

# 'Det er jo ikke vores blik'

OFFENTLIGE MYNDIGHEDER OG PRIVATE ORGANISATIONERS  
SKØNSUDØVELSE OG VURDERINGER AF MENNESKEHANDEL.  
MALTE BUNDGAARD KOLZE

VEJLEDER: ANNICK PRIEUR | OMFANG: 22.688 ord

## **Tro- og loveerklæring**

Det erklæres herved på tro og love, at jeg egenhændigt og selvstændigt har udformet nærværende projekt. Alle citater i teksten er markeret som sådanne, og projektet eller væsentlige dele af det har ikke tidligere været fremlagt i anden bedømmelsessammenhæng.

Jeg er bekendt med reglerne for eksamenssnyd – herunder også plagiering – og har læst Aalborg Universitets regler på: <https://www.aau.dk/uddannelser/studievejledning/regler/plagiat>.

Jeg er bekendt med, at overtrædelse af reglerne vil blive indberettet for rektoratet og i sidste ende kan ende med bortvisning.

Endelig står jeg inde for, at antal ord anført på forsiden stemmer overens med virkeligheden.

## Abstract

This study examines the use of discretionary power conducted by government officials and private organizations in determining cases of human trafficking in Denmark along with the potential unintended consequences of this deeper evaluation process. With a new Danish action plan to combat human trafficking released in 2022, the question of different arenas of professional discretion has once again been actualized. While legislation on the area along with social and medical aid to victims of human trafficking are widespread phenomena across many countries, such initiatives all depend on a preceding evaluation and determination of the victim's status, which involves a deeper process between many actors, where different forms of discretion are applied in practice. A literature study shows that discretion practices in questions of human trafficking are often associated with a high degree of uncertainty and a tendency for the involved parties to pursue their own separate goals. Furthermore, the literature shows that evaluations of potential victims of human trafficking are permeated by a focus on the deportation of illegal migrants and victim criminalization which serves as a barrier to identification.

Using a socio-legal perspective with insights from *Actor- Network Theory*, this study explores the different rationales used by the involved actors in their discretionary practices. Based on several qualitative interviews with organizational representatives, this study shows that the question of human trafficking is a subsidiary problem in many actors' discretionary practices nestled in much broader areas which are harder to discern. The question of victim protection is a critical aspect of the involved actors' discretionary practices on information sharing and is a contested area where the differences between especially public and private organizations form barriers of information sharing and cooperation, resulting in actions that may seem chaotic, uncoordinated, and random. The role of material objects in the discretion process is exemplified in identification papers and victims' cash possession, all of which serve as carriers of information as well as means to constrict the victims' movement to get them to comply with police investigations and their assisted return. Thus, the discretion-making process has a significant spatial and material dimension. Lastly, the study discusses the question of assisted return and the reevaluation resulting from previously identified victims' reentry into the system. The inability for assisted return to meet the needs of trafficking victims is shown to be a large barrier in the broader evaluation process, because it creates distrust and prevents potential victims from interacting with authorities. Thus, the question of discretion-making is crucial in order to understand and combat human trafficking beyond laws and official guidelines.

# Indholdsfortegnelse

<b>1.0 Indledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2.0 Problemfelt</b> .....	<b>8</b>
2.1 <i>Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025</i> .....	8
2.2 <i>Lovforslag L 111 'Styrket indsats mod menneskeudnyttelse'</i> .....	9
2.3 <i>Menneskehandel som vurderingsproces</i> .....	11
2.4 <i>Problemformulering</i> .....	12
<b>3.0 Baggrund</b> .....	<b>14</b>
3.1 <i>Center Mod Menneskehandels årsrapporter</i> .....	14
<b>4.0 Litteraturreview</b> .....	<b>16</b>
4.1 <i>Ofre for menneskehandels møde med systemet</i> .....	16
4.2 <i>Livet som offer for menneskehandel</i> .....	19
4.3 <i>Menneskehandel i en retlig kontekst</i> .....	20
4.4 <i>Specialets bidrag</i> .....	21
<b>5.0 Teoretiske og analytiske redskaber</b> .....	<b>22</b>
5.1 <i>Latours netværksorienterede empirisme</i> .....	22
5.1.1 <i>Vurderingsprocessen som netværk</i> .....	23
5.2 <i>Vurderingsprocessen som policy</i> .....	24
5.3 <i>Retsoptimisme</i> .....	25
5.4 <i>En retssociologisk tilgang</i> .....	26
5.5 <i>En sammenhængende analyse</i> .....	28
<b>6.0 Metodisk tilgang og materialeoversigt</b> .....	<b>29</b>
6.1 <i>Informerter</i> .....	29
6.2 <i>Indgang til feltet</i> .....	30
6.3 <i>Afvikling af interviews</i> .....	31
6.4 <i>Etiske overvejelser</i> .....	32
<b>7.0 Analyse</b> .....	<b>34</b>

<b>7.1 Del 1: Vurderinger i grænselandet mellem kompetencer og målsætninger</b> .....	<b>34</b>
7.1.1 En vurderingssituation i periferien .....	34
7.1.2 Selektive vurderingsrationaler og 'det idealtypiske offer'.....	40
7.1.3 Menneskehandel til tvangsarbejde som ny vurderingsdimension .....	43
<b>7.2 Del 2: Informationsdeling og forgreninger i vurderingskæden</b> .....	<b>47</b>
7.2.1 Informationshåndtering: offentlige myndigheder og private organisationer.....	48
7.2.2 Vurderinger og fastholdelse via identitetspapirer og skriftlig dokumentation.....	49
7.2.3 Skønsudøvelse i relation til kontantbeholdninger og bøder.....	54
<b>7.3 Del 3: Barrierer og utilsigtede dimensioner i den dybere vurderingspraksis</b> .....	<b>57</b>
7.3.1 Relationsarbejde og den geografiske placering i vurderingsprocessen .....	57
7.3.2 Hjemsendelse som barriere for tildelingen af offerstatus .....	59
<b>8.0 Konklusion</b> .....	<b>64</b>
<b>Referencer</b> .....	<b>68</b>

## 1.0 Indledning

Ved årsskiftet 2022 trådte en ny officiel handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel i kraft gældende for årene 2022-2025. Handlingsplanen dækker den samlede indsats mod menneskehandel i Danmark og lægger op til en række ændringer af offentlige myndigheders og private organisationers arbejde med ofre og potentielle ofre for menneskehandel samt for det indbyrdes samarbejde institutionerne imellem. I det officielle dokument, som offentliggjordes d. 8. april 2022 af det på daværende tidspunkt Transport- og Ligestillingsministerium, hedder det eksempelvis, at den nye handlingsplan skal bidrage til: *”Styrket myndighedsindsats, opsøgende arbejde og identifikation”* (Transportministeriet 2022:8). Ligeledes fremsættes der i handlingsplanen en hensigt om at komplementere den retlige behandling af menneskehandel til tvangsarbejde med lovforslag L 111 om ændring af straffeloven ’Styrket indsats mod menneskeudnyttelse’, hvormed der indsættes en ny paragraf i straffeloven (§ 262 b), som skal muliggøre retsforfølgelse i sager, hvor der ikke er tilstrækkelige beviser til at rejse tiltale for menneskehandel efter straffelovens § 262 a (CMM 2022:26). Den nye handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel og det lovforberedende arbejde til en udvidelse af straffelovens bestemmelser på området er begge en del af en bredere strategi med den hensigt, at ofre og potentielle ofre for menneskehandel skal ydes både socialfaglig og retlig bistand.

Den aktuelle situation omkring menneskehandel i Danmark er således præget af politisk bevågenhed i form af tilbagevendende handlingsplaner, der med års mellemrum ændrer myndigheders og private organisationers handlingsmuligheder på området. Spørgsmålet om identifikation af ofre og potentielle ofre for menneskehandel er her af særlig betydning, fordi det er gennem den officielle identifikationsproces, herunder de socialfaglige samtaler og vurderinger foretaget af private organisationer, at enkelte personer kan opnå status af offer for menneskehandel med de udvidede muligheder for social og retlig hjælp, det efterkommer; muligheder som ikke tildeles uden forudgående identifikation. ’Offer for menneskehandel’ er ikke en automatisk klassifikation, men en klassifikation der hviler på et kompliceret vurderingsgrundlag i flere led på tværs af offentlige myndigheder og private organisationer, som går udover den formelle identifikationsproces. Sådanne vurderinger indebærer en forudgående mistanke og en faglig skønsudøvelse, hvormed potentielle ofre for menneskehandel kan vurderes berettigede til at modtage bestemte former for bistand samt få deres sag bragt videre i systemet. Med andre ord har det store konsekvenser for ofrenes fremtidige

levetilkaar, hvordan identifikationen, og de faglige skøn og vurderinger der indgår heri, foregår i praksis, samt hvilken myndighed eller privat organisation der først etableres kontakt til.

## 2.0 Problemfelt

Foreliggende speciale har til formål at undersøge de vurderinger, mistanker og myndighedsrationaler, som udgør en dybere vurderingsproces indlejret i identifikationen af ofre for menneskehandel i Danmark. Nærmere afgrænset vil jeg belyse, hvordan offentlige myndigheder og private organisationer i praksis bærer sig ad med at vurdere, hvorvidt bestemte personer er ofre eller potentielle ofre for menneskehandel, herunder de utilsigtede konsekvenser som følger af de enkelte organisationers særlige fokusområder og indbyrdes samarbejde i indsatsen mod menneskehandel. Dette fokus er motiveret af de seneste politiske tiltag på området, som har medført ændringer i fordelingen af arbejdsopgaver mellem myndigheder og private organisationer, samt givet anklagemyndighed og domstole nye muligheder for at behandle sager om menneskehandel retligt, hvilket i samme ombæring endnu en gang har gjort vurderingspraksissen på området til et aktuelt spørgsmål. Derfor vil jeg indledningsvis kort gennemgå *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025* samt *Lovforslag L111 'Styrket indsats mod menneskeudnyttelse'*. Efterfølgende vil jeg præsentere undersøgelsens problemformulering samt specialets opbygning.

### 2.1 *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025*

Den nyeste handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel er den syvende handlingsplan siden Danmark i år 2000 ratificerede *Palermo-protokollen*, som er FN's internationale konvention til bekæmpelse og retsforfølgning af menneskehandel (Transportministeriet 2022:23). Handlingsplanen sætter rammen for den samlede indsats mod menneskehandel i Danmark og fastlægger officielt, hvilke beføjelser myndighederne og de private organisationer under handlingsplanen har. Herunder er der foretaget en række substantielle ændringer i den nye handlingsplan sammenlignet med tidligere handlingsplaner, som er direkte relaterede til identifikationsarbejdet samt udøvelsen af faglige skøn blandt områdets aktører. Handlingsplanen dækker mange forskellige indsatser, og jeg skal af hensyn til undersøgelsens afgrænsning kun fremhæve specifikke dele af indholdet her.

Handlingsplanen placerer ansvaret for koordineringen og udførelsen af de officielle identifikationssamtaler hos Center mod Menneskehandel (herefter CMM), som står for afholdelsen af identifikationssamtaler for potentielle ofre med lovligt opholdsgrundlag i Danmark. Derudover vejleder CMM i sager, hvor den endelige vurdering ligger hos en anden myndighed, eksempelvis hvis det potentielle offer ikke har lovligt opholdsgrundlag i Danmark, eller hvis menneskehandelsspørgsmålet rejses i forbindelse med en straffesag. I sådanne tilfælde er det



henholdsvis Udlændingestyrelsen og domstolene, som under vejledning fra CMM afgør, hvorvidt der er tale om menneskehandel i den pågældende sag. Under tidligere handlingsplaner foretog enkelte private organisationer ligeledes officielle identifikationssamtaler, men med den nye handlingsplan ligger den opgave alene hos offentlige myndigheder. Derudover tildeles CMM yderligere beføjelser til at medvirke i kontrolbesøg foretaget af andre myndigheder med henblik på at afdække menneskehandel, herunder bemyndigelse til ved sådanne lejligheder at indsamle oplysninger fra potentielle ofre uden tilstedeværelse af andre myndighedsrepræsentanter (Transportministeriet 2022:13). CMM tildeles således en mere styrende rolle i forhold til de indsatser, som er direkte relaterede til den officielle identifikationsproces, dvs. den del af processen som er rettighedsgivende, og som kan tildele statslig anerkendelse af status som offer for menneskehandel.

Handlingsplanen placerer ansvaret for det opsøgende gadeplansarbejde samt for driften af sundhedstilbud til potentielle ofre for menneskehandel hos en række private organisationer, herunder AmiAmi, HopeNow og Reden International. Disse organisationer kan stadig foretage faglige vurderinger af menneskehandel med henblik på at yde selvstændig social bistand til potentielle ofre, men de kan ikke længere foretage identifikationssamtaler og fastslå spørgsmålet om menneskehandel i officiel forstand. Her er det væsentligt at bemærke, at CMM med den nye handlingsplan ikke fuldstændig ophører med deres opsøgende arbejde. Derimod er de nu fokuseret på opsøgende arbejde i samarbejde med andre offentlige myndigheder samt på andre områder end handel med seksuelle ydelser. På samme måde foretager de private organisationer ikke opsøgende arbejde i generel forstand men bliver inden for de områder, som de historisk har været tilknyttet i relation til deres specialiserede tilbud. Derudover er det væsentligt, at der med den nye handlingsplan etableres et skærpet afhængighedsforhold på tværs af myndigheder og private organisationer, når det kommer til delingen af oplysninger mellem dem; oplysninger som de hver især ikke længere har samme direkte adgang til som følge af den nye fordeling af kompetencer til opsøgende gadeplansarbejde. Dette tillægger større betydning til den del af skønsudøvelsen, som har at gøre med delingen af oplysninger, og samarbejdet mellem områdets aktører.

## ***2.2 Lovforslag L 111 'Styrket indsats mod menneskeudnyttelse'***

Lovforslag nr. L 111 om ændring af Straffeloven, Retsplejeloven og Udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse) blev fremsat af daværende justitsminister Nick Hækkerup d. 27. januar 2022. I den skriftlige fremsættelse af lovforslaget er der lagt betydelig vægt på forholdet for udenlandske arbejdstagere samt hensigten om, at lovændringen skal føre til, at flere bagmænd

retsfølges for udnyttelse af andre til tvangsarbejde, hvilket hidtil ikke har været tilfældet under Straffelovens § 262 a om menneskehandel (Folketinget<sup>A</sup> 2022:1). I Justitsministerens bemærkninger nævnes det bl.a. at: *"(...) det i dag er vanskeligt at retsfølge bagmænd bag menneskehandel til tvangsarbejde, da det er svært at løfte bevisbyrden for, at der reelt har været tale om tvangsarbejde."* (Ibid.). Lovforslaget er således delvist motiveret af et misforhold mellem sagsforløbene i den nuværende retspraksis på området, hvor få gerningsmænd dømmes for menneskehandel til tvangsarbejde, og et politisk ønske om at ændre situationen gennem en udvidelse af lovgivningen.

Behandlingen af lovforslaget i Folketinget førte til kritik på en række områder. Herunder fra SF's retsordfører Karina Lorentzen Dehnhardt som fremførte at: *"Der er andre, som siger, at det er fint, at der kommer en karensperiode i forhold til au pairer; skulle vi ikke også have den for landbrugspraktikanter?"* (Folketinget<sup>B</sup> 2022:53). Endvidere fremfører Samira Nawa, retsordfører fra Radikale Venstre, at: *"Der er vi jo lidt nysgerrige, med hensyn til hvad åbenlyst urimelige forhold egentlig betyder. Hvad er det, arbejdsgiverne skal leve op til?"* (Ibid.) Derudover fremfører Britt Bager, retsordfører i Det Konservative Folkeparti, at:

*"Der er jo spørgsmålet om strafbarhed ikke bare i Danmark, men også i andre lande, som kan være et problem. Er det ikke på plads i alle tilfælde, eller har man en anden målestok i andre lande, kan det give os problemer her i forhold til de sager, der skal afgøres her."* (Folketinget<sup>B</sup> 2022:55).

Kritikpunkterne er alle relateret til de diskussioner af, hvordan loven skal administreres i praksis, samt hvilke fænomener eller specifikke arbejdsformer som skal være dækket af loven. Det påpeges med andre ord, at den nye bestemmelse har nogle potentielle begrænsninger i forhold til at dække nogle empirisk dokumenterede områder, hvor der tidligere har været vurderinger af menneskehandel til tvangsarbejde, herunder i landbruget. Den retlige fortolkningsproces foregribes også af kritikken, idet spørgsmålet fra Nawa udtrykker en uklarhed omkring, hvordan retten i konkrete tilfælde vil fortolke loven, herunder formuleringen 'åbenlyst urimelige forhold'. Dels er der tale om spekulationer over en retspraksis, som endnu ikke er etableret, fordi loven endnu ikke har været gældende i en længere periode, og dels skal der i konkrete retssager foretages en specifik vurdering på baggrund af en række beviser, såvel som det er tilfældet ved retssager, hvor der er rejst tiltale efter straffelovens § 262 a. Den nye bestemmelse ændrer derfor ikke grundlæggende ved selve den retlige vurderingssituation og garanterer ikke automatisk flere domfældelser, eller at en bestemt fortolkning

vil gøre sig gældende. Den internationale dimension er også under kritik, netop fordi menneskehandel er et transnationalt fænomen, hvor ofre typisk bevæger sig på tværs af landegrænser over længere perioder (Jansson 2015:42). Ikke desto mindre er lovforslaget et symptom på, at der på det politiske niveau er et ønske om at påvirke vurderingsprocessen omkring menneskehandel og udvide indsatsen mod menneskehandel til tvangsarbejdere i større omfang.

### **2.3 Menneskehandel som vurderingsproces**

At være offer og potentielt offer for menneskehandel er en empirisk tilstand, som rejser en række analytiske spørgsmål af afgrænsningsmæssig karakter for nærværende undersøgelse. Sagt på en anden måde er der umiddelbart mange retninger, som en analyse med dette fokusområde kan tage. Nærværende undersøgelse kan givetvis ikke beskæftige sig med alle spørgsmål relateret hertil på samme tid, og derfor skal jeg her komme med en kort indkredsning af det metafilosofiske grundlag for undersøgelsen.

Som ethvert andet fænomen er menneskehandel afgrænset under nogle bestemte præmisser både akademisk, i forskningslitteraturen og i den faglige praksis blandt aktører, der beskæftiger sig med området. Menneskehandel er på den måde underlagt en bestemt *ontologi*, der danner grundlag for vurderingen af, *hvad menneskehandel er*. I international sammenhæng er Palermo-protokollen af 15. november 2000 et centralt dokument i ontologisk forstand, fordi det opstiller kriterier for tilstedeværelsen af menneskehandel til brug i bekæmpelsen af fænomenet samt i det forebyggende arbejde. Det er kriterierne fra Palermo-protokollen, som danner grundlag for den danske straffelovs § 262 a om menneskehandel, der anvender nogle af de samme definitioner, om end ikke alle. I en dansk retlig kontekst er § 262 a det mest nærværende ontologiske udgangspunkt. Derudover findes en række materialer rodfæstet i konkrete myndighedsopgaver i form af vejledninger, tjeklister og andre former for procedureorienterede dokumenter, som anvendes til at definere menneskehandel. Her kan bl.a. nævnes CMM's 'Hvad er menneskehandel?' samt Arbejdstilsynets 'Menneskehandel til tvangsarbejde' som eksempler på dokumenter der indkredser menneskehandel ontologisk.

Formålet med denne undersøgelse er dog et lidt andet end at forsøge at definere menneskehandel som sådan. Jeg er snarere orienteret imod spørgsmål af mere *epistemologisk* karakter direkte relateret til vurderinger og skønsudøvelse rettet mod ofre og potentielle ofre for menneskehandel, dvs. *hvordan kan vi vide, hvad menneskehandel er?* Sagt på en anden måde er den primære hensigt med undersøgelsen at kortlægge og forklare de vurderingsprocesser, der leder frem mod en kobling mellem en konkret sag og de fastsatte kriterier, således at menneskehandel kan fastslås i en bestemt

sammenhæng. Med den hensigt er det i givet fald nødvendigt at inddrage ontologiske spørgsmål om, hvad menneskehandel kan siges at være, da de er relateret til vurderingen, men det er ikke undersøgelsens mål at redefinere eller udvide allerede eksisterende definitioner af menneskehandel.

## ***2.4 Problemformulering***

På baggrund af de førnævnte tiltag i indsatsen mod menneskehandel i Danmark ønsker jeg at undersøge praksis omkring menneskehandel med udgangspunkt i følgende problemstilling:

**Hvordan forholder offentlige myndigheder og private organisationer sig til vurderingen af menneskehandel i deres daglige arbejde? Og skaber uoverensstemmelser i vurderinger på tværs af aktører utilsigtede virkninger i arbejdet med at vurdere menneskehandledes offerstatus?**

For at besvare problemformuleringen vil jeg tage afsæt i den samfundsjuridiske metode som forskningstilgang hørende under retssociologien. Formålet er at præsentere en analyse, som bygger på bredere datagrundlag bestående af andet og mere end blot retskilder (Hammerslev & Nielsen 2020:308). Nærværende undersøgelse bygger således på kvalitativt materiale indsamlet gennem et længerevarende feltarbejde i foråret 2022, som består af en række interviews med repræsentanter fra offentlige og private organisationer, der alle beskæftiger sig med menneskehandel som en del af deres daglige arbejde. I kombination med de kvalitative interviews inddrager jeg en række policy-dokumenter, der beskriver retningslinjerne for indsatsen mod menneskehandel i Danmark, herunder interne retningslinjer for enkelte organisationer samt grundlaget for deres indbyrdes samarbejde.

Inddragelsen af policy-dokumenter gør det således muligt at få et dybere indblik i de involverede aktørers særskilte roller, samt hvilke der har særlige myndighedsbeføjelser og dermed en mere indflydelsesrig position i arbejdet med at vurdere menneskehandelsspørgsmålet. Hertil inddrager jeg en række domme i sager om menneskehandel over de seneste år med det formål at medtage vurderinger af menneskehandel, som er foretaget i retligt regi i forbindelse med straffesager. Selvom nærværende undersøgelse ikke er juridisk i karakter, udgør den strafferetlige behandling af menneskehandel et relevant udsnit af den række af vurderingssituationer, som kendetegner indsatsen mod menneskehandel og er i nogle tilfælde den sidste instans, som tager stilling til menneskehandelsspørgsmålet inden sagens afslutning.

Undersøgelsens empiriske fund behandles analytisk med udgangspunkt i teoretiske betragtninger fra retssociologien samt enkelte betragtninger fra den bredere sociologi. Herunder inddrages Bruno Latours *Aktør-Netværks Teori* (ANT), hvis formål er at erkende samfundsmæssige fænomener som mere end resultatet af enkeltstående personers eller organisationers arbejde. Derimod anskues samfundet som bestående af netværk af forskellige aktører, som i relation til hinanden bidrager til tilblivelsen af et bestemt fænomen. Jeg anvender denne anskuelse for at indfange den vurderingsproces, som er en del af indsatsen mod menneskehandel i Danmark, og som involverer mange forskellige aktørers sideløbende arbejde (CMM 2022:5).

Undersøgelsen er således funderet i en bredere retssociologisk tradition, som beskæftiger sig med retten som mere end det, der foregår i retslokalet. Det er ikke mit ærinde at effektevaluere specifikke sociale indsatser på menneskehandelsområdet eller vurdere kvaliteten af enkelte personers arbejde, ligesom jeg ikke vil forholde mig til, om specifik lovgivning har den tiltænkte virkning. Sådanne betragtninger er uden for undersøgelsens sigte og vil derfor kun blive behandlet i det omfang, hvori de indgår i det bredere vurderingsarbejde omkring ofre og potentielle ofre for menneskehandel. Det er derimod undersøgelsens overordnede mål at belyse vurderingsarbejdet i indsatsen mod menneskehandel ved at kombinere *law-in-books*, *law-in-action* samt *law-in-their-minds* og dermed bidrage med en mere nuanceret forståelse af indsatsen mod menneskehandel som et samspil mellem strafferetten, det sociale liv og gadeplansarbejde (Hayes 2018:237) (se også Peters 2013).

## 3.0 Baggrund

Indsatsen mod menneskehandel i Danmark har fundet sted i en længere årrække fra Danmarks ratificering af Palermo-protokollen som det udgangspunkt, fra hvilket det først blev anskuet som et særskilt indsatsområde. I følgende afsnit vil jeg overordnet præsentere rækken af handlingsplaner, som gennem de sidste 20 år har dannet baggrund for den landsdækkende indsats mod menneskehandel samt CMM's årsrapporter, som er udkommet i tre omgange siden 2019. Derudover inddrages Rigsadvokatmeddelelsen om menneskehandel fra 2017 som centralt dokument i tildelingen af myndighedsroller og fordelingen af ansvar og arbejdsopgaver blandt en række centrale aktører. Jeg vil løbende præsentere statistik fra CMM over antallet af identificerede ofre for menneskehandel samt tal fra Anklagemyndigheden over antallet af domme for menneskehandel siden indførelsen af straffelovens § 262 a. Formålet med redegørelsen er at danne et tydeligere overblik over den hidtidige indsats på området samt en indledende diskussion af, hvilke dimensioner af vurderingsarbejdet som har indflydelse på den statistiske afrapportering.

### 3.1 Center Mod Menneskehandels årsrapporter

CMM har siden 2019 udgivet årsrapporter, hvori de beskriver det seneste års indsats mod menneskehandel i Danmark samt præsenterer en række informationer, som dækker både over deres eget samt andre offentlige myndigheders og private organisationers arbejde. Herunder præsenterer de i flere sammenhænge en række direkte citerede beretninger fra samarbejdspartnere og identificerede ofre for menneskehandel samt statistiske opgørelser over antallet af identificerede ofre. Hertil skal det bemærkes, at der som følge af de tilbagevendende nye handlingsplaner sker ændringer i arbejdsfordelingen mellem myndigheder og private organisationer. Jeg kan derfor ind imellem præsentere forskellige aktører som havende arbejdsopgaver, de stod for i fortiden, men som de ikke nødvendigvis har i skrivende stund.

Et centralt fokusområde i CMM's affrapporteringer er en nærmere karakterisering af de potentielle ofre for menneskehandel, som de har været i kontakt med. Denne karakteristik dækker over alt opsøgende arbejde, herunder et mobilt sundhedstilbud, som kører rundt til massageklinikker i Region Midt, Nord og Sjælland. Derudover dækkede et mobilt sundhedstilbud drevet af NGO'en AmiAmi Region Syddanmark, og et mobilt sundhedstilbud drevet af NGO'en Reden International dækkede Region Hovedstaden samt områder af Nordsjælland (CMM 2019:6). Som led i det opsøgende arbejde i de mobile sundhedstilbud anvendes en form for indledende screening af sexannoncer på tryk og

online for på den måde at finde frem til potentielle ofre for menneskehandel og for at uddele prævention og informationsmateriale samt teste for kønssygdomme. Det er således karakteristisk for CMM og de andre NGO'er, at deres indledende gadeplansarbejde kombinerer identifikationen af potentielle ofre for menneskehandel med en anden ydelse, her en sundhedsydelse, som tjener til at opbygge tillid mellem NGO'ernes medarbejdere og de personer, de møder. Herunder er det karakteristisk, at årsrapporterne primært bygger på opsøgende arbejde målrettet personer i prostitution, hvorfor størstedelen af identificerede ofre for menneskehandel på tværs af alle rapporter kommer fra denne gruppe (CMM 2022:11).

Ofre for menneskehandel i andre områder af samfundet fylder mindre i rapporternes redegørelser med undtagelse af personer handlet til kriminelle forhold såsom lommetyveri, indbrud, salg af stoffer etc. Denne gruppe af primært unge mænd – 'de marokkanske drenge' – er en tilbagevendende gruppe i CMM's rapporter, som udgør en udfordring i det opsøgende arbejde, fordi deres situation beskrives som markant mere forrået, end det er tilfældet for andre grupper af potentielle ofre for menneskehandel (Ibid.).

Det er også værd at bemærke, at CMM's årsrapporter har fået et stadigt større fokus på at berette om menneskehandel til tvangsarbejde, særligt med den seneste rapport for 2021, som beretter om et stigende antal identificerede ofre i denne kategori (CMM 2021:10). Derudover har rapporten fra 2021 et øget fokus på samarbejdet mellem de involverede myndigheder end tidligere rapporter, som i højere grad præsenterer de andre myndigheders arbejde som mere selvstændige områder, hvor CMM underviser og vejleder, men ikke selv er direkte engagerede i det opsøgende arbejde. Sådanne nye prioriteringer har en åbenlyst politisk dimension, fordi CMM er en offentlig myndighed og derfor er underlagt det til enhver tid gældende politiske flertal. Indsatsen mod menneskehandel til tvangsarbejde er således under den nuværende regering sammenflettet med et bredere politikområde, hvori det anskues ud fra en vinkel om at: *"Der skal være ordentlige løn- og arbejdsvilkår på det danske arbejdsmarked."* (Folketinget<sup>A</sup> 2022:1). Jeg skal ikke komme nærmere ind på den politiske dimension af problemet, da det er uden for undersøgelsens sigte. Det er dog væsentligt at holde sig den politiske dimension for øje, da den har en stor indflydelse på de offentlige myndigheders prioriteringer, og dermed også hvilke grupper af potentielle ofre for menneskehandel der tillægges særlig opmærksomhed med henblik på at vurdere deres status.

## 4.0 Litteraturreview

For at få en dybere og mere nuanceret forståelse for offentlige myndigheders og private organisationers arbejde med at vurdere ofre for menneskehandel samt de utilsigtede følgevirkninger, som kan være involveret i processen, har jeg foretaget et systematisk litteraturstudie. Formålet med litteraturstudiet er nærmere bestemt at forstå, hvordan specialets og nært relaterede problemstillinger er blevet anskuet i en bredere forskningskontekst. Selvom foreliggende undersøgelse har til formål at afdække den faglige skønsudøvelse, som konstituerer vurderingsprocessen af ofre for menneskehandel i Danmark, kan inddragelsen af international forskning bidrage til at understrege underbelyste områder samt kvalificere specialets bidrag hertil i bredere forstand.

Jeg har anvendt databaserne *Google Scholar*, *Criminal Justice Database*, *JSTOR*, *Springer* og *Sage Journals*. De anvendte søgeord er *Human Trafficking*, *Modern Day Slavery* og *Human Smuggling*, som i forening skal dække det for undersøgelsen centrale begreb 'menneskehandel'. Derudover har jeg anvendt de sideløbende søgeord *Legal Discretion in cases of (...)*, *Professional Discretion in cases of (...)*, *Police Discretion in cases of (...)*, *Assisted Return and rehabilitation following (...)* og *Social Responses Toward (...)*. Indsigterne fra litteraturgennemgangen er systematiseret inden for følgende temaer: *Ofre for menneskehandels møde med systemet*, *Livet som offer for menneskehandel* samt *Menneskehandel i en retlig kontekst*. Baseret på søgningen har jeg udvalgt 62 artikler og bogkapitler, som havde umiddelbar relevans for specialets problemformulering baseret på en granskning af titel og abstract. Litteraturen er udvalgt på baggrund af søgningens karakter og er derfor ikke en absolut udtømmende fremstilling af forskningen på området.

### 4.1 *Ofre for menneskehandels møde med systemet*

I en dansk sammenhæng er der på nuværende tidspunkt begrænsede kilder til specialiseret viden om vurderingsprocessen bag identifikationen af ofre for menneskehandel, herunder empiriske analyser der dokumenterer omfanget af menneskehandel i Danmark. Af aktuelle kilder til viden om vurderingsprocessen i en dansk kontekst står Marlene Spanger og Sophia Dörffer Hvalkof's bog *Migranternes mobilitet: mellem kriminalisering, menneskehandel og udnyttelse på det danske arbejdsmarked* samt Mette Rømers artikel *Ofre for menneskehandel til prostitution - og deres møde med det danske system* som de mest nylige akademiske bidrag til feltet. Derudover findes en række rapporter fra universiteter og offentlige myndigheder udgivet gennem de sidste 20 år, hvorfra der kan hentes yderligere indsigt, med CMM's årsrapport *Menneskehandel i Danmark 2021* som det nyeste



bidrag. Til trods for, at der er adskillige år mellem publikationerne, genfindes flere af de samme problematikker gennemgående i materialet samt i de aktuelle udgivelser fra 2020 og 2021, hvorfor de ældre udgivelser på mange måder stadig er brugbare. Derudover beskriver flere af publikationerne forholdene for handlede inden for særlige sektorer af arbejdsmarkedet, inden for hvilke problematikken antager nogle bestemte kendetegn. Litteraturen er generelt kendetegnet ved et udpræget fokus på de empiriske omstændigheder, som ofre og potentielle ofre for menneskehandel befinder sig i, herunder at beskrive deres hverdagspraksisser, som i Danmark – og andre lande – involverer et konstant forhold til en række offentlige myndigheder og institutioner.

I Rømers artikel beskrives ofre for menneskehandels møde med det danske system gennem en kortlægning af deres hverdagsliv, *mapping of social relations*, der inden for den institutionelle etnografiske tradition anvendes til at behandle de styringsrelationer, som personer er indlejret i, og som i praksis udøver stor indflydelse på deres liv (Rømer 2019:41) (se også Prieur et al. 2021). Vinklen er således på de konsekvenser, som offentlige myndigheder og private organisationers vurderinger og *styringsrationaler* har for menneskehandles liv fortalt gennem konkrete erfaringer. På den måde undersøger Rømer, hvordan styringsrationaler på tværs af organisationer også kan lede til gråzoner, hvor ofrene ikke modtager en behandling, som svarer til de problemer, de står over for, og som ikke hjælper dem mod en bedre, sikrere og mere stabil tilværelse (Rømer 2019:45). Den sagsbehandling, som tilbydes, er i flere tilfælde rettet mod en mere overordnet målsætning inden for organisationen, som eksempelvis hjemsendelsen af illegale migranter, fængslingen af bagmænd etc. Altså nogle grundlæggende andre målsætninger end at tilbyde støtte til ofre for menneskehandel.

Spanger og Hvalkof belyser disse styringsrationaler fra organisationsperspektivet ved at inddrage udsagn direkte fra de aktører, som beskæftiger sig med at vurdere spørgsmål om menneskehandel. Et af bogens primære analytiske bidrag er, at den indsats, som finder sted i praksis, består af en meget broget samling af både offentlige og private organisationer, som i praksis har nogle fundamentale uoverensstemmelser i de formål, som de varetager. Det betyder, at der i stedet for eksisterer én håndfast vurderingspraksis for at fastslå offerstatus snarere eksisterer flere sideløbende vurderinger, som alle sigter mod forskellige formål og tillægger informationer opnået undervejs i sagsbehandlingen forskellige betydninger (Spanger & Hvalkof 2020:150). Det er således muligt at opnå status af offer for menneskehandel i en socialfaglig sammenhæng uden samtidig at opnå samme status i rettmæssig forstand, dvs. at staten anerkender den pågældende person som offer for menneskehandel med de rettigheder, en sådan anerkendelse indebærer.

I den internationale litteratur genfindes flere af disse temaer omkring offentlige myndigheder og private organisationers vurderingspraksisser. Herunder at skønsudøvelsen fra aktør til aktør ofte er vidt forskellig, til trods for at indsatsen mod menneskehandel har fundet sted gennem årtier (Barberis & Boccagni 2014). Ofre og potentielle ofre for menneskehandel møder i udpræget grad vurderende aktører, som er specialiserede og fokuserede på et bredere område. Her illustreres sundhedssektoren som et område, hvor frontlinjepersonalet har høj sandsynlighed for at komme i kontakt med potentielle ofre for menneskehandel, men hvor der generelt ikke eksisterer de nødvendige kompetencer til at igangsætte den sammenhængende indsats, som ofre for menneskehandel har brug for (Schwartz et al. 2016:189).

Politiets særlige skønsudøvelse belyses også selvstændigt. I en artikel fra 2017 undersøges den særlige skønsudøvelse, som karakteriserer politiets arbejde med ofre for menneskehandel i Norge. Her understreges politiorganisationens særlige kendetegn gennem en koncentration af *discretionary power* i politiets frontlinje blandt gadebetjente, som vurderer oplysninger og beslutter, om sager skal efterforskes eller ej (Bjelland 2017:539). I en gennemgang af udfaldet i sager om menneskehandel foretaget på baggrund af registerdata for alle sager i Norge fra 2003-2013 konkluderer Bjelland, at der er en væsentlig sammenhæng mellem sagernes vej gennem systemet, og hvorvidt sagerne leder til domfældelse. Sager med udgangspunkt i *police-initiated-reports* har i den forbindelse større sandsynlighed for at føre til dom end sager med udgangspunkt i *citizen-initiated-reports*, hvor politiet påbegynder en sag med udgangspunkt i en indberetning fra en tredje part (Bjelland 2017:526).

Udover problematikkerne associeret med feltets mange aktører og deres forskelligartede motiver identificeres der i litteraturen en sammenhæng mellem flygtninge- og udlændingepolitiske dagsordener og vurderingen af offerstatus i menneskehandelsspørgsmål, og at den bredere dagsorden omhandlende hjemsendelsen af illegale migranter og grænsekontrol i udpræget grad tager forrang over et mere specialiseret blik på menneskehandel som selvstændigt problem (Musto 2013, Pickering & Ham 2014, Chen 2012, Avdan 2012, Jansson 2015, Konrad 2002). Dette gør sig især gældende hos de offentlige myndigheder som følge af deres direkte tilknytning til staten og den førte politik og er således ikke isoleret til udlændingemyndighederne. Det vurderes generelt, at en sådan tilgang til vurderingen af offerstatus for menneskehandlede leder til en mangelfuld sammenhængende indsats, hvor endemålet med vurderingen i mange tilfælde er deportation til vedkommendes oprindelsesland; en konsekvens som ikke er eftertragtet blandt ofrene, som derfor søger at undgå deportation ved at afholde sig fra at kontakte og blive registreret af myndighederne.

## 4.2 Livet som offer for menneskehandel

I den bredere litteratur findes derudover en række studier, som tillægger et større fokus til ofre for menneskehandels levede erfaringer. Her er der tale om en nærmere granskning af, hvordan ofre for menneskehandel ender i udnyttelse, samt hvordan de tilrettelægger deres liv undervejs. Dette er tilfældet for studier af ofre, som ender med at være udnyttede i Danmark, såvel som studier af ofre for menneskehandel i andre lande. Selvom studierne inden for denne tematiske gruppe også beskæftiger sig med ofrenes møde med systemet, er deres analytiske mål i højere grad at finde frem til en nærmere karakteristik af ofrene selv, og deres fortællinger, for bedre at forstå baggrunden for, at de overhovedet ender som ofre for menneskehandel. I den forbindelse tillægges den officielle identifikationsproces og tildelingen af rettigheder mindre betydning til fordel for en mere ren etnografisk skildring af ofrene og deres liv.

Centrale bidrag inden for dette område omfatter bl.a. nærmere karakteriseringer af livet som offer for menneskehandel i en materiel kontekst, hvor transport og den konstante bevægelse, som ofrene udsættes for, tillægges central betydning (Russel 2017, 567). Ofrenes liv er præget af en konstant forskydning af deres materielle omgivelser, som de ikke kan kontrollere, og selv deres kroppe bliver reduceret til rå materialitet, som kan spærres inde, udbydes som vare og kontrolleres ned til mindste detalje (Ibid.). Sådanne situationer nedbryder grænserne omkring ofrenes kroppe og privatliv og gør deres frigørelse afhængig af en overskridelse af de bånd, som de bliver pålagt. Livet som offer for menneskehandel er således fra denne vinkel kendetegnet ved *place making*, dvs. den kontinuerlige proces, hvor ofrene selv forsøger at genoprette det tab, som de gennemgår som konsekvens af udnyttelsen via en genetablering af kontrol i andre sammenhænge (Ibid.).

Denne mangel på kontrol genfindes i den måde, ofre for menneskehandel forholder sig til offentlige myndigheder og private organisationer på, hvor kontrollen over egne oplysninger og muligheden for at undgå registrering og vurdering ikke nødvendigvis er et spørgsmål om offerets samtykke, hvilket resulterer i det paradoksale forhold, at vurderingsprocesser med hensigt på at genetablere offerets selvstændighed og frihed fra menneskehandel i nogle tilfælde indebærer en midlertidig fratagelse af offerets muligheder for at modsætte sig vurderingen, hvilket ligeledes udgør et tab af selvstændighed (Meysen & Grafe 2019:135). Ofre for menneskehandels forhold til institutionerne omkring dem er således ikke ukomplicerede eller præget af et ensidigt begunstigelsesforhold. Kontakt kan være forbundet med risiko for hjemsendelse, tilbageholdelse og retsforfølgelse og er ofte forbundet med stor usikkerhed, fordi resultatet i udpræget grad hviler på en vurderingsproces, som ikke er forudsigelig for ofrene. Her har bistand fra NGO'er en vigtig rolle,

fordi de typisk ikke registrerer eller tilbageholder identitetspapirer og derfor udgør et rum for socialfaglig hjælp, hvor offeret bibeholder en høj grad af selvbestemmelse over processen, som vedkommende kan indgå i diskret (Tzvetkova 2002:67).

### ***4.3 Menneskehandel i en retlig kontekst***

Vurderingen af menneskehandelsstatus inden for det retlige område er som sådan et møde med systemet, om end et møde der har sine egne særegne karakteristika og derfor er værd at behandle særskilt. I en række artikler problematiseres rettens og domstolenes juridiske skønsudøvelse, benævnt *legal discretion*, som mangelfuld i forhold til nøjagtigt at vurdere og fælde dom for menneskehandel på baggrund af de beviser, primært i form af vidneforklaringer, som oftest er til stede, samt en uklar juridisk definition af menneskehandel, der efterlader et stort fortolkningsrum (Ne 2018, Lakhani 2014, Freiberg 2010). Rettens indretning og dens orientering mod konventionelle former for straf gør desuden institutionen dårligt rustet til at håndtere sager af kompleks social karakter, fordi de sanktioner, der gives som endemål for den retlige vurdering, ikke nødvendigvis harmonerer med de løsninger, som ofrene reelt har behov for (Aharonson 2013:162). Ofre for menneskehandels særlige historik, som ofte er langvarig og involverer perioder, hvor de glider ind og ud af det handlede forhold, stemmer ikke overens med rettens vurderingskriterier, som tillægger aktualitet, hændelsesforløb og bevæggrunde stor betydning (Meysen & Grafe 2019, Farrell et al. 2013). Ligesom i en dansk kontekst er der i en international sammenhæng ganske få domme for menneskehandel, hvilket ikke harmonerer med kortlægningen af antallet af tilfælde hos offentlige myndigheder og private organisationer samt det langt større estimerede mørketal. Dette kan tyde på, at der er et mere fundamentalt misforhold mellem fænomenet og rettens vurderingspraksis, som ikke er isoleret til en bestemt juridisk kontekst (Kruger 2016:82).

Derudover risikerer det potentielle offer for menneskehandel at havne i en vurderingssituation af vedkommendes egne handlinger begået i forbindelse med menneskehandelsforløbet. Selvom sådanne lovovertrædelser kan frafalde, hvis de kan dokumenteres at have forbindelse til det handlede forhold, gælder det ikke for alle lovovertrædelser. Det er derfor en barriere for en succesfuld retlig vurdering af menneskehandel, at der ikke gives tilstrækkelige retlige garantier til potentielle ofre, samt at selve retsprocessen kan være langsommelig og overlappe med tidspunktet for hjemsendelsen, hvorved det besværliggøres at indhente yderligere oplysninger fra offeret under en retssag. Sådanne forhold foreslås behandlet ved amnesti, hvor offeret i højere grad er garanteret retlig beskyttelse for

lovovertrædelser begået som en del af det handlede forhold (Binder 2022, Barnard 2014, Anker 2000, Spohn 2014, Simpson 2019, Farrell et al. 2013, Mennim 2019).

#### ***4.4 Specialets bidrag***

Der findes således en række undersøgelser både herhjemme og internationalt, der behandler ofre for menneskehandels liv og deres møde med systemet, herunder de vurderinger, der leder frem mod en fastslåelse og anerkendelse af offerstatus. Herhjemme er forskningen om selve vurderingsprocessen sparsom, og med undtagelse af Spanger og Hvalkof's samt Rømers nylige bidrag er der ganske få undersøgelser, som kaster lys over, hvordan offentlige myndigheder og private organisationer i praksis bærer sig ad med at vurdere menneskehandledes offerstatus. De fleste studier af skønsudøvelse, begået af retlige og sociale aktører i forbindelse med menneskehandel, stammer fra USA, Storbritannien, Canada og Australien og er således fra en anden kontekst end den danske og derfor ikke direkte sammenlignelige.

Der er dog visse overordnede fællestræk på tværs af forskningen, som genfindes i undersøgelser foretaget i forskellige lande; eksempelvis vurderingsprocessens rod i udlændingeretlige spørgsmål, uoverensstemmelsen mellem skønsudøvelsen på tværs af områdets aktører samt den omskiftelige og transnationale karakter af menneskehandel. Af samme grund er foreliggende undersøgelse et bidrag til et felt, som hele tiden skifter karakter, og hvor ansvarsområder og styringslogikker konstant krydser hinanden. Det er derfor et område, hvor forskningen hele tiden er beskæftiget med at holde trit med den empiriske situation og det forskningsmæssige arbejde med karakter af *tracing relations*, som er et vilkår, når man beskæftiger sig med menneskehandel. Specialet er en videreførelse af det arbejde og en ny vinkel på, hvordan vurderingen af ofre for menneskehandel finder sted i praksis.

## 5.0 Teoretiske og analytiske redskaber

Formålet med følgende afsnit er at redegøre for det teoretiske fundament, som analysen vil være baseret på. Med fare for at foregive en kunstig adskillelse af teorien fra resten af undersøgelsen vil jeg løbende inddrage paralleller mellem teorien, min metodiske tilgang og analysen, om end på meget overordnet niveau. Mine teoretiske valg er en integreret del af hele undersøgelsen, og formålet med denne selvstændige redegørelse er således primært funderet i at skabe klarhed om begreberne, deres oprindelse samt deres anvendelse i et bredere perspektiv.

Først præsenteres de forskellige teoretiske retninger enkeltvis. Først Bruno Latours (1947-) *Aktør-Netværks Teori* (ANT) og dernæst Carol Bacchis (1948-) *policy-analyse* som grundlag for undersøgelsens tilgang til feltets aktører og spilleregler. Dernæst præsenteres samfundsjuridiske betragtninger fra en række forfattere, der har til formål at belyse den *retsoptimisme*, som kendetegner indsatsen mod menneskehandel i Danmark.

### 5.1 Latours netværksorienterede empirisme

Latours teori er meget omfattende og er ikke videnskabeligt afgrænset til retssociologien og kriminologien. Den er derimod orienteret bredere mod en lang række områder i samfundet. Derfor vil redegørelsen af ANT foregå i to dele: 1) en gennemgang af en række udvalgte begreber og deres tilblivelse og anvendelse i en bredere videnskabelig kontekst; 2) en kondensering af begrebernes betydning og anvendelse i nærværende undersøgelse i en retssociologisk kontekst.

ANT som videnskabelig tilgang opstod i kølvandet på en række videnskabelige diskussioner inden for forskellige discipliner, herunder eksempelvis antropologien, filosofien og sociologien (Jensen 2005:186). Det postmoderne opgør med en række videnskabelige paradigmers grundantagelser om, hvordan vi indsamler og strukturerer verden for at nå frem til videnskabelige erkendelser, har åbnet op for nye fortolkningsmuligheder. Herunder er ANT en empirisk baseret teori, dvs. at det er verden som praksisorienteret rum, der er målet for analyser baseret i ANT.

Som navnet antyder, er ANT orienteret imod at identificere en række aktører inden for et bestemt område, og hvordan de i foreningen gennem netværksdannelser arbejder mod produktionen af bestemte former for viden (Callon og Law 1997:169). Ofte har sådanne analyser haft videnskabelige projekter som deres udgangspunkt, den såkaldte *laboratorieforskning*, hvis formål det var at følge tilblivelsen af videnskabelige resultater i konkrete forskningsprojekter. Herunder med særlig fokus på, hvad der skulle til, for at en indledende ide kan føre til produktionen af viden (Ibid.). Pointen er

her, at viden ikke bliver til som resultat er enkelte personers arbejde, men derimod af en kombineret indsats mellem mange aktører i et netværk. En væsentlig distinktion i den forbindelse er, at det ikke kun er mennesker, som indgår i netværket, men også materielle genstande som eksempelvis laboratorieudstyr og andre former for teknologi, som også kan handle. Disse *aktanter* handler ikke, fordi de er besjælede og i stand til at handle på egen hånd, men fordi de gennem mennesker har handlingspotentiale til at opnå viden, som ellers ikke ville være tilgængelig (Latour 2005:5). Et mikroskop er eksempelvis en handlingsbærende aktant i den forstand, at det tillader forskere at studere ting, der ellers ikke er synlige for det blotte øje.

I processen mod at finde frem til videnskabelige resultater sættes der undervejs lighedstegn mellem forskellige ting som eksempelvis tid og tidsmåler, politikere og politisk praksis, forskning og artikel etc. Der skabes således lighedstegn mellem en konkret aktør/aktant og den vurderingspraksis, som det indgår i. Denne proces, hvor konkrete erfaringer og praksis bliver til mening, betegnes med begrebet *translation*, dvs. en proces hvorigennem der sker en 'oversættelse' fra en form for viden til en anden. Det er gennem translation, at det netværk, som ligger til grund for opfattelsen af et bestemt fænomen, kommer til at træde frem gennem enkeltstående aktører/aktanter, som dermed fremstår som egenhændige repræsentanter for fænomenet, som *black boxes* (Callon og Law 1997:174). En aktør/aktant kommer til at fremstå på en sådan måde, når det netværk, som de er en del af, og som konstituerer dem, gennemgår en periode af midlertidig stabilitet, dvs. en periode hvor alle dele af netværket er stabile i de roller, som de udfører i den samlede proces. En væsentlig pointe er dog, at en sådan stabilitet altid er midlertidig, og at der før eller siden vil ske en forskydning af netværket, der transformerer rollefordelingen og bringer nye aktører/aktanter i forgrunden (Ibid.).

### **5.1.1 Vurderingsprocessen som netværk**

En analytisk tilgang baseret i ANT har til formål at kortlægge forbindelser gennem konkrete empiriske analyser (Jensen 2005:191). Derfor skal begreberne nu aktiveres i den konkrete sammenhæng, som de indtager i nærværende undersøgelse, dog uden at foregribe analysen.

Vurderingsprocessen som den bredere betegnelse for offentlige myndigheder og private organisationers arbejde med at fastslå enkeltpersoners menneskehandelsstatus består af en lang række aktører. Hver har de deres egne fokusområder, hvoriblandt menneskehandel er hovedområdet eller indtager en mindre plads. De involverede aktører er i høj grad afhængige af hinanden, fordi deres bestemte fokusområder og forskellige geografiske placeringer rundt om i landet kun tillader dem at arbejde med et udsnit af vurderingsspørgsmålet. Der findes officielle retningslinjer, som fordeler

fokusområder og placeringer blandt nogle af organisationerne, men i den daglige praksis er der lige så vel tale om vurderinger og udøvelsen af faglige skøn, som ikke nødvendigvis er beskrevet i en officiel vejledning. Det er dette samlede område, der udgør netværket i empirisk forstand på tværs af Danmark, og inden for hvilket vurderingsprocessen finder sted. Det er i den forbindelse væsentligt, at der i vurderingsprocessen indgår en bred vifte af materialitet, såsom telefoner, skemaer, identitetspapirer, mobile sundhedsenheder etc., som muliggør bestemte handlinger på et område præget af en høj grad af diskretion og anonymitet, som ikke altid tillader direkte fysisk interaktion mellem mennesker. Netværket består således ikke bare af menneskelige aktører, men af aktanter med handlingspotentialer.

Den høje grad af omskiftelighed på området i form af tilbagevendende handlingsplaner, politiske prioriteringer samt ændringer i gruppen af potentielle ofre for menneskehandel er oplagte at anskue som former for translation, hvor der hele tiden skabes nye sammenhænge mellem ofre og potentielle ofre for menneskehandel og de vurderingsprocesser, hvormed man finder frem til dem. Flere vurderinger indgår heri, hvoraf nogle indtager en mere prominent plads i forgrunden af netværket og tillægges særlig betydning. De officielle identifikationssamtaler i regi af CMM er her et eksempel på en proces, som alene tillægges vurderingen af offerstatus, men som i praksis bygger på en lang række forudgående indsats for at blive mulig. Det er hensigten med anvendelsen af de analytiske redskaber fra ANT at tilgå de officielle identifikationssamtaler, som den 'black box' der gemmer på det langt mere komplicerede og forgrenede netværk af processer, som i tilsammen udgør menneskehandelsvurderingen.

## ***5.2 Vurderingsprocessen som policy***

En central dimension i indsatsen mod menneskehandel er de forskrifter, som strukturerer aktørernes arbejde. Nærmere bestemt de policy-dokumenter, der særligt påvirker de offentlige myndigheder. Fordi policy-dokumenter er så centrale i at definere, hvordan flere centrale aktører på menneskehandelsområdet skal agere, er det væsentligt at inddrage nogle nærmere overvejelser over, hvordan sådanne forskrifter bliver til, og med hvilket formål de indgår i indsatsen mod menneskehandel.

En bredt anvendelig tilgang til arbejde med policy-dokumenter er Bacchis metodisk-teoretiske indgangsvinkel 'what's the problem represented to be?' (WPR). Overordnet set omhandler WPR, at policy ikke bare foregår som en reaktion på samfundsmæssige problemer, men derimod også er med til at konstituere dem (Bacchi 2009:2). Sådanne implicite grundantagelser er en nødvendig del af



tilblivelsen af policy snarere end et forsøg på misrepræsentation eller manipulation; de må så at sige allerede indeholde definitionen af et problem, før de kan diktere, hvordan problemet løses. Målet med WPR er at nå frem til en dybere forståelse af, hvad der går forud for policy, dvs. hvad der på forhånd skal være sandt, og ydermere hvad der er vigtigst. De antagelser, der ligger til baggrund for policy, er nemlig sjældent ligeværdige. Der eksisterer et bestemt hierarki, inden for hvilket baggrundsantagelser rangordnes (Bacchi 2009:9).

I forbindelse med nærværende undersøgelser kan WPR anvendes til at dissekere de policy-dokumenter, som er relateret til indsatsen mod menneskehandel og til at diskutere, hvordan deres forskrifter påvirker det bredere arbejde med at finde frem til og vurdere ofre og potentielle ofres status som menneskehandlede. Som tidligere nævnt er handlingsplanen til bekæmpelse af menneskehandel det centrale dokument i den forbindelse, men der eksisterer derudover en række policy-dokumenter hos de enkelte myndigheder, hvori indsatsen mod menneskehandel også indgår. Formålet er således ikke bare at finde frem til grundantagelserne i ét enkelt dokument, men i hele den underskov af policy-dokumenter der udgør rammen for indsatsen mod menneskehandel i tråd med den netværksbaserede analysetilgang, som anvendes ved inddragelsen af ANT.

### **5.3 Retsoptimisme**

Som endeligt teoretisk værktøj inddrager jeg teoretiseringer over retten og rettens organiserende indvirkning på samfundet i form af *retsoptimistiske teorier*, som generelt er kendetegnet ved, at de tillægger retten og herunder lovgivning en fremtrædende plads i at forklare samfundets indretning og befolkningens adfærd (Dalberg-Larsen 2005:80). Hermed ikke forstået at nærværende undersøgelse er baseret på en retsoptimistisk fortolkning af indsatsen mod menneskehandel, men snarere at der i det empiriske materiale findes udsagn, som tillægger retten en fremtrædende rolle, dvs. at der i undersøgelsens materiale optræder retsoptimistiske synspunkter, som det er væsentligt at strukturere teoretisk.

Der skelnes i litteraturen mellem forskellige former for retsoptimisme, som ikke alle vil blive dybdegående præsenteret her. Den form for retsoptimistisk tænkning, som er særligt anvendelig i denne undersøgelse, har at gøre med rettens virkning som en teknisk problemstilling inden for retten selv. Retten er i en sådan fortolkning ikke automatisk virkningsfuld, og der eksisterer en række barrierer for, at regler og love kan efterleves efter hensigten. Løsningerne på sådanne problemer ligger dog altid inden for rettens område, og i praksis kan man med retten levere løsninger på næsten et hvilket som helst problem. Det handler blot om at reformere og justere lovgivningen og retsreglerne

på den korrekte måde (Dalberg-Larsen 2005:81). Sådanne syn på rettens virkning er til stede i flere af de officielle policy-dokumenter på menneskehandelsområdet, herunder den seneste handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, hvor en ny paragraf i straffeloven tillægges et stort virkningspotentiale for, at flere sager om menneskehandel til tvangsarbejde fører til dom (Transportministeriet 2022:18).

#### **5.4 En retssociologisk tilgang**

Til at begynde med er det nødvendigt at beskrive min tilgang til specialet nærmere. Det vil sige den overordnede tilgang til hele undersøgelsens forløb, som har struktureret både mit empiriske feltarbejde og mine analytiske konklusioner gennem hele processen. Det område, jeg beskæftiger mig med, befinder sig i krydsfeltet mellem dagliglivets praksis for en bestemt gruppe af udsatte borgere og en rettighedsgivende praksis befolket af fagprofessionelle i NGO'er og offentlige myndigheder, som fortolker love og de udsattes fortællinger og tildeler rettigheder efter vurdering. Denne proces er så uløseligt forbundet med menneskehandel som defineret kategori i dansk lovgivning, at jeg i den sammenhæng vil karakterisere nærværende undersøgelse som en *retssociologisk* undersøgelse, der har interaktionen mellem udsatte borgere og et bredere rettighedsgivende system som sit genstandsfelt.

Danmark har i skrivende stund ikke en selvstændig uddannelse i retssociologi, og mit eget felt, kriminologien, er således beskæftiget med at rumme retssociologiske perspektiver blandt mange andre, ligesom flere andre fag blandt social- og samfundsvidenskaberne i Danmark kan begive sig ud i retssociologiske analyser. Fordi så mange forskellige discipliner beskæftiger sig med retssociologiske problemstillinger, vil jeg indkredse nogle af undersøgelsens centrale begreber og koncepter lidt nærmere, så der er klarhed om, hvad der menes, når jeg bringer dem i anvendelse. Herunder skal der knyttes et par kommentarer til de elementer, som udgør diskussionen af retsstilling i undersøgelsen. Populært anskuet fremstilles retsstilling nogle gange som en mekanisk proces, hvor der på den ene side udføres en handling af en person eller gruppe af personer, og på den anden side er en statsfastlagt lov, der enten tildeler en rettighed eller udmåler en straf. Retsstillingen skulle så bestå af en vurdering, hvor en fagprofessionel jurist foretager en vurdering på tværs af handling og lov ved at identificere handlingen, som loven definerer den sort på hvidt.

Det er imidlertid en bredere forståelse af retsstilling, som jeg her anvender. Heri er det officielle juridiske regelkompleks stadig gældende, men eksisterer side om side med en række andre faktorer, som i praksis regulerer retsstillingen. Da der endvidere er tale om retsstilling for en bestemt gruppe

af mennesker, som er underlagt nogle særlige omstændigheder, er der desuden tale om et kontekstuel retsbegreb, hvor retsstillingen eksisterer for nogen og er konstrueret af nogen, dvs. at den formelle ret tilskrives en transformativ karakter (Hayes 2018:246). I undersøgelsen af ofre for menneskehandels retsstilling kan det være meningsfuldt at diskutere retten, som den tager sig ud i officielle retskilder som en dimension af fænomenet orienteret mod *law-in-books*, der eksisterer side om side med en vanskeligere bestemmelig *law-in-action*, dvs. et parallelt system af socialt definerede regler og sanktioner, som flyder sammen med det officielle regelsystem og i nogle tilfælde står i et konfliktfyldt modsætningsforhold til det (Ibid.). Det er særligt under omstændigheder, hvor personer lever i en form for parallelt socialt miljø, at retstilstanden i høj grad kan være baseret på sædvaneret. Dette bredere retsperspektiv tillader en mere nuanceret analyse af, hvad der er på spil for de involverede aktører i undersøgelsen og placerer retstilstanden som et element i en form for *law-in-action*.

Derudover er undersøgelsen orienteret mod den del af den levende ret, som praktiseres af fagprofessionelle jurister, politifolk, læger og socialfaglige medarbejdere. De befinder sig i kraft af deres faglighed i forskellige positioner, hvorfra de kan udøve indflydelse på ofre for menneskehandels retsstilling på baggrund af divergerende forståelser af fænomenet. De organisationer, som de fagprofessionelle færdes i, er i den forstand forlængede versioner af deres medarbejdere og står som institutionelle aktører i behandling af ofre for menneskehandels retsstilling (Hammerslev & Madsen 2021:15). De opgaver, som varetages af organisationerne, forudsætter en bestemt faglig logik, som skaber kimen til forskellige fortolkninger i mødet med ofre og potentielle ofre for menneskehandel. Dermed ikke sagt at de fagprofessionelle handler fuldstændig vilkårligt og ligger i åben konflikt med hinanden. Der er fælles regler og samarbejder på tværs af organisationerne, som modererer identifikationsarbejdet efter fælles standarder, herunder de tilbagevendende handlingsplaner til bekæmpelse af menneskehandel. Pointen med at tillægge de forskellige fagprofessionelle særlig analytisk vægt er imidlertid, at tilstedeværelsen af officielle retningslinjer i hele processen ikke garanterer en absolut harmonisk praksis mellem alle parter. Der er så at sige mere på spil, også fordi flere af organisationerne har identifikationen af ofre for menneskehandel som en mindre del af et større netværk af opgaver, som ikke nødvendigvis er udtænkt specifikt med identifikation af ofre for menneskehandel for øje. Der er således en masse fagligt tankegods, som praktiseres på tværs af fagligheder og organisationer, som i forening spiller en afgørende rolle for retsstillingen blandt ofre for menneskehandel, og som derfor bliver et interessant retssociologisk perspektiv for undersøgelsen.

### ***5.5 En sammenhængende analyse***

Det er teoriernes rolle at være et værktøj til organisering af undersøgelsens empiriske fund, som kan danne sammenhænge og skabe overblik. Uden nogen form for organiserende principper forfalder det empiriske materiale til at være en usammenhængende række historier, som måske er spændende, men som ikke kan lede til nogen former for ny viden. Det er teoriens rolle som organiserende faktor i en ellers induktiv undersøgelse, som er det bærende element, snarere end en deduktiv tilgang hvor teorierne efterprøves eksperimentelt for at fastslå deres sandhedsværdi.

Selvom hver teori er præsenteret enkeltvis i foregående afsnit, er det hensigten, at deres analytiske anvendelse bliver mere organisk og samstemmende. I praksis overlapper flere af teorierne i deres forklaringskraft og bør derfor anvendes til at belyse forskellige dimensioner af det empiriske materiale. Her er ANT det mest gennemgribende analytiske værktøj, som vil være gennemgående i karakteriseringen af vurderingsprocessen som et netværk. WPR-tilgangen til policy-dokumenter samt den retsoptimistiske vinkel skal i den forbindelse forstås som supplerende perspektiver, der på bestemte dele af materialet kan bidrage med en dybere indsigt.

## **6.0 Metodisk tilgang og materialeoversigt**

I de følgende afsnit vil jeg præsentere den samfundsjuridiske metode som grundlag for specialets inddragelse, brug af udsagn fra en række informanter, samt skriftlige kilder. Den samfundsjuridiske metode er valgt, fordi problemfeltet indeholder en uomgængelig retlig dimension i myndighedernes og domstolenes sagsbehandling, herunder vurderingen af status som offer for menneskehandel. Samtidig er der andre faktorer på spil blandt nogle af feltets aktører, som, til trods for at de arbejder inden for rammerne af et bestemt lovgrundlag, har en anden karakter end de offentlige myndigheders lovformelige arbejde.

Her kan den samfundsjuridiske metode bruges til at inddrage og behandle traditionelle retskilder samt kilder, der belyser hvordan retten står i forhold til konkrete hverdagspraksisser i det bredere samfund (Hammerslev & Nielsen 2020:308). Specialet bygger således på en række kvalitative interviews med i alt 13 informanter fra en række offentlige myndigheder og private organisationer.

### ***6.1 Informanter***

Specialets empiri er tilvejebragt gennem et kvalitativt feltarbejde, hvor jeg med engangsinterviews indsamlede oplysninger fra informanter forskellige steder i Danmark. Specialets 13 informanter fordelte sig på i alt otte engangsinterviews, hvoraf fem interviews fandt sted med deltagelse af to informanter, mens de tre resterende havde deltagelse af én informant. Rækken af interviews med deltagelse af to informanter indebar altid, at informanterne var fra samme organisation og i flere tilfælde arbejdede tæt sammen i deres daglige arbejde. Selvom disse interviews således i praksis bestod af en gruppe af informanter, var de i alle tilfælde ligesindede fagprofessionelle og blev udspurgt gennem en række spørgsmål fra mig i rollen som interviewer. Gruppernes homogene sammensætning kombineret med en mere direkte spørgestil mellem interviewer og informant giver således karakter af et mere traditionelt forskningsinterview frem for et fokusgruppeinterview, selvom der var flere informanter til stede (Åkerström & Wästerfors 2018:142). Informanterne kunne ganske vist supplere hinandens udsagn, men det var deres individuelle svar og ikke svar, der blev til i den modererede sociale interaktion mellem dem, som er det bærende for hvert interview.

Selvom alle specialets informanter beskæftiger sig med vurderinger af menneskehandel, er der væsentlig forskel på deres konkrete arbejde og de beføjelser og muligheder, som de hver især har til at indsamle oplysninger og træffe afgørelser. Flere af informanterne er således fra offentlige myndigheder, som har nogle klart definerede arbejdsområder og målsætninger i deres arbejde med

menneskehandel, mens informanter fra private organisationer opererer på en anden måde og med andre målsætninger. Informanterne varierer således i deres udgangspunkter for at foretage vurderinger af menneskehandel, herunder hvor længe de har beskæftiget sig med problemstillingen og deres indsigt og erfaring på området. Formålet med denne brede inddragelse af informanter er at belyse vurderingssituationen fra flere perspektiver samt fra flere steder i landet. Fordi det opsøgende arbejde omkring menneskehandel er forankret i opsøgende arbejde organiseret på regionalt niveau, er det væsentligt for en overordnet analytisk tilgang at inddrage perspektiver fra så mange af de involverede aktører som muligt. På den måde bliver præsentationen af vurderinger af ofre for menneskehandel som daglig praksis mere nuanceret.

Selvom jeg har førstehåndserfaringer fra et forholdsvis bredt udsnit af de aktører, som beskæftiger sig med vurderinger af menneskehandel i Danmark, så er dækningen ikke total. Der er flere relevante aktører på landsplan, end jeg har haft mulighed for at interviewe. Undersøgelsens resultater er således ikke generaliserbare i kvantificerbar forstand, dvs. at de ikke er et udtryk for 'den sande vurderingspraksis på menneskehandelsområdet', som kan overføres mellem organisationer og projiceres ud i fremtiden. Selvom kvalitative undersøgelser ofte ikke foretages med en hensigt om generaliserbarhed, kan nærværende undersøgelse godt karakteriseres som havende analytisk generaliserbarhed, fordi der gennem dybdegående interviews er fremskaffet informationer med en høj detaljerighed på tværs af feltet (Neergaard 2007:51). Det væsentlige ved nærværende undersøgelse er netop, at indsatsen mod menneskehandel i Danmark netop ikke foregår efter en komplet standardiseret proces, hvorfra man kan udlede den generaliserbare praksis. Derimod er området præget af stadigt skiftende omstændigheder, og det er denne multiplicitet, som er den grundlæggende metodiske forudsætning i arbejdet med den kvalitative del af materialet.

## ***6.2 Indgang til feltet***

I lighed med andre undersøgelser inden for retssociologien og kriminologien beskæftiger jeg mig med et problemfelt, som er præget af konflikter. De aktører, som jeg ved specialets begyndelse ønskede at inddrage som informanter, er alle kendetegnet ved, at de varetager følsomme sagsforløb i relation til identifikationen af ofre og potentielle ofre for menneskehandel. Det stod derfor klart fra begyndelsen, at de ikke nødvendigvis havde en interesse i at dele informationer om vurderingsprocessen med mig pga. hensynet til beskyttelsen af deres brugere samt fortroligheden i deres sagsbehandling.

I den forbindelse gjorde jeg brug af relationen til den uafhængige juridiske tænketank Justitia, som jeg har et specialesamarbejde med, samt mit praktikforløb i samme organisationen i 2021, hvor jeg i forbindelse med et andet projekt indledte en forundersøgelse som optakt til mit speciale. Dette forarbejde bestod i at møde repræsentanter fra relevante aktører på menneskehandelsområdet og i den forbindelse interviewe dem om deres arbejde i bred forstand. Jeg havde ikke på daværende tidspunkt specialets nuværende problemformulering at gå ud fra, men kunne indsamle oplysninger af mere generel karakter i forbindelse med kortlægningen af ofre for menneskehandel som udsat gruppe. Indsigterne fra det feltarbejde indgik i mine forberedelser til specialet og gav mig mulighed for at senere at vende tilbage til feltet.

En anden dimension af det indledende arbejde under praktikforløbet var den troværdighed, som jeg har været i stand til at gøre brug af i forbindelse med min tilknytning til Justitia. Jeg har opbygget relationer til flere af specialets informanter under min praktikperiode, og Justitia har stået som medafsender på min specialebeskrivelse, som ved undersøgelsens begyndelse blev sendt ud til en række potentielle informanter. Aktørerne på området værner meget stærkt om deres informationer, og de private organisationer – som eksempelvis sundhedstilbuddet for bl.a. migranter – værner om anonymiteten for de brugere, som modtager hjælp hos dem og kommer i deres lokaler. Der er således tale om et for omverdenen lukket felt, som har et skærpet forhold til delingen af oplysninger om deres arbejde. Store dele af feltarbejdet har således også haft til formål at opbygge min personlige troværdighed som en, man kan stole på, ligeså vel som informanterne er blevet givet en række garantier om brugen af deres oplysninger samt muligheden for at gennemgå deres bidrag til specialet.

### ***6.3 Afvikling af interviews***

Alle de interviews, som indgår i undersøgelsen, blev afviklet over en periode på ca. tre måneder i foråret 2022, efter at den indledende henvendelse blev udsendt. Alle interviews havde udgangspunkt i en semistruktureret tilgang, og forud for hvert interview udarbejdede jeg en interviewguide med en række overordnede spørgsmål struktureret efter en række temaer. Herunder hørte eksempelvis spørgsmål til formålet med den pågældende organisations arbejde med ofre for menneskehandel, deres historik, samt – i de offentlige myndigheders tilfælde – deres forpligtigelser og position i forvaltningen. Fordi informanterne repræsenterede vidt forskellige organisationer, har det ikke været aktuelt at anvende en standardiseret interviewtilgang, hvor alle informanter bliver stillet de samme spørgsmål. Derimod har jeg haft til hensigt at finde frem til specifikke oplysninger om hver enkelt organisation ved at stille specifikke spørgsmål, der ikke ville give mening i andre sammenhænge. I

tråd hermed var jeg begrænset af den viden, jeg havde før afviklingen af hvert interview, og ved at anvende en semistruktureret tilgang kunne jeg således tilføje nye spørgsmål under selve interviewsituationen for at afsøge interessante perspektiver, som jeg ikke på forhånd havde kendskab til. Alle interviews blev desuden afholdt fysisk, ved at jeg opsøgte informanterne efter forudgående aftale på deres arbejdssteder rundt om i Danmark. Denne tilgang var forbundet med flere omkostninger og lang rejsetid for noget, som i praksis kunne afvikles online. Til gengæld tillod det at indsamle og opbevare alle de afviklede interviews via diktafon og i samme format, hvilket gjorde den efterfølgende proces med transskribering af hvert interview mere overskuelig. Samtidig bidrog afviklingen af hvert interview fysisk til en mere spontan kommunikation mellem mig selv og mine informanter, samtidig med at jeg fik mulighed for at se de lokaler, hvori organisationerne holdt til.

#### ***6.4 Etiske overvejelser***

Gennem hele undersøgelsen er jeg blevet konfronteret med en række etiske spørgsmål, både under indsamlingen af det empiriske materiale og i nærværende skriftlige fremstilling af selvsamme materiale. Herunder er der specifikt tale om overvejelser, der har at gøre med beskyttelsen af mine informanters personlige oplysninger samt en sandfærdig fremstilling af deres udtalelser. Alle informanter har med en uges betænkningstid haft mulighed for at gennemgå direkte citerede passager fra de dele af de interviews, som de medvirker i, og som fremgår i analysen. På den måde har jeg tilstræbt transparens gennem alle undersøgelsens faser. I den forbindelse har en af informanterne ønsket anonymisering af sin organisation, som derfor benævnes 'Sundhedstilbud for bl.a. migranter' som pseudonym.

Da jeg via mit feltarbejde har søgt indsigt i et område, hvor fagpersonerne beskæftiger sig med en sårbar gruppe af mennesker, er det væsentligt at reflektere grundigt over, hvordan deres oplysninger beskyttes. Selvom jeg ikke har interviewet ofre for menneskehandel direkte, er der i flere af interviewene med fagpersoner beretninger om specifikke sager omhandlende ofre og potentielle ofre. I sådanne beretninger nævnes der dog på intet tidspunkt navne på de involverede personer, samtidig med at beretningen gives i generaliseret form i forbindelse med en beskrivelse af interviewpersonernes vurderingspraksisser. Hertil kommer, at oplysninger om specifikke sager hos de involverede organisationer ikke er offentligt tilgængelige, og at navne indeholdt i deres sagsakter kan være fabrikerede af de omtalte personer selv for at beskytte deres egen identitet. I nærværende undersøgelse vurderes det således som usandsynligt, at ofre for menneskehandel kan identificeres af andre end de fagpersoner, som har direkte kendskab til sagerne.



For interviewpersonerne selv er spørgsmålet om beskyttelse af personlige oplysninger af en anden karakter. De varetager alle specifikke arbejdsopgaver i offentlige myndigheder og private organisationer, og deres arbejdsbeskrivelser er offentligt tilgængelige. Derudover er det af analytisk relevans for nærværende undersøgelse, hvilken aktør der er tale om, når jeg præsenterer det empiriske materiale. Det er dog ikke analytisk relevant, hvilken navngiven person jeg har talt med, da deres arbejdsopgaver ikke er et privat anliggende og således også kunne varetages af andre. Derfor udelader jeg i analysen informanternes navne, men bibeholder deres tilknytning, dvs. at de organisationer, som de repræsenterer, vil blive omtalt ved navn. Der er således ikke tale om komplet anonymisering, men nærmere bestemt en form for pseudonymisering, der tilslører informanternes identiteter uden dog at gøre dem fuldstændig umulige at identificere (Bengtsson & Mølholt 2020:195). Det er således sandsynligt, at andre personer, som færdes inden for området, vil kunne gætte sig frem til, hvem citaterne stammer fra. Kombineret med informanternes mulighed for at gennemgå egne citater, samt deres inddragelse som repræsentanter for organisationer, der har deres virke i offentligheden, er det dog usandsynligt, at der vil være negative personlige omkostninger for informanterne forbundet med deres udtalelser til nærværende undersøgelse.

## 7.0 Analyse

I de følgende afsnit vil jeg udfolde undersøgelsens analyse med udgangspunkt i, hvordan offentlige myndigheder og private organisationer forholder sig til vurderingen af menneskehandel, samt de utilsigtede virkninger, som kan afstedkommes af de involverede aktørers forskelligartede vurderingspraksisser. Som følge af min induktive tilgang til undersøgelsens empiri vil analysen være struktureret med udgangspunkt i de forskellige led, som den dybere vurderingsproces indeholder. I første del behandler jeg første kontakt, hvor potentielle ofre for menneskehandel møder, eller bliver mødt af, en eller flere vurderingssituationer, der tjener som en dybere vurderingsproces indlejret i den officielle identifikation, og som er præget af gråzonearbejde og begrænset adgang til oplysninger. I anden del behandles vurderinger relateret til informationsdelingen mellem feltets aktører og de sammenkoblinger, der skabes mellem vurderingssituationer. I del tre diskuteres de utilsigtede virkninger af den dybere vurderingsproces særskilt med inddragelse af elementer, der ligger i forlængelse af de foregående afsnit, samt migrationsspørgsmålets centrale betydning. Til slut sammenfattes de tre dele i en samlet konklusion.

### *7.1 Del 1: Vurderinger i grænselandet mellem kompetencer og målsætninger*

Den empiriske skildring af, hvornår potentielle ofre for menneskehandel første gang møder en aktør med mulighed for at foretage en vurdering af menneskehandelsspørgsmålet, er vanskeligt at fastslå med absolut nøjagtighed. Ofte er der tale om en mere diffus sammensætning af personlige møder, tip fra samarbejdspartnere, observationer på gadeplan etc., som udgør mulige versioner af det første møde. Hændelserne falder ikke nødvendigvis i nogen bestemt rækkefølge, og snitfladerne mellem aktører kan betyde, at det første møde med henblik på at afdække, om der kan være tale om menneskehandel, i nogle tilfælde sker efter en længere periode. Med de forhold in mente fastholdes det første møde med uidentificerede personer som en generel betragtning, der danner fundamentet for resten af vurderingsprocessen.

#### **7.1.1 En vurderingssituation i periferien**

Den faglige vurdering bag tildelingen af status som potentielt offer for menneskehandel falder inden for rammerne af nogle bestemte kompetencer, dvs. under nogle konkrete omstændigheder hvor en bestemt form for faglig viden praktiseres. Sådanne omstændigheder er ofte forbundet med specifikke faglige målsætninger, som styrer vurderingerne i bestemte retninger, eksempelvis mod tildelingen af

en lægefagligt begrundet sundhedsydelse. Det er således ikke garanteret, at det første møde med potentiale for at afdække informationer relateret til menneskehandel finder sted af præcis den grund; andre forhold er på spil: "(...) *det er de færreste organisationer der har det her som deres primære målgruppe.*" (CMM, s. 9). En repræsentant fra et sundhedstilbud, som tilbyder anonym behandling af bl.a. migranter, beskriver forholdene omkring organisationens arbejde med menneskehandel således:

*"Jamen vi ser jo ... det er jo ikke vores blik ... vi tænker ikke nødvendigvis ... jo det gør jeg så ... tænker menneskehandel hvad er det for nogen mennesker der kommer hvad er det de fejler og hvordan ka' vi hjælpe dem? Og det der med at de er udnyttet er noget der viser sig ... men det er jo ikke vore primære fokus. Så det er svært at sige ik'."*  
(Sundhedstilbud for bl.a. migranter, s. 8).

Her er der tale om en faglig skønsudøvelse, eller et bestemt blik, der er kendetegnet ved et fokus på organisationens primære ydelser i form af sundhedshjælp. Spørgsmålet om menneskehandel er i den forstand sekundært og optræder som en form for potentiel udnyttelse, dvs. på et andet abstraktionsniveau, hvor der kan være en generel mistanke, men ikke nødvendigvis en mistanke om menneskehandel som bestemt form for udnyttelse. Vurderingen har også et tidsmæssigt perspektiv i den forstand, at mistanken om udnyttelse ikke falder med det samme, men 'viser sig' over en periode. Informanten påpeger desuden at:

*"Altså der er jo sådan et hvis man sidder som læge og finder ud af jamen det her menneske er udnyttet på en eller anden byggeplads ... hva' ska' vi gøre ved det? ... Hva' er vores opgave hva' er vores mandat? Og det er bare ... vi ka' jo ikke gøre en hujende fis vel? Ska' jeg ringe til politiet eller hva'? Hva' ska' jeg gøre ved det?"*  
(Sundhedstilbud for bl.a. migranter, s. 9).

Flere forskellige overvejelser bringes i spil her. Dels overvejelser om selve grundlaget for mistanken om udnyttelse og dels handlingsrummet for den videre indsats på baggrund af mistanken. Det faglige skøn spiller en central rolle her, fordi det bliver anlagt på nogle forhold, som ligger uden for organisationens primære fokusområde. Vurderingen af det konkrete sundhedsfaglige problem, som patienten kommer med, bliver således genstand for en potentiel sekundær mistanke om

menneskehandel. Problemet her er ikke kun et spørgsmål om, at de faglige kompetencer til at vurdere, om der er tale om menneskehandel, ikke nødvendigvis er til stede, men også hvilke formålsrettede kompetencer, organisationen har til at håndtere problemet. I dette tilfælde er der tale om sundhedsfaglige kompetencer, som bliver genstand for en kombineret vurdering, hvor patienten ikke kun er et potentielt offer i abstrakt forstand, men et potentielt offer i bestemt forstand: *"(...) det kan sagtens være at lægerne spørger ind til noget men ... men der er altså på et eller andet punkt ikke rum til det"* (Ibid.). De sundhedsfaglige skøn, som organisationen har som sit primære område, flyder på den måde sammen med spørgsmålet om menneskehandel på en måde, der har kendetegn af en snitfladeproblematik, og på et område, hvor organisationens personale skal vurdere et spørgsmål, der ligger på grænsen af deres vurderingspraksis.

Selvom sundhedstilbuddet ikke officielt spiller en rolle i vurderingen af menneskehandel, kan personalet som følge af deres skønsudøvelse i periferien af problemstillingen fatte mistanke; en mistanke som kan danne baggrund for en videre indsats. Derudover anvender organisationen nogle bestemte fremgangsmåder i dens arbejdspraksis, som har rod i nogle bestemte styringsrationaler. Herunder indtræder en række aktører og materielle aktanter, som spiller væsentlige roller i tilvejebringelsen af informationer i vurderingssituationen. Informanten fra sundhedstilbuddet for bl.a. migranter beskriver forskellige elementer i processen:

*"Jamen det er nogen som kender nogen og nogen har sagt de gerne vil tilbyde hjælp og ... ligesom læger og sygeplejersker og alt muligt andet det er folk der også tilbyder hjælp og så bliver man frivillig (...)"* (Sundhedstilbud for bl.a. migranter, s. 19).

*"(...) Det er jeg ringer fra [sundhedstilbuddet] har du tid til at tolke? That's it. Så er der så nogen som kender hinanden hist og pist og ... men ellers så er det jo anonymt."* (Sundhedstilbud for bl.a. migranter, s. 20).

Rammerne for behandlingen af oplysninger og den faglige skønsudøvelse i mødet med organisationens brugere er således primært indlejret i systemer af frivillighed, hvor relationerne til personalet spiller en stor rolle. Snarere end ud fra en fast tilknytning i form af formelle ansættelser trækker organisationen på hjælp udefra til at udføre deres faglige målsætning om sundhedsbehandling kombineret med en høj grad af anonymisering i relation til brugernes identiteter. Det faglige arbejde, som organisationen praktiserer, er i den forstand ikke afgrænset inden for rammerne af den fysiske

klinik og de tilstedeværende ansatte, men af et langt bredere netværk af læger, sygeplejersker, tolke etc., som tilbyder deres ydelser uden at være fysisk til stede under selve konsultationen. Kontakten medieres via telefon, både mellem tolkene og patienterne, men også mellem fagpersonalet på stedet, og de frivillige hænder udefra. På den måde bliver netværket af aktører udvidet gennem telefoner og anden teknologi som handlingsbærende aktanter – handlingsbærende i den forstand at det faglige mål om anonymiseret sundhedsbehandling ikke kan udføres uden den langdistancekommunikation, som eksempelvis telefoner muliggør. Sundhedsklinikken er således i sig selv sammensat af flere forskellige vurderingsled, hvori menneskehandel optræder som en grænseproblematik.

Grænsefladeorganisationer, der ikke har vurderingen af menneskehandel som deres primære formål, men stadig kan komme i berøring hermed, befinder sig i en særlig position som potentiel kontaktflade til ofre for menneskehandel. Deres behandling af menneskehandelsproblematikken kan ved første øjekast fremstå vilkårlig og som en sidebemærkning til organisationens primære målsætninger. Det er dog nærmere tilfældet, at vurderingen af, om der kan være tale om menneskehandel, inkorporeres under de målsætninger, som er organisations primære: sundhedsydelser til bl.a. migranter i sundhedstilbuddets tilfælde. Vidensniveauet hos den enkelte medarbejder eller frivillige i mødet med en uidentificeret person kan variere, men den faglige praksis er ikke vilkårlig. Tværtimod er den formålsrettet mod nogle meget bestemte mål, og det er netop af den grund, at de faglige skøn, der udøves, vanskeligt kan rumme spørgsmål om menneskehandel eller mistanke om menneskehandel, fordi den selekterer ud fra bestemte oplysninger.

Menneskehandel som et perifert problem inden for en bredere vurderingskontekst genfindes hos flere af informanterne. En repræsentant fra Arbejdstilsynet beskriver, hvordan menneskehandel som særskilt problem bliver anskuet i organisationen:

*”(...) fordi i virkeligheden har vi jo kun en meget meget lille rolle ... fordi vi kigger på arbejdsmiljø og vi kigger på om de udenlandske virksomheder som midlertidigt arbejder i Danmark har anmeldt sig i registreret for udenlandske tjenesteydelser ... også det ... ja det hedder RUT i forkortelse. Det er ligesom de to opgaver vi har.”*  
(Arbejdstilsynet, s. 1).

Arbejdet med vurderinger af potentiel menneskehandel i regi af Arbejdstilsynet er således i stil med sundhedstilbuddet underlagt sine egne styringsrationaler, som afgør de formelle rammer for tilsynets arbejde såvel som rangeringen af menneskehandelsspørgsmålet blandt de mange andre opgaver, som

organisationen varetager. I den nye handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025 tilskrives Arbejdstilsynet en mere fremtrædende rolle i indsatsen mod menneskehandel til tvangsarbejde, som dog i den nuværende vurderingspraksis ikke er fulgt af udvidede beføjelser i adgangen til informationer i forbindelse med kontrolbesøg. Menneskehandel er så at sige fortsat en perifer dimension af Arbejdstilsynets overordnede vurderingspraksis og er af samme grund vanskeligere for myndigheden at forholde sig til. Vurderingsarbejdet relateret til menneskehandel får således et selvstændigt præg og forsøges integreret i den eksisterende praksis:

*”(...) har taget udgangspunkt i CMM’s indikatorer men så har vi ligesom alle de ting som CMM ku’ være interesserede i men som vi ikke må spørge om. Det har vi selvfølgelig sorteret fra og så har vi til gengæld lagt noget ind af det som vi ka’ konstatere. Det ku’ være at de at de sover i et baglokale hvis man har en eller anden restaurant og de sover i et baglokale eller i kælderen eller et eller andet som vi enten får og vide fordi de siger det til os eller fordi vi kommer forbi i forbindelse med tilsynet og så konstaterer det.” (Arbejdstilsynet, s. 5).*

Spørgsmålet om håndteringen af menneskehandelsvurderinger i regi af Arbejdstilsynet er således et spørgsmål om, hvordan de problemdefinitioner, som er at finde i den samlede handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, oversættes til at passe ind i Arbejdstilsynets eksisterende arbejdspraksis. I den proces situeres vurderingen af menneskehandel i en ny form for policy, hvor den ikke længere er det primære fokus i sig selv, men en sideproblematik til arbejdsmiljø og registrering af udenlandske virksomheder. Denne særlige ramme påvirker også den konkrete vurderingssituation, fordi Arbejdstilsynet ikke har de samme muligheder for at tilgå informationer som andre aktører på området:

*”Altså vi ka’ kun spørge ind til ting som vedrører ... arbejdsmiljø eller deres ... eller den udenlandske virksomheds anmeldelse i det her register. Så vi ka’ ikke spørge ind til ... i hvert fald ikke som det er lige nu ... hvor folk bor eller hvordan de bliver transporteret fra der hvor de bor til arbejdet eller hvordan de er kommet til Danmark eller hvad de får i løn eller ... altså så der er en hel masse ting som det har vi ikke hjemmel til og spørge om så det må ikke fremgå at vi ka’ spørge om sådan nogen ting.*

*Så det er sådan mere at den tekst der står matcher virkeligheden ... set med vores øjne ik'.*" (Arbejdstilsynet, s. 4).

Praksis omkring vurderingen af, om personer potentielt kan være menneskehandlede med henblik på en yderligere indsats, vil således udføres på et begrænset grundlag i periferien af andre og for organisationen mere centrale problemstillinger. Arbejdstilsynets arbejde omkring vurderinger af menneskehandel er ikke kun underlagt hjemmel for, hvad organisationen selv må søge at afdække, men også hvad de tilfældigvis eller under initiativ fra andre bliver gjort opmærksomme på under deres kontrolbesøg:

*"Jamen vi må ... alt ka' jo tolkes på ik' men altså vi må jo indsamle alle de oplysninger vi har brug for til vores sagsbehandling ... og ... og ... så vi må ikke ... vi må ikke spørge om fx om løn eller om de betaler moms eller om de betaler skat eller ... hvor mange timer de arbejder eller sådan noget for det er ikke noget vi skal bruge til vores sagsbehandling ... men hvis de fortæller os det så må vi jo gerne høre det altså ... man kan jo ikke lukke sine ører ... og hvis de så siger at de får ... en klassisk situation ku' jo være at de siger at de får en kuvert med nogen kontanter hver 14. dag ... og så må vi jo gerne sige til Skat at vi har fået oplyst at lønnen udleveres i en kuvert med ... med kontanter."* (Arbejdstilsynet, s. 10).

Væsentlige oplysninger til brug i vurderingen af menneskehandel er således i regi af Arbejdstilsynet ikke kun afhængig af myndigheden selv, men af de personer de møder og deres villighed til uopfordret at videregive oplysninger om deres arbejds- og levetilstand. Sådanne oplysninger kan som beskrevet være med til at ændre vurderingssituationen og afstedkomme en mistanke og en yderligere reaktion. Som beskrevet tidligere er det dog ikke givet, at udsatte personer, herunder ofre for menneskehandel, vil være tilbøjelige til at videregive sådanne oplysninger. Dels fordi det kan være til umiddelbar fare for dem selv, og dels fordi det på den lange bane kan føre til udvisning af Danmark og yderligere sanktioner for ulovligt arbejde.

Kompetencerne til kun at måtte udspørge sig om bestemte oplysninger frem for andre – og også afhængigheden af at opnå de for menneskehandelsvurderingen relevante oplysninger på initiativ fra det potentielle offer – skaber et stort potentiale for vilkårlige vurderingssituationer, hvor spørgsmålet om menneskehandel ikke bliver tilstrækkeligt undersøgt. Selvom det ikke er Arbejdstilsynets

primære rolle at forholde sig til menneskehandel, så har de brede handlemuligheder ift. at bede om assistance fra andre myndigheder, hvis der vel at mærke foreligger en mistanke om menneskehandel. De vurderinger, som mistanken hviler på, er væsentlige, ikke fordi de i sig selv afgør menneskehandelsspørgsmålet, men fordi de danner baggrund for en beslutning om at handle og videregive oplysninger til relevant tredjepart eller undlade at gøre det.

### 7.1.2 Selektive vurderingsrationaler og 'det idealtypiske offer'

Vurderingen af menneskehandel er i periferien blandt flere af aktørerne i deres daglige arbejde som følge af deres bredere arbejdsområder, samt deres afgrænsede muligheder for at indsamle informationer af relevans for menneskehandelsvurderingen. I den anden ende af spektret findes de vurderinger, som er målrettet menneskehandel, og hvor aktørerne gennem en længere periode har specialiseret sig i at vurdere menneskehandelsspørgsmålet inden for en bestemt ramme. Denne ekspertise er fokuseret, og vurderinger baseret på faglige skøn inden for en sådan ramme selekterer i høj grad for bestemte scenarier og idealtypiske forestillinger om, hvem 'det potentielle offer for menneskehandel' er. Sådanne forestillinger bygger på en række karakteristika, som antages at have mere med menneskehandel at gøre end andre, som informanten fra Arbejdstilsynet beskriver:

*"Det er jo en eller anden form for arbejde [prostitution] men det er ikke noget vi ... vi i citationstegn "dyrker" ... og ... og ... kommissionen iværksætter hvert år eller Europol iværksætter hvert år nogen sådan nogen fællesaktioner i hel ... 1 uge i hele EU hvor politiet og Arbejdstilsynet sammen går på tilsyn mod menneskehandel. Og der er der en del af politikredsene herhjemme som går efter prostitution fordi det er det er en sikker vinder hver gang og så siger vi det tager vi ikke fordi der er ikke noget arbejdsmiljørelevant og komme efter. Så vi ska' også ligesom bruge vores resurser der hvor det giver mening." (Arbejdstilsynet, s. 12).*

Udsagnet lægger vægt på den fokuserede skønsudøvelse fra Arbejdstilsynet og beskriver en selektering, hvor prostitution ikke regnes for en form for arbejde inden for rammerne af arbejdsmiljølovgivningen, forbrugerlovgivningen etc., og derfor skrives ud af Arbejdstilsynets opsøgende indsats som 'ikke arbejdsmiljørelevant'. Samtidig fremføres prostitution og bordellerne som 'en sikker vinder', dvs. et område hvor det på forhånd antages, at der befinder sig mange potentielle ofre for menneskehandel. Skønsudøvelsen indeholder desuden en ressourceafvejning, som



ligger i forlængelse af førnævnte overvejelser og dikterer, at Arbejdstilsynets vurderingskompetencer nødvendigvis skal dirigeres et andet sted hen, og at prostitution skal overlades til politiet:

*”Og der for er det jo nemmere på den måde altså ... hvis du ska’ 1000 byggepladser igennem for at finde et enkelt potentielt offer ... og ska’ ... 3 bordeller altså så er din tid måske givet bedre ud i ... i bordel ... området eller miljøet end på byggepladserne.”* (Arbejdstilsynet, s. 14).

*”(...) der er så meget ulovligt arbejde eller så mange forskellige sager hvor der ikke er menneskehandel så jeg tror det er lidt svært altså sådan ... jeg tror man lidt har prioriteret og sige vi ser en stor gruppe her i forhold til prostitution så derfor har vi særlig fokus her.”* (Udlændingestyrelsen, s. 14).

Der er således nogle allerede antagede forestillinger om menneskehandel på spil, når områdets aktører skal afveje deres muligheder og dirigere deres mistanke, som har rod i tidligere erfaringer på området. Ydermere kan sådanne erfaringsbaserede vurderinger danne grobund for silotænkning, fordi det, der tidligere blevet vurderet som menneskehandel, ikke nødvendigvis kan udvides til at være en generel repræsentation af fænomenet, men derimod et resultat af vurderingsindsatsen. Dette kan føre til utilsigtede konsekvenser, som informanten fra Udlændingekontrolafdelingen Holstebro uddyber i forbindelse med den politifaglige vurdering af indsatsen mod bordellerne:

*”(...) altså vi havde et udgangspunkt hver eneste gang vi mødte en af de her piger så betragtede vi dem altid som ofre ... vi ku’ ik’ se os selv i spejlet og så sige jamen hende der og hende der de er ik’ og hende der og hende der de er. Alle var ofre. Hen over en kam. Det var til og håndtere og til og styre. Og der har vi 2 gange i hvert fald erfaret at vi er kommet til og tage mamma’en eller bagkvinde med ind og behandle hende som et offer og (...) var det her sandheden vi troede den var her (...)*” (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 23).

Der er altså opbygget en særlig skønsbaseret vurdering rettet mod prostitutionsområdet, som fodrer en anden og mere umiddelbar kobling mellem prostitution og menneskehandel, selv på tidspunkter, hvor alle relevante oplysninger endnu ikke foreligger, og hvor der endnu ikke er foretaget en konkret

vurdering af menneskehandelsspørgsmålet. Vurderingen af prostituerede som mere oplagte ofre for menneskehandel har en udpræget historisk og erfaringsbaseret dimension, som i stil med udtalelsen fra Arbejdstilsynet drejer sig om, at man skal lede, hvor man tidligere har haft succes, dvs. inden for det område, hvor der ved tidligere lejligheder er blevet fastslået menneskehandel, og hvor der af samme grund kan fastsættes en strategi, der er 'til at håndtere og til at styre'. Der tegner sig således et billede af det idealtypiske offer for menneskehandel, i organisationernes forståelse, som 'prostitueret' og 'kvinde'. Dette er ikke bare en abstrakt rationalisering, men har konkret betydning for, hvor de vurderende aktører retter deres opmærksomhed mod fremtidige indsatser. Tærsklen for mistanke i tilfælde, hvor informationer skal videregives og følges op af andre initiativer, tyder således på at være lavere for kvinder i prostitution end for andre grupper af potentielle ofre for menneskehandel, hvor vurderingspraksissen i relation til menneskehandel er mere perifer. Som tidligere beskrevet har indsatsen mod menneskehandel i Danmark en særlig historik, som er reflekteret i de tilbud og de 'former' for menneskehandel, som i vurderingsarbejdet er særligt fremtrædende. Her konstateres det i empirien, at der i vurderingsprocessen opstår en selektering, hvor aktørerne i arbejdet med at bekæmpe menneskehandel afsøger bestemte områder, hvor dette lader sig gøre, og indretter deres praksis derefter. Således ikke forstået, at der til grund for dette ligger et ønske om at bevidst at ignorere nogle områder, men at menneskehandel er så omskifteligt et område, at specialiseringen i tilbud ikke nødvendigvis kan følge med, når nye målgrupper med særlige kendetegn viser sig, som CMM's og Udlændingestyrelsens repræsentanter beskriver:

*"Ja altså det ... og meget handler jo selvfølgelig om hvor lang tid vi har arbejdet med en specifik gruppe hvis vi tager det på den måde ik'. Jo mere viden at vi har opnået omkring en bestemt gruppe jo mere er der også en nød der bliver knækket ik' ... men man ka' da sige altså en af vores store udfordringer er ... er de nordafrikanske unge ... som er ... er ... typisk Marokko ... har været mange år i Europa ogeh ... ja de er bare svære og udrede." (CMM, s. 24).*

*"(...) så er der nogen helt nye menneskehandelsformer også som vi ikke rigtig har tænkt i menneskehandelsbaner men som vi nu er begyndt og blive opmærksom på også hvor vi lige er nødt til og vende det: Ku' det her være menneskehandel fordi der er noget rigtig rigtig slem udnyttelse men det er ikke altid menneskehandel (...)" (Udlændingestyrelsen s. 11).*

'De marokkanske drenge' er en gruppe, som nævnes af flere af informanterne i undersøgelsen og er et interessant udgangspunkt for en diskussion af, om manglen på kompetencer samt den fragmentering, som kendetegner den dybere vurderingsproces, afhjælpes mest virkningsfuldt ved en øget specialisering. De marokkanske drenges møde med de vurderende aktører tyder på, at vurderingen af menneskehandel i nogle tilfælde kan være specialiserede på en måde, hvor nye forekomster af menneskehandel ikke uproblematisk lader sig inkorporere i den eksisterende vurderingspraksis. En udfordring i den dybere vurderingspraksis er således at afgrænse, hvornår noget er menneskehandel, og hvornår det ikke er. I den konkrete vurderingspraksis er et sådant spørgsmål så kompliceret, at det vanskeligt lader sig reducere til en række helt afgrænsede kriterier.

*"Så der er en mere fast praksis der men jo altså på sigt ku' det måske godt give mening på andre områder også. Men det er også resurser ... politiets resurser og hvad de ligesom vælger og prioritere ik'." (Udlændingestyrelsen, s. 15).*

### **7.1.3 Menneskehandel til tvangsarbejde som ny vurderingsdimension**

Som tidligere beskrevet indeholder den nye handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025 samt indførelsen af § 262 b i Straffeloven et motiv om at tilføje nye midler til indsatsen mod menneskehandel til tvangsarbejde. Som en dimension af den allerede etablerede vurderingspraksis er menneskehandel til tvangsarbejde dog ikke noget nyt spørgsmål, og flere af de adspurgte informanter har beskæftiget sig med problematikken i årevis. Set i lyset af den nærværende afdækning af selektion og grænsefladevurderinger i den dybere vurderingsproces vil jeg herunder fokusere specifikt på de overvejelser, som informanterne tillægger afdækningen af menneskehandel til tvangsarbejde. Fagforeningen 3F, som arbejder med menneskehandel som en snitfladeproblematik, udtrykker, at deres fokus på spørgsmålet har en længere historie bag sig:

*"Men der synes jeg jo ... det er ikke en ny problemstilling (...) men der var ikke det her element af ... fratagelse af altså hvor man begynder at ... altså det der med at lige pludselig bliver papirerne frataget dem og der er en eller anden underlig trussel (...)" (3F, s. 2).*

3F er som vurderende aktør på området i en særlig position, fordi de i egenskab af fagforening har nogle andre styringsrationaler end andre private organisationer og offentlige myndigheder. De er

interesserede i at bekæmpe udnyttelse på deres medlemmers arbejdspladser, fordi forskelle i løn og arbejdsvilkår på nogle arbejdspladser påvirker interesserne for deres samlede medlemsmasse. Samtidig har de ikke nogen formel rolle i relation til menneskehandel og er ikke indehavere af specifikke kompetencer til at vurdere menneskehandel udover de erfaringer, som deres medarbejdere tilegner sig i deres daglige arbejde. De har dog en væsentlig berøringsflade med en lang række arbejdspladser, hvor der potentielt kan forekomme menneskehandel til tvangsarbejde, og de besidder derudover en række fremmedsproglige kompetencer, der er afgørende i det forudgående relationsarbejde, der skal til for at få potentielle ofre i tale og finde frem til relevante oplysninger om deres leve- og arbejdsforhold i Danmark. De indtager således en plads i vurderingskæden som brobyggere til de aktører, som har en reel vurderingskompetence, samtidig med at de tilbyder bistand til ofre, som er medlemmer af fagforeningen; dog ud fra nogle kriterier, som minder mere om de private organisationers end myndighedernes. De yder bistand baseret på deres egen tærskel for udnyttelse, med den forskel, at de som udgangspunkt hjælper medlemmer og ikke hvem som helst: *”Vi er ikke en filantropisk forening det skal man ikke tro (...)*” (3F, s. 7). Selvom 3F i særlige tilfælde har hjulpet personer, som ikke tidligere var medlem af fagforeningen, er medlemskab som udgangspunkt et krav for bistand. En af 3F’s repræsentanter uddyber en specifik situation, hvor deres kompetencer blev bragt i spil:

*”Det begyndte at blive interessant (...) så snakkede vi med politi og arbejdstilsynet derude og frem og tilbage ... og der fik vi lidt mere chance for og snuse lidt rundt ... fordi når vi kun er to derude der kommer vi ikke rigtig ind i værelserne og sådan (...) så politiet de havde ikke nogen tolke – så endte du [informant 2] med og tolke for politiet og sådan noget og så ... så vi andre vi ku’ sådan godt lige ... kigge os lidt omkring derinde, ik’?”* (3F, s. 11).

Informanten beskriver et scenarie, hvor 3F’s repræsentanter ved en tilfældighed opsøgte en lokation, hvor en række offentlige myndigheder var i gang med en fælles aktion. Derpå opstod en spontan sammenføring af hver enkelt aktørs kompetencer, således at de hver især kunne opnå indsigt i forhold, som de ellers ikke umiddelbart selv havde kompetencerne til; En af 3F’s medarbejdere tolker for politiet, og de får selv lov til at besigtige stedet som følge af de andre myndigheders tilstedeværelse. Situationen er dog ikke et billede på en fastlagt vurderingspraksis, men derimod et vilkårligt møde som følge af ligesindede interesser på området. Det er langt fra tilfældet, at der ved hvert

myndighedsbesøg sådanne steder vil være så mange aktører til stede, og dermed bliver vurderingssituationen på tværs af tilfælde, i relation til eksempelvis at vurdere potentiel menneskehandel til tvangsarbejde, afhængig af, hvem der tilfældigvis er til stede på det givne tidspunkt. Fælles aktioner på tværs af myndigheder, som ellers opererer selvstændigt, indebærer også et stort koordinationsarbejde, hvori hensynet til den specifikke opgave, som vurderingen af menneskehandel til tvangsarbejde må siges at være, kan gå tabt:

*”Jo men også fordi der er 3 myndigheder der skal tale sammen de har fået sat penge af til at de skal gøre en masse ting sammen og det gør de også men det betyder bare at de har x antal dage i kalenderen at her kører vi ud det har vi planlagt på forhånd fordi vi skal have x antal skattefolk og politifolk og AT-folk så de er sat af til den dag (...) og så når dagen begynder og nærme sig så kigger man på hvad er der på [programmet]”*  
(3F, s. 31).

Fælles myndighedsaktioner på gadeplan er altså afhængige af en storstilet koordination mellem en lang række aktører, som risikerer at undergraver selve vurderingssituationen, fordi der handles efter, hvornår hver enkelt aktør har medarbejdere til rådighed, og dernæst efter, hvilke konkrete problemer eller mistanker, som skal belyses under den pågældende aktion. Dette betyder, at vurderingen på det pågældende tidspunkt risikerer at forbigå eksempelvis potentielle ofre for menneskehandel til tvangsarbejde, fordi de ikke befinder sig på lokationen på det pågældende tidspunkt. Da de personer, som udnyttes på arbejdspladser, ofte flytter sig, er der sandsynlighed for, at det er en ren tilfældighed, om koordinerede myndighedsaktioner opnår nogen substantiel indsigt i, hvad der foregår, fordi de ser et øjebliksbillede af forholdene det pågældende sted.

Inden for den overordnede indsats, som på nuværende tidspunkt skal indgå i den indledende vurdering af menneskehandel til tvangsarbejde på gadeplan, er der således flere forskellige vurderende aktører med hver deres fokusområder. De indgår i fælles aktioner, som dog er begrænset af deres planlægningsmæssige forudsætninger, der involverer tungt koordinationsarbejde. Det er således ikke nødvendigvis tilfældet, at man finder frem til flere potentielle ofre for menneskehandel til tvangsarbejde alene ved at eskalere vurderingsindsatsen på området, som den ser ud på nuværende tidspunkt. Arbejdstilsynets repræsentant italesætter også dette spørgsmål:

*”Altså det er jo ikke noget der sker hver dag ... men det sker da det sker da jævnlige at vi har haft tager fat i politiet og beder dem om hjælp med et eller andet. Men om det er en gang om måneden ... jeg har ingen ide om det. Og det er jo heller ikke altid politiet har tid ... til og hjælpe os hvis vi har brug for det altså så må vi jo sige nå og så komme igen en anden dag.” (Arbejdstilsynet, s. 21)*

Muligheden for at gøre brug af politiets kompetencer inden for afhøring af potentielle ofre, samt deres bemyndigelse til at tilbageholde folk og afsøge stedet, er kun en del af vurderingssituationen, såfremt politiet er til stede. Selvom myndighederne samarbejder, er det dog ikke altid tilfældet, hvilket i praksis betyder, at vurderingspotentialer på tværs af tilsynsbesøg er vidt forskellige. Hvis Arbejdstilsynet opererer alene, antager vurderingssituationen en helt anden karakter og er begrænset af deres bemyndigelse til at indsamle oplysninger, samt den enkelte tilsynsførendes viden om menneskehandel, der er begrænset til en snitfladeproblematik med arbejdsmiljøspørgsmål. De betjente, som deltager i Arbejdstilsynets aktioner er derudover ikke nødvendigvis trænet i at vurdere spørgsmål om menneskehandel:

*”(...) det jo være nogen fra deres udlændingekontrol der deltager i vores fælles aktioner (...) fordi de er vant til hvad skal der stå i deres arbejdstilladelse hvornår ska' du ha' den ... om de også er trænet udi menneskehandel det ved jeg simpelthen ikke ... men ... men nogen gange så dem der har tid de betjente der har tid til og deltage det er jo færdselskontrollen eller sådan noget som ikke hverken ved noget som helst om andet end færdsel ... og så må vi jo ... lave en lynhurtig oplæring af at hvad er det man skal spørge om som betjent for og finde ud af noget med vores arbejdstilladelser eller hvad det nu ku' være. Men om der er nogen af dem der derudover er ... er særlig uddannet indenfor menneskehandel (...) det er i hvert fald ikke systematisk.” (Arbejdstilsynet, s 22).*

Vilkårene for de tilsyn, inden for hvilket potentiel menneskehandel til tvangsarbejde skal vurderes, er således betinget af de styringsrationaler og ressourcspørgsmål, som hver enkelt myndighed er underlagt. Politiet er en stor organisation, og menneskehandel er en kompliceret og dybt specifik problemstilling, som enhver gadebetjent ikke nødvendigvis har indgående kendskab til. Tilførelsen af ekstra midler til hver enkelt aktør vil ikke i sig selv ændre de vilkår. Så længe hver aktør opererer

inden for rammerne af deres egne styringsrationaler, og så længe der ikke systematisk er de samme kompetencer til stede ved hver aktion, vil vurderingen af potentiel menneskehandel til tvangsarbejde være præget af vilkårlighed, og det vil være vanskeligere at tilvejebringe den mistanke, der skal til for at bringe problemet videre i vurderingskæden. Endvidere er der nogle fastlagte procedurer i relation til menneskehandel til prostitution, som ikke er til stede i spørgsmål om tvangsarbejde, når spørgsmålet forelægges Udlændingestyrelsen fra politiet:

*”(...) hvis det er at der er prostitution og der ikke ligger en udtalelse fra os så sender Udlændingestyrelsen sagen tilbage til politiet og siger I er nødt til og få indhentet en udredning fra CMM. Så det ka’ man sige er en sådan rimelig klar etableret procedure.”* (CMM s. 11).

*”Så ka’ der være situationer hvor det ikke er seksuel udnyttelse der er problemstillingen men tvangsarbejde fx hvor at Udlændingestyrelsen tænker der er noget her ... og hvor de så ka’ man sige involverer os af egen drift men det er ikke sådan at ... der ligger ikke på samme måde sådan en etableret procedure hos politiet at hov er det en tvangsarbejdssag så ska’ vi ... så ska’ vi have en udtalelse fra CMM.”* (Ibid.).

Seksuel udnyttelse og prostitution har, i forhold til tvangsarbejde, nogle meget klarere rammer, når det kommer til myndighedernes tværinstitutionelle vurderinger. Spørgsmålet om menneskehandel til tvangsarbejde er her væsentligt løsere defineret og afhængig af, at aktørerne af egen drift forelægger sagen for CMM, i modsætning til sager om seksuel udnyttelse, hvor sagen ikke kan fortsætte uden en sådan udtalelse. I den nuværende vurderingspraksis lader menneskehandel til tvangsarbejde således til at være et mere perifert spørgsmål, samt et spørgsmål hvor de vurderende aktører mangler erfaring og prioriterer deres ressourcer forskelligt.

## **7.2 Del 2: Informationsdeling og forgreninger i vurderingskæden**

Udover de vurderinger som de enkelte aktører foretager, og som kan indeholde spørgsmål om menneskehandel i mere eller mindre perifer forstand, så foreligger der en række løbende vurderinger af, hvilke oplysninger som skal deles med andre, og hvilke som skal tilbageholdes; herunder hvilke omstændigheder der skal gøre sig gældende, før informationer deles med andre aktører. Resultaterne af denne del af vurderingsprocessen er en forgrening af indsatser, hvor vurderingen af

menneskehandel brydes op og fordeler sig i flere forskellige kontekster. En nærmere undersøgelse af bevæggrundene for delingen eller tilbageholdelsen af oplysninger er således nært forbundet med en multiplicitet af vurderinger frem for en direkte singular vurderingskæde.

### **7.2.1 Informationshåndtering: offentlige myndigheder og private organisationer.**

Skellet mellem offentlige myndigheder og private organisationer er væsentligt, når det kommer til informationshåndteringen, fordi der her eksisterer forskellige styringsrationaler, i hvilke der er indlejret både formelle og uformelle regler. En sådan formel regel indebærer eksempelvis, at offentlige myndigheder deler informationer mellem hinanden via indberetningspligten, men samme informationer deles principielt ikke med private organisationer, selvom det har potentiel relevans for deres arbejde. Offentlige myndigheder modtager dog informationer fra private organisationer i form af tips eksempelvis om mulige steder, hvor potentielle ofre for menneskehandel befinder sig. De private organisationer deler dog ikke oplysninger vilkårligt, men har deres egne styringsrationaler. Vurderinger relateret til informationsdeling udgør således et metaniveau i den dybere vurderingsproces. Der eksisterer en række fælles styringsrationaler hos de private organisationer angående delingen af oplysninger, som går igen på tværs af undersøgelsens empiri, og som i højere grad lægger vægt på det potentielle offers medbestemmelse som informanter fra sundhedstilbuddet til bl.a. migranter og Reden Aalborg udtrykker:

*”Det er absolut om patienten ønsker eller ikke patienten ønsker det (...) vi arbejder jo med mennesker som ... hvor en stor del næsten lever under jorden ... så det der med at dele informationer med nogen ka’ jo ha’ ekstreme konsekvenser.”* (Sundhedstilbud for bl.a. migranter, s. 10).

*”(...) hvis hun har lyst til og møde CMM og høre om de muligheder de ka’ gi’ så ... så sætter vi et møde op (...) Og så ser vi jo jamen hvad ka’ vi så gøre for og hjælpe dig i den situation her hvad vil du gerne have hjælp til?”* (Reden Aalborg, s. 16)

Informanterne fra NGO’en AmiAmi giver ligeledes udtryk for, at de kun deler oplysninger med andre under ønske fra deres klienter, og først efter forudgående samtale, hvor vedkommendes situation er blevet klarlagt tydeligere. Der er således nogle grundlæggende anderledes rationaler på spil hos flere af de private organisationer, når det kommer til vurderinger af informationshåndtering, som handler



om relationsarbejde og det potentielle offers ønsker og velbefindende. Sådanne skøn er dybt indlejret i organisationernes selvbilleder og rækker udover menneskehandelsspørgsmål til hele deres brugergruppe, som kan være udsatte på mange andre måder, men som i mange tilfælde er illegale migranter og derfor står overfor hjemsendelse, hvis deres oplysninger bliver andre aktører bekendt: ”Jeg har tavshedspligt det betyder at jeg ka’ ikke dele de informationer du giver til mig med mindre at jeg har din tydelige tilladelse til det (...)” (CMM, s. 50). Rollen som beskyttende instans fylder således meget i deres informationshåndtering på en fundamentalt anderledes måde, end det er tilfældet hos flere offentlige myndigheder udover CMM, hvorfor der også er en potentiel vurderingskonflikt mellem offentlige myndigheder og private organisationer, når det kommer til delingen af oplysninger. Informanten fra Udlændingekontrolafdelingen Holstebro benævner denne styringskonflikt:

*”Jeg vil også sige den der der nu er bleven bestemt at den organisation ... NGO-organisationen med AMIAMI i spidsen den tager ud og (...) laver opsøgende arbejde den er heller ikke født i min baggård fordi vi netop i en årrække har arbejdet meget hårdt på og få det til kun og være en myndighedsopgave fordi vi netop frit ku’ udveksle oplysninger inden for de forskellige lovrammer.” (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 11).*

Denne uoverensstemmelse i vurderingerne på tværs af de involverede parter er væsentlig, fordi der ikke bare er tale om en tilfældighed mellem enkelte repræsentanter fra de forskellige aktører, men om en uoverensstemmelse der er rodfæstet i hver organisations formål og målsætninger. Derudover er delingen af informationer relateret til indsatsen mod menneskehandel fastlagt i den nye handlingsplan, hvor den opsøgende indsats, og hermed den direkte adgang til at opsøge potentielle ofre for menneskehandel, i højere grad er uddelegeret til de private organisationer (Transportministeriet 2022:11). Skønsudøvelsen omkring delingen af informationer har således fået en større betydning, fordi eksempelvis CMM ikke længere laver opsøgende arbejde og derfor ikke har samme direkte adgang til oplysninger, som de havde under tidligere handlingsplaner.

### **7.2.2 Vurderinger og fastholdelse via identitetspapirer og skriftlig dokumentation**

I tråd med indsamlingen af oplysninger om potentielle ofre til brug i vurderingsprocessen identificeres der i informanternes udsagn en yderligere materiel dimension i vurderingen af menneskehandel, som har at gøre med dokumenter, identitetspapirer, pas etc. De spiller en

fremtrædende rolle på flere områder og opfattes og behandles forskelligt af de vurderende aktører. På den ene side er besiddelsen eller placeringen af identitetspapirer en fremtrædende indikator på menneskehandel blandt flere af informanterne afhængig af, hvor de befinder sig, som en repræsentant fra CMM udtrykker:

*”(...) det er klart der er nogen ting. Hvis det er folk er frihedsberøvet – indespærret så er (...) der i hvert fald grund til og være rigtig opmærksom. Hvis folk har fået frataget deres ID-dokumenter det er også relevant og være opmærksom på (...) Så på den måde er der jo nogen ting som er relevante men igen fordi at du har overdraget dit rejsedokument til en arbejdsgiver det er ikke ensbetydende med at personen udnytter på et niveau hvor det er rimeligt og tale om menneskehandel (...)” (CMM, s. 31).*

Om det potentielle offers dokumenter er i vedkommendes egen varetægt eller ej er således et centralt vurderingskriterium, fordi de kan være i bagmændenes varetægt som pressionsmiddel og dermed opfylde et af de fastlagte kriterier for menneskehandel fastsat i den officielle definition og i den nationale handlingsplan (Transportministeriet 2022:8). Derudover er graden af relevans interessant, i og med at det ikke i sig selv afgør, om en person er udsat for menneskehandel, at de ikke er i besiddelse af deres rejsedokumenter; det er blot en relevant omstændighed, som flyder sammen i den dybere vurdering. Det er endvidere interessant, at CMM i stil med undersøgelsens andre informanter benævner den dybt kvalitative dimension af vurderingen som et spørgsmål om alvorlighedsgraden af kriterierne og ikke blot om konstateringen af deres tilstedeværelse. Udlændingestyrelsen benævner ligeledes dokumenter som en potentiel indikator på menneskehandel:

*”Ja det er nemlig det fordi det er så få sager (...) men igen det der med at det er ufrivilligt de bliver fastholdt i nogen rammer som de egentlig ikke vil (...) de ka’ på en eller anden måde ikke slippe ud af dem og det ka’ også være fx det der med at de får taget deres dokumenter ... de bliver ... der er pressionsmiddel ... det ka’ være mange forskellige ting (...)” (Udlændingestyrelsen, s. 25).*

Dokumenterne spiller således en rolle i vurderingsprocessen som følge af deres betydning for det potentielle offers personlige frihed og evne til at bevæge sig frit og rejse rundt i landet samt mellem landegrænser. Flere af informanterne tillægger fraværet af personlige dokumenter en betydning som

uanset graden giver anledning til mistanke. Derudover spiller dokumenterne en rolle for deres konkrete indhold, dvs. for de oplysninger om rejseforløb, arbejdsvilkår, og bekræftelse af identitet som kan udledes af dem:

*”(...) vi forholder os til det der ligger. Der hvor det ka’ være interessant er hvis en person er anholdt med et pas (...) eller et eller andet i en prostitutionssituation pas med viseringer og indrejse og udrejse og sådan nogen ting det ka’ være vigtigt for os og ha den viden for det er ikke sikkert at de enten husker det eller af egen drift ka’ man sige fortæller de informationer men de ka’ være ret vigtige for os for og (...) så det det spørger vi typisk om hvis det er nogen politiet har anholdt har de haft rejsedokumenter hvad ved vi om deres ind- og udrejse (...)” (CMM, s. 45).*

Personlige dokumenter bliver på den måde supplement til den fortælling, som store dele af vurderingsprocessen drejer sig om at udlede, både som supplement til at indhente yderligere oplysninger og til at sammenligne med, således at nøjagtigheden af de informationer, som der er tale om, kan klarlægges med større nøjagtighed. I den forbindelse kan identitetspapirer være med til at fastslå det potentielle offers opholdsstatus, altså en af de primære faktorer som afgør, hvilken myndighed der i sidste ende skal afgøre sagen. En tredje dimension af tilstedeværelsen af identitetspapirer og andre personlige dokumenter er de vurderende aktørers mulighed for selv at konfiskere sådanne dokumenter for at fastholde det potentielle offer i Danmark og tvinge vedkommende til at samarbejde omkring retsforfølgelse samt egen hjemsendelse. Informanternes udsagn giver også her udtryk for et skisma mellem håndteringen af dette spørgsmål aktørerne imellem, idet de indtager vidt forskellige positioner:

*”Nå det er fordi de har mulighed efter §34 i Udlændingeloven så har de mulighed for og deponere deres pas sådan så de ikke forsvinder. Det er ikke fordi de tager dem fra dem men de har dem bare for at de ikke ska’ forsvinde. Og det er egentlig faktisk fordi de reelt set har ofte ... altså de har haft hjemmel til og frihedsberøve dem men så vælger de faktisk og køre en mildere version og sige så tager vi dine dokumenter i stedet for og frihedsberøve dig. Og så ka’ du faktisk gå rundt frit og ikke være frihedsberøvet så det er faktisk mere en formildende omstændighed at de tager deres pas fra dem ofte.” (Udlændingestyrelsen, s. 18).*

Hos Udlændingestyrelsen anskues spørgsmålet fra et hjemmelperspektiv, og i et sanktionshierarki, i relation til varetægtsfængsling. Derudover spiller efterforskningens videre forløb en rolle, dvs. at der er en målsætning om at føre sagen til dørs, hvilket vanskeliggøres, hvis det potentielle offer forsvinder. Vurderingen peger således ind i politiets generelle arbejde. Det er i den forbindelse et åbenlyst logisk paradoks i myndighedernes fratagelse af potentielle ofre for menneskehandels dokumenter, fordi det selv samme kan være tilfældet for deres relation til bagmændene, og at det i den forbindelse, ved at myndighederne anvender samme strategi, kan problematisere ofrenes villighed til at stå frem. Selvom myndighedernes intentioner ikke er identiske med bagmændenes, kan brugen af lignende midler være med til at sidestille dem og cementere et forhold til myndighederne som nogen, man ikke kan stole på, og som også er ude efter at holde vedkommende fanget:

*”For at vi kan finde ud af om vi ska’ gi’ en refleksionsperiode eller ej så det kigger vi selvfølgelig også på. Men de har altid uanset om de deponerer deres pas eller hvad de gør så sender de altid dokumenter deres billede deres dokumenter og sådan noget så vi ka’ fastlægge om de er her lovlige eller ej. Det er afgørende for vores vurdering jo.”*  
(Udlændingestyrelsen, s. 19).

*”Og hvis vi er i tvivl fordi han fx ik’ har sit pas på sig og han aner ik’ hvor han er og han har ik’ fået udbetalt løn nogensinde så vil vi fx ringe til CMM og sige er I ikke også enige i der ku’ være noget her. Og så lader vi så dem komme ind over og have en samtale.”* (Udlændingestyrelsen, s. 3).

De vurderende aktørers skønsudøvelse i forhold til identitetspapirer tegner et billede af vurderingsprocessen, som i et aktantperspektiv tillægger et stort handlingspotentiale til personlige dokumenter. De er kilder til oplysninger, kilder til mistanke ved deres fravær samt kilder til fastholdelse under efterforskning og forberedt hjemsendelse, hvis de konfiskeres af politiet. De har altså en flerdimensional betydning, som er knyttet til den vurderende aktør, som behandler spørgsmålet. Samtidig er de omstridte genstande, der ikke behandles ensartet af de vurderende aktører, ikke kun som følge af spørgsmål om lovhjemmel, men også som følge af flere aktørers syn på ofrenes personlige frihed som et afgørende kriterium for, at de kan udføre deres arbejde.

Således udtrykker informanterne fra AmiAmi eksempelvis, at ofrenes mulighed for at rejse rundt er af stor betydning for deres muligheder for at opsøge hjælp, samt for deres almene velbefindende. AmiAmi repræsentanter anskuer fratagelsen af personlige dokumenter som en barriere for deres arbejde, samt som en metode der kan have mere vidtrækkende konsekvenser for ofrenes tillid til andre vurderende aktører, fordi det er en metode, der også anvendes af bagmændene. Der er desuden et markant skel mellem den samtykkebaserede tilgang, som de private organisationer opererer efter og politiets, også i forbindelse med konfiskationen af personlige dokumenter: *"Vi tager dem bare. Det gør vi."* (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 37). De bekymringer, som eksempelvis AmiAmi giver udtryk for, reflekteres ikke hos politiet, som anskuer konfiskation som ganske problemfrit:

*"Og det ... jeg har ikke stødt på problemer ... jeg ved godt der har været en masse debat omkring det der med om man tager dem eller man ikke tager dem men jeg har aldrig i alle mine 20 år nu her ... jeg har været her siden år 2000 ... stødt på at det sku' være et problem. Fordi ... vi tager dem jo ikke for og smide dem væk eller et eller andet. Vi tager dem jo sådan set bare for at lige og stave deres nogen gange lidt vanskelige navn rigtigt i systemet ... vi tager dem også for at ... hvad skal vi sige ... at de ikke lige pludselig er væk når vi står med billetten og afrejsen er om 1 time. Så vi må annullere billetten eller et eller andet (...) vi sætter nogen processer i gang som helst skal køre efter en snor og der er det vores (...) tovholder at vi har fat i passet og når vi så kommer og afhenter pågældende og siger nu skal du med os ... det har vi aftalt i forvejen – vi gør aldrig noget lige i ly af natten. Alting er fuldstændig kendt for pigerne og for de vedkommende."* (Ibid.)

Politiets konfiskation af dokumenter er nært relateret til deres håndtering af den praktiske del af en forberedt hjemsendelse, som indebærer, at de eskorter offeret til lufthavnen og først der tilbageleverer deres dokumenter. I den proces tjener dokumenterne som deres garanti for offerets samarbejdsvillighed; et styringsrationale som er markant anderledes fra de andre aktørers, og som står i et potentielt konfliktuelt forhold til de private organisationer.

### 7.2.3 Skønsudøvelse i relation til kontantbeholdninger og bøder

En tilsvarende materiel dimension, som spiller en rolle i vurderingsarbejdet, er kontantbeløb, som et potentielt offer måtte være i besiddelse af ved tidspunktet for deres møde med en vurderende aktør. Nærmere bestemt har kontantbeholdninger en potentielt mistænksom omstændighed i flere af informanternes skønsudøvelse, som ifølge dem kan ligge til grund for en mistanke om menneskehandel, der leder til en opfølgende reaktion:

*”(...) eller en person er anholdt med en hel masse kontanter (...) hvor mange kontanter havde de på sig da de blev anholdt hvilke forskellige møntfod havde de kontanter i sådan nogen ting ka' være ka' være relevante for os.” (CMM, s. 45).*

*”(...) den der med kuverten med kontanter ... det er ... vi er bare ude på tilsyn så får vi at vide at de får hver 14. dag får de en kuvert med nogen kontanter. Det er ikke noget vi ka' bruge men nu ... de har selv fortalt os det og så ka' vi lave en underretning af Skattestyrelsen når vi kommer hjem om at vi på det her tilsyn det her arbejdssted har fået de her oplysninger.” (Arbejdstilsynet, s. 11).*

I stil med identitetspapirer har kontanter således en betydning for vurderingen af opholdshistorikken for potentielle ofre for menneskehandel, hvis de er besiddelse af andre landes valuta, samtidig med at de kan rejse en begyndende mistanke for menneskehandel. I Arbejdstilsynets tilfælde er kontantbeholdninger grundlag for informationsdeling med Skattestyrelsen, om end de som tidligere beskrevet skal underrettes om det af det potentielle offer selv, hvilket er en barriere for udøvelsen af et sådan skøn, og således også en barriere for, at informationerne finder vej videre i vurderingskæden.

En anden vurderingssituation relateret til kontantbeløb og det potentielle offers pengebeholdning er udskrivelsen af bøder, som politiet udøver, hvis de eksempelvis konstaterer, at en pågrebet person har arbejdet i Danmark uden tilladelse eller på anden måde begået en lovovertrædelse. Vurderingen af bødespørgsmålet indtager en særlig karakter i forhold til potentielle ofre for menneskehandel, fordi de oftest ikke bliver opkrævet, hvis lovovertrædelsen, der udløste bøden, er sket som en del af en menneskehandelssituation. Bøden bliver dog ikke annulleret, men kan derefter ligge latent i politiets system, indtil den udløber.

Udskrivelsen af bøder er dog et væsentligt vurderingsaspekt i udvidet forstand, fordi det nævnes af flere informanter som en kilde til mistro og lavere samarbejdsvillighed, når bøden udskrives

umiddelbart før en identifikationssamtale. Repræsentanterne fra NGO'en AmiAmi nævner dette forhold specifikt under interviewet som en forstyrrende faktor i de identifikationssamtaler, de har foretaget under den tidligere handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, hvor de stadig udførte identifikationssamtaler såvel som opsøgende arbejde. De lægger særligt vægt på tidspunktet for udskrivelsen af bøden inden deres møde med det potentielle offer som problematisk, fordi vedkommende dermed lægges under et øget pres op til identifikationssamtalen, som kombineret med deres tilbageholdelse på politistationen skaber dårlige rammer for identifikationssamtalen og en dårligere start på det relationsarbejde, som over en længere periode skal sikre, at det potentielle offer kan fortælle sin historie så sandfærdigt og detaljeret så muligt. Repræsentanten fra Reden Aalborg benævner også problematikken:

*”Jamen det oplever vi også. Men vi oplever så også at hvis de så får bøden selvfølgelig for ulovligt arbejde ik’os’ men hvis de så bliver identificeret som offer for menneskehandel så oplever vi også at så ka’ den bøde blive refunderet igen.”* (Reden Aalborg, s. 30).

Her er der altså igen en uoverensstemmelse mellem styringsrationalerne på tværs af de vurderende aktører, hvor politiets praksis omkring bødeudskrivelse kommer i konflikt med en anden aktørs vurdering af menneskehandelsspørgsmålet, og hvor den negative oplevelse fra bøden ’smitter af’ på andre end dem, som er afsendere af den. Informanten fra Udlændingekontrolafdelingen Holstebro udlægger bødespørgsmålet:

*”(...) de har medtaget den fordi i og med at de skrev under på at de har vedtaget bøden så ligger der en erkendelse og dvs. først der kan vi undgå ikke og skal i retten og have dem til og pådømme heller et eller andet andet. Så ... men vi krævede ikke pengene som stod på bøden selv om de måske havde dem fordi vi ville ikke røre deres surt tjente penge som de måske havde arbejdet vildt hårdt på ... for og tjene ... og så ville vi ikke være nyt snabel ned i deres pung og tage penge fra dem så det gjorde vi aldrig. Vi har taget nogen enkelte gange hvis de havde mere end 20.000 til og dække nogen af rejseomkostningerne til billetten (...)”* (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 34).

Vurderingen fra politiet er altså af mere generel karakter og begrundes med, at det potentielle offer har 'vedtaget' bøden ved sin underskrift og derfor må være klar over situationen. Derudover antages vedkommende at være indforstået med, at bøden ikke opkræves, og at den derfor i praksis er uden betydning: *"(...) for netop ved vi ikke kræver den ind. Altså hvis nu vi havde holdt på og ... tage hver en krone fra dem så havde det betydet noget [bøden]."* (Ibid.). Pointen i denne sammenhæng er imidlertid, at udskrivelsen af bøden sker i en i forvejen presset situation, hvor det potentielle offer ikke nødvendigvis er klar over, hvad der foregår. Flere undersøgelser tyder på, at ofre for menneskehandel, blandt andre udokumenterede migranter der ikke behersker sproget eller på anden måde er bekendt med dansk lovgivning, sjældent forstår, hvad myndighederne fortæller dem, udover den umiddelbare situation de er i (Rømer 2019:41). Derudover kan der herske en indgroet mistro til myndighederne, hvilket betyder, at modtageren af bøden, selvom vedkommende forstår, hvad der foregår, ikke nødvendigvis vil tro på de ting, som bliver fortalt (Ibid.). Bøden kan således have negativ betydning, uagtet om den ender med at blive opkrævet. Derudover berører udtalelsen kontantbeholdninger, som potentielle ofre måtte have i besiddelse under pågribelsen, og som politiet i særlige tilfælde har konfiskeret dele af selvom det ikke er almen praksis. Skønsudøvelsen omkring konfiskeringen af kontanter fremstår her mere vilkårlig, idet der ikke gives nogen specifik grænseværdi for, hvor stort et kontantbeløb der skal være tale om, før politiet kan konfiskere. Den nedre grænseværdi gives i princippet heller ikke, fordi valget om ikke at konfiskere kontanter i de nævnte tilfælde hviler på en selvstændig vurdering og ikke på procedurefastsatte principper. Informanten fortsætter:

*"Nej for vi siger jo til dem altså du har lavet det og det og det du er sigtet for ... det skal vi jo gøre dem bekendt med ... og det koster sådan og sådan i bøde. Ved at du sætter din underskrift her betyder det så at du har erkendt de forseelser du har blevet sigtet for. Du skal ikke betale den men den kommer bare ind i systemet sådan at du kommer til og skylde den danske stat ... hvis du så engang vender tilbage så ka' du risikere og blive afkrævet beløbet."* (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 36)

Opfattelsen af bødernes negative betydning for vurderingsprocessen deles af både AmiAmi og Reden Aalborgs medarbejdere og stemmer ikke overens med politiets opfattelse, også selvom informanten fra Reden medgiver, at bøderne sjældent inddrives. Dette er dog af mindre væsentlig betydning, eftersom bøden ikke påvirker vurderingen gennem sin direkte effekt, men gennem den virkning den



har på tilliden mellem det potentielle offer for menneskehandel og de personer, som vedkommende skal dele sin historie med.

### **7.3 Del 3: Barrierer og utilsigtede dimensioner i den dybere vurderingspraksis**

Som hidtil beskrevet indeholder den dybere vurderingsproces en række dimensioner, hvori vurderingen af menneskehandel støder på barrierer. Dels er der tale om en række uoverensstemmelser mellem de forskellige aktørers vurderingspraksisser, og dels er der tale om et misforhold mellem endemålet for vurderingerne og de ønsker, som ofrene ofte har, hvilket betyder, at der i mange tilfælde er få incitament for ofrene til at opsøge en vurderingssituationen overhovedet. Ydermere har de involverede aktører gennem mange år opbygget en særlig ekspertise med bestemte grupper af ofre for menneskehandel, som fokuserer deres indsats, hvilket skaber blinde vinkler for andre grupper af potentielle ofre for menneskehandel i vurderingsprocessen. I det følgende vil sådanne brydningsflader mellem praksis og målsætninger blive behandlet mere dybdegående.

#### **7.3.1 Relationsarbejde og den geografiske placering i vurderingsprocessen**

Det opsøgende arbejde, som skal danne baggrund for en indledende mistanke og videregivelse af sager, placeres i den nye handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel hos en række private organisationer, mens spørgsmålet om den officielle identifikation placeres hos CMM som koordinerende aktør for den samlede myndighedsindsats. Som følge af denne fordeling indtræder en væsentlig geografisk dimension i vurderingen af menneskehandel, fordi de forskellige landsdele er delt mellem aktører, som ikke nødvendigvis har en ensartet tilgang til vurderingssituationen eller tilbud rettet mod alle mulige former for menneskehandel. Hvor potentielle ofre for menneskehandel befinder sig, har således stor betydning for de vurderende aktører, som er i området, og således også for den vurderingssituation som de med størst sandsynlighed vil blive mødt af.

Den geografiske placering er således endnu et område, som risikerer at tilføje til den vilkårlighed, som kan resultere i de vurderende aktørers forskelligartede kompetencer og målsætninger som beskrevet i tidligere afsnit. Den geografiske placering har også betydning for den opfølgende indsats, som nu varetages af CMM, fordi det potentielle offers placering har indflydelse på tidshorizonten for identifikationen, hvis vedkommende eksempelvis er tilbageholdt af politiet: *”De har bare heller ikke kæmpe bemanning og det er nogen gange hele ... det er jo hele Danmark (...)*” (Udlændingestyrelsen, s. 28). Den forlængede rejsetid forbundet med identifikationen af ofre for menneskehandel har således den potentielle konsekvens, at frihedsberøvelsen bliver underlagt spørgsmål med varierende udfald

for den enkelte person. Nogle kan sidde i arresten ganske kort, mens andre må vente længere. I betragtning af den traumatiserende oplevelse som fængsling kan være, må det anses som en væsentlig dimension ved vurderingssituationen, at den kan tage længere tid afhængig af, hvor offeret befinder sig:

*”Men hvis de fx sender på alm arbejdstid så træffer jeg faktisk afgørelse det kommer an på om vi har fået CMM-rapporten ik’. Det er jo mere det. Det er jo en lang ... kæden er jo ... der er mange myndigheder ind over (...)”* (Udlændingestyrelsen, s. 28).

Den geografiske placering har også betydning for det relationsarbejde, som ofte udgør en stor del af vurderingsprocessen, særligt de private organisationer. De har en særlig tilstedeværelse i de områder, hvor de arbejder, som rækker til deres klienter samt til andre organisationer, lokalbetjente etc. Der kan således opstå lokale variationer i vurderingssituationen som følge af sådanne samarbejder. Repræsentanterne fra AmiAmi beskriver eksempelvis, hvordan samarbejdet med en lokal politibetjent ledte til en situation, hvor en af deres klienter ikke fik konfiskeret sine dokumenter, selvom det ellers er en del af politiets procedure. AmiAmi beskriver dog også, at der kan opstå vanskeligheder i deres arbejde, når andre aktører inden for området, som de ikke koordinerer med, opsøger de samme steder i forlængelse af dem. Sådanne situationer kan fremkalde en mistanke blandt målgruppen om, at AmiAmi udveksler oplysninger med andre i en koordineret indsats, selvom det ikke er tilfældet. Særligt hvis organisationens besøg finder sted umiddelbart inden en politiaktion, kan det af målgruppen opfattes som et koordineret samarbejde, hvilket må betragtes som en væsentlig utilsigtet dimension i manglen på koordination mellem de forskellige vurderende aktører, og som en konsekvens af, at de hver har deres egne målsætninger.

Nærmere bestemt har manglen på koordination betydning for de individuelle aktørers mulighed for at blive opfattet som selvstændige og derigennem deres troværdighed over for potentielle ofre for menneskehandel. AmiAmi's repræsentanter anvender forskellige teknikker som en del af vurderingssituationen til at signalere adskillelse mellem eksempelvis dem og politiet, når de afholder samtaler på politistationer; de kommer ind og tager deres overtøj af, og de spørger ind til offerets personlige behov, om de er sultne, tørstige etc. Denne strategi har til formål at signalere adskillelse, at AmiAmi ikke er en del af politiet. Samme overvejelser genfindes ikke i samme grad hos myndighederne, som generelt udtrykker en forståelse af, at deres roller i vurderingssituationen er

tydelig, og at ofrene således må have forstået deres individuelle roller og adskillelsen mellem aktørerne:

*”Jeg tænker heller ikke ... det har jo ikke nogen indflydelse på vores udredning fordi de ved jo med det samme at vi ikke er politi. Det gør vi jo altid noget ud af og fortælle hvem det er vi er og at vi har en anden rolle.” (CMM, s. 48).*

De offentlige myndigheder er heller ikke i samme forstand afhængige af ofrenes tiltro i vurderingsprocessen, fordi de har nogle helt andre metoder til at fastholde ofrene og til at udveksle informationer mellem hinanden. De private organisationer er derimod afhængige af ofrenes velvillighed over for at modtage deres tilbud, fordi de ellers ikke har nogen muligheder for at fastholde kontakten.

### **7.3.2 Hjemsendelse som barriere for tildelingen af offerstatus**

Som tidligere beskrevet er den afsluttende konsekvens af de mange vurderinger, som potentielle ofre for menneskehandel gennemgår, at de bliver hjemsendt til deres oprindelsesland. Selvom en sådan konsekvens kun tilfalder ofre for menneskehandel uden lovligt opholdsgrundlag i Danmark, udgør sådanne ofre langt størstedelen af den samlede gruppe af ofre, hvorfor det må siges at være en dimension af vurderingsprocessen, som favner mange tilfælde og ofte vil være et opmærksomhedspunkt for de vurderende aktører (Transportministeriet 2022:7). Hertil hører flere nuancer, som flere af undersøgelsens informanter italesætter.

Forbedret hjemsendelse som muligt resultat af en menneskehandelsvurdering skaber en udpræget frygt blandt målgruppen for menneskehandelsvurderingerne, fordi de i mange tilfælde står i en kompleks udsat situation, hvor udvisning af Danmark risikerer at forværre deres situation, fordi de eksempelvis bliver afskåret fra den indtægtskilde, som tillader dem at betale af på gæld til bagmænd, samt sende penge til deres familie. Til trods for den ekstremt udsatte situation som ofre for menneskehandel befinder sig i, lader forberedt hjemsendelse for mange til at fremstå som et værre alternativ, hvilket er paradoksalt i betragtning af, at indsatsen er tiltænkt som en endegyldig vej ud af udnyttelsen for ofre for menneskehandel. Erfaringerne med tilbuddet er dog modstridende ift. om ofrene faktisk ønsker en forberedt hjemsendelse:

*”(...) hos de kvinder som jeg har mødt overhovedet ik’. De har alle sammen være meget nervøse for også og møde CMM fordi de jo selvfølgelig er bange for og blive sendt ud af landet igen og sådan nogen ting ik’. Og der skal jo være noget i det for dem ... hvis de ligesom også ... hvad hedder det ... ska’ tage imod en forberedt hjemsendelse (...)”*  
(Reden Aalborg, s. 14)

Her udtrykkes forberedt hjemsendelse som en barriere snarere end en fremskyndende omstændighed i relation til at få potentielle ofre for menneskehandel til at indvilge i en videre samtale med CMM, selvom en anden vurderende aktør i netværket allerede har fattet mistanke. Da flere af NGO’erne som tidligere beskrevet opererer efter et samtykkeprincip i delingen af oplysninger, kan sådanne situationer ende som en barriere for en videre vurdering. Informanten giver også udtryk for, at der blandt potentielle ofre for menneskehandel, som risikerer udvisning, ikke nødvendigvis hersker en opfattelse af, at en forberedt hjemsendelse er til deres fordel. I nogle tilfælde er sådanne overvejelser også med i vurderingen af ofrenes situation:

*”Fordi der er en ting der er helt sikkert ... hvis du snakker med politiet og bare ikke med bagmanden – det er jo vores patienter der ryger hjem – det har jeg med i overvejelserne, det må jeg s’gu indrømme fordi nogle af dem har heller ikke lyst til at komme tilbage til det hjemland de nu engang ... fordi ... de kommer fra fordi livet der er endnu mere forfærdeligt end det er her (...)”* (Sundhedstilbud til bl.a. migranter, s. 6)

*”Og de kan slet ikke tjene penge måske andre steder de kommer fra ... de har ingen jordisk chance. Så jeg tænker at det skal vi også have med i billedet plus at de bliver kriminaliserede hvis det hjælper til opklaring af menneskehandel så ryger de i Vestre Fængsel og så får de en flybillet hjem.”* (Ibid.)

Flere af de problematikker, som findes i litteraturen omhandlende ofre for menneskehandels manglende villighed til at samarbejde med myndighederne, genfindes således blandt informanter og beskrives som en udslagsgivende faktor i deres vurderinger. Særligt informanterne fra de private organisationer er opmærksomme på at imødekomme sådanne bekymringer blandt deres brugere ved at værne om deres oplysninger, samt værne om de materielle omgivelser, som danner rammen om

deres ydelser til brugerne. Her er det værd at bemærke, at disse overvejelser ikke er isolerede til spørgsmålet om vurderingen af menneskehandel, men til alle brugere som risikerer hjemsendelse som følge af deres illegale status. Potentielle ofre for menneskehandel udgør her en særlig gruppe, fordi mange af de tilbud, som de kan have gavn af andre steder i vurderingskæden, kun udløses, hvis de tidligere vurderende aktører handler på deres mistanke og dermed skaber bindeleddet fra en vurderingskontekst til en anden: ”Og de er som regel aldrig interesserede i en forberedt hjemrejse. så tilbuddet det rammer ikke ind i gruppen om man så må sige (...)” (CMM, s. 25).

Sideløbende med håndteringen af potentielle ofre for menneskehandels frygt for hjemsendelse står myndigheder og private organisationer også over for situationer, hvor personer, som tidligere er vurderet og hjemsendt, eller som undervejs i vurderingsprocessen er forsvundet, dukker op på ny. Det kan eksempelvis være i forbindelse med en politiaktion, eller fordi der hos vedkommende opstår et behov for sundhedshjælp, som de ikke kan klare på egen hånd. Derpå opstår en række afbrudte vurderingsforløb, som ligger i forlængelse af hinanden, og som skaber dilemmaer for myndighederne:

*”Ja. Det gør det. Altså vi har også personer som jo bliver vurderet handlet og kommer i refleksionsperiode men 20 min efter de er anbragt i det safe house så er de ude i prostitutionen igen ... så bliver de antruffet igen af politiet ... tilbage 1 gang mere. Nogen gange så er vi oppe på 3. forsøg inden udleveringsstyrelsen (?) siger: Nu er det nok. Nu ka’ vi ikke blive ved med og vurdere dig handlet. Det ka’ godt være dine forudsætninger stadigvæk er de samme ... og det vil de jo være”* (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 41).

*”Altså hvis man først 1 gang har sagt at du er handlet så er du det jo også 2. gang og 3. gang og et eller andet men nu bliver hensynet til at du omgås og snyder os og gør ikke det vi beder dig om og gøre eller et eller andet. [] og så bliver du simpelt hen udvist.”* (Ibid.).

*”(...) vi er ikke meget firkantede i forhold til de forsvinder vi ka’ godt finde på og give igen og sådan noget men ... men hvis det er sådan 10. gang ... hvis de bliver ved med og forsvinde så det ka’ vi bare heller ikke blive ved (...)”* (Udlændingestyrelsen, s. 16).

Udtalelserne understreger det lange og til tider kaotiske forløb, som vurderingsprocessen kan være for de involverede parter. For det potentielle offer udgør vurderingssituationen et enormt forstyrrende element i deres liv, som, mens den står på, ikke nødvendigvis løser deres problemer, og samtidig ikke sikrer dem mod andre negative følger som eksempelvis retsforfølgning eller fængsling, såfremt de ikke vurderes handlet. Ydermere er de stadig gældsats under vurderingsprocessen, og de aftaler, som de har indgået med bagmændene, er et faktum, som de hele tiden må forholde sig til, herunder trusler mod dem selv og deres familier. At potentielle ofre under vurdering flygter fra deres midlertidige opholdssted og genoptager eksempelvis prostitution, som informanten ovenfor nævner, kan ses som et forsøg på at holde trit med alle aspekter af deres situation, som under vurderingsprocessen kan eskalere, fordi deres indtægtskilde sættes ud af kraft: *Og man ka' jo så sige i de situationer bliver vi endnu mere bestyrket om at der ligger menneskehandel bag fordi pågældende er presset*'' (Udlændingekontrolafdelingen Holstebro, s. 42).

Hos de vurderende myndigheder opfattes sådanne brud på identifikationsprocessen som en manglende villighed til at samarbejde, og som 'snyd', selvom de er klar over bevæggrundene hos de personer, som er under vurdering. I sådanne situationer opstår der efter en periode med afbrudte vurderingsforløb en form for *mætningspunkt* i sagsbehandlingen, hvorefter vurderingen af menneskehandel falder i baggrunden til fordel for en udvisning uden forberedt hjemsendelse og refleksionsperiode, også selvom sagens omstændigheder fortsat har de kendetegn, som de vurderende aktører tillægger menneskehandel. Et sådan mætningspunkt, hvor vurderingen af menneskehandel ophører til fordel for en almindelig udvisningsvurdering, må ansues som en stor potentiel barriere for tildelingen af offerstatus og herunder som et punkt, hvor skønsudøvelsen i forbindelse med vurderingen af menneskehandel ændrer sig markant.

Der forefindes ikke lignende overvejelser blandt de private organisationer, som giver udtryk for, at de yder bistand til potentielle ofre for menneskehandel, uanset hvor mange gange, eller hvor længe, de har været ude af vurderingsprocessen. Selvom der kan være tale om et resourcespørgsmål, lader der altså til at være nogle dybere styringsrationaler på spil hos nogle af de vurderende aktører, som kan udgøre barrierer for specifikke former for bistand, som findes i de led i vurderingskæden, hvor vurderingskompetencen tilfalder offentlige myndigheder. Underlægges den dybere vurderingsproces et netværksperspektiv set i lyset af de før beskrevne barrierer for tildelingen af offerstatus, bliver det endnu engang tydeligt, at der ikke i den faktiske vurderingspraksis er tale om ensartede forløb. Tværtimod er der tale om en omfattende forgrening af indsatser, hvor afgørende beslutninger er underlagt væsentlige skønsbaserede vurderinger. Den dybere vurderingsproces er således som

udgangspunkt ikke stabil og forudsigelig, men antager forskellige former afhængig af sagen og sagens forløb. Ydermere overlapper spørgsmålet om genvurderingen af ofre for menneskehandel med bødespørgsmålet hos politiet, som beskrevet i afsnit 7.2.3, idet en genvurdering i tilfælde af et tidligere offer for menneskehandel, som vender tilbage til Danmark, kan udløse en opkrævning af tidligere udskrevne bøder.

## 8.0 Konklusion

Denne undersøgelse har belyst, hvordan offentlige myndigheder og private organisationer forholder sig til vurderingen af menneskehandel i deres daglige arbejde, og om der på tværs af forskellige vurderinger kan identificeres utilsigtede virkninger, som danner barriere for tildelingen af status som offer for menneskehandel. I den forbindelse anskues menneskehandel som noget, der fastslås i en multiplicitet af forskellige sammenhænge i en *dybere vurderingsproces*, som går udover den officielle identifikation i regi af CMM, Udlændingestyrelsen og domstolene. Et sådant blik har muliggjort en bredere betragtning af fænomenet, herunder en kortlægning af den skønsudøvelse, som områdets aktører anvender i deres vurderinger.

Indsatsen mod menneskehandel i Danmark er blevet aktualiseret over det seneste år med ikrafttrædelsen af en ny handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025 samt indførelsen af Straffelovens § 262 b om menneskeudnyttelse, der begge fra et lovgivnings- og policy-perspektiv sætter nye officielle rammer for den danske indsats mod menneskehandel og giver flere af de vurderende aktører på området nye arbejdsvilkår. Herunder fremhæves især den nye fordeling af kompetencer til opsøgende arbejde, som med den nye handlingsplan placeres hos en række private organisationer, mens den officielle identifikationsindsats placeres i regi af CMM, som hermed tildeles en mere styrende rolle. Straffelovens § 262 b giver retsvæsenet nye muligheder for at behandle menneskehandel til tvangsarbejde, som i den hidtidige retspraksis har vist sig svært at bevise via Straffelovens § 262 a. Det er hensigten, at de nye tiltag skal føre til flere domme, flere identificerede ofre for menneskehandel – generelt og til tvangsarbejde – samt et øget myndighedssamarbejde (Transportministeriet 2022:11).

Der ligger en række væsentlige diskussioner i forlængelse af den nye indsats. Herunder spørgsmålet om, om man ved introduktionen af en ny paragraf i Straffeloven vil nå frem til markant anderledes tilstand, hvor flere bagmænd dømmes for menneskehandel, samt hvor udbredelsen af menneskehandel generelt vil falde, fordi flere afskrækkes af de nye sanktionsmuligheder. En sådan forståelse af loven som den primære barriere for en mere virkningsfuld indsats mod menneskehandel anskues som et kendetegn ved en *retsoptimistisk* strategi hvor *law-in-books* og formaliserede procedurer og sanktioner tillægges den primære betydning for løsningen af samfundsproblemer. En sådan tilgang risikerer dog at forbigå væsentlige omstændigheder ved den dybere vurderingsproces, og derfor inddrages en udvidet forståelse af retten som henholdsvis *law-in-action* samt *law-in-their-*



*minds* for at forfølge en mere nuanceret forståelse af vurderingen af menneskehandel som hverdagspraksis og forestilling, hvor en bredere række faktorer er i spil.

Yderligere anvendes Latours *Aktør- Netværks Teori* til at styrke analysens primære udgangspunkt i den dybere vurderingsproces som et vidtforgrenet netværk af vurderingssituationer, hvori der ikke findes ét muligt vurderingsforløb, men derimod mange forskellige. Vurderingsnetværket er konstitueret gennem en flerhed af menneskelige aktører og materielle aktanter, som i samspillet med hinanden konstituerer den dybere vurderingsproces. Det er således ikke i den officielle identifikationsproces alene, at hele vurderingsprocessen finder sted. Hertil fokuseres der særligt på vurderingsprocessens indledende faser, hvor opsøgende arbejde på gadeplan og myndighedsaktioner danner rammen om vurderinger baseret på mistanker.

En systematisk gennemgang af udsagn fra undersøgelsens informanter indikerer, at vurderingen af menneskehandel som selvstændigt spørgsmål i flere sammenhænge er genstand for betydelig usikkerhed, fordi flere af de involverede aktører er optagede af bredere problemstillinger. I den sammenhæng betyder forskellige styringsrationaler, kompetencer og koordination på tværs af de vurderende aktører, at potentielle ofre for menneskehandel behandles ganske forskelligt. Menneskehandel bliver således brudstykker, som skal stykkes sammen til en egentlig mistanke, og det er ikke uvæsentligt, hos hvilken aktør dette finder sted. De private sundhedstilbud opererer inden for rammen af et styringsrationale baseret på sundhedsydelse og beskyttelsen af deres klienters personlige informationer. Denne anonymitet sikres gennem brugen af forskellige teknologier, der som handlingsbærende aktanter skaber udvidede muligheder for at afgrænse informationsdelingen til så få mennesker som muligt.

Denne vurderingsramme står i stærk kontrast til politiets og andre offentlige myndigheders, hvor vurderingen af menneskehandel i højere grad finder sted med udgangspunkt i lovhjemlede principper og i hensynet til den sammenhængende efterforskning frem mod en forberedt hjemsendelse som vurderingsprocessens endemål. De offentlige myndigheder vægter hensynet til offerets anonymitet lavere og deler som udgangspunkt oplysninger mellem hinanden uden samtykke fra offeret. Det konstateres dog, at menneskehandel – på linje med de private aktører – er en snitfladeproblematik for flere offentlige myndigheder, som ligger i forlængelse af andre spørgsmål, og som i praksis begrænser vurderingsarbejdet. Aktører som Arbejdstilsynet, politiet og Udlændingestyrelsen beskæftiger sig med hver deres områder, der sommetider overlapper i menneskehandel. De kompetencer, der er til stede under myndighedsaktioner, er underlagt et planlægningsrationale, hvor det kan virke vilkårligt, hvilke kompetencer der er til stede på et givent tidspunkt. Dette skaber en vilkårlig praksis, hvor

spørgsmålet om menneskehandel risikerer at falde i baggrunden samt være genstand for en ujævn vurderingssituation på tværs af aktioner.

I flere sammenhænge konstateres der direkte uoverensstemmelser mellem styringsrationalerne på tværs af de vurderende aktører på området. Her er spørgsmålet om delingen af informationer særligt væsentligt, fordi de enkelte aktørers vurderingsrationaler afslører nogle fundamentale misforhold mellem deres individuelle målsætninger. De private organisationers beskyttelse af deres klienters oplysninger anskues som en barriere for de offentlige organisationers sagsbehandling, og de private organisationer udtrykker en opfattelse af, at myndighedernes metoder undergraver deres arbejde og skaber en udbredt mistillid til hele vurderingssituationen blandt ofrene. Herunder optræder flere materielle dimensioner i form af identitetspapirer, personlige dokumenter, bøder og kontantbeholdninger både som bærere af oplysninger, samt som værktøjer til at fastholde ofrene. Anskuet som handlingsbærende aktanter udøver disse genstande stor indflydelse på vurderingsprocessen, fordi deres tilstedeværelse er kilder til konflikt, når de behandles på bestemte måder. Opfattelsen af disse metoders begrænsende virkning på andre aktørers arbejde anerkendes dog ikke i samme grad blandt informanterne, hvilket kan tyde på, at de kun har betydning i bestemte sammenhænge og dermed udgør en utilsigtet barriere i nogle aktørers målsætninger men ikke i andres.

Enkelte initiativer som eksempelvis tilbageholdelse i regi af et krisecenter i stedet for i arresten er tegn på et succesfulgt samarbejde mellem politi og private organisationer, hvor der tages særligt hensyn til potentielle ofre for menneskehandel som særlig gruppe. Sådanne tilbud er dog hverken landsdækkende eller permanente, og den korte tidshorisont fastsat af handlingsplanerne til bekæmpelse af menneskehandel ændrer konstant vilkårene for deres eksistens.

Afslutningsvis er der meget, som tyder på, at den dybere vurderingsproces omkring den officielle identifikation af ofre for menneskehandel i Danmark præsenterer nogle problemer, som ikke alene løses ved indførelsen af den nye handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel, eller indførelsen af Straffelovens § 262 b. Så længe offentlige myndigheder og private organisationer opererer med så vidt forgrenede målsætninger og kompetencer, og så længe potentielle ofre for menneskehandel skyr myndighedskontakt af frygt for hjemsendelse, vil det i praksis vise sig vanskeligt at etablere en ensartet vurderingspraksis på området, hvor det fulde omfang af menneskehandel kan trænge igennem. Det har været min hensigt med specialet at bidrage til en udvidet forståelse af vurderingsprocessen omkring menneskehandel og synliggøre at: 1) der eksisterer en dybere vurderingsproces udover den officielle identifikation; 2) vurderinger af menneskehandel sker i mange

forskellige sammenhænge og ikke følger et fastlagt forløb; 3) der blandt de forskellige aktørers vurderingspraksisser findes utilsigtede barrierer for tildelingen af offerstatus, som er rodfæstet i fundamentale forskelle i deres individuelle styringsrationaler; 4) silotænkning skaber en vilkårlig vurderingspraksis, hvor hver aktør følger sine egne mål, og hvor vurderingen af menneskehandel derfor falder i baggrunden.

## Referencer

- Aharonson, Ely.** (2013). *Determinate Sentencing and American Exceptionalism: The Underpinnings and effects of Cross-National Differences in the Regulation of Sentencing Discretion.* Law and Contemporary Problems, 2013, Vol. 76, No. 1, A Global Perspective on Sentencing Reforms. Duke University School of Law.
- Anker, Deborah.** (2000). *Refugee Protection, Gender-Based Violence and Trafficking in Persons.* In Defense of the Alien, 2000, Vol. 23. Center for Migration Studies of New York, Inc.
- Avdan, Nazli.** (2012). *Human trafficking and migration control policy: vicious or virtuous cycle?.* Journal of Public Policy , December 2012, Vol. 32, No. 3. Cambridge University Press.
- Bacchi, Carol.** (2009). *Introducing a 'what's the problem represented to be?' approach to policy analysis.* Analysing policy: What's the problem represented to be? Pearson Australia.
- Barberis, Eduardo & Paolo Boccagni.** (2014). *Blurred Rights, Local Practices: Social Work and Immigration in Italy.* The British Journal of Social Work , JUNE 2014, Vol. 44, SUPPLEMENT 1. 'A World on the Move': Migration, Mobilities and Social Work. Oxford University Press.
- Barnard, Alyssa Marie.** (2014). *The Second Chance They Deserve": Vacating Convictions of Sex Trafficking Victims.* Columbia Law Review , OCTOBER 2014, Vol. 114, No. 6. Columbia Law Review Association, Inc.
- Bengtsson, Tea Torbenfeldt & Anne-Kirstine Mølholt.** (2020). *Anonymisering i kvalitative undersøgelser.* I: Jensen, Kamma Lund (red.), Etik og etiske dilemmaer. Hans Reitzels Forlag
- Binder, Evan.** (2022). *Getting out of Traffic.* The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 112, No. 3. Northwestern University Pritzker School of Law.
- Bjelland, Heidi.** (2017). *Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices.* European Journal of Criminology 2017, Vol. 14(5). Sage Publications.
- Callon, Michel & John Law.** (1997). *After the Individual in Society: Lessons on Collectivity from Science, Technology and Society.* Canadian Journal of Sociology, vol. 22. University of Alberta.
- Center mod Menneskehandel.** (2020). *Menneskehandel i Danmark 2020: Årsrapport.* Socialstyrelsen.
- Center mod Menneskehandel.** (2022). *Menneskehandel i Danmark 2021: Årsrapport.* Socialstyrelsen.

- Chen, Ming.** (2012). *Where You Stand Depends on Where You Sit: Bureaucratic Politics in Federal Workplace Agencies Serving Undocumented Workers*. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, 2012, Vol. 33, No. 2. University of California, Berkeley.
- Christie, Nils.** (1977). *Conflicts as property*. *The British Journal of Criminology*, volume 17, No. 1.
- Clement, Sanne Lund & Jan Holm Ingemann.** (2019). *Introduktion til praktisk statistik*. Syddansk Universitetsforlag.
- Dalberg-Larsen, Jørgen.** (2005). *Lovene og livet. En retssociologisk grundbog*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Farrell, Amy; Colleen Owens & Jack McDevitt.** (2013). *New laws but few cases: understanding the challenges to the investigation and prosecution of human trafficking cases*. *Crime Law Soc Change* (2014) 61. Springer.
- Freiberg, Arie.** (2010). *Australia: Exercising Discretion in Sentencing Policy and Practice*. *Federal Sentencing Reporter*, Vol. 22, No. 4, Common Problems and Different Solutions. University of California Press on behalf of the Vera Institute of Justice.
- Folketinget<sup>A</sup>.** (2022). *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse), (Lovforslag nr. L 111)*. Folketingstidende Tillæg A.
- Folketinget<sup>B</sup>.** (2022). *Forslag til lov om ændring af straffeloven, retsplejeloven og udlændingeloven (Styrket indsats mod menneskeudnyttelse), (Lovforslag nr. L 111), 1. behandling*. Folketingstidende Tillæg F.
- Hammerslev, Ole & Stine Piilgaard Porner Nielsen.** (2020). *Retssociologiske metoder*. I: Hamer, Carina Risvig & Sten Schaumburg-Müller (red.), *Juraens verden*. Djøf Forlag.
- Hammerslev, Ole & Mikael Rask Madsen.** (2021). *Introduktion*. I: Hammerslev, Ole & Mikael Rask Madsen (red.), *Retssociologi: klassiske og moderne perspektiver*. Hans Reitzels Forlag.
- Hayes, David.** (2018). *Proximity, pain, and State punishment*. *Punishment & Society*, volume 20, No. 2. Sage Publications.
- Jansson, Dominika Borg.** (2015). *Human Trafficking as a Social Practice*. I: *Modern Slavery: A Comparative Study of the Definition of Trafficking in Persons*. Brill.
- Jensen, Torben Elgaard.** (2005). *Aktør-Netværksteori – Latours, Callons og Laws materielle semiotik*. I: Esmark, Bagge Laustsen og Åkerstrøm Andersen (red.), *Socialkonstruktivistiske analysestrategier*. Roskilde Universitetsforlag.

- Konrad, Helga.** (2002). *Migration and trafficking in human beings*. Die Friedens-Warte , 2002, Vol. 77, No. 1/2, Schwerpunktthema: Migration. Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Kruger, Beatri.** (2016). *Towards a sharp prosecution sword to combat human trafficking: comparing the new South African counter- trafficking law with international prosecution standards*. The Comparative and International Law Journal of Southern Africa , MARCH 2016, Vol. 49, No. 1. Institute of Foreign and Comparative Law.
- Lakhani, Sarah Morando.** (2014). *From Problems of Living to Problems of Law: The Legal Translation and Documentation of Immigrant Abuse and Helpfulness*. Law & Social Inquiry , Summer 2014, Vol. 39, No. 3. Wiley on behalf of the American Bar Foundation.
- Latour, Bruno.** (2005). *Introduction: How to resume the task of tracing associations*. Reassembling the social. An introduction to Actor-Network-Theory. Oxford University Press.
- Mennim, Sean.** (2019). *The Wrong Side of the Line? Trafficking Victims Compelled to Commit Offences and Prosecutorial Discretion*. The Journal of Criminal Law 2019, Vol. 83(2). Sage Publications.
- Meysen, Thomas & Bianca Grafe.** (2019). *Protection and Self-Determination*. Interventions against child abuse and violence against women: Ethics and culture in practice and policy. Verlag Barbara Budrich.
- Musto, Jennifer.** (2013). *Domestic minor sex trafficking and the detention-to-protection pipeline*. Dialectical Anthropology, Vol. 37, No. 2, Special Issue: Anti-Anti-Trafficking? Toward Critical Ethnographies of Human Trafficking. Springer.
- Ne, Foo Yen.** (2018). *Human Trafficking: In the Shadows of the Law*. S. Rajaratnam School of International Studies.
- Neergaard, Helle.** (2007). *Er det muligt at generalisere fra casestudier? Udvælgelse af cases i kvalitative undersøgelser*. Samfundslitteratur.
- Peters, Alicia.** (2013). *"Things that Involve Sex are Just Different": US Anti-Trafficking Law and Policy on the Books, in Their Minds, and in Action*. Anthropological Quarterly, Vol. 86, No. 1. The George Washington University Institute for Ethnographic Research.
- Pickering, Sharon & Julie Ham.** (2014). *Hot Pants at the Border: Sorting Sex Work from Trafficking*. The British Journal of Criminology , January 2014, Vol. 54, No. 1. Oxford University Press.

- Prieur, Annick; Rømer, Mette & Michelle Mildwater.** (2021). *Criminalized victims: When victims of trafficking for sexual exploitation meet Danish authorities*. *Retfærd: Nordisk Juridisk Tidsskrift*, (168).
- Russel, Amy.** (2017). *Abject spaces and mimicry*. *Cultural Geographies*, October 2017, Vol. 24, No. 4. Sage Publications, Ltd.
- Rømer, Mette.** (2019). *Ofre for menneskehandel til prostitution - og deres møde med det danske system*. Uden for Nummer, 2019, vol. 38. Dansk Socialrådgiverforening.
- Schwartz, Corinne; Erik Unruh, Katie Cronin, Sarah Evans-Simpson, Hannah Britton & Megha Ramaswamy.** (2016). *Human Trafficking Identification and Service Provision in the Medical and Social Service Sectors*. *Health and Human Rights*, Vol. 18, No. 1, Tuberculosis and the Right to Health. The President and Fellows of Harvard College on behalf of Harvard School of Public Health.
- Simpson, Bethany.** (2019). *Modern Slavery and Prosecutorial Discretion: When Is It in the Public Interest to Prosecute Victims of Trafficking?*. *The Journal of Criminal Law* 2019, Vol. 83(1). Sage Journals.
- Spanger, Marlene & Sophia Dörffer Hvalkof.** (2020). *Migranternes mobilitet. Mellem kriminalisering, menneskehandel og udnyttelse på det danske arbejdsmarked*. Aalborg Universitetsforlag.
- Spohn, Cassia.** (2014). *The non-prosecution of human trafficking cases: an illustration of the challenges of implementing legal reforms*. *Crime Law Soc Change* No. 61. Springer.
- Transportministeriet, Ligestillingsafdelingen.** (2022). *Handlingsplan til bekæmpelse af menneskehandel 2022-2025*. <https://www.trm.dk/media/wh0n23ks/handlingsplan-til-bekaempelse-af-menneskehandel-2022-2025.pdf>.
- Tzvetkova, Marina.** (2002). *NGO Responses to Trafficking in Women*. *Gender and Development*, Mar., 2002, Vol. 10, No. 1, Trafficking and Slavery. Taylor & Francis, Ltd. on behalf of Oxfam GB.
- Åkerström, Malin & David Wästerfors.** (2018). *Kvalitative interviews: praktiske råd og analytiske muligheder*. I: Jacobsen, Michael Hviid (red.), *Metoder i kriminologi*. Hans Reitzels Forlag.