



JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Handlingsplan

Sammen mot menneskehandel

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2011–2014)



Innhold

1.	Innsatsen mot menneskehandel skal videreføres og styrkes	3
2.	Tiltak	4
3.	Hva er menneskehandel	6
4.	Det internasjonale rammeverk og samarbeid skal styrkes	12
5.	Tverrfaglig samarbeid og kompetanseutvikling skal intensiveres	14
6.	Menneskehandel skal forebygges	16
7.	Flere ofre skal identifiseres og tilbys bistand og beskyttelse	19
8.	Menneskehandel med barn skal hindres	26
9.	Menneskehandlere skal straffefølges	29

Forord

Menneskehandel er grenseoverskridende, organisert kriminalitet og et alvorlig brudd på grunnleggende menneskerettigheter. Kampen mot menneskehandel er et felles, globalt ansvar. Det eksisterer et godt samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner i dag. Vi må videreutvikle dette samarbeidet slik at vår felles innsats styrkes.

Regjeringen legger derfor frem en ny handlingsplan mot menneskehandel, som ledd i vår langsiktige satsing mot alle former for menneskehandel, nasjonalt og internasjonalt.

Handlingsplanen er utarbeidet av Arbeidsdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Utenriksdepartementet.

Justis- og politidepartementet har et hovedansvar for å koordinere regjeringens innsats mot menneskehandel. Statssekretær Astri Aas-Hansen har ledet arbeidet med utarbeidelsen av planen.

Knut Storberget
Justisminister



1. Innsatsen mot menneskehandel skal videreføres og styrkes

Menneskehandel er en global utfordring. Over hele verden utsettes barn, kvinner og menn for hensynsløs utnytting i vår tids slaveri. Det er en form for kriminalitet som rammer ofrene hardt, og setter det internasjonale samfunn på prøve. Menneskehandel er i strid med grunnleggende menneskerettigheter, herunder forbudet i artikkel 4 mot slaveri og tvangsarbeid i den europeiske menneskerettskonvensjon.

Regjeringen vil bekjempe alle former for menneskehandel, nasjonalt og internasjonalt.

Norges tiltak mot menneskehandel skal være i overensstemmelse med Norges internasjonale forpliktelser, herunder være kjønnsensitive i tråd med FNs kvinnekonvensjon og FNs sikkerhetsrådsresolusjoner 1325 og 1820. Den norske innsatsen skal ha et særlig fokus på barn og på ulovlig kapitalflyt fra menneskehandel.

Regjeringen la i desember 2006 frem handlingsplanen «Stopp menneskehandelen». Planen la til rette for en koordinert og samordnet innsats for å stoppe handelen med mennesker og for å sikre ofrene bistand og beskyttelse. Planen føyde seg inn i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel, med FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og den tilhørende Palermo-protokollen for å forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel i spissen.

Norske myndigheter og organisasjoner har med utgangspunkt i de 37 tiltakene i handlingsplanen gjennomført et omfattende arbeid på feltet.

Et økende antall ofre har blitt identifisert i Norge, og har mottatt tilpasset bistand og beskyttelse. Politiet har kartlagt og straffeforfulgt menneskehandlere.

ROSA-prosjektet har stått sentralt i bistandsarbeidet, ved sitt tilbud om trygge boliger og oppfølging til ofre. Kommuner og frivillige organisasjoner har tatt ansvar for å beskytte ofre og øke kompetansen til ansatte som kommer i kontakt med mulige ofre. Gjennom etableringen og driften av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er det skapt en solid samarbeidsplattform for etater og organisasjoner, der aktuelle utfordringer diskuteres og finner sin løsning.

Norge har gjennomført en bred internasjonal innsats, både gjennom innsats for å styrke det internasjonale rammeverket, og gjennom prosjektstøtte til forebygging av menneskehandel og bistand til ofre.

Regjeringen vil videreføre og styrke innsatsen mot menneskehandel. Etablerte strukturer skal forbedres. Kompetanseutviklingen på området må fortsette. Innsatsen på ulike felt skal evalueres med det siktemål å skape stadig større treffsikkerhet og kvalitet i arbeidet.

2. Tiltak

Det internasjonale rammeverk og samarbeid skal styrkes

1. Være en fortsatt pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det internasjonale regelverket mot menneskehandel, særlig innenfor FN, Europarådet og Østersjørådet (UD, JD, BLD)
2. Bidra til internasjonal innsats for å stoppe ulovlig kapitalflyt fra menneskehandel og styrke finansielle etterforskninger med henblikk på inndragning av vinning fra handelen (UD, JD)
3. Sette menneskehandel på dagsorden i menneskerettighetsdialogene og i politiske samtaler med andre land (UD)
4. Forsvaret skal bekjempe menneskehandel (FD)

Tverrfaglig samarbeid og kompetanseutvikling skal intensiveres

5. Videreføre KOM som en pådriver for tverrfaglig samarbeid (JD)
6. Utgi årlige tilstandsrapporter om trender, utfordringer og forskningsbehov (JD)
7. Sikre at norske utsendinger har kompetanse på menneskehandel (UD, JD)

Menneskehandel skal forebygges

8. Forebygge menneskehandel i aktuelle opprinnelsesland (UD)
9. Bidra til å bekjempe menneskehandel gjennom EØS-finansieringsmekanismen (UD)
10. Utvikle nye informasjonstiltak for å forebygge alle former for menneskehandel (JD)
11. Forebygge menneskehandel til fjerning av organer (HOD)
12. Evaluere forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester (JD)
13. Iverksette tiltak for å begrense organisert tigging på kort og lang sikt (JD)

Flere ofre skal identifiseres og tilbys bistand og beskyttelse

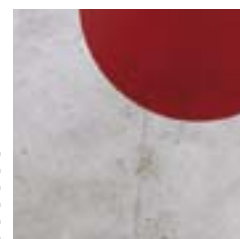
14. Øke innsatsen for å identifisere mulige ofre (JD)
15. Støtte ROSA (JD)
16. Drive Lauras Hus som et forsøksprosjekt ut 2011 (BLD, JD, AD, HOD,)
17. Videreutvikle botilbudet til ofre for menneskehandel (AD, JD, KR, BLD)
18. Tydeliggjøre NAV-kontorenes ansvar (AD)
19. Gjennomgå organiseringen og finansieringen av bistanden til ofre (AD, JD, KR, BLD)
20. Tydeliggjøre tilbudet om helsehjelp (HOD)
21. Bruke prosjektmidler til å støtte ofre (JD)
22. Tilby frivillig retur og støtte til reintegrering (JD)
23. Evaluere refleksjonsperioden (JD)

Handel med barn skal hindres

24. Sikre bedre oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere og mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i kriminelle-/rusmiljøer. (BLD)
25. Fortsette innsatsen for å forebygge og oppklare at barn forsvinner fra barnevernets omsorgssenter eller asylmottak (BLD, JD)
26. Videreutvikle omsorgstilbudet for barn utsatt for menneskehandel (BLD)
27. Delta aktivt i det regionale og internasjonale arbeidet for å beskytte barn mot menneskehandel (BLD)
28. Innhente forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel

Menneskehandlere skal straffeforfølges

29. Avdekke tvangsarbeid i et samarbeid mellom politiet og aktuelle etater (JD)
30. Oppfordre politiet til å følge pengene/utbyttet fra menneskehandel (JD)
31. Videreutvikle det internasjonale politisamarbeidet (JD, UD)
32. Gjennomføre et nasjonalt seminar for politi og påtalemyndighet, domstol og advokater (JD)
33. Gi politiets kompetansegruppe et tydeligere mandat (JD)
34. Inngå samarbeidsavtaler mellom politiet og andre aktører (JD)
35. Evaluere politiinnsatsen (JD)



3. Hva er menneskehandel

Menneskehandel, også omtalt som vår tids slaveri, er en kynisk utnyttelse av sårbarhet og fattigdom, og en alvorlig form for profittmotivert kriminalitet som krenker de mest grunnleggende menneskerettigheter. Menneskehandel er å utnytte barn, kvinner og menn til å utføre arbeid og tjenester – herunder prostitusjon og tiggning – ved bruk av vold, trusler og andre kontrollmekanismer. Mennesker behandles som varer som kan kjøpes og selges for å settes i arbeid. I en avgjørelse fra Den europeiske menneskerettsdomstol i 2010, fastslås det at menneskehandel innebærer en krenkelse av forbudet mot slaveri og tvangsarbeid i Menneskerettskonvensjonens artikkel 4.

Det er vanskelig å måle omfanget av denne kriminaliteten, som ofte er internasjonalt organisert. På verdensbasis har FN anslått at flere millioner mennesker gjøres til ofre årlig. Menneskehandel antas å være verdens nest største illegale økonomi.

Menneskehandel foregår også i Norge. Tall innhentet av Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel viser at minst 292 personer var under oppfølging av etater og organisasjoner som mulige ofre for menneskehandel i Norge i 2009. 191 var kvinner (over 18 år), mens 32 var menn. 69 var barn, hvorav 19 gutter. De 292 personene representerte 43 nasjonaliteter. Den største gruppen, 121 personer, var fra Nigeria.

Kriminalisering av menneskehandel

Straffeloven fikk i 2003 en egen bestemmelse om menneskehandel, som nå lyder:

§ 224. Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle formål,*
- b) tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggning,*
- c) krigstjeneste i fremmed land eller*
- d) fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 5 år.*

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) på annen måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen, var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

Ved utgangen av 2009 var det 12 rettskraftige dommer etter straffeloven § 224, der til sammen 18 personer var dømt for menneskehandel.

Det er vedtatt ny straffelov (straffelov 2005) som foreløpig ikke har trådt i kraft. Bestemmelsen om menneskehandel videreføres i straffelov 2005 §§ 257 og 258. Strafferammen heves til fengsel i seks år. Grov menneskehandel straffes som nå med fengsel inntil 10 år.

Utnytting til arbeid (tvangsarbeid)

I 2007 ble det avdekket at britiske menn ble utnyttet til å arbeide med asfalt- og steinlegging i Norge. Saken ble en vekker, og en påminnelse om at menneskehandel foregår i ulike virksomheter og bransjer, også i Norge. Vi må derfor kontinuerlig utvide vår kunnskap og innsats på området.



**Tiltalebeslutningen mot en britisk statsborger dømt for menneskehandel
i Jæren tingrett 4.juli 2008 lød:**

Forut for 20.august 2007, sammen med sin bror NN, rekrutterte han flere personer i England som var i en sårbar situasjon fordi de var hjemløse og/eller svakt fungerende og uten arbeid og nevneverdig inntekt, deriblant A og B, utstyrte en/flere av disse personene med falsk pass, og utnyttet dem ved bruk av meget strengt regime og/eller vold og trusler til å utføre arbeid i form av asfalt- og steinlegging på flere steder i Norge og Sverige, herunder Stavanger/Sandnes området, uten at de hadde noen reell og akseptabel mulighet til å avslutte arbeidsforholdet.

Arbeidet var svært dårlig betalt, hvor personene som ble utnyttet fikk mindre i lønn enn opprinnelig avtalt, måtte bo under kummerlige forhold, hadde til dels svært lange arbeidsdager, og ble stadig kontrollert og fortalt/gitt inntrykk av at dersom de ikke utførte arbeidet eller reiste/stakk av ville de bli hentet tilbake, slått eller drept.

Menneskehandel oppstår der hvor mulighetene for økonomisk vinning gjennom utnytting til arbeid eller tjenester eksisterer, og antar derved mange ulike former. Utnytting kan foregå over hele landet, og man kan finne ofre i virksomhet som hushjelper eller au pairer i private hjem, i restauranter, vaskebyråer, bilpleiefirmaer, bygg- og anleggsnæringen, innen jordbruket og i gatesalg.

**Grensen mellom sosial dumping
og tvangsarbeid**

Det kan være en utfordring å skille menneskehandel for tvangsarbeid fra det vi kaller sosial dumping. Brudd på helse-, miljø og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og uakseptabelt lav lønn, er kjennetegn på sosial dumping. Tross mulige gråsoner vil sosial dumping vanligvis ikke innebære tvang eller frihetsberøvelse.

Vi benytter betegnelsen *sosial dumping* både når utenlandske arbeidstakere utsettes for brudd på helse-, miljø- og sikkerhetsregler, herunder regler om arbeidstid og krav til bostandard, og når de tilbys lønn og andre ytelser som er uakseptabelt lave sammenliknet med hva norske arbeidstakere normalt tjener eller som ikke er i tråd med gjeldende allmenngjøringsforskrifter. Sosial dumping rammer også andre arbeidstakere og virksomheter i Norge. Det kan føre til urettferdig konkurranse med urimelig press på opparbeidede rettigheter og svekket rekruttering til særlige utsatte yrker og bransjer, og seriøse bedrifter kan tape oppdrag og kunder til useriøse aktører.

Regjeringen er opptatt av at alle arbeidstakere i Norge skal ha gode lønns- og arbeidsvilkår og trygge arbeidsplasser, og det føres derfor en bred kamp mot sosial dumping. Regjeringen har fremlagt to handlingsplaner med tiltak mot sosial dumping, den siste i 2009. Det er igangsatt en evaluering av handlingsplanene, som skal gi en helhetlig oppfølging av myndighetenes tiltak.

Gjennom innsatsen mot sosial dumping har vi erfart at det finnes arbeidsgivere og aktører i Norge som er villige til å utnytte og kontrollere utenlandske arbeidstakere grovt. Det blir stadig avdekket tilfeller av useriøsitet og sosial dumping.

De fleste av tiltakene mot sosial dumping har vært rettet mot byggebransjen. Mer bruk av arbeidsinnvandrere i bransjer som servicesektoren, renholdsbransjen og hotell- og restaurantbransjen, og økt vridning av tilsynsinnsats mot disse bransjene, kan medføre at det blir avdekket flere grove tilfeller av sosial dumping.

For å komplettere innsatsen mot sosial dumping, har Regjeringen også etablert en strategi for å styrke arbeidet for et anstendig arbeidsliv i andre land.

Utnytting i private hjem

Vi må være konstant på vakt for å avdekke mulig menneskehandel innen nye former for virksomheter. Internasjonalt har oppmerksomheten blitt rettet mot situasjonen til arbeidstakere, som særlig er kvinner, som utfører husarbeid, barnestell og annet arbeid i private hjem («domestic workers»). Mange utnyttes grovt ved at de er fullstendig prisgitt arbeidsgiverne, som betaler dem lite, holder dem isolert og ikke gir dem fri fra arbeidet. Utnytting kan også tenkes innen rammen av «au pair» ordningen. Ordningen er i utgangspunktet kulturutveksling, der unge voksne kan lære et annet språk og en annen kultur ved opphold i en vertsfamilie der man utfører lettere husarbeid og hjelper til med barnepass. I årene mellom 2000 og 2008 økte antallet au pairer i Norge fra 691 til 2860, hvorav den største gruppen er filippinere. I en evalueringsrapport om au pair ordningen er det påpekt at det i dag er en økende etterspørsel etter utenlandske hushjelper, og mange bruker ordningen for å dekke denne etterspørselen. En del kvinner fra asiatiske land bruker også ordningen for å skaffe seg en inntekt.

Utnytting til prostitusjon

Det er bred enighet om at prostitusjon er et fenomen som har mange negative og skadelige sider. Hvorvidt og hvordan man fra samfunnets side skal søke å begrense prostitusjon er det større uenighet om. I Norge har det lenge vært forbudt å organisere prostitusjonsvirksomhet av enhver art. Dette gjelder alt fra formidling og annonsering, utleie av lokaler til bruk for prostitusjonsvirksomhet, bordelldrif mv. Å fremme andres prostitusjon regnes som hallikvirksomhet og er straffbart. Erfaring tilsier at hallikvirksomhet fører til utnytting av og vold mot de som prostituerer seg, og anses som et alvorlig samfunnsproblem i de fleste land.

Prostitusjon kan gi meget stor avkastning, og det er attraktivt for kriminelle å organisere salg av seksuelle tjenester. Både i Norge og internasjonalt var det den økte organiseringen og den grovere utnyttingen innen prostitusjon som gjorde at man ble oppmerksom på menneskehandel som fenomen. I mange land er situasjonen for kvinner usikker grunnet økonomiske vansker, samfunnsomveltninger og annet. Kriminelle krefter utnytter kvinners sårbarhet, og lokker med muligheter for et bedre liv i et annet land. Nettverk rekrutterer kvinner til jobber i utlandet under falske forutsetninger, og skaffer seg kontroll over dem ved vold og trusler og ved å sette dem i umulige gjeldssituasjoner. Følgen er at prostitusjonsvirksomheten endrer karakter i mange land. Omfanget øker, og de som selger seksuelle tjenester er i økende grad organisert av kriminelle nettverk.

I 2008 ble det gjennomført en kartlegging av prostitusjonsmarkedene i Norge. Kartleggingen ble presentert i rapporten «Mangfoldig marked», utgitt av forskningsstiftelsen Fafo.



«Mangfoldig marked» fokuserer blant annet på noen felleserfaringer og kjennetegn ved ulike grupper av kvinner i prostitusjon:

Norske kvinner på innendørsmarkedet kan ha en del forskjeller i bakgrunn og motiver, men jevnt over er de langt mer ressurssterke enn mange andre grupper i prostitusjonen. De har mange faste kunder, og det sikrer dem en jevn tilgang av penger. Dette gjør dem og deres kunder mer usynlig for både politiet og hjelpeapparatet. Kvinnene som ble intervjuet i denne gruppen ga tydelig uttrykk for at de ikke trengte hjelp til å slutte med prostitusjonen, enten fordi de ikke ville slutte, eller fordi de tenkte at de ikke ville ha problemer med å slutte uten hjelp. Rapportens vurdering er at det også kan være vanskelig å slutte i prostitusjon for denne gruppen, og at det er viktig med tilgjengelige tiltak, tilpasset de behov de har.

Norske kvinner i gateprostitusjon er så å si utelukkende kvinner fra rusmiljøet, og rusproblemer er en svært viktig del av deres situasjon. Mange må karakteriseres som utslåtte, med store helseproblemer og mange ulike former for belastning med seg fra barnsben av. Det ble antatt at gruppen ville slite mye hvis kundegrunnlaget gikk ned ved en kriminalisering. Rus og dårlig helse gjør det urealistisk å tjene penger på det ordinære arbeidsmarked. Når det gjaldt hjelpetiltak, er det nødvendig å se helheten i kvinnenes situasjon.

En stor gruppe europeiske kvinner, hovedsakelig østeuropeiske, pendler til og fra det norske prostitusjonsmarkedet. Noen etablerer seg her. Det er store variasjoner i hva slags beveggrunner de har hatt for å reise til Norge og hvilke hallikrelasjoner de inngår i.

Thailandske kvinner utgjør en viktig gruppe i det norske prostitusjonsmarkedet. Mange kommer via ekteskap med en norsk mann, og starter opp i prostitusjon etter en stund i Norge, for eksempel etter en skilsmisse. Mange opplever å ha uløselige økonomiske problemer knyttet til gjeld opparbeidet både i Thailand og Norge, samt til familiens behov i hjemlandet. Rapporten nevner at gruppen består av mange ressurssterke personer, som kan hjelpes ved hjelp av målrettede grep, herunder rådgivning om økonomi og tiltak for å motvirke sosial isolasjon.

Afrikanske kvinner, ikke minst fra Nigeria, er i en spesielt vanskelig situasjon, med familieforpliktelser, gjeld til menneskesmuglere og som ofre for menneskehandel. Mange har begrensede muligheter til å slutte med prostitusjon.



Personer som selger seksuelle tjenester kan altså befinne seg i mange ulike situasjoner, fra de som driver virksomheten helt på egen hånd, via de som lar en hallik organisere mye, men beholder kontroll over sin situasjon, til de som utnyttes som offer for menneskehandel, og er fratatt kontrollen over sine liv. Det er en utfordring for politi og hjelpeapparat å få klarhet i livssituasjonen til personer i prostitusjon.

I Norge bidro avdekkingen av grov vold og utnyttelse av utenlandske kvinner i prostitusjon til innføring av straffebestemmelsen mot menneskehandel, og ga næring til debatten om hva som kunne gjøres for å bremse etterspørselen etter prostitusjon.

Stortinget vedtok i 2008 å innføre et forbud mot kjøp av seksuell omgang eller handling. Forbudet trådte i kraft fra 1. januar 2009. Debatten i Stortinget viste at det særlig var ønsket om å bekjempe menneskehandel som drev frem endringen i lovgivningen:

- «Kvinner som av ulike grunner har valgt å gå inn i prostitusjonen, kan like fullt bli utnyttet og bli ofre for menneskehandel. Det er bakgrunnen for at det rød-grønne flertallet ønsker å innføre et lovforbud mot kjøp av seksuelle tjenester. Vi ønsker ikke at Norge skal være et fristed for kyniske bakmenn som profiterer på grov seksuell eller annen utnyttning av andre mennesker.»

Saksordfører Anne Marit Bjørnflaten (A)

- «Et lovforbud vil gjøre Norge til et mindre attraktivt mål for menneskehandel og trafficking med utenlandske prostituerte.»

Akhtar Chaudry (SV)

I Sverige i 2009 ble fem personer dømt til lange fengselsstraffer for å ha utnyttet en sterkt funksjonshemmet mann som tigger både i svenske byer og i flere andre land.

- «Dette forbudet vil endre holdninger, redusere etterspørselen og dermed føre til et mindre marked for prostitusjon og menneskehandel.»

Björg Tørrisdal (KrF)

- «Vårt poeng er følgende: Det er ikkje mogleg med fullt truverde å fordømme menneskehandel, samtidig som vi held fram med ein legitim marknad for dei tenestene som denne handelen har grunnlaget sitt i.»

Erling Sande (Sp)

Utnytting til tigging

Løsgjengerloven ble opphevet ved en lovendring i 2005, noe som medførte at tigging ble avkriminalisert. Hovedbegrunnelsen for forslaget var den oppfatning at det bør brukes sosialpolitiske virkemidler, ikke strafferettslige, for å unngå at personer tigger.

Samtidig ble det kjent at tiggervirksomheten hadde fått et mer organisert preg. Den ble utført av utenlandske personer, som ofte opptrådte i grupper. Den organiserte tiggervirksomhetens omfang og utbredelse var vanskelig å avdekke, men det ble ansett viktig å kunne straffe dem som utnyttet andre til å tigge. Det var uklart om straffebestemmelsen om menneskehandel kunne anvendes. På denne bakgrunn ble straffelovens § 224 i 2006 utvidet til uttrykkelig også å gjelde å utnytte en person til tigging.

De senere år har vi sett en økning i antall mennesker som kommer til Norge for å tigge og tjene penger som blomsterselgere, gatemusikanter og lignende. Virksomheten har ofte et profesjonelt og organisert preg, men vi vet lite om den nærmere rollefordeling innen gruppene. Ut fra vår generelle kunnskap om menneskehandel er det naturlig å trekke den slutning at flere av menneskene som tigger blir kontrollert og utnyttet av bakmenn.

IOM returnerte i 2009 i alt 19 personer som del av ordningen med frivillig retur av ofre for menneskehandel. Fire av de 19 hadde blitt utnyttet innen tigging, enten alene eller i kombinasjon med andre utnyttingsformer (tigging dagtid – prostitusjon om natten, samt tyverier). Ofrene kom fra Albania og Romania, og var utnyttet både innen egen familie og av andre.



Utnytting til fjerning av organer

Straffelovens § 224 rammer også å utnytte en person til fjerning av vedkommendes organer. Internasjonalt er det stor mangel på tilgjengelige organer til bruk ved transplantasjoner. I takt med medisinske fremskritt som gjør det mulig å øke antall transplantasjoner, har antallet pasienter på venteliste for slik behandling steget.

Situasjonen åpner for ulovlig handel med organer, som i utgangspunktet ikke kan klassifiseres som menneskehandel, samt for menneskehandel der personer utnyttes til fjerning av organer. Det har ikke vært avdekket tilfeller av slik menneskehandel i Norge.

Menneskesmugling

Menneskesmugling innebærer at noen ulovlig frakter mennesker over en grense. Det er en straffbar handling uten en personlig fornærmet, selv om selve reisen og grensepasseringen kan være farefull og kostbar.

De som oppholder seg ulovlig i et land er sårbare, og er ofte i en krevende livssituasjon. De vil være i risiko for å bli ofre for menneskehandel, selv om gjerningsmannen ikke er den samme som menneskesmugleren. Bekjempelse av menneskesmugling er derfor viktig også for å motvirke menneskehandel.

Personer som tvinges til å utføre kriminelle handlinger

Det har vært reist tvil om nåværende § 224 rammer å utnytte andre mennesker til å begå kriminalitet. Vi har eksempelvis sett at unge asylsøkere havner i miljøer der eldre personer benytter dem til narkotikakriminalitet, tyverier eller annet. Dette kan i dag rammes av straffelovens bestemmelser om ulovlig tvang.

Justisdepartementet har i forbindelse med ny straffelov ikke funnet grunn til å foreslå et særskilt forbud mot å utnytte noen til å begå kriminalitet, men peker på at dette etter omstendighetene vil kunne rammes av den nye bestemmelsen om menneskehandel i § 257 første ledd bokstav b.

4. Det internasjonale rammeverk og samarbeid skal styrkes

Menneskehandel er et globalt fenomen som må møtes med felles internasjonale tiltak.

Det viktigste globale instrumentet mot menneskehandel er Palermo-protokollen, som er et tillegg til FNs konvensjon fra 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Det er Norges syn at kampen mot menneskehandel vil styrkes dersom det innføres en global overvåkingsmekanisme for å bistå landene med implementeringen av FN protokollen. Det vil gjøre det mer forpliktende for landene å være tilsluttet protokollen.

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel trådte i kraft 1. februar 2008. Norge er ett av 30 land som er bundet av konvensjonen. Formålet med konvensjonen er å forebygge og bekjempe menneskehandel, å beskytte og hjelpe ofre, å sikre effektiv straffefølgning av bakmenn, og å fremme internasjonalt samarbeid.

Opprettelse av et eget overvåkingsorgan utgjør en vesentlig del av konvensjonsbestemmelsene. Ekspertgruppen GRETA skal overvåke partenes gjennomføring av konvensjonen. Under forhandlingene om opprettelsen av overvåkingsorganet bidro man fra norsk side til at GRETA fikk en uavhengig sammensetning. Norge prioriterer å fortsette støtten til GRETAs virksomhet og har også arbeidet for å sikre GRETA tilstrekkelige ressurser.

Det pågår viktige prosesser i ulike internasjonale organisasjoner som kan bidra til å redusere omfanget av menneskehandel. Den internasjonale arbeidsorganisasjon ILO – International Labour Organisation – har lenge vært en pådriver i kampen mot menneskehandel og tvangsarbeid. Norge støtter dette arbeidet.

Det er ønsket om økonomisk vinning som er motivasjonen for å organisere menneskehandel. Man må følge kapitalstrømmen for å avdekke og straffefølge bakmenn, inndra utbytte og identifisere ofre.

FN og andre organisasjoner ser et tydelig behov for å bekjempe menneskehandel og annen organisert kriminalitet gjennom fokus på finansiell etterforskning som følger de internasjonale kapitalstrømmene.

I regional sammenheng er blant annet OSSE, Østersjørådet, Nordisk Ministerråd og EU engasjert på feltet. Norge har gjort menneskehandel til en av våre hovedprioriteringer i Østersjørådet, siden landene i regionen har mange felles utfordringer knyttet til menneskehandel.

Norge har i en årrekke gjennomført dialogmøter for å fremme respekt for menneskerettighetene med ulike land. I behandlingen av mulige ofre og gjerningsmenn for menneskehandel utfordres statene på mange menneskerettighetsspørsmål, og derfor har temaet vært på dagsorden i dialogmøtene.

Forsvarets innsats

Forsvaret har et bevisst forhold til sine forpliktelser nasjonalt og internasjonalt for å bekjempe menneskehandel, blant annet gjennom å implementere NATOs og FNs politikk på området. Menneskehandel skal fortsatt være integrert i Forsvarets utdanning og opplæringsprogram i forkant av deltakelse i utenlandsoperasjoner.

Holdninger mot prostitusjon og menneskehandel er en naturlig del av Forsvaret profesjonsetikk, og nulltoleranse skal håndheves – både hjemme og i operasjoner utenlands. Norsk personell i operasjoner skal også være pådrivere for slik nulltoleranse hos koalisjonspartnere. Norsk sivilt FN-personell, inkludert politi, vil bli gitt opplæring for å bidra til å bekjempe prostitusjon og menneskehandel i internasjonale oppdrag. I forbindelse med Forsvarets arbeid for kvinner, fred og sikkerhet skal det rettes søkelys på å beskytte kvinner i operasjonsområdene mot seksuelle overgrep.

TILTAK:

1: Være en fortsatt pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det internasjonale regelverket mot menneskehandel, særlig innenfor FN, Europarådet og Østersjørådet.

Norge vil søke å styrke Europarådskonvensjonens overvåkingsorgan GRETA og arbeide for å etablere en global overvåkingsmekanisme for implementering av FN-protokollen mot menneskehandel. Regjeringen vil delta aktivt i ILO-diskusjonen om opprettelse av en forpliktende internasjonal avtale for å bedre situasjonen for arbeidstakere som utfører husarbeid, barnestell og annet arbeid i eller for private hjem («domestic workers»). Tiltak mot fjerning av organer er omtalt under kapittel 6 om forebygging av menneskehandel.

Østersjørådet er et regionalt samarbeidsorgan der 11 land, samt EU-kommisjonen deltar. Norge har formannskapet i Østersjørådet fra sommeren 2010 til sommeren 2011. I formannskapsperioden er menneskehandel ett av to operative prioriteringsområder. Norge vil særlig styrke fokuset på menneskehandel på arbeidsmarkedet innenfor rammen av Østersjørådets arbeidsgruppe mot menneskehandel.

2: Bidra til internasjonal innsats for å stoppe ulovlig kapitalflyt fra menneskehandel og styrke finansielle etterforskninger med henblikk på inndragning av vinning fra handelen

For å avdekke menneskehandel, straffeforfølge bakmenn, sikre utbytte og identifisere ofre for organisert menneskehandel er finansiell etterforskning en meget hensiktsmessig etterforskningsmetodikk. Internasjonalt samarbeid og innsats er avgjørende på dette feltet. Norge vil derfor bidra til utarbeidelse av en FN-studie om temaet samt en eventuell etterfølgende resolusjon om oppfølgende tiltak.

3: Sette menneskehandel på dagsorden i menneskerettighetsdialogene og i politiske samtaler med andre land

Menneskehandel vil fortsatt være et viktig tema i Norges menneskerettighetsdialoger med Kina, Indonesia og Vietnam, og vil settes på dagsorden i de omfattende samtaler Norge fører med andre land.

4: Forsvaret skal bekjempe menneskehandel

Forsvaret skal understøtte både NATOs og FNs politikk internasjonalt. Norsk militært personell i internasjonale stillinger i NATO og FN skal være pådrivere og bidragsytere for å bekjempe menneskehandel gjennom mandater, engasjementsregler, regler for adferd, utdanning og operative krav. Forsvaret er gitt oppdrag knyttet til FNs sikkerhetsrådsresolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet. For Forsvarets utenlandsoperasjoner innebærer dette blant annet styrket dialog med lokale kvinner i et konfliktområde, samt å sørge for sikkerhet for kvinnene. I den forbindelse er det gitt oppdrag til Forsvaret om å utvikle retningslinjene for å møte og forebygge seksualisert vold i konflikt. Disse oppdragene skal videreføres.

Forsvaret skal påpeke og motvirke tilfeller av menneskehandel hos våre alliansepartnere.



5. Tverrfaglig samarbeid og kompetanseutvikling skal intensiveres

For å bekjempe menneskehandel er det påkrevet å styrke samordningen mellom myndigheter og organisasjoner på feltet. Det må kontinuerlig, i fellesskap, utarbeides effektive strategier og programmer mot menneskehandel.

KOM prosjektet har sikret et bredt samarbeid

Regjeringen opprettet i 2006 prosjektet «Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel» (KOM). KOM har i oppgave å kartlegge omfanget av menneskehandel i Norge, samt dokumentere og løse utfordringer som hjelpetiltak og myndigheter møter.

KOM har i prosjektperioden vært finansiert av flere berørte departementer, blitt administrert av Politidirektoratet, og vært drevet av en prosjektleder og en prosjektmedarbeider. Våren 2010 gjennomførte NTNU Samfunnsforskning en evaluering av prosjektet. På bakgrunn av evalueringen er det gitt et tydeligere mandat for KOMs virksomhet, samtidig som man beholder den administrative forankring til Politidirektoratet.



KOM er organisert i to grupper, en prosjektgruppe og en referansegruppe, som begge har månedlige møter, samt et halvårlig fellesmøte.

***Prosjektgruppen** består av representanter fra Utlendingsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Arbeids- og Velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeidstilsynet, høyere påtalemyndighet og politiet.*

***Referansegruppen** består av representanter fra alle organisasjoner og prosjekter som gjør en daglig innsats i arbeidet mot menneskehandel. Referansegruppen er åpen for de aktører som til enhver tid ønsker å delta aktivt, og i 2009 har følgende organisasjoner vært representert: Norsk organisasjon for asylsøkere, Likestillings- og diskrimineringsombudet, prostituerte interesseorganisasjon, International Organization for Migration Oslo, Redd Barna, Kirkens Bymisjon, Pro Sentret, ROSA-prosjektet, Reform – ressurscenter for menn, Røde Kors, Røde Kors Ungdom, Grünerløkka sosialsenter, Norges Kristne Råd, Adora-prosjektet, Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere og Advokatforeningen.*

Identifisering av mulige ofre for menneskehandel er en forutsetning for å kunne yte nødvendig bistand og beskyttelse til ofrene. Alle yrkesgrupper som i sitt arbeid kan komme i kontakt med mulige ofre må ha kompetanse på menneskehandel, og må kunne gi riktig informasjon til ofre og vite hvem man kan henvise vedkommende videre til. Derfor har prosjektgruppen i mandat å kartlegge rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid om identifisering, bistand og beskyttelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå, samt iverksette tiltak for en bedre koordinering av disse. Videre skal prosjektgruppen skaffe oversikt over ofrenes rettigheter, tilgjengelige hjelpetiltak og kontaktpersoner.

Referansegruppen skal fungere som et faglig diskusjonsforum mellom aktørene på feltet, og har i oppgave å spille inn aktuelle problemstillinger og tema til prosjektgruppen.

Arbeidstilsynet valgte våren 2009 å gå inn i KOM. Bakgrunnen var etatens erfaring fra saker der det ble avdekket forhold som lå nær definisjonen av tvangsarbeid og menneskehandel. En viktig hensikt med deltagelsen i KOM var å skaffe god kunnskap om problemstillingene knyttet til menneskehandel, samt å bygge opp kontakter og nettverk til bruk for å utvikle felles prosjekter med politiet og andre myndigheter for å avdekke menneskehandel.



TILTAK

5: Videreføre KOM som en pådriver for tverrfaglig samarbeid

KOM har fungert som en effektiv arena for erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige etater og frivillige organisasjoner.

KOM skal videreføres som et permanent virkemiddel for bedre samordning mellom myndigheter og organisasjoner.

6: Utgi årlige tilstandsrapporter om trender, utfordringer og forskningsbehov

KOM skal gjennom en årlig tilstandsrapport gi en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelområdet, samt gi innspill om aktuelle forskningsoppdrag som bør utføres. Dette kan danne grunnlag for myndigheter og organisasjoners prioriteringer.

7: Sikre at norske utsendinger har kompetanse på menneskehandel

Utsendte tjenestemenn, også spesialråder som migrasjonsutsendinger, flyktningutsendinger og utsendte fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, skal ha kompetanse på menneskehandel og bidra til økt kunnskap ved jevnlig rapportering.

6. Menneskehandel skal forebygges

Menneskehandel har sitt grunnlag i en etterspørsel etter arbeid og tjenester som utføres av personer som utnyttes. For å motvirke etterspørsel som fremmer utnytting av enhver art som fører til menneskehandel, må det fortløpende vurderes å iverksette lovendringer, målrettede opplysningskampanjer, forskningsprosjekter, undervisningsprogrammer og andre tiltak. Det er viktig å fange opp nye former for utnytting.

Forebygging internasjonalt

Hvem som rekrutteres inn i menneskehandel er ikke tilfeldig. Enkelte befolkningsgrupper i ulike land er spesielt utsatt for å bli rekruttert. Siden 2000 har Utenriksdepartementet støttet prosjekter og programmer med formål å bekjempe menneskehandel. Det har vært flest tiltak innen forebygging, gjerne i form av støtte til informasjonskampanjer. Innsatsen frem til 2007 er gjennomgått av Norad og rapporten er publisert på www.regjeringen.no.

Forebygge kjøp av sex

Pro Sentret lanserte i 2007 med støtte fra BLD en forebyggende kunnskapskampanje på videregående skoler, som fortsatt pågår. Undervisningen foregår i hovedsak i fagene «etikk og religion» og «politikk og menneskerettigheter.» Menneskehandel er nå integrert som et tema i forsvarets etikkundervisning. Det har også vært gjennomført informasjonskampanjer ved flyplasser, i drosjer og på nettet for å motvirke kjøp av seksuelle tjenester.

For å forebygge prostitusjon er det viktig å ta tak i årsakene til hvorfor noen velger å kjøpe seksuelle tjenester. Erfaring tilsier at kunder i prostitusjon ønsker å snakke om sin situasjon. Det er på denne bakgrunn at Reform - ressursenter for menn, har utviklet et prosjekt som tilbyr samtaler og informasjon til personer med sexkjøps erfaring.

I Norge er det avdekket en rekke saker der utenlandske kvinner utnyttes innen prostitusjonsvirksomhet. Mange av kvinnene oppholder seg kort tid på ett sted i Norge. Det er en krevende oppgave for hjelpetiltakene og politiet å avdekke menneskehandel samt å bygge tillit til ofrene for å legge til rette for bistand. Dette var viktige momenter i debatten som ble ført om hvorvidt man skulle forby kjøp av seksuelle tjenester.

Forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester er også ment å forebygge og avdekke menneskehandel ved å dempe etterspørselen etter en tjeneste der mange utøvere kan være ofre for menneskehandel. Det er viktig å motvirke eventuelle utilsiktede virkninger av forbudet. Hvilke virkninger forbudet hittil har hatt er vanskelig å fastslå sikkert.

Det har vært, og er, en stor utfordring å få innpass med hjelpetilbud til personene på innemarkedet, noe som kan være avgjørende for avdekking av menneskehandel og andre former for utnytting på denne arenaen.

Forebygge tvangsarbeid

Arbeidstilsynet deltar i KOM sammen med andre aktuelle etater som kan få kjennskap til utnytting i ulike bransjer. KOM har gode forutsetninger for å diskutere og initiere strategier for å forebygge menneskehandel, herunder legge frem forslag til informasjonstiltak.

Forebygge utnyttelse av au pairer

Au pair ordningen skal bidra til kulturutveksling, og ikke til sosial dumping eller utnytting. Det er gjennomført en evaluering av ordningen, og evalueringsrapporten følges opp av Justisdepartementet, med sikte på å styrke kulturelementet og trygge au parenes rettigheter.



Forebygge tigging

Den økte og mer organiserte tiggingen som utføres av EØS-borgere, representerer en uønsket utvikling. Ved at tigging er tillatt, er det ikke gitt at politiet setter tilstrekkelig fokus på miljøene, og mulig menneskehandel blir ikke avdekket. Det er viktig at politiet øker sine operative tiltak for å følge opp tiggermiljøene. Det er videre nødvendig å vurdere tiltak som kan begrense omfanget av den organiserte tiggingen som utføres av utenlandske statsborgere. Det gjennomføres et utredningsarbeid rundt vilkårene for oppholdsrett og adgangen til bort- og utvisning av EØS-borgere.

Enkelte byer har innført en ordning der tiggere i henhold til bestemmelser i kommunens politivedtekt må melde seg hos politiet og gi beskjed om at de skal tigge, på linje med gatemusikanter, gateselgere og personer som driver andre former for pengeinnsamling. Dette gir politiet viktig kontakt med tiggerne, og muliggjør kontroll med miljøet. Bestemmelser om meldeplikt vil også kunne benyttes til å tillate tigging kun i nærmere angitte sentrumsområder. Det er grunn til å anta at meldepliktsregler

er mest hensiktsmessige som ledd i en bredere lokal satsing mot uønsket tigging, ikke som et enkeltstående tiltak.

Organdonasjon

Utviklingen de senere år har vært at stadig flere mennesker trenger livreddende organtransplantasjon. Behovet for transplantasjoner øker på grunn av folkesykdommer som diabetes og høyt blodtrykk og fordi vi har et økende antall eldre i befolkningen. Det er vesentlig å ha et godt nasjonalt tilbud om organtransplantasjon for å redusere ventelister og hindre at syke mennesker benytter ulovlige metoder for å bli friske. Det er oppnevnt et offentlig utvalg som skal utrede behov for ny transplantasjonslov.

TILTAK

8: Forebygge menneskehandel i aktuelle opprinnelsesland

Norge skal fortsatt finansiere prosjekter i transitt- og opprinnelsesland. Prosjektene skal støtte opp om lokale myndigheters innsats mot menneskehandel. Land som er opprinnelsesland for ofre i Norge og land med særlige utfordringer skal prioriteres. Norske utenriksstasjoner skal bistå i å identifisere prosjekter og tiltak i samarbeid med nasjonale myndigheter og organisasjoner. Mannlige ofre for menneskehandel, primært tvangsarbeid, taler for en kjønns sensitiv tilnærming på feltet.

9: Bidra til å bekjempe menneskehandel gjennom EØS-finansieringsmekanismen

Innenfor rammen av EØS-finansieringsmekanismen vil norske myndigheter i samarbeid med mottakerlandene støtte opp om bekjempelse av menneskehandel i de nye EU-landene. Det vil bli lagt vekt på å samarbeide med mottakerlandene om å ratifisere og gjennomføre bestemmelsene i Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel.

10: Utvikle nye informasjonstiltak for å forebygge alle former for menneskehandel

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et omfattende tverrfaglig samarbeid som er velegnet til å innhente og diskutere opplysninger om mulige nye former for menneskehandel. KOM har allerede en viktig rolle innen informasjonsarbeidet om menneskehandel. KOM vil bli gitt i oppdrag å utvikle forslag til informasjonskampanjer og kompetanseutviklingstiltak som kan utfordre aktuelle målgrupper og forebygge nye former for menneskehandel.

11: Forebygge menneskehandel til fjerning av organer

Norge vil bidra til å styrke det internasjonale samarbeidet for å bekjempe menneskehandel til fjerning av organer. En viktig innsats for å styrke dette arbeidet er å bidra til at flest mulig land ratifiserer FN-konvensjonen mot menneskehandel. Norge er et foregangsland i arbeidet med levende gaver av nyre og vil forsette arbeidet med å styrke reguleringen av lovlig organdonasjon/transplantasjon i EU, Europarådet og Verdens helseorganisasjon (WHO) som de viktigste arenaene i dette arbeidet.

12: Evaluere forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester

Det vil bli gjennomført en evaluering av forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester for å se om forbudet virker etter sin hensikt. Evalueringen vil dessuten bidra til bedre å kunne utforme gode og målrettede tiltak for å hjelpe kvinner og menn ut av prostitusjon.

13: Iverksette tiltak for å begrense organisert tiggning på kort og lang sikt

Det gjennomføres et utredningsarbeid rundt vilkårene for oppholdsrett og adgangen til bort- og utvisning av EØS-borgere. Eventuelle regelendringer innenfor de internasjonale forpliktelsene som finnes, for å hindre utenlandske tiggere på gatene i Norge, vil bli drøftet. Resultatet av gjennomgangen, samt vurdering av erfaringene med meldeppliktsbestemmelser og behovet for lovendringer, vil legge grunnlag for en tydeligere strategi for bekjempelse av organisert tiggning.

Om nødvendig bør tiggning gjøres ulovlig. Dette kan skje med eller uten bruk av et straffesanksjonert forbud. Det viktige er ikke å straffe tiggning, men at politiet får hjemmel til å stanse virksomheten.



7. Flere ofre skal identifiseres og tilbys bistand og beskyttelse

Kompetansen på identifikasjon av ofre er styrket

Identifisering av mulige ofre for menneskehandel er en forutsetning for å kunne yte bistand og beskyttelse til ofrene. Identifisering er videre en forutsetning for at politiet skal kunne etterforske og straffefølge menneskehandlere. Ofre for menneskehandel vegrer seg ofte for å kontakte myndighetene på egen hånd. Det er mange og sammensatte grunner til dette. Personen kan føle skyld og skam over situasjon han eller hun har havnet i, og være redd for represalier mot seg selv eller familien dersom han eller hun snakker med myndighetene. Vedkommende kan være redd for å bli fengslet eller uttransportert grunnet ulovlig opphold i landet, og kan dessuten ha utviklet et avhengighetsforhold til den eller de som står bak utnyttelsen.

Myndighetene må sørge for at personer som i sitt arbeid kan komme i kontakt med ofre har kunnskap til å identifisere mulige ofre. Identifisering bidrar til å stanse utnyttning, sikre at personen får informasjon om sine rettigheter, og derved kan henvises til rett instans for videre spesialisert assistanse. En rekke offentlige myndigheter, herunder politiet, tollvesenet, helsetjenesten og sosialtjenesten, barneverntjenesten, utlendingsmyndighetene og Arbeidstilsynet, har et generelt ansvar for at egne ansatte har kompetanse på menneskehandel, og derved kan bidra til identifisering av ofre.

En rekke opplæringstiltak er gjennomført i regi av KOM og de ulike etater og organisasjoner de senere år.

KOM har utviklet flere veiledere til identifisering av ofre for menneskehandel. I tillegg er det laget en informasjonsfolder som gir en oversikt over hvilken bistand mulige ofre kan ha krav på.

Helse, i vid forstand, er en avgjørende innfallspurt til kontakt med personer som kan være utsatt for menneskehandel i Norge. Erfaring tilsier at en tydelig helsetilnærming oppleves positivt og er avgjørende

«Kvinnen forklarte at hun het NN, og at formålet med reisen var å besøke en bror i Stavanger. Tollvesenet og politiet avdekket at telefonnummeret oppgitt å tilhøre broren ikke eksisterte. Videre ble det tatt skriftprøve som viste at kvinnen hadde en annerledes skrift enn skriften i det benyttede passet. Kvinnen fremstod som ubekvem og desorientert. Senere ble det oppdaget at passfotoet ikke stemte overens med kvinnens ansikt....»

«Fornærmede har beskrevet at hun var redd, herunder for represalier for familien i Nigeria, dersom hun nektet å lystre.... Hun har forklart at tiltalte utstyrte henne med flybillett, 1000 kroner, samt passet til NN som han forlangte at hun skulle pugge opplysningene i.»

Fra dom i Bergen tingrett 26.mai 2010

for den første kontakten med sårbare grupper, og på den måten en forutsetning for identifisering av mulige ofre. Konkrete tilbud om, eller formidling av helsehjelp, har vært et grunnleggende element i de offentlige og private tiltakene som har mottatt tilskudd til arbeid mot menneskehandel. Det er viktig med videreføring av etablerte tiltak i regi av kommuner og/eller det sivile samfunnet som fokuserer på oppsøkende arbeid og tilbud om lavterskel helsehjelp i miljøer der det kan antas å være ofre, ikke minst innen prostitusjonsvirksomhet. Gjennom ulike tilskudd over statsbudsjettet gis det støtte til en rekke slike tiltak.

Arbeidstilsynet fører tilsyn med helse, miljø og sikkerhet og lønns- og arbeidsvilkår i norske virksomheter. Arbeidstilsynet har en sentral rolle i å avdekke sosial dumping. Arbeidstilsynet kan i denne sammenheng komme i kontakt med ofre for tvangsarbeid i tilsyn ute på arbeidsplassene og gjennom henvendelser og tips fra arbeidstakere eller andre. Det vil likevel være begrenset i hvilken utstrekning Arbeidstilsynet kan identifisere ofre. Under tilsynet bes det om opplysninger fra arbeidsgivere, og Arbeidstilsynet snakker også med arbeidstakerne for å få informasjon om deres arbeidssituasjon. Samtalene med arbeidstakerne skjer normalt uten at arbeidsgiver deltar. Arbeidstakerne har ingen plikt til å snakke med Arbeidstilsynet eller identifisere seg. Tildekking fra arbeidsgiver og manglende informasjon fra arbeidstakere, er et hinder for å avdekke menneskehandel under et tilsynsbesøk. Arbeidstilsynets deltagelse i KOM vil kunne sette inspektørene bedre i stand til å kjenne igjen tegn på utnyttning.

Våre forpliktelser til å bistå ofre

Norge har internasjonale forpliktelser når det gjelder å trygge ofre for menneskehandel som oppholder seg i landet. Ofre skal bistås med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon. Bistanden skal omfatte egnet og trygt husvære, psykologisk og materiell bistand, tilgang til øyeblikkelig medisinsk hjelp, tolke- og oversettertjenester, samt bistand som muliggjør at ofrenes rettigheter og interesser kan bli presentert og vurdert på de rette stadier i straffeforfølgningen av lovbrøytene.

I forbindelse med behandlingen av lovforslaget om kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester, ble det fra Stortingets Justiskomite påpekt en rekke viktige elementer knyttet til vår bistand til personer i prostitusjon, som har relevans for alle ofre for menneskehandel. Det ble blant annet understreket at det må skapes tillit til politi og hjelpeapparat hos de som er i prostitusjon, at ofre må tilbys arbeidstrening, utdanning og arbeid gjennom NAV systemet, samt trygge bosteder med tilpasset oppfølging.

En rekke tiltak for kvinner i prostitusjon er videreført i årene 2006-2010. Særlig gjelder dette tiltak rettet mot arbeid og aktivisering med siktemål å finne gode alternativer til prostitusjon. Tilbudene omfatter norske og utenlandske kvinner i prostitusjon, samt reflekteranter. Det arrangeres blant annet kontinuerlig

kurs i regi av Pro Sentret og Nadheim. Kursene er både rettet inn mot generell basiskompetanse og yrkesforberedende kurs. Mange av kvinnene har fått arbeid. Tiltakene har utviklet seg gjennom to handlingsplanperioder og er nå veletablerte. Grünerløkka NAV har fått midler fra Arbeids- og Velferdsdirektoratet siden 2006. Formålet med prosjektet er å gi akutt bistand og beskyttelse for antatte ofre for menneskehandel.

Ansvar for botilbud

Kommunene har ansvar for boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet, herunder også personer med innvilget refleksjonsperiode. Sosial- og omsorgstjenestenes og arbeids- og velferdsforvaltningens generelle medvirkningsansvar er regulert i henholdsvis § 3-4 i lov om sosiale tjenester og i § 15 i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen.

Staten legger på ulike måter til rette for at kommunene kan ivareta sitt ansvar, eksempelvis gjennom ulike tilskudd til styrking og utvikling av de kommunale tjenestene, og Husbankens låne- og tilskuddsordninger. Arbeids- og velferdsforvaltningens ansvar i konkrete saker er regulert i lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen § 27. Her fremgår at kommunen gjennom NAV-kontoret skal finne et midlertidig botilbud til personer som ikke klarer dette selv. Tilbudet søkes blant de foreliggende muligheter.

Økte utfordringer for kommunene

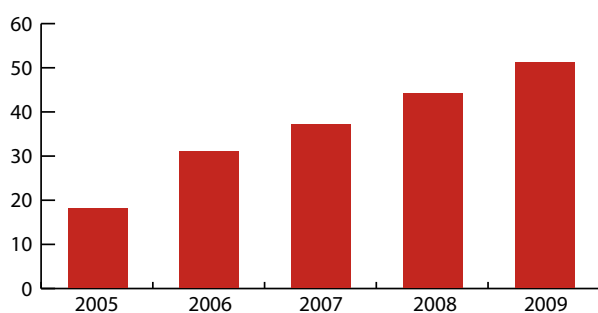
Kommunene møter i dag mange utfordringer i arbeidet med å sikre god bistand til ofre for menneskehandel. Økningen i antall personer som får innvilget refleksjonsperiode, samt endringer i brukergruppen med flere menn og barn, bidrar til utgiftsøkning og krav om mer differensierte tilbud. Oslo kommune, som har bygget opp en spesialistbistand på området, er blant de kommuner som sterkest merker et økt press på sine tjenester.

Krisesentrene bistår gjennom ROSA-prosjektet et økende antall ofre

I 2005 ble ROSA-prosjektet opprettet. ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet, Assistanse. Prosjektet blir finansiert av Justisdepartementet og administrert av Krisesentersekretariatet. Prosjektet koordinerer et landsdekkende tilbud med trygge

oppholdssteder til personer som er utsatt for menneskehandel. Gjennom ROSA-prosjektet har krisesentrene vært det sentrale element i den norske innsatsen for å bistå ofre. I alt har 20 ulike krisesentre tatt imot kvinner utsatt for menneskehandel. ROSA-prosjektet har vært en drivkraft i forhold til synliggjøring av den enkeltes behov på sosial- og velferdsområdet. Kvinner som tar imot hjelp får opphold på et krisesenter, og gis tilgang på juridisk og annen bistand og informasjon. Prosjektet har de senere år blitt styrket. I tillegg til generell driftsstøtte er det gitt betydelige midler til arbeids- og aktiviseringstiltak.

Kvinner som har tatt imot hjelp gjennom ROSA



En evaluering av ROSA-prosjektet ble gjennomført av NTNU Samfunnsforskning i 2008.

Evalueringsrapporten fastslår at prosjektarbeidet kjennetegnes av nybrottsarbeid. Det har synliggjort huller i systemet, og bidratt til å fylle dem. Rapporten understreker at ROSA nyter stor anerkjennelse for den jobben som gjøres.

Evalueringens hovedkonklusjon er at ROSA bør videreføres. Det blir videre pekt på behovet for å utvikle et større spekter av boligløsninger, at innholdet i refleksjonsperioden må tydeliggjøres, at systemet rundt rådgivning i forbindelse med retur må forbedres og at arbeidsdelingen mellom ulike kompetansmiljøer må tydeliggjøres.

I januar 2010 trådte lov om kommunale krisesenter-tilbud i kraft. Krisesenterloven fastslår at kommunene skal sørge for et krisesentertilbud som kan benyttes av personer som er utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. I lovens forarbeider presiseres det at krisesentertilbudet skal inkludere ofre for menneskehandel.

Samarbeidsrutinene mellom ROSA og etater, som politi, utlendingsmyndigheter og prostitusjonsenhetene er gode og vi finner stadig bedre praktiske løsninger
ROSA årsrapport 2009



Lauras Hus møter et behov for boligløsning med helhetlig oppfølging

Nadheim Kirkens Bymisjon i Oslo etablerte våren 2009 Lauras Hus, et bofellesskap som består av 5 boenheter. Boligtilbudet mottok i 2009 midler fra Justisdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Helsedirektoratet og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kvinnene som bor her er ofre for menneskehandel. De tilbys et helhetlig opplegg med tett oppfølging. For å skape mest mulig trygghet er tiltaket døgnbemannet, og samarbeider med ROSA-prosjektet og NAV Grønerløkka om inntak og utskrivning. Videre samarbeider Nadheim nært med politiet, og med ulike offentlige og frivillige organisasjoner som tilbyr beboerne helsetjenester og sosialtjenester, språk- og annen opplæring, arbeidstrening samt sysselsetting.

Prosjektet har utvidet virksomheten ved å knytte til seg, i første omgang, to leiligheter. De benyttes til å flytte ut beboere fra Lauras Hus, samtidig som man gir oppfølging fra personalet på huset. Leilighetene vil også være åpne for menn dersom det viser seg å bli behov for det.

Antatte ofre kan innvilges en refleksjonsperiode

Personer som identifiseres som ofre for menneskehandel er ofte utenlandske statsborgere uten oppholdstillatelse i Norge. For å gi mulige ofre en mulighet til å unnsnippe menneskehandlernes innflytelse og få tid til å treffe informerte beslutninger om samarbeid med politiet eller andre, kan det søkes om en refleksjonsperiode, som er en begrenset oppholdstillatelse i Norge.

- *Det har vært en økning i antall personer som søker om refleksjonsperiode: 31 søknader i 2007, 50 søknader i 2008, 73 søknader i 2009.*
- *73 personer søkte om refleksjonsperiode i 2009. Av disse ble 50 saker innvilget mens 23 ble avslått. 20 personer søkte om midlertidig oppholdstillatelse etter utløpet av refleksjonsperioden. Ti saker ble innvilget, ni avslått og en henlagt. Fem personer søkte om fornyelse av midlertidig oppholdstillatelse, hvorav fire innvilget og en avslått.*



I 2006 ble refleksjonsperioden utvidet til 6 måneder. Terskelen er lav for å få slik tillatelse. Det er et vilkår at personen oppholder seg i Norge i refleksjonsperioden og ønsker å motta bistand fra norske myndigheter. Etter utløp av refleksjonsperioden kan det gis videre begrenset opphold dersom vedkommende bør være i Norge av hensyn til en pågående politietterforskning.

Utfordringer gjenstår knyttet til ofre med ulikt oppholdsgrunnlag

En eventuell asylsøknad må trekkes dersom den det gjelder ønsker opphold som reflektant. I praksis søker mange reflektanter (igjen) asyl etter at refleksjonsperioden har utløpt. Reflektanter som skal søke om permanent oppholdsstatus, med bakgrunn i å ha vitnet i straffesak om menneskehandel, får også status som asylsøkere.

Flere hjelpeinstanser påpeker at det oppleves som problematisk når reflektantene fremsetter søknad om asyl, og dermed endrer status fra reflektanter til asylsøkere. En persons utsatte situasjon, eller behov for bistand endrer seg ikke med skifte av oppholdsstatus. Når status endres faller ofrene inn under svært forskjellige regelverk for rett til bistand og stønad.

En person som innvilges refleksjonsperiode har rett på bistand fra oppholdskommunen, i henhold til kommunale ordninger, og har rett til økonomiske ytelser etter sosialtjenesteloven. En asylsøker mottar bistand med utgangspunkt i det statlige systemet for asylsøkere, og får tilbud om statlig innkvartering i asylmottak, og økonomiske ytelser til livsopphold. Endringer i status og rettigheter og plikter som medfølger, skaper utfordringer for både ofrene og for hjelpeapparatet, og gjør det vanskelig å skape kontinuitet i oppfølgingen.

Oppholdstillatelse til ofre etter søknad om asyl

I den nye utlendingsloven, som trådte i kraft i 2010, er det lovfestet at ofre for menneskehandel anses som medlemmer av en spesiell sosial gruppe, og dermed kan ha rett på anerkjennelse som flyktning.

Det er videre lovfestet at det ved vurderingen av oppholdstillatelse av humanitære grunner, skal ses hen til om utlendingen har vært offer for menneskehandel.

Ofre som avgir vitneforklaring som fornærmet i straffesak om menneskehandel mot bakmennene har som hovedregel rett til oppholdstillatelse i Norge, selv om vilkårene for asyl eller vern mot utsendelse ikke er oppfylt. Formålet er både å legge til rette for at ofre for menneskehandel skal stå fram i en rettsprosess uten frykt for represalier i hjemlandet, og å sikre ivaretagelse av ofrene i Norge. Slik tillatelse kan også i visse tilfeller gis andre som samarbeider med politiet under etterforskningen eller som vitner i straffesak om menneskehandel eller hallikvirksomhet, dersom personen av denne grunn befinner seg i en tilsvarende vanskelig situasjon. I 2009 ble tre personer innvilget oppholdstillatelse etter å ha vitnet i straffesak om menneskehandel.

Helsehjelp gis til mange ofre

Ofre for menneskehandel har ofte et stort behov for helsehjelp. Kvinner som mottar bistand fra ROSA-prosjektet har ofte fysiske og psykiske skader, og et stort behov for helsetjenester. ROSA bruker mye kapasitet på å sikre ofre tilgang til helsetjenester og avklare utgiftsdekningen.

Ekstramidler er satt inn for å hjelpe personer utnyttet i prostitusjon til å bryte ut

I statsbudsjettet for 2009 opprettet Stortinget en prosjektpott på 10 millioner kroner under Justisdepartementets budsjett, øremerket tiltak eller prosjekter for å bedre situasjonen for prostituerte og hjelpe kvinner og menn ut av prostitusjon. Ordningen ble videreført i 2010.

Det er i 2009 og 2010 gitt midler til prosjekter i Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger. Prosjektene skal bistå norske og utenlandske kvinner, gutter, menn

og transpersoner som selger seksuelle tjenester. Prosjektene dekker yrkesopplæring og arbeidstreningstiltak, psykiatrisk oppfølging, opplæring, rettshjelp og boligtilbud. Søknadene viser at hjelpetiltakene evner å ta fatt i de utfordringer som innføringen av forbudet mot kjøp av sex gir personer i prostitusjon, både ved å videreutvikle tradisjonelle tiltak og å tenke nytt.



Eksempler på tildelte midler i 2010:

*Pro Sentret fikk **1 000 000** til arbeidsprosjekter. Målgruppen er både norske og utenlandske kvinner og menn som fortsatt er i prostitusjon. Pro Sentret har drevet ulike arbeidsmarkedstiltak siden 2006. Målsettingen er å hjelpe brukerne å komme inn på det ordinære arbeidsmarked. I tillegg gitt **350 000** for et undervisningsprosjekt på videregående skoler.*

*Nadheim Kirkens Bymisjon fikk **1 200 000** til et boligprosjekt for ofre for menneskehandel, **400 000** i generell driftsstøtte til oppsøkende arbeid og oppfølging, **500 000** til et arbeids- og kvalifiseringsprosjekt samt **700 000** til et behandlingstilbud i samarbeid med Modum bad. Sistnevnte prosjekt er rettet mot traumatiserte personer med prostitusjonserfaring. Modum Bad, traumeavdelingen, har spisskompetanse på behandling av ulike traumerelaterte lidelser.*

*Krisesentersekretariatet fikk **1 500 000** til arbeidstreningstiltak for kvinner i ROSA-prosjektet, som koordinerer bistand til ofre for menneskehandel. Tiltaket gir omfattende yrkesopplæring og arbeidstrening innen kosmetikk og negle/fotpleie.*

*Oslo krisesenter fikk **150 000** til arbeid med tidligere prostituerte kvinner bosatt på senteret, samt tiltak for kvinner med prostitusjonserfaring som er i fengsel.*

*MaritaStiftelsen fikk **800 000** til et prosjekt med arbeidstrening og botilbud for utenlandske personer med prostitusjonserfaring.*

*Reform ressurscenter for menn fikk kr **700 000** for å iverksette et samtale- og rådgivningstilbud for menn som ønsker å slutte å kjøpe seksuelle tjenester.*

*Hordaland politidistrikt fikk **130 000** for å styrke arbeidet til en nyopprettet gruppe som arbeider mot hallikvirksomhet og menneskehandel. Midlene skal gå til et prosjekt med hovedfokus på identifisering av gutter i prostitusjonsvirksomhet, samt til å styrke det eksterne samarbeidet.*

*Kirkens Bymisjon Bergen fikk **700 000** for et rådgivningsprosjekt som skal avhjelpe situasjonen til kvinner med prostitusjonserfaring.*

*ALF AS (Senter for arbeidslivforberedelse – kommunalt selskap i Bergen) fikk **400 000** til oppfølging av deltagere på et arbeidstreningsprosjekt knyttet til et hotell hvor det tilbys arbeidstrening.*

*Trondheim kommune fikk **615.000** til å styrke arbeidet forankret i byens helhetlige handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel.*

*Frelsesarméen fikk **300.000** til arbeide med ofre for menneskehandel i tilknytning til fengselsarbeidet.*

Tilbudet om frivillig retur og reintegrering er bygget ut.

Siden 2007 har International Organization for Migration (IOM) gitt informasjon til og assistert over 50 ofre for menneskehandel, gjennom sitt kontor i Oslo. Programmet har som formål å hindre at ofre blir ofre på nytt, ved å bidra til ofrenes reintegrering i hjemlandet, herunder innpass i utdanningssystemet og på arbeidsmarkedet. I 2009 reiste 19 mennesker hjem med bistand fra IOM. IOM gir informasjon til ofre for menneskehandel i refleksjonsperioden om muligheten for frivillig retur.

Behov for evaluering av refleksjonsperioden

Noen reflektanter avslår hjelpetilbud og ønsker heller ikke å anmelde bakmenn. Tilbakemeldinger går ut på at tilbudet til reflektanter kan oppleves fragmentert. Samtidig øker antall personer som får innvilget refleksjonsperiode. Samlet sett er det behov for å foreta en evaluering av virkningene av refleksjonsperioden, herunder hvordan ordningen fungerer i forhold til målene.

TILTAK

14: Øke innsatsen for å identifisere mulige ofre

KOM skal fortsette myndighetssamarbeidet for å identifisere flere ofre for menneskehandel. Strategier og tiltak for å øke antallet identifiserte ofre for tvangsarbeid skal utvikles. Det må vurderes å bevisstgjøre private aktører som i sitt arbeid kan komme i kontakt med mulige ofre, eksempelvis ansatte innen luftfarten, om forhold som kan tyde på at en person er et mulig offer.

15: Støtte ROSA

Kommunene skal etter krisesenterloven sørge for et krisesentertilbud også til ofre for menneskehandel. Regjeringen vil fortsette å støtte ROSA-prosjektet, som blant annet innebærer formidling av trygge bosteder og et tilbud om informasjon og veiledning om oppfølging av ofre for menneskehandel.

16: Drive Lauras Hus som et forsøksprosjekt ut 2011

Lauras Hus har kunnet gi et utvidet tilbud til kvinner med særlig store behov og erfaringene så langt er meget positive. Prosjektet gir verdifull innsikt og erfaringer med helhetlig oppfølging av ofre for menneskehandel. Tiltaket skal følgeevalueres med oppstart høsten 2010. Det tas sikte på å videreføre prosjektet ut 2011.

17: Videreutvikle botilbudet til ofre for menneskehandel

Personer som søker refleksjonsperiode, har behov for midlertidig botilbud som gir beskyttelse. Mange blir hjulpet via ROSA-prosjektet til plass i kommunenes krisesentertilbud, Lauras Hus i Oslo og i noen tilfelle i andre kommunale eller private tiltak.

Samarbeidet med NAV Grünerløkka videreføres. Arbeids- og velferdsdirektoratet vil foreta en gjennomgang av bistanden som gis fra NAV Grünerløkka med sikte på mulige forbedringer.

De viktigste utfordringene ved boligframskaffelse for ofre for menneskehandel vil bli kartlagt, herunder behovet for midlertidige og langvarige løsninger og oppfølgingsbehov. Det skal utredes



forslag til hvordan utfordringene kan løses i samarbeid mellom stat, kommune og frivillige organisasjoner. Erfaringer fra arbeid med etablering av trygge bosteder også for andre utsatte grupper, vil være viktig i denne sammenheng.

18: Tydeliggjøre NAV-kontorenes ansvar

Innvilget refleksjonsperiode innebærer at oppholdet er lovlig, og reflektanter har derfor rett til sosiale tjenester fra NAV-kontoret. Reflektantenes rettigheter etter lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltning presiseres i forskrift.

Arbeids- og velferdsdirektoratet vil i rundskriv til lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen tydeliggjøre lovens anvendelse for ofre for menneskehandel som er reflektanter. De særlige utfordringer denne gruppen kan ha, bl.a. i forhold til behov for trygg bolig, vil bli omtalt.

19: Gjennomgå organiseringen og finansieringen av bistanden til ofre

Regjeringen vil, i lys av erfaringer fra gjennomføringen av Handlingsplanen 2006–2009, gjennomgå ansvarsdelingen mellom kommune og stat for bistand til ofre for menneskehandel, herunder finansiering av midlertidige botilbud og andre hjelpetiltak for denne gruppen, enten de er i refleksjonsperiode eller har søkt asyl.

20: Tydeliggjøre tilbudet om helsehjelp

Etablerte tiltak i regi av kommuner og /eller det sivile samfunn som fokuserer på oppsøkende arbeid og tilbud om lavterskel helsehjelp i miljøer der det kan antas å være ofre for menneskehandel, skal videreføres. Dette gjelder blant annet den oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøene, særlig rettet mot utenlandske kvinner, menn og transpersoner. Det skal utarbeides en veileder om helserettigheter knyttet til reflektanter. Helse- og omsorgsdepartementet sendte i november 2010 på høring et forslag til klargjøring av regelverket for utenlandske personer som oppholder seg i Norge. Forslaget omfatter både personer som oppholder seg ulovlig i landet og visse andre grupper som oppholder seg her kortvarig, slik som reflektanter. Etter forslaget skal alle ha rett til øyeblikkelig hjelp og til helsehjelp

som ikke kan vente. Dessuten foreslås at barn i stor grad likestilles med personer med lovlig opphold og at gravide gis rett til svangerskapsomsorg. Videre foreslås at kvinner skal få rett til abort. Forslaget innebærer ingen endring i reglene om betaling for helsehjelp. Det vil si at de personene som omfattes av forslaget fortsatt, som hovedregel, må betale for helsehjelpen.

21: Bruke prosjektmidler til å støtte ofre

Justisdepartementet skal fortsatt avholde dialogmøter med representanter for hjelpetiltakene og offentlige instanser som bistår personer i prostitusjon og ofre for menneskehandel. Fordelingen av årlige prosjektmidler for å bedre situasjonen for personer i prostitusjon og hjelpe kvinner og menn ut av prostitusjon vil bli tema på dialogmøtene. Midlene vil blant annet benyttes til prosjekter som bistår ofre for menneskehandel.

22: Tilby frivillig retur og støtte til reintegrering

IOMs innsats med å returnere og bidra til reintegrering av ofre skal videreføres. Erfaringene fra de ulike land skal brukes til å utvikle hjelpetilbud i Norge som i størst mulig grad kan forberede og lette returen for ofrene, samt gi innspill til norsk prosjektstøtte i opprinnelsesland.

23: Evaluere refleksjonsperioden

På oppdrag fra Justisdepartementet har Fafo høsten 2010 vurdert om refleksjonsperioden fungerer i forhold til sitt formål. Rapporten fra prosjektet vil danne grunnlag for en vurdering av om det bør foretas endringer i ordningen for å styrke ofrenes stilling. Av hensyn til behovet for kontinuitet i bistand og oppfølging, skal det vurderes om refleksjonsordningen bør inngå som en integrert del av asylprosessen, eller om det kan være hensiktsmessig på annen måte å harmonisere regelverket for asylsøkere og reflektanter.

8. Menneskehandel med barn skal hindres

Det er en klar sammenheng mellom utnytting av voksne og barn til menneskehandel. De fleste av tiltakene i handlingsplanen for å stoppe menneskehandel gjelder derfor i like stor grad for barn som for voksne. Dette er tilfelle når det gjelder forebygging, identifisering av ofre og etterforskning. Barn utgjør likevel et eget kapittel i denne handlingsplanen fordi denne gruppen ofre er særlig sårbare og har et spesielt behov for beskyttelse, bistand og tilrettelagt oppfølging. Personer under 18 år har også særskilte rettigheter, blant annet gjennom FNs barnekonvensjon. Regjeringen vil derfor legge stor vekt på innsats for barn utsatt for menneskehandel.

Utnyttelse av barn til menneskehandel krenker menneskerettighetene på det groveste og er en alvorlig form for kriminalitet. Norge har internasjonale forpliktelser til å beskytte barn mot menneskehandel. I tillegg til Palermoprotokollen er de viktigste forpliktelsene knyttet til FNs barnekonvensjon med tilleggspkottoller og Europarådets konvensjon mot menneskehandel. Disse dokumentene om barns rettigheter skal være retningsgivende for de tiltakene som iverksettes i forhold til mulige mindreårige ofre for menneskehandel. Regjeringen vil fortsatt bidra til å styrke samarbeidet i regionale organer, som for eksempel Nordisk Ministerråd og Østersjørådet, for å avdekke og beskytte barn som utsettes for menneskehandel.

Prinsippet om barnets beste er nedfelt i Barnekonvensjonen: Ved alle handlinger som berører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.



Hvem har ansvaret for barn som er ofre for menneskehandel

Både barnevernsmyndighetene, politiet, utlendingsmyndighetene og andre hjelpetjenester har ansvar for å sikre at mindreårige som er utsatt for menneskehandel blir tatt hånd om på en forsvarlig måte. Barnevernet har et særskilt ansvar for barn som kan være utsatt for menneskehandel i Norge. Barnevernets hovedoppgave er å sikre at barn og unge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid. Barnevernet skal videre bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår. Barnevernet har derfor et helt sentralt ansvar for å beskytte barn mot menneskehandel og andre former for alvorlige overgrep.

For at barnevernet skal kunne ivareta sine oppgaver er alle offentlige ansatte, samt en rekke yrkesutøvere med profesjonsbestemt taushetsplikt, pålagt en lovfestet plikt til å melde fra til barneverntjenesten ved alvorlig bekymring. Opplysningsplikten gjelder når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt, som for eksempel menneskehandel. Opplysningsplikten er et selvstendig og personlig ansvar, og er når det gjelder menneskehandel særlig aktuell blant annet for personer som arbeider i politiet, skoler, sykehus, legekontor, familievernkontor og asylmottak. Opplysningsplikten går foran lovfestet taushetsplikt.

Hvem er mulige ofre

I Norge har det først og fremst oppstått mistanke om menneskehandel med barn når mindreårige med utenlandsk opprinnelse har kommet til landet alene.

Mistanke kan oppstå allerede ved registrering av asylsøknaden hos politiets utlendingstjeneste eller senere ved opphold på utlendingsmyndighetenes asylmottak (for barn mellom 15–18 år) eller barnevernmyndighetenes omsorgssentre (for barn under 15 år). Mistanke kan også oppstå etter at barnet har fått innvilget opphold og er bosatt i en kommune.



I 2009 var det i følge KOM 69 antatt mindreårige under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel i Norge. De betegnes som antatt mindreårige, da rett identitet og alder ikke har kunnet fastsettes på alle. Disse personene er behandlet i tråd med Europarådets konvensjon mot menneskehandel (art. 10.3) som sier at når offerets alder er uviss, og det er grunn til å tro at offeret er mindreårig, skal han/hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelseiltak inntil alderen er verifisert.

Mindreårige fra Somalia, Eritrea, Romania, Etiopia og Afghanistan utgjør de fem største landgruppene i statistikken. Hva gjelder formål var 49 prosent utnyttet i tvangsarbeid og ca 14 prosent utnyttet i seksuelle tjenester. Tvangsarbeid, herunder narkotikasalg, tigging, tyveri og husarbeid var den dominerende utnyttingsformen blant mindreårige som er under oppfølging som mulige ofre for menneskehandel i Norge.

Barn kan også komme alene til Norge uten å søke asyl. I tilknytning til enkelte slike ankomster har det oppstått mistanke om at Norge blir brukt som transitland for videre transport av barna til destinasjonsland. Men også barn som kommer sammen med foreldre eller andre følgepersoner kan være utsatt for menneskehandel. Det er viktig å være oppmerksom på at foreldre og slektninger kan være involvert i utnyttningen av barnet.

En annen gruppe barn som også kan være særlig utsatt for utnyttning, er barn som oppholder seg illegalt i landet, enten alene eller sammen med foreldre eller andre følgepersoner.

Barn født i Norge der mor er offer for menneskehandel

Kvinner i refleksjonsperioden som skal føde barn eller nylig har født barn får i dag et beskyttet botilbud på krisesenter eller Lauras Hus, eller i mor/barn institusjon formidlet gjennom Oslo kommune. Gruppen gravide eller mødre med små barn har økt i antall det siste året. Situasjonen for denne gruppen vil ha høy oppmerksomhet fremover og tiltak for mor og barn vil bli prioritert.

Former for utnyttning av barn

Barn som utsettes for menneskehandel i Norge kommer fra et bredt spekter av land både i Europa, Afrika og Asia. Barn kan bli utnyttet til menneskehandel på flere måter. Barn kan bli utnyttet til prostitusjon, overgrepbilder, ulovlig arbeid i restaurantbransjen, til salg av narkotika, tigging og rosesalg. De minste barna som har vært mistenkt utnyttet her i landet har vært så små som 10 år. Majoriteten har imidlertid vært mellom 15 og 18 år.

Det er grunn til å anta at det er flere mindreårige ofre for menneskehandel i Norge enn de myndighetene i dag klarer å oppspore. Med økende kunnskap om og fokus på barn som ofre for menneskehandel vil vi derfor kunne få en økning av antallet registrerte mulige ofre for menneskehandel i Norge i årene som kommer.

Kompetansen er styrket

Det er gjennomført regionale opplæringstilbud om barn som er utsatt for menneskehandel. Målgruppen har vært barnevern og andre relevante hjelpetjenester.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har i samarbeid med underliggende organer kartlagt lokale og regionale etaters erfaringer med bistand til ofre for menneskehandel. Kartleggingen er en del av et systematisk kunnskapsgrunnlag på dette området.

Det er gjennomført en nordisk erfaringskonferanse for å belyse situasjonen for mindreårige ofre for menneskehandel.

KOM har utarbeidet en egen indikatorliste som skal hjelpe det offentlige og frivillige tjenesteapparatet med å identifisere barn som er utsatt for menneskehandel.

En arbeidsgruppe utredet i 2008 barns forsvinninger fra asylmottak. Gruppen foreslo flere tiltak for å forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak, som følges opp av berørte myndigheter.

TILTAK

24: Sikre bedre oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere og mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i kriminelle-/rusmiljøer.

Det skal sikres bedre samordning og klarere ansvarlinjer i oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere/mindreårige uten tilknytning til Norge som påtreffes i rusmiljøer, og der det kan foreligge mistanke om at den mindreårige utnyttes i menneskehandel eller organisert kriminalitet. Rundskrivet *Barnevernets ansvar for mindreårige som er utsatt for menneskehandel og samarbeid med andre etater* skal oppdateres.

25: Fortsette innsatsen for å forebygge og oppklare at barn forsvinner fra barnevernets omsorgssenter eller asylmottak

Det skal sikres god oppfølging og kvalitetssikring av rutiner, inklusive rutiner for tverretattlig samarbeid, for å forebygge og oppklare at mindreårige asylsøkere forsvinner fra omsorgssentre/mottak.

26: Videreutvikle omsorgstilbudet for barn utsatt for menneskehandel

Barn utsatt for menneskehandel har et stort hjelpebehov. Barnevernets botilbud skal videreutvikles i forhold til barnas behov for omsorg, oppfølging og beskyttelse. For å gi barna nødvendig beskyttelse og omsorg vil det i noen situasjoner være behov for å iverksette beskyttelsestiltak. Barne-, likestillings og

inkluderingsdepartementet arbeider med et forslag om en ny bestemmelse i Barnevernloven som åpner for midlertidig plassering av barn på institusjon uten samtykke i tilfeller der det er fare for at barnet utnyttes til menneskehandel.

27: Delta aktivt i det regionale og internasjonale arbeidet for å beskytte barn mot menneskehandel

Regjeringen vil fortsatt bidra i det regionale samarbeidet om utsatte barn, blant annet i Østersjørådet. Handelen med barn har vært og vil fortsatt være et av rådets viktigste arbeidsområder. Det vil bli vurdert å bidra til tiltak som ytterligere kan styrke kunnskapsgrunnlaget og kunnskapsformidlingen i Østersjørådet, samarbeidet mellom medlemslandene og innsatsen for å forebygge at barn og unge blir utsatt for menneskehandel i regionen.

28: Innhente forskningsbasert kunnskap om mindreårige ofre for menneskehandel

Ulike instanser registrerer antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Kunnskapen er imidlertid spredt og til dels udokumentert hva gjelder situasjonen i Norge. Barne-, likestillings og inkluderingsdepartementet vil innhente mer kunnskap om de faktiske forhold gjennom utlysning av et forskningsprosjekt.

9. Menneskehandlere skal straffeforfølges

«Menneskehandel er en type forbrytelse som i særlig grad rammer unge, fattige og ressursvake kvinner. De som rammes utsettes ofte for alvorlige trusler mot seg og sin familie, og har ofte store vanskeligheter med å komme seg ut av de kriminelle nettverkens grep...

Ofte nekter de fornærmede selv for å være eller å ha vært utsatt for vold, tvang eller annet press, på grunn av frykt for represalier mot seg eller sin familie i hjemlandet. Flere saker om menneskehandel har vist at de fornærmede først etter lang tid og opparbeidelse av tillit til norsk politi, har våget å fortelle at de har vært utsatt for menneskehandel. Til tross for øvrige bevis i saken, har NN benektet å ha vært utsatt for menneskehandel eller å ha vært involvert i prostitusjon.»

Fra dom i Gulating lagmannsrett 14. desember 2009

«Det er ikke åpenbart hvilke andre forbrytelseskategorier de domfeltes overtredelser best kan sammenlignes med som veiledning for straffutmålingen. Gjerningsinnholdet er sammensatt; det er viktige elementer av forbrytelser mot den personlige frihet og integritet, og av seksualforbrytelse. Men selv om slike kategoriseringer er nærliggende fordi utnyttelsen av kvinnene besto i at de prostituerte seg, har As og Bs overtredelse også viktige trekk til felles med organisert økonomisk kriminalitet, som straffes strengt blant annet fordi oppdagelsesrisikoen også der regnes som begrenset, og fordi vi er på et område hvor straffen må antas å virke avskrekkende.»

Fra dom om menneskehandel i Høyesterett 7. februar 2006

«Ved overtredelse av straffelovens § 224 om menneskehandel til prostitusjon vil det ofte være et tvangselement i gjennomføringen av den straffbare handling. Det kan ikke være uten betydning for utviklingen av straffenivået for denne kategori lovbrudd at det i senere års rettspraksis har skjedd en klar skjerping av nivået for voldtektsforbrytelser. Min konklusjon er at det etter at Høyesterett traff avgjørelsen i Rt.2006 side 111, har skjedd en utvikling både nasjonalt og internasjonalt i synet på straffverdigheten av menneskehandel til prostitusjon, og at det ikke minst gjør seg gjeldende i tilfeller hvor straffelovens § 224 fjerde ledd kommer til anvendelse på grunn av at offeret er under 18 år. Det straffenivå som den gang ble lagt til grunn, kan derfor etter mitt syn ikke uten videre være utslagsgivende i saker som kommer til pådømmelse i dag.»

Fra dom om menneskehandel i Høyesterett 9. juni 2010





Vi må ha effektive straffebestemmelser som rammer alle former for menneskehandel. I tillegg til å bistå ofrene, må vi sørge for at menneskehandlere etterforskes og straffes. Ofre og vitner må sikres effektiv beskyttelse mot represalier og trusler under og etter straffeforfølgning av gjerningspersoner. Politi, påtalemyndighet og rettsvesenet må ha grundig kjennskap til saksfeltet.

Politiet må foreta prioriteringer på saksfeltet, siden det er store utgifter knyttet til etterforskningen, ikke minst til tolk og oversettelser. I de straffesaker som har vært etterforsket i Norge er det i hovedsak utenlandske statsborgere som er utnyttet og også ofte utenlandske statsborgere som står bak utnyttelsen. Det er forbundet med store utfordringer å foreta en god avgrensning av etterforskningen når gjerningspersoner og nettverk opererer i mange land.

Avdekking av menneskehandel gjennom finansiell etterforskning

I likhet med de fleste kriminalitetsformer tilrettelegges og organiseres menneskehandel ut fra et vinningsperspektiv. Det er viktig å utøve aktiv finansiell etterretning og etterforskning mot bakmannsapparatet parallelt med andre etterforskningskritt. Det innebærer å følge og analysere «pengesporet». Stikkordsmessig vil dette være innhenting av opplysninger fra finansinstitusjoner, offentlige registre og etater, analyser av transaksjoner og forbruk, regnskapsanalyse etc. Slik kan menneskehandel avdekkes, bakmenn straffefølges, utbytte inndras og ofre gis hjelp og beskyttelse.

Ofre har fått rett på bistandsadvokat

Ved en lovendring i 2008 fikk fornærmede i straffesaker om menneskehandel rett til bistandsadvokat, samtidig som det ble innført en generell utvidelse av bistandsadvokaters rolle i straffesaker.

Ofre som samarbeider med politiet kan gis begrenset oppholdstillatelse

Refleksjonsperioden ble innført for at ofre skal kunne få tid til å ta stilling til om de vil anmelde bakmenn og innlede et samarbeid med politiet. Refleksjonsperioden kan forlenges dersom det er nødvendig for å straffeforfølge bakmenn. Ved vurderingen av om et offer oppfyller kriteriene for en slik begrenset oppholdstillatelse, skal det særlig legges vekt på om følgende kriterier er oppfylt:

- Utlendingen må ha brutt med miljøet bak menneskehandelen
- Utlendingen må ha politianmeldt bakmennene for menneskehandelen
- Politiet etterforsker saken eller de har innledet straffeforfølgning mot bakmenn
- Politi eller påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

Oppholdstillatelse kan gis til ofre og vitner i sak om menneskehandel

Fornærmede og andre vitner i sak om menneskehandel eller hallikvirksomhet kan innvilges oppholdstillatelse i Norge etter nærmere fastsatte vilkår.

Samlet sett har Norge nå et regelverk som gir god forutsigbarhet på dette området. Frykt for represalier mot offeret eller familie i hjemlandet vil likevel være blant de forhold som gjør at mange ofre ikke ønsker å innlede samarbeid med politiet.

Politiet har gjennomført en bred innsats mot menneskehandel

Norsk politi har de senere år gjennomført en rekke brede etterforskninger og har deltatt i et omfattende internasjonalt samarbeid som ledd i straffeforfølgning av gjerningsmenn i Norge og i utlandet. Frem til utgangen av 2009 var til sammen 18 personer dømt for menneskehandel i Norge.

I enkelte av våre største byer har politiet opprettet egne grupper eller prosjekter mot menneskehandel.

Oslo politidistrikt opprettet i 2007 STOP-prosjektet, som består av 13 polititjenestemenn og 1 sivilt tilsatt. Gruppen skal gjennom kartlegging, etterretning og etterforskning, i samarbeid med nasjonale og internasjonale partnere, drive proaktivt arbeid og iverksette etterforskning i saker om menneskehandel, hallikvirksomhet og kjøp av seksuelle tjenester.

Prosjektet har fire hovedstrategier:

- Avdekke og straffeforfølge menneskehandel- og halliksaker
- Redusere tilgjengeligheten på leiligheter/lokaler på innemarkedet («Operasjon Husløs»)
- Straffeforfølge aktuelle menneskehandlere/halliker for alternative lovbrudd
- Håndheve sexkjøpsloven med fokus på forebyggende effekt på menneskehandel, reduksjon av prostitusjonsmarkedet og endring av holdninger i befolkningen.

Hordaland politidistrikt opprettet høsten 2009 EXIT-prosjektet, med formål å etterforske sexkjøp, hallik- og menneskehandelsaker, samt gjennomføre kompetanseheving internt og hos andre samarbeidspartnere. Prosjektet har 2 etterforskere, en sivilt tilsatt og en prosjektleder, og benytter påtalejurister som er spesialister på området.

EXIT har samarbeidet tett med statsadvokatene i Hordaland, og det er fra påtalemyndighetens side nedlagt et solid arbeid for å sikre at straffesaker om menneskehandel som føres for domstolene blir grundig opplyst. EXIT gruppen har i samarbeid med tollvesenet identifisert ofre for menneskehandel ved deres ankomst på Flesland flyplass, og kan på kort tid vise til flere fellende dommer mot menneskehandlere.

TILTAK

29: Avdekke tvangsarbeid i et samarbeid mellom politiet og aktuelle etater

Gjennom et samarbeid med aktuelle etater og kontrollorgan, eksempelvis Arbeidstilsynet, skal innsatsen mot menneskehandel i form av tvangsarbeid styrkes. Det skal etableres prosjekter for å avdekke mulig menneskehandel innen sesongarbeid og tiggning.

30: Oppfordre politiet til å følge pengene/ utbyttet fra menneskehandel

Det skal gjennomføres mer målrettede finansielle etterforskninger. Samarbeidsrutiner med særorgan, finansinstitusjoner og andre nasjonale og internasjonale aktører som kan bistå med å belyse hvor pengene tar veien skal styrkes.

31: Videreutvikle det internasjonale politisamarbeidet

Norske polititjenestemenn som er utplassert innen ordningen med nordiske politisambandsmenn skal være aktive i arbeidet med å bekjempe menneskehandel i sine vertsland. Det internasjonale samarbeidet skal målrettes og våre utenlandske partnere skal utfordres på å utvikle samarbeidet.

32: Gjennomføre et nasjonalt seminar for politi og påtalemyndighet, domstol og advokater

Som kompetansehevende tiltak skal det gjennomføres et nasjonalt seminar om menneskehandel med målgruppe politi, påtalemyndighet, advokater og domstolene.

33: Gi politiets kompetansegruppe et tydeligere mandat

Politiet og påtalemyndigheten må ha særskilt kompetanse i å bekjempe menneskehandel og beskytte ofre. Politiets kompetansegruppe mot menneskehandel samler i dag etterforskere og påtalejurister med erfaring på området. Kompetansegruppen er viktig, og gruppen vil bli gitt et tydeligere mandat for virksomheten. Politiets håndbok om bekjempelse av menneskehandel skal revideres.

34: Inngå samarbeidsavtaler mellom politiet og andre aktører

Politiets samarbeid med organisasjoner og hjelpe-tiltak er i dag ikke basert på egne samarbeidsavtaler. Det antas å være et behov for å formalisere politiets samarbeide med visse aktører for å sikre god rolleavklaring og forutsigbarhet. Det skal utarbeides samarbeidsavtaler mellom politiet og nasjonale samarbeidsaktører.

35: Evaluere politiinnsatsen

Det skal gjennomføres et forskningsoppdrag som vil evaluere politiets innsats mot menneskehandel. Det skal undersøkes hvilke saker som er blitt henlagt, og klargjøres hvilke faktorer som er særlig vesentlige for at en etterforskning resulterer i en fellende dom. Juridiske og praktiske hindringer skal søkes avklart.

Utgitt av: Justis- og politidepartementet
<http://www.jd.dep.no>

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Publikasjonskode: G-0421 B

Illustrasjon: Lars Imre Bidtnes, 07 Gruppen

Design og trykk: 07 Gruppen 12/2010 – opplag 3000

