38 14 21 42
mim@mim.dk
www.mim.dk