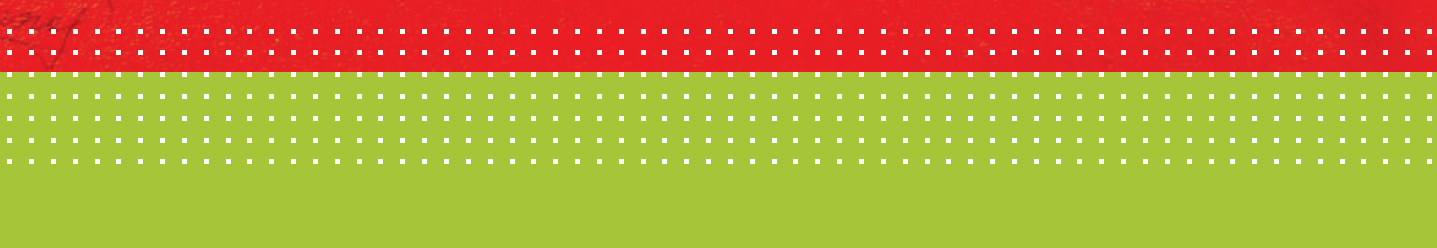




JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENTET

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel [2006–2009]

Stopp menneskehandelen

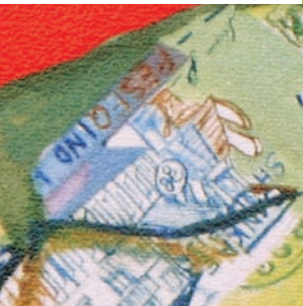


Innhold

Stopp menneskehandelen	1
1 Innsatsen mot menneskehandel skal styrkes	3
2 Handlingsplanens hovedmål og tiltak	4
2.1 Hovedmål	4
2.2 Tiltak	4
3 Hva er menneskehandel	5
3.1 Menneskehandel er vår tids slavearbeid	5
3.2 Menneskehandel er alvorlig kriminalitet	5
3.3 Menneskehandel er overtredelse av straffelovens § 224	5
3.4 Menneskehandel er utnyttning i prostitusjon	5
3.5 Menneskehandel er tvangsarbeid	6
3.6 Menneskehandel er illegal handel med organer	6
3.7 Årsak til menneskehandel	7
3.8 Menneskehandel i Norge	7
4 Menneskehandel skal forebygges gjennom tiltak som begrenser rekruttering og etterspørsel	8
4.1 Begrense rekruttering	8
4.2 Begrense etterspørsel	8
4.3 Tiltak	9
5 Ofre for menneskehandel skal sikres bistand og beskyttelse	10
5.1 Tiltak i prostitusjonsmiljøene	10
5.2 Identifisering av ofre	10
5.3 Opphold	10
5.4 Bo, helse- og sosialtilbud	10
5.5 Trygg retur	11
5.6 Tiltak	12
6 Barn som er ofre for menneskehandel skal sikres en tilrettelagt oppfølging	14
6.1 Barn som er ofre for menneskehandel	14
6.2 Hvem har ansvaret for barn som er ofre for menneskehandel?	14
6.3 Ulike former for utnyttelse av barn	14
6.4 Internasjonale forpliktelser og regionalt samarbeid	14
6.5 Tiltak	15
7 Menneskehandlere skal avsløres og straffeforfølges	17
7.1 Avsløring	17
7.2 Etterforskning	17
7.3 Særskilte tiltak i Oslo	18
7.4 Tiltak	19
8 Kunnskap og tverrfaglig samarbeid skal styrkes	21
8.1 Samarbeid	21
8.2 Kunnskap	21
8.3 Tiltak	22
9 Internasjonalt rammeverk og samarbeid skal styrkes	23
9.1 Tiltak	23



Stopp menneskehandelen



Soria Moria-erklæringen viser vei i kampen mot menneskehandel. Handel med mennesker er en grov krenkelse av menneskeverdet. Vi vil ikke sitte stille og se på at en stadig mer omfattende handel med særlig kvinner og barn får utvikle seg til vår tids slavehandel. Regjeringen legger derfor fram en ny handlingsplan med forsterkede og fornyede tiltak. Vi gjør dette fordi vi ser at virkeligheten forandrer seg raskt og det er behov for et sterkere fokus. Menneskehandel for prostitusjon er i denne planen det dominerende feltet, men vi vil også i sterkere grad betone barneperspektivet i menneskehandelen, og rette et sterkere fokus mot ofre for organhøsting og tvangsarbeid. Vi anerkjenner det arbeidet tidligere regjeringer har gjort og viderefører mange av de tiltakene som er igangsatt.

Kampen mot handel med kvinner og barn representerer en langsiktig satsing, ikke minst når det gjelder å redusere de bakenforliggende årsakene – som fattigdom, konflikter, skjev sosial fordeling og marginalisering. Regjeringen har derfor valgt å øke bistandsinnsatsen, nettopp for å styrke kvinners stilling slik at de blir mindre sårbare for rekruttering. Vi må jobbe for internasjonal solidaritet og for å utjevne forskjellene i verden. Uten tett internasjonalt samarbeid blant annet i regi av Europarådet vil vi stå maktesløse i kampen.

I kampen mot menneskehandel finnes det ingen enkle løsninger. Årsaken til menneskehandel er kompleks. Virkemidlene må derfor være mange og spenne vidt. Kjennetegnet for den norske innsatsen skal være et politi som prioriterer forebygging og etterforskning av denne type saker, et støtteapparat som tar ofrene for menneskehandel på alvor, og et internasjonalt engasjement som bidrar til å styrke det internasjonale rammeverket, hindre rekruttering og som gir ofrene for menneskehandel muligheter for et verdig liv, uten tvang og utnyttning.

Vi er som gutten i eventyret om Soria Moria, avhengig av gode samarbeidspartnere. Det er derfor gledelig å se at bistandsorganisasjoner og andre frivillige organisasjoner engasjerer seg i arbeidet.

Regjeringen legger gjennom denne handlingsplanen til rette for en koordinert og samordnet innsats for å stoppe handelen med mennesker og for å sikre ofrene bistand og beskyttelse. Handlingsplanen er utarbeidet av Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Utenriksdepartementet. Justis- og politidepartementet har et hovedansvar for å koordinere regjeringens innsats mot menneskehandel. Statssekretær Anne Rygh Pedersen har ledet arbeidet med utarbeidelsen av planen.

Må handlingsplanen og debatten vekke oss alle i kampen mot menneskehandel – og ikke minst få kundene til å avstå fra å være kunder. Vi har alle et ansvar!

Knut Storberget

Justisminister

Du kan flykte, men hvor skal du ta veien?

” Du nekter å gjøre det, men til slutt
må du akseptere virkeligheten.
Jo, du kan flykte, men hvor skal du
ta veien?

Du vil prate. Men med hvem?

Du er helt forvirret.

Jeg gråt konstant i fem dager.....
de stilte meg på Tarquingaten
i Roma. ”

En ung kvinne fra Nigeria som har vært
utsatt for menneskehandel fra Nigeria til
Italia, forteller om når hun først innså at
hun måtte selge sex istedenfor å arbeide
på restaurant slik hun var blitt forespeilet...

Kilde: Værskulturmuseets brosjyre om
trafficking, 2006. "Trafficking of Nigerian
Girls to Italy" av F. Prina, 2003



1 Innsatsen mot menneskehandel skal styrkes

Menneskehandel er vår tids slavehandel og en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av ofrenes menneskerettigheter. Tusenvis av barn, kvinner og menn blir hvert år ofre for menneskehandlere. Også i Norge har vi avdekket menneskehandel, og vi har erfart at Norge blir benyttet som transitland for handel med barn. Handelen synes å øke både nasjonalt og internasjonalt og det er anslått at handel med mennesker er blitt den nest største illegale næringen i verden, nest etter handel med våpen.

Regjeringen har som målsetting å bekjempe alle former for menneskehandel. Vi presiserte dette målet i Soria Moria-erklæringen, og vi understreker det igjen ved å fremme denne handlingsplanen som skal sikre økt fokus og styrket innsats i kampen mot menneskehandel både nasjonalt og internasjonalt. Norge har forpliktet seg internasjonalt til å forebygge og bekjempe handel med mennesker gjennom ratifisering av FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilleggsprotokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker - den såkalte Palermo-protokollen. I mai 2005 undertegnet Norge Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Regjeringen tar sikte på å ratifisere konvensjonen innen kort tid.

Denne planen bygger på erfaringer fra tidligere handlingsplaner og på kunnskap fra prosjekter og satsninger som er gjennomført nasjonalt og internasjonalt. Siden det i Norge først og fremst er avdekket handel med kvinner og unge jenter utnyttet i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, vil innsatsen fortsatt rettes mot denne formen for menneskehandel. Samtidig ønsker regjeringen å sette større fokus på menn som ofre for menneskehandel. Likeledes rette større oppmerksomhet mot menneskehandel i form av tvangsarbeid og organhandel. Dette er områder som til nå har blitt viet liten oppmerksomhet i Norge, men hvor regjeringen vil styrke innsatsen særlig gjennom internasjonalt arbeid.

Barn som er ofre for menneskehandel, har særskilte behov for beskyttelse og bistand, og de skal sikres tilrettelagt oppfølging. Regjeringen vil derfor legge særlig vekt på innsats rettet mot denne gruppen.

Personer under 18 år har særskilte rettigheter som blant annet er nedfelt i FNs konvensjon om barns rettigheter med tilleggsprotokoller. Konvensjonen med protokoller

er tatt inn i menneskerettsloven, og gjelder som norsk lov. I denne handlingsplanen blir barns spesielle situasjon og sårbarhet viet særskilt oppmerksomhet i kapittel 6.

Regjeringen anerkjenner det arbeidet som allerede er iverksatt mot menneskehandel, blant annet gjennom to tidligere handlingsplaner. For å sikre kontinuitet og forutsigbarhet i arbeidet blir derfor mange tiltak fra de tidligere planene videreført, samtidig som nye tiltak og virkemidler blir presentert. I tråd med internasjonale anbefalinger har menneskerettigheter og likestilling vært overordnede perspektiver i regjeringens arbeid med planen, og prinsippene skal være førende i det videre arbeidet og ved gjennomføringen av planens tiltak.

Regjeringens mål om å bekjempe alle former for menneskehandel kan kun nås gjennom et nært og forpliktende samarbeid mellom ansvarlige aktører. I planen satses det derfor på økt kunnskap og tverretattlig samarbeid for å sikre at innsatsen blir godt koordinert og samordnet. Samtidig styrkes den internasjonale innsatsen for å sikre et godt internasjonalt rammeverk og samarbeid.

” Det bare smalt og
venninnen min falt sammen.
Han skjøt henne.
Hun døde en meter fra meg.
Vi andre ble tvunget tilbake til
leiligheten, for politiet var jo på vei.

Når jeg ringte til halliken i Romania
og sa at jeg ville hjem ble den
italienske halliken helt gal.
Han slo meg og satte en
pistol mot hodet mitt.
Han truet med å drepe meg også
hvis jeg ikke gjorde som han sa.

Etterpå tvang han meg ut på
gaten igjen.....”

Nicoleteta 14 år. Solgt fra Romania til Italia.
Kilde: Værds-kulturmuseets brosjyre om trafficking, 2006.

Dagens slaver plukker
ikke bomull.

2 Handlingsplanens hovedmål og tiltak

2.1 Hovedmål

Regjeringens hovedmål er å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt gjennom tiltak som;

- begrenser rekruttering og etterspørsel
- sikrer ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse
- sikrer at barn som er ofre for menneskehandel får tilrettelagt oppfølging
- gir økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere
- gir økt kunnskap og styrket tverrfaglig samarbeid
- styrker internasjonalt rammeverk og samarbeid

2.2 Tiltak

Planen inneholder 37 tiltak hvorav flere er en videreføring og styrking av igangsatt arbeid, mens 18 av tiltakene er nye. Disse er merket med (ny).

Menneskehandel skal forebygges gjennom tiltak som begrenser rekruttering og etterspørsel

- Tiltak 1** Styrke og videreføre arbeid for å redusere rekruttering i opprinnelsesland
- Tiltak 2** Personell i internasjonale operasjoner skal bidra til å bekjempe menneskehandel
- Tiltak 3** Gjennomføre informasjonstiltak for å begrense etterspørsel og kjøp av seksuelle tjenester
- Tiltak 4** Hindre fremvekst av et illegalt marked for organer (ny)

Ofre for menneskehandel skal sikres bistand og beskyttelse

- Tiltak 5** Styrke den oppsøkende virksomheten i prostitusjonsmiljøene
- Tiltak 6** Videreføre arbeidet med å utarbeide verktøy for identifisering av ofre
- Tiltak 7** Utvide refleksjonsperioden (ny)
- Tiltak 8** Videreutvikle innsatsen for å stimulere til selvhjelp og egenorganisering
- Tiltak 9** Styrke tilbudet om helsehjelp og sosiale tiltak
- Tiltak 10** Gi tilbud om trygge bosteder med tilpasset oppfølging (ny)
- Tiltak 11** Sikre trygg retur og reetablering i hjemlandet

Barn som er ofre for menneskehandel skal sikres en tilrettelagt oppfølging

- Tiltak 12** Kartlegge hjelpeapparatets erfaringer med oppfølging av mindreårige ofre (ny)
- Tiltak 13** Gi regionale opplæringsstilbud om mindreårige ofre
- Tiltak 14** Utarbeide verktøy for identifisering av barn (ny)
- Tiltak 15** Arrangere en nordisk erfaringskonferanse om barn (ny)
- Tiltak 16** Styrke Norges innsats internasjonalt mot handel med barn (ny)

Tiltak 17 Styrke informasjonen om enslige mindreårige asylsøkeres krav på beskyttelse

Tiltak 18 Forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak (ny)

Menneskehandlere skal avsløres og straffeforfølges

- Tiltak 19** Gjennomgå lovgivning som rammer menneskehandel for å vurdere eventuelle behov for endringer (ny)
- Tiltak 20** Vurdere adgangen til å bruke særskilte etterforskningsmetoder (ny)
- Tiltak 21** Vurdere behovet for bruk av anonym vitneførsel og spesielle avhørsformer (ny)
- Tiltak 22** Utvide bistandsadvokatorordningen og adgangen til fri rettshjelp (ny)
- Tiltak 23** Styrke det bilaterale og multilaterale politisamarbeidet
- Tiltak 24** Vurdere organisasjonsmessige forhold i politiet som kan sikre en bedre oppfølging av sakene (ny)
- Tiltak 25** Intensivere den oppsøkende virksomheten i prostitusjonsmiljøene for å sikre avdekking av straffbare forhold og bedre kartlegging av miljøene (ny)
- Tiltak 26** Styrke det tverretatlige samarbeidet for å avsløre menneskehandel for tvangsarbeid (ny)
- Tiltak 27** Styrke Oslopolitiets innsats mot menneskehandel (ny)
- Tiltak 28** Sikre økt kompetanse i politiet, påtalemyndigheten og domstolene

Styrket kunnskap og tverrfaglig samarbeid

- Tiltak 29** Videreføre koordineringsenheten for bistand og beskyttelse
- Tiltak 30** Styrke samarbeidet mellom myndigheter og organisasjoner
- Tiltak 31** Styrke kunnskapen og forståelsen om menneskehandel
- Tiltak 32** Styrke forskning og utredning om menneskehandel

Styrket internasjonalt rammeverk og samarbeid

- Tiltak 33** Bistå transitt og opprinnelsesland med å gjennomføre det internasjonale rammeverket gjennom politisk oppmerksomhet, prosjektvirksomhet og kompetanseoverføring
- Tiltak 34** Støtte ILOs arbeid mot menneskehandel og tvangsarbeid (ny)
- Tiltak 35** Gjøre kampen mot menneskehandel til tema i den menneskerettighetsdialogen og de politiske samtaler som Norge fører med flere land
- Tiltak 36** I tråd med regjeringens europamelding vil Norge søke et tett samarbeid med EU og EUs medlemsstater både i og utenfor rammen av Schengen-samarbeidet
- Tiltak 37** Styrke arbeidet for å bekjempe illegal handel med organer (ny)

3 Hva er menneskehandel

3.1 Menneskehandel er vår tids slavearbeid

Det er ikke laget noen enkel og lettfattelig definisjon av begrepet menneskehandel som ofte omtales som vår tids slavehandel. I følge Palermoprotokollen artikkel 3 kjennetegnes menneskehandel ved at en person får kontroll over en annen ved hjelp av ulike former for vold, trusler, tvang, forledelse eller misbruk av sårbar situasjon. Denne kontrollen utnyttes slik at personen må utføre prostitusjon, tvangsarbeid, fjerne sine organer eller utføre krigstjeneste i fremmed land.

3.2 Menneskehandel er alvorlig kriminalitet

Menneskehandel er et globalt og grenseoverskridende problem. Det er en alvorlige form for kriminalitet som i mange tilfeller er organisert av internasjonale kriminelle nettverk. Virksomheten foregår ofte som del av annen alvorlig og organsiert kriminalitet, og kjennetegnes ved at bakmennene er multikriminelle, ofte involvert i narkotika og våpenhandel på tvers av landegrenser. Mulighetene for profitt er stor samtidig som de fleste ofrene er i en utsatt situasjon på grunn av fattigdom og undertrykkelse. Nettverkene (bakmennene) befinner seg vanligvis i utlandet, ofte i ofrenes hjemland. Dette medfører at ofrene er redde for å gi informasjon av frykt for represalier mot seg selv eller familie i hjemlandet.

3.3 Menneskehandel er overtredelse av straffelovens § 224

I Norge rammes menneskehandel av straffelovens § 224. Bestemmelsen bygger på Palermoprotokollen og rammer både utnyttelse til prostitusjon, tvangsarbeid, herunder tigging, og organhandel. Menneskehandel for fjerning av organer omfattes både av transplantasjonsloven § 10a og straffeloven § 224.

Den norske straffeloven skiller mellom prostitusjon, hallikvirksomhet og menneskehandel. Prostitusjon er lovlig i Norge, men det er forbudt å kjøpe seksuelle tjenester av personer under 18 år (straffeloven § 203). Ved prostitusjon er det den seksuelle tjenesten som er varen, og ikke personen som ved menneskehandel. Hallikvirksomhet – det å fremme og tjene penger på andres prostitusjon – rammes i Norge av straffelovens § 202. I praksis kan det være vanskelig å skille mellom ofre for menneskehandel og andre personer i prostitusjon, og mellom menneskehandel og hallikvirksomhet.

Det kan videre være likheter mellom menneskehandel og menneskesmugling, men det er en viktig forskjell da intensjonen med menneskesmugling er ulovlig grensepassering, mens formålet med menneskehandel er at ofrene skal utnyttes etter at de har ankommet landet de er ført til. Menneskehandel krever ikke en grensepassering, den kan også skje innenfor et lands grenser.

Menneskehandel skjer ofte i forbindelse med irregulær migrasjon, og kvinner og barn er særlige utsatte i en slik situasjon.

Ofte vil personer som er involvert i menneskehandel ha overtrådt flere straffebud f. eks straffelovens § 202 (hallikparagrafen), § 222 (tvang), § 223 (frihetsberøvelse), og § 225 (slaveri), § 227 (trusler), §§ 228 flg. (legemskrenkelse), §§ 192 flg. (seksuallovbrudd) og utlendingslovens § 47.

3.4 Menneskehandel er utnyttning i prostitusjon

Handel med kvinner og mindreårige til utnyttelse i prostitusjon er den typen menneskehandel som det særlig har vært fokus på både internasjonalt og i Norge. Det er store individuelle variasjoner på hvordan kvinner og barn blir ofre for menneskehandel. Det er likevel mulig å beskrive visse generelle mønstre for hvordan kvinner og barn blir rekruttert og transportert.

Ofte verves kvinner som allerede jobber i prostitusjon i urbane sentra til å arbeide i utlandet, eller så rekrutteres jenter direkte fra landsbygda, ofte ved hjelp av en nabo eller slektning.¹ Mange kvinner vet at de skal arbeide somprostituerte, men blir lurt med hensyn til arbeidsforholdene. Andre blir narret til å forlate hjemlandet, i den tro at de vil få arbeid som praktikanter, dansere, restaurantarbeidere og lignende. Enkelte opplever å bli lurt til ekteskap på falske premisser, for så å bli tvunget inn i prostitusjon. Kvinner som med eller uten samtykke blir ført til et bestemmelsessted, blir ofte avkrevd store summer i reiseutgifter, og opparbeider dermed gjeld til bakmennene. Gjelden kan tilsvare det beløpet som ble betalt kvinnens familie, transportkostnader, bestikkelser til politi og andre offentlige tjenestemenn, forskudd på kvinnens daglige utgifter og i enkelte tilfeller kvinnens "markedsverdi". Ved vold og trusler hindres kvinnene i å returnere hjem før gjelden er betalt. De fratas pass eller andre reisedokumenter. Ettersom bakmennene tar sin del av inntektene for å dekke såkalt gjeld og legger til renter, levekostnader mv. til denne, fortsetter gjelden i praksis å øke, og kvinnene låses fast i en spiral av vold og stadig økende gjeld. Hvis kvinnen arresteres, utvises hun og risikerer å bli solgt inn i prostitusjon og tvangsarbeid om igjen fordi hun fremdeles skylder bakmennene penger.

Handel med kvinner til prostitusjon blir ofte organisert gjennom ulike kriminelle nettverk. De små, uformelle nettverkene organiserer virksomheten ved "ordrevirksomhet" fra klubbeier i mottakerlandet, og bidrar med transport over grensen. Kontakten rekrutterer kvinnen, følger henne til destinasjonsstedet og avleverer henne til kjøper. I de middels store nettverkene opererer man med faste ruter, kvinnene videreselges ikke, men plasseres i nettverkets egne bordeller og klubber. En rekke

1 E/CN.4 1997, Sandvik 2003

ulike rekrutteringsmetoder brukes, og kvinnene fraktes ofte gjennom flere transittland. Nettverkene er i stand til å utstyre kvinnene med stjålet eller forfalsket dokumentasjon, og kan raskt endre ruter og transportmiddel hvis det oppstår hindringer.² Bestiktelser er vanlig.³

Reisen fra kvinnenes hjemland via et transittland til mottakerlandet kan foregå på lovlig eller ulovlig vis. Ofte anvendes de samme rutene som ved menneskesmugling. Bakmenn og halliker agerer bror, kjæreste eller ektefelle.⁴ Der hvor transporten formelt sett foregår på lovlig vis, blir kvinnene utstyrt med offisielle rettslige identiteter som asylsøkere, kabaretdansere, au pair, studenter, hustruer eller lignende.

Det er viktig å merke seg at frykt for utsendelse, sanksjoner mot familie eller redsel for å bli sosialt utstøtt på hjemlandet utgjør viktige forutsetninger for bakmenn og hallikers mulighet til å utøve kontroll over kvinnene. Å flytte en kvinne til et miljø hvor hun er kulturelt, språklig eller fysisk isolert og avskåret fra en rettslig identitet og tilgang til sosial trygghet og rettssikkerhet, gjør at hun blir sårbar og isolert fra samfunnet.⁵ I et fremmed land kan kriesentre og andre hjelpetiltak være vanskelige å bruke på grunn av språkproblemer og frykt for utsendelse. Manglende kunnskap om lover og rettigheter og liten tiltro til rettsystemet skaper avmakt og rettsløshet hos ofrene.

3.5 Menneskehandel er tvangsarbeid

Ifølge ILO, den internasjonale arbeidsorganisasjonen, finnes tvangsarbeid i noen grad på alle kontinenter, i de fleste land og i enhver økonomi. 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.

ILO anslår at det globalt kan være snakk om 12,3 millioner mennesker i tvangsarbeid hvorav ca 2,4 millioner av disse er ofre for menneskehandel. De fleste ofre er å finne i privat sektor, og kvinner utgjør en betydelig andel. Den type tvangsarbeid vi finner i vestlige, industrialiserte land er, ifølge ILO, i all hovedsak et ledd i menneskehandel. Dette skyldes landenes etterspørsel etter billig arbeidskraft, restriktive innvandringsregimer samt eksistensen av kriminelle krefter som ser menneskehandel som en svært

2 IOM 1996, Sandvik 2003, Interpol: Red Route rapport, Europol rapporter, TIWAC - rapport (nye Kripas)

3 Wijers og Lap-Chew 1999, E/EN.4 1997, Sandvik 2003 "Bakmenn" brukes ofte som samlebegrep for både menn og kvinner som organiserer menneskehandelen.

4 E/CN.4/1997, Sandvik 2003

5 Sandvik 2002

lukrativ virksomhet. OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) har også satt tvangsarbeid på dagsorden gjennom sin generelle innsats mot menneskehandel, men slår samtidig fast at det er liten kunnskap om tvangsarbeid i Europa. Dette samsvarer med EUs politikk. Europarådet har særlig vært opptatt av kjønnsdimensjonen i menneskehandelen, og viser til at det ikke bare er i sexindustrien kvinner er overrepresentert.

Personer som er ulovlig i et land er særlig utsatt for å bli utnyttet, men også personer med lovlig opphold kan være ofre for menneskehandel. Basert på internasjonale erfaringer kan det være grunn til å ha et særlig vaksomt blikk på bygg- og anleggsbransjen, landbruket, hotell- og restauranternæringen, samt andre tjenesteytende virksomheter. Menneskehandel for tvangsarbeid foregår ofte innenfor en tilsynelatende lovlig ramme som rekrutteringsbyrå og kontraktsarbeid. Arbeidskraftsbehov i visse sektorer, og systemer med underkontraktører, anses av ILO å være faktorer som kan bidra til forekomsten av menneskehandel. Private hushold kan også danne rammen for menneskehandel. Kvinner som kommer til et land gjennom familien/privathushold kan bli misbrukt i slaveliknende situasjoner i hjemmene og det har blitt hevdet at au pairer har blitt misbrukt som billig arbeidskraft.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la i revidert nasjonalbudsjett 12. mai 2006 fram en egen handlingsplan mot sosial dumping.

3.6 Menneskehandel er illegal handel med organer

Handel med organer og menneskelig vev er et komplekst tema som innbefatter tekniske, juridiske, etiske og medisinske vurderinger som forskjellige land har ulikt syn på. Frivillige organisasjoner som Organs Watch legger imidlertid til grunn at flere tusen ulovlige organtransplantasjoner finner sted hvert år. Handelen går fra fattige til rike land, fra fattige givere til velstående mottakere. Utviklingen er foruroligende i land med lav respekt og forståelse for menneskerettigheter.

FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) gjennomførte høsten 2005 en kartlegging blant medlemslandene som gir indikasjoner på at det illegale markedet for omsetning av organer og menneskelig vev er sterkt voksende.

Foruten Palermoprotokollen er det internasjonale lovverket mot fjerning av organer og illegal organhandel svakt utviklet. Mange land har ingen lovgivning som setter rammer for salg og omsetning av organer. I alle internasjonale transplantasjonsforeningers vedtekter er handel med organer forbudt.



3.7 Årsak til menneskehandel

Menneskehandel er profittmotivert kriminalitet som er betinget av et marked som etterspør mennesker som "forbruksvarer" for utnyttelse til prostitusjon, tvangsarbeid eller for bruk av deres organer. Økende ressursgap mellom rike og fattige land, urbanisering og minoritetsproblematikk er forhold som muliggjør og opprettholder menneskehandel. Videre er krig og konflikt, fattigdom, arbeidsløshet, synet på kvinner, diskriminering, etniske og religiøse ulikheter samt strenge regler for innvandring faktorer som kan gi grobunn for menneskehandel.

Prostitusjon

Handel med kvinner for utnyttelse i prostitusjon er ofte basert på utnyttelse av kvinners tradisjonelt svake stilling og underordning av menn som vi finner i mange samfunn. Kombinasjonen av arbeidsløshet og lav utdanning øker sjansen for at kvinner blir ofre for menneskehandel. I land med store sosiale skiller og utbredt fattigdom, er kvinner og barn ofte tapere i kampen om arbeid og inntekt. De befinner seg nederst på rangstigen og er i særlig risiko for å bli utsatt for menneskehandel. Manglende likestilling mellom kjønnene og noen menns oppfatning av at de har "rett til å" skaffe seg sex samt at de ser på kvinner og barn som en "forbruksvare", er forhold som bidrar til menneskehandel.

Illegal organhandel

Økende alder i befolkningen og økende omfang av livsstilssykdommer, for eksempel høyt blodtrykk og diabetes, fører til flere mennesker med organsvikt og et økende behov for organer. Medisinske fremskritt de siste årene gjør det mulig å transplantere flere typer organer og menneskelig vev. Det er også en voksende etterspørsel etter organer til forskning og farmasøytisk industri. Det er dermed et stadig større gap mellom etterspørsel og tilbud av organer i rike land. De kriminelle nettverkene oppfatter organhandel som en virksomhet med lav risiko og høy profit.

Tvangsarbeid

Landenes etterspørsel etter billig arbeidskraft, restriktive innvandringsregimer samt eksistensen av kriminelle krefter som ser menneskehandel som en svært lukrativ virksomhet, resulterer i denne type menneskehandel.

3.8 Menneskehandel i Norge

Prostitusjon

De fleste land i verden – også Norge – er i dag berørt av menneskehandel som opprinnelses-, transitt- eller mottakerland. I de sakene som er avdekket og ført for retten her i landet er unge kvinner utnyttet i prostitusjon. Det er også avdekket saker hvor politiet har antatt at Norge har vært transittland for ofre for tvangsarbeid.

Norge er et attraktivt marked for menneskehandel til prostitusjon: Vi er et rikt land med sterk kjøpekraft og det er få saker som har blitt avdekket og ført for retten. Det er vanskelig å skaffe til veie systematisk viten om omfanget, da de fleste prostitusjonsarenaene er skjulte og lite tilgjengelige for myndigheter eller forskningsmiljø. Tall og informasjon fra politiet, Europol, Interpol, Pro Sentret og andre hjelpeorganisasjoner gir imidlertid en viss indikasjon på antall og trender, og det kan nå synes som om menneskehandel og organisert prostitusjon er økende også i Norge.

Politiets erfaringer tilsier at kriminelle nettverk som organiserer handel med kvinner og barn til prostitusjon allerede er etablert eller er i ferd med å etablere seg i Norge, og organiseringen synes å skje i et tett samarbeid med nordmenn.

Tvangsarbeid

I Norge har vi så langt ikke noen dokumentasjon på at menneskehandel til tvangsarbeid eller slaverilikhende arbeid forekommer. Internasjonale trender tilsier imidlertid at dette er et problem som trolig også berører oss her i landet.

Illegal handel med organer

Det har ikke vært avdekket menneskehandel for fjerning av organer i Norge.

I Soria Moria-erklæringen understreker regjeringen at den vil styrke innsatsen for å øke antallet donorer av organer. Norge er i en gunstig situasjon i forhold til de fleste andre land med en stabil tilgang på organer og et godt etablert transplantasjonssystem med donasjon av alle typer organer fra avdød og av nyrer fra levende givere. Transplantasjon med nyre fra levende giver har vært benyttet siden starten av det norske transplantasjonsprogrammet i 1969. Om lag 40 prosent av alle nyretransplantasjoner skjer med nyre fra levende giver, hovedsaklig fra et familiemedlem. Dette er høyt i internasjonal sammenheng, og har medvirket til at Norge har de laveste ventelister for nyrepasienter i Europa. Land med lange ventelister vurderer nå den norske praksisen på området.

4 Menneskehandel skal forebygges gjennom tiltak som begrenser rekruttering og etterspørsel

4.1 Begrense rekruttering

Rekruttering av ofre skjer vanligvis utenfor Norges grenser. Gjennom internasjonalt engasjement og innsats for å bedre levekår og livskvalitet til utsatte kvinner og barn i opprinnelsesland kan Norge bidra til å redusere noen av de forhold som muliggjør og opprettholder rekruttering til menneskehandel. Dette er i samsvar med vår nasjonale politikk som forutsetter at likestillingsaspektet skal være en del av alle politikkområder, og gjenspeiles også i vår utviklingspolitikk slik den er uttrykt i den norske strategien for kvinne- og likestillingsorientert utviklings-samarbeid.

Det er visse indikasjoner på at rekruttering av ofre også kan foregå i Norge av personer bosatt i asylmottak. Det er også i andre land erfaringer for at unge, enslige personer med avslag på asylsøknaden er sårbare for rekruttering til bl.a. tvangsarbeid.

“Menneskehandel er profittmotivert kriminalitet.”

KRIPROS



Hva er prisen på et menneske?

Hvem er det som kjøper og selger?

Er det en menneskerett "å kjøpe sex" ?

4.2 Begrense etterspørsel

Etterspørsel og store muligheter for profitt opprettholder grunnlaget for menneskehandelen. Etterspørsel etter kvinner og barn for seksuell utnyttelse er en betingelse for det kriminelle sexmarkedet, og prostitusjonskunder kan dermed indirekte bidra til å understøtte organisert slavehandel. Det samme kan gjelde for kunden som etterspør ulovlig arbeidskraft og illegale organer.

Regjeringen lanserte i juni en treårig informasjonskampanje hvor målgruppene er allmennheten og sexkjøpere/potensielle kjøpere. Gjennom denne bredt anlagte informasjonskampanjen vil regjeringen søke å bidra til økt kunnskap om hva menneskehandel innebærer for enkeltindivid og samfunn samt øke kunnskapen om sammenhengen mellom prostitusjon og menneskehandel. Videre ønsker Regjeringen gjennom kampanjen å påvirke menns holdninger til kjøp av seksuelle tjenester. Målet er å hindre førstegangskjøp og stoppe fortsatt etterspørsel gjennom holdningsendring hos etablerte kunder.

Gjennomføring av de ulike tiltakene i kampanjen krever samarbeid mellom ulike parter. Det er derfor etablert en kompetansegruppe med representanter for myndighetene, frivillige og offentlige organisasjoner og næringsliv. Målet er å få til samarbeid om tiltak som er relevante for de ulike virksomhetene.

Som del av kampanjen har Ressurssenter for menn (REFORM) opprettet en nettside for debatt om og opplysning om prostitusjon og menneskehandel, og det er gjennomført et informasjonstiltak i samarbeid med Norgestaxi. Det er avtalt samarbeid med Forsvaret om informasjonstiltak ved Krigsskolen, og med Utdanningsetaten i Oslo og Opplæringsetaten i Trondheim om tiltak rettet mot elever i videregående skoler. Natteravnene vil møte mennesker med informasjon på gaten kvelds- og nattetid.

Norge innførte i 2002 etiske retningslinjer for statsansatte. Myndighetene og staten som arbeidsgiver ønsker gjennom dette å forebygge at mennesker krenkes som seksuelle salgsobjekter.

4.3 TILTAK:

TILTAK 1

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD

TILTAK 2

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: FD, UD

TILTAK 3

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: BLD

TILTAK 4

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: HOD

■ **Styrke og videreføre arbeidet for å redusere rekruttering i opprinnelsesland**

Norge skal fortsatt finansiere prosjekter i transitt – og opprinnelsesland som støtter opp om myndighetenes innsats mot menneskehandel. Det er øremerket 90 mill kroner over Utenriksdepartementets budsjett til prosjektvirksomhet for perioden 2006-2009.

Norske utenriksstasjoner skal bistå i å identifisere prosjekter og tiltak i samarbeid med nasjonale myndigheter og organisasjoner. I utviklingssamarbeid skal det legges vekt på å styrke barns og kvinners rettigheter generelt, og utsatte grupper spesielt. Kvinners muligheter til arbeid og deltakelse i politiske og økonomiske prosesser skal vektlegges.

Innenfor rammen av EØS-finansieringsmekanismen vil norske myndigheter i samarbeid med mottakerlandene støtte opp om å bekjempe menneskehandel i de nye EU-landene.

■ **Personell i internasjonale operasjoner skal bidra til å bekjempe menneskehandel**

Forsvaret skal bidra til gjennomføring av FNs og NATOs politikk for å bekjempe menneskehandel gjennom utdanning på alle nivåer for både sivilt og militært personell ved militære utdanningsinstitusjoner og gjennom opplæringsprogram i forkant av deltakelse i internasjonale operasjoner.

Norge vil aktivt støtte FN-sekretariatets innsats for å forebygge holdninger og adferd som tolererer seksuelle overgrep mot lokalbefolkningen, kjøp av sex og menneskehandel blant alle kategorier personell i FN-ledede operasjoner. Norsk sivilt FN-personell, inkludert politi, vil bli gitt opplæring for å bidra til å bekjempe menneskehandel i uteoppdrag. Dette er målsetninger som også er nedfelt i Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs Sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet.

■ **Gjennomføre informasjonstiltak for å begrense etterspørsel og kjøp av seksuelle tjenester**

Regjeringens treårige informasjonskampanje hvor målgruppene er allmennheten og sexkjøpere/potensielle kjøpere skal videreføres. Målet er at man gjennom økt kunnskap, forståelse og holdningsdannelse skal bidra til å redusere etterspørselen. Det vil bli foretatt effektmålinger av tiltakene i kampanjeperioden.

Staten har siden 2002 hatt etiske regler mot kjøp av seksuelle tjenester for statsansatte på tjenestereise. Det er tatt initiativ for å få statseide bedrifter til å innføre tilsvarende retningslinjer.

■ **Hindre framvekst av et illegalt marked for organer (ny)**

Det skal fokuseres på å redusere ventelistene til transplantasjoner i Norge. Økt tilgang på organer og redusert ventetid vil forebygge at pasienter reiser utenlands til et illegalt marked. I regi av Sosial- og helsedirektoratet skal det gjennomføres en kartlegging av antallet mulige donasjoner fra avdøde i landets intensivavdelinger. Sosial- og helsedirektoratet har dessuten fått i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å utarbeide retningslinjer for bruk av levende givere av nyre i 2006.

Norge vil arbeide for at det internasjonale rammeverket om handel med organer og transplantasjoner styrkes.

5 Ofre for menneskehandel skal sikres bistand og beskyttelse

Menneskehandel innebærer grove brudd på menneskerettighetene. Å ta vare på ofrene er en hovedmålsetting i regjeringens innsats. Regjeringen vil arbeide for å sikre ofrene et koordinert tilbud om bistand og beskyttelse, tilpasset den enkeltes situasjon og behov. Mange av ofrene har vært utsatt for store psykiske og fysiske påkjenninger før og etter at de kom til Norge. Tilgang til helsetjenester og sosialhjelp vil derfor være grunnleggende bestanddeler i en helhetlig oppfølging. Regjeringen ønsker å videreføre og styrke tiltak som allerede er iverksatt og planlagt.

5.1 Tiltak i prostitusjonsmiljøene

Det er først og fremst i prostitusjon at det er identifisert ofre for menneskehandel i Norge. Myndighetene har derfor gitt støtte til organisasjoner og offentlige etater som arbeider i prostitusjonsmiljøene i de store byene. Gjennom de etablerte prostitusjonstiltakene er det de senere årene satt i gang en rekke prosjekter for å etablere kontakt med kvinner og menn som prostituerer seg på inne- og utemarkedene. Arbeidet er oppsøkende og har som målsetting å informere om tjenestetilbudene samt tilby hjelp og bistand.

Erfaringene viser at man gjennom den oppsøkende virksomheten avdekker mange og svært ulike behov for informasjon og hjelpetjenester. Utenlandske prostituerte representerer flere titalls forskjellige nasjonaliteter og kulturer, og det har vist seg svært hensiktsmessig å benytte såkalte "kulturformidlere" dvs personer med samme kulturbakgrunn som de prostituerte i kontakten mellom de utenlandske prostituerte og sosial- og helsearbeiderne. Erfaringene viser at det å avdekke eventuelle tilfeller av menneskehandel ofte skjer gjennom en prosess som først og fremst starter med etablering av tillitsforhold mellom hjelpetiltakene og mulige ofre.

Kvinner som er prostituerte er utsatt for sosial ekskludering og mangler ofte et sosialt nettverk. Manglende kunnskap om sosiale rettigheter kan hindre kvinnene i å finne fram til hjelpetiltak som kan bidra til bedre levekår og til eventuelt å finne veien ut av prostitusjon. Det er derfor viktig å øke kvinnes muligheter for å utvikle en annen sosial identitet og bistå dem med å legge grunnlaget for en ny og endret livssituasjon. Bevisstgjøring om egne ressurser, ferdigheter og muligheter kan bidra til styrket kunnskap om sosiale og juridiske rettigheter.

Organisasjoner i flere byer driver virksomhet blant prostituerte kvinner som hjelp til selvhjelp, bl.a. språkopplæring og hjelp til å utvikle sosial identitet. Bevisstgjøring om egne ressurser og ferdigheter styrker muligheten for frie valg. Gjennom arbeid og aktiviteter kan den enkelte få verdsatt sin livserfaring og få tiltro til egen mestring og å få frem sine ferdigheter og talenter. Hjelp til selvhjelp kan bidra til at den enkelte selv er i stand til å medvirke aktivt for å bli bedre inkludert i samfunnet og på arbeidsmarkedet.

5.2 Identifisering av ofre

En av hovedutfordringene i bekjempelsen av menneskehandel er å identifisere ofre eller mulige ofre. Personer som er utsatt for menneskehandel vil sjelden selv fortelle om sin situasjon til politiet, utlendingsmyndighetene eller hjelpeapparatet. Det er derfor av avgjørende betydning at relevante aktører har kunnskap om menneskehandel, om hvilken situasjon ofrene kan befinne seg i og hvordan de kan identifiseres. Justisdepartementet har tatt initiativ til at det utarbeides tverrfaglig veiledningsmateriell som kan hjelpe det offentlige og frivillige tjenesteapparatet med å identifisere ofre. En indikatorliste for identifisering av ofre for menneskehandel i prostitusjon er under utarbeidelse sammen med informasjon om hvem som bør kontaktes.

5.3 Opphold

Mange ofre for menneskehandel i Norge har ikke lovlig opphold her. De kan ha kommet til landet illegalt, ha falske papirer eller visumet kan være utløpt. Ofre for menneskehandel har så langt kunnet få bortvisningsvedtak stilt i bero i 45 dager – en såkalt refleksjonsperiode. Ofrene skal i denne perioden få informasjon og hjelp, samt bistand til å anmelde menneskehandlere.

Få personer har imidlertid benyttet seg av dette tilbudet, og det er tidligere bestemt at vilkårene for ordningen skal klargjøres. Regjeringen mener at det ikke er tilstrekkelig med en klargjøring av ordningen med refleksjonsperiode, men at ordningen må bygges ut ytterligere og i større grad sikre ofrene tilpasset bistand som f. eks. helse- og sosialhjelp.

Selv om ordningen med refleksjonsperiode naturlig nok også gjelder for barn, er denne ordningen lite praktisk for denne gruppen ofre. Allerede etter gjeldende praksis vil barn som er ofre for menneskehandel, få opphold i Norge dersom de ikke mottar nødvendig omsorg ved retur til hjemlandet.

5.4 Bo-, helse- og sosialtilbud

Å sikre ofrene for menneskehandel trygge bosteder og individuell oppfølging er viktige elementer i oppfølgingen av ofrene. Justisdepartementet har finansiert Krisesentersekretariatets prosjekt ROSA som tilbyr trygge bosteder, oppfølging og informasjon til kvinner som er utsatt for menneskehandel. Gjennom halvannet års drift har prosjektet plassert 24 kvinner på trygge bosteder. UDI har et generelt fokus på antatt ofre for menneskehandel i mottakssystemet. Mottakene skal legge til rette for differensiert, tilpasset oppfølging av beboere, inkludert de som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel. UDI har opprettet egne bosteder for personer som identifiseres som ofre for menneskehandel i asylsystemet. Det har imidlertid vist seg å være behov for ytterligere botilbud ut over det som i dag eksisterer.

Tilgang til helsetjenester og sosialhjelp er grunnleggende bestanddeler i en helhetlig oppfølging i og utenfor asylsystemet. Tilbud om lett tilgjengelig og tilpasset helsehjelp har vist seg å være den viktigste innfallsporten til direkte kontakt med utenlandske personer i prostitusjon i Norge. Samtidig viser tallene fra blant annet Pro Sentrets klinikk i Oslo at det avdekkes en betydelig mengde alvorlige helseproblemer som både representerer en trussel mot den enkelte prostituertes helse, men som også kan representere et økende folkehelseproblem.

Erfaringer fra ROSA-prosjektet viser at det kan være en utfordring å få til et helhetlig tilbud om hjelp fra helse- og sosialtjenesten. Tilbud om adekvat hjelp fra myndighetene er en viktig forutsetning for at en refleksjonsperiode skal anses som et relevant tilbud for mulige ofre for menneskehandel.

5.5 Trygg retur

Hjelp til trygg retur og reetablering i hjemlandet er en viktig del av et helhetlig tilbud om bistand og beskyttelse. Mange av dem som vender hjem ønsker imidlertid å returnere i full anonymitet. Andre vil ønske å bli i Norge. Personer fra EU-land kan få opphold i Norge i henhold til EØS-reglene. Etter EUs tiltredsavtaler med Bulgaria og Romania kan hvert enkelt medlemsland vedta overgangsordninger overfor arbeidstakere fra de to nye landene, i første omgang for to år fra innlemmelsen i EU. Norge vil kunne innta tilsvarende overgangsordninger. Ofre for menneskehandel vil også kunne søke asyl eller opphold på humanitært grunnlag i Norge.

Barn som er ofre for menneskehandel skal bare sendes tilbake til hjemlandet når en omsorgsperson eller et tilbud er klart identifisert på forhånd, og når retur er i samsvar med hensynet til barnets beste.

Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, som ble vedtatt i mai 2005, inneholder forpliktende bestemmelser om retur og setter felles standarder for 46 land. Det forventes at konvensjonen vil tre i kraft i 2007. Fra norsk side er vi opptatt av at både mottaker- og opprinnelseslandene oppfyller sine forpliktelser når det gjelder retur og reintegrering av ofre i hjemlandet.

Enkelte returordninger er allerede iverksatt. Ofre for menneskehandel fra de baltiske land som ønsker å vende hjem med assistanse, vil bli omfattet av det regionale returprosjektet i regi av Nordisk-Baltisk arbeidsgruppe på statssekretærnivå. Arbeidsgruppen begynte sitt arbeid i oktober 2005. Tiltaket innebærer også reintegreringsassistanse i hjemlandet. Prosjektet ledes av European Women's Lobby. Egne nasjonale kontaktpunkter er opprettet i alle land, også i Norge.

Barne- og likestillingsdepartementet deltar i nettverket "Children at Risk" som er etablert i regi av Østersjørådet.

14 land deltar i dette nettverket, som består av Hviterussland, Ukraina og Moldova i tillegg til Østersjørådets 11 medlemsland. Nettverket kan bistå med informasjon og kontakt mellom relevante myndigheter når det gjelder barn som er ofre for menneskehandel. I enkeltsaker skal nettverket bare brukes hvis de ordinære systemene ikke fungerer tilfredsstillende.

Regjeringen vil i samarbeid med IOM (International Organization for Migration) primært rette innsatsen mot de grupper som ønsker en aktiv støtte fra norske myndigheter til retur eller som må returnere fordi de ikke har et lovlig oppholdsgrunnlag i Norge. Arbeidet med returavtaler må styrkes og en spesiell innsats må rettes mot land med svakt utbygget mottaksapparat.

Alle mennesker er født frie med menneskerettigheter

Pro Senteret



5.6 TILTAK:

TILTAK 5

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: HOD, AID, BLD

TILTAK 6

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID, BLD, HOD

TILTAK 7

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: AID, BLD, HOD, JD, UD

TILTAK 8

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: AID, HOD

TILTAK 9

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: HOD, AID

Styrke den oppsøkende virksomheten i prostitusjonsmiljøene

Gjennom samarbeid med organisasjoner og offentlige tjenester som driver oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøene, skal mulige ofre få muntlig og skriftlig informasjon om tilbud og rettigheter, samt hjelp til å komme i kontakt med det øvrige tjenesteapparatet. I takt med endringene på de arenaene hvor utenlandske prostituerte oppholder seg skal det oppsøkende arbeidet styrkes. Det skal gis støtte til ytterligere samordning og styrking av oppsøkende team i prostitusjonsmiljøene i Oslo. Erfaringer fra arbeidet i Oslo skal danne grunnlag for styrking av den oppsøkende virksomheten i andre byer.

Videreføre arbeidet med å utarbeide verktøy for identifisering av ofre for menneskehandel

Indikatorlister for identifisering av ofre for menneskehandel skal danne grunnlag for utarbeidelse av egne fagspesifikke indikatorlister til hjelp for ulike fagaktører for å identifisere ofre for menneskehandel. Justisdepartementets arbeid med å utarbeide indikatorliste skal videreføres og det vil bli laget til dels spesifikke indikasjoner for å identifisere ofre som er under 18 år.

Utvide refleksjonsperioden (ny)

Regjeringen ønsker å utvide refleksjonsperioden slik at antatte ofre for menneskehandel skal kunne innvilges oppholds- og arbeidstillatelse i inntil seks måneder. Ny midlertidig arbeidstillatelse av ett års varighet er foreslått hvis vedkommende har brutt med miljøet bak menneskehandelen og det innledes politietterforskning mot de som står bak menneskehandelen.

Intensjonen med å utvide varigheten av refleksjonsperioden er i større grad å legge til rette for at ofrene for menneskehandel blir i stand til å bryte med miljøet bak menneskehandelen og i større grad sikre straffefølgelse av gjerningsmennene.

Dersom antatte ofre for menneskehandel skal benytte seg av ordningen med refleksjonsperiode, er det sentralt at det gis forutsigbarhet og trygghet for ofrene i forhold til helsehjelp og sosiale tiltak samt botilbud.

Regjeringen vil i forbindelse med ny utlendingslov vurdere nærmere om utlendingslovgivningen kan være et virkemiddel for å bistå ofre for menneskehandel.

Videreutvikle innsatsen for å stimulere til selvhjelp og egenorganisering

Egenorganisering og interessearbeid er et viktig virkemiddel for å bidra til å styrke de prostituerte kvinnes sosiale rettigheter og deltagelse i samfunnet. Flere organisasjoner har engasjert seg i spørsmålet om hvordan kvinner i prostitusjon kan komme over i arbeid eller utdanning. Erfaring viser at mange kvinner har vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet og nyttiggjøre seg de ordinære tiltakene. Det skal settes i gang tiltak for å bidra til å styrke kvinnes selvhjelpenhet gjennom overgang til arbeid, aktivitet og utdanning.

Styrke tilbudet om helsehjelp og sosiale tiltak

Arbeidet med å styrke tilbudet om helsehjelp og sosiale tilbud vil fremover legge vekt på å gi ofre for menneskehandel forutsigbare og trygge sosial- og helsetilbud, og det vil arbeides videre med at tiltakene skal fremtre koordinert og helhetlige. I samarbeid med organisasjoner og institusjoner som er involvert i arbeidet, vil bl.a. helsetilbudene ved Pro Senteret styrkes og de andre etablerte sosial- og helsetiltakene for kvinner og menn i prostitusjonen.

Dette vil også omfatte ofre for menneskehandel som benytter seg av ordningen med refleksjonsperioden jfr. tiltak 7 og 10. Det tas sikte på å utforme et eget helse- og sosialprogram for denne gruppen for å gi forutsigbart og tilfredsstillende helse- og sosial tilbud.

Det skal gjennomføres en brukerundersøkelse av hvordan eksisterende tilbud om helsehjelp fungerer.

TILTAK 10

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: BLD, JD, AID, HOD

Gi tilbud om trygge bosteder med tilpasset oppfølging (ny)

Regjeringen ønsker at ROSA-prosjektet som tilbyr trygge bosteder og oppfølging, videreføres og gjennomføres som planlagt gjennom den fastsatte prøveperioden på tre år. Regjeringen vil foreta en ekstern evaluering av prosjektet i løpet av tredje driftsår. Evalueringen skal danne grunnlag for å vurdere en permanent organisering av trygge bosteder for ofre for menneskehandel. Berørte departementer vil i samarbeid utrede og vurdere ulike alternativer.

Personer som utsettes for menneskehandel og som blir innvilget refleksjonsperiode, kan ha behov for tilbud som omfatter bolig, sikkerhet, integrering og tett oppfølging i form av et helhetlig sosial- og helseprogram. For personer som etter en refleksjonsperiode får videre opphold i Norge, blir det viktig å sikre mer permanente løsninger. Tiltakene under refleksjonsperioden og etterpå omfatter tiltak under flere departementers ansvarsområder.

Det skal fortløpende evalueres om det er behov for bosteder også for menn som er ofre for menneskehandel. Når det gjelder barn viser vi til kapittel 6.

TILTAK 11

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD, AID

Sikre trygg retur og reetablering i hjemlandet

Regjeringen har inngått en avtale med IOM om bistand til retur fra Norge og reintegrering i hjemlandet for ofre for menneskehandel. En avtale med IOM er en fleksibel løsning som kan utvides i takt med at behovet øker. IOM har en tilstedeværelse i de mest aktuelle opprinnelsesland. Returordningen vil også omfatte mindreårige ofre. Regjeringen vil legge til rette for et retursamarbeid på myndighetsnivå med aktuelle opprinnelsesland, herunder gjennom returavtaler som kan omfatte bistand til reintegreringsarbeid. Gjennom den norske EØS-finansieringsmekanismen vil regjeringen arbeide for å styrke de nye EU-landenes kapasitet og kompetanse til å ta imot og reintegrere hjemvendte ofre for menneskehandel.

Støtte til retur vil kunne omfatte praktisk tilrettelegging før avreise fra Norge samt bistand til reintegrering og individuell oppfølging i hjemlandet. Dette kan omfatte medisinsk og psykososial oppfølging, juridisk rådgivning og reintegrering i skole og arbeidsliv. Tilbudet er frivillig.



6 Barn som er ofre for menneskehandel skal sikres en tilrettelagt oppfølging

Barn som kommer alene til Norge er særlig sårbare for utnyttelse. Regjeringen vil spesielt rette søkelyset mot denne gruppen. De har behov for særskilt oppfølging av norske myndigheter og hjelpeapparatet. Det knytter seg spesielle utfordringer til å identifisere mulige mindreårige ofre. Dette gjelder både i forhold til bistand, beskyttelse og trygg retur. I Norge har barnevernet, i samarbeid med andre relevante etater og hjelpetjenester, et hovedansvar for oppfølging av mindreårige mulige ofre for menneskehandel. Det regionale samarbeidet vil også være av stor betydning for å stimulere forebygging av menneskehandel med barn og ved samarbeid ved eventuell hjemsending.

Lov om barneverntjenester, FNs barnekonvensjon og andre aktuelle internasjonale dokumenter om barns rettigheter skal være retningsgivende for de tiltakene som iverksettes i forhold til barn.

6.1 Barn som er ofre for menneskehandel

I den første menneskehandelssaken behandlet av Høyesterett var et av ofrene 16 år. Politiet har i tillegg etterforsket andre saker der det har vært mistanke om at barn har vært ofre for menneskehandel. Dette gjelder barn som har kommet til Norge som enslige mindreårige asylsøkere. Utlendingsmyndighetene vil i samarbeid med andre norske myndigheter styrke informasjonen til enslige mindreårige asylsøkere om deres rettigheter og krav på beskyttelse, i saker hvor det er mistanke om at de er ofre for menneskehandel.

I dag er det ikke mulig å komme med godt begrunnede overslag over hvor mange barn som har vært eller er utsatt for menneskehandel i Norge. Derfor er det også stor usikkerhet knyttet til faktisk utsatte barns opprinnelsesland, oppholdsstatus, alder, kjønn og formålet med menneskehandelen. Likeledes hersker det stor usikkerhet til i hvilken grad Norge er et mottakerland eller transitland.

6.2 Hvem har ansvaret for barn som er ofre for menneskehandel?

Barnevernet skal sikre at alle barn og unge i Norge som lever under forhold som kan skade deres helse og utvikling, får nødvendig hjelp og omsorg til rett tid, og skal bidra til at barn og unge får trygge oppvekstvilkår, jf barnevernloven §1-1. Den kommunale barneverntjenesten har videre plikt til å gripe inn dersom barn og unge befinner seg i en omsorgssviktssituasjon.

Barnevernet, utlendingsmyndighetene, politiet og andre hjelpetjenester har ansvar for å sikre at mindreårige som er eller antas å være ofre for menneskehandel blir tatt hånd om på en forsvarlig måte. Barne- og likestillingsdepartementet sendte i juli 2006 ut et rundskriv for å klargjøre barnevernets ansvar for barn og unge som er utsatt for menneskehandel. Rundskrivet klargjør også

forholdet til andre instanser og tjenester som har et ansvar for mindreårige ofre (rundskriv Q-11/2006 B).

Rundskrivet beskriver de mest aktuelle problemstillingene knyttet til menneskehandel med mindreårige. Det retter seg mot ansatte i barnevernet og i annet hjelpeapparat som kan tenkes å komme i kontakt med barn som er ofre for menneskehandel. Målet er å gi nødvendig veiledning til ansatte i barnevernet om hvordan de skal forholde seg ved mistanke om at et barn er utsatt for menneskehandel. Videre omhandler rundskrivet hvilke tiltak den kommunale barneverntjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven, og hvordan barneverntjenesten skal forholde seg videre, særlig i forhold til andre offentlige myndigheter, som politi, utlendingsmyndigheter osv.

6.3 Ulike former for utnyttelse av barn

Det er viktig å være oppmerksom på at også barn som er ofre for menneskehandel kan bli utnyttet på flere måter. Barn kan utnyttes til tvangsarbeid, fjerning av organer, krigstjeneste i fremmede land, kriminell virksomhet (tyveri, narkotikahandel), tiggging eller seksuelle formål. Seksuelle formål innebærer i denne sammenhengen vanligvis salg av seksuelle tjenester.

Overgrepssbilder av barn på Internett har også en grenseflate til menneskehandel, men det er ikke dokumentert at barn utsatt for menneskehandel i Norge utsettes for kommersiell produksjon av overgrepssbilder. Det er likevel grunn til å være oppmerksom på at også barn som er ofre for menneskehandel kan forekomme på slike bilder og filmer. Regjeringen vil arbeide med forbyggende tiltak som kan motvirke en slik utvikling både i Norge og internasjonalt, i samarbeid med frivillige organisasjoner og aktuelle bransjer.

Adopsjon av barn som foretas i strid med internasjonale konvensjoner, blir under gitte forutsetninger definert som salg av barn (jf tilleggsprotokollen til FNs barnekonvensjon om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi). Vi har ingen erfaring med at dette skjer i Norge, men regjeringen vil arbeide internasjonalt for at adopsjon skjer med respekt for barnets grunnleggende rettigheter og i henhold til internasjonale konvensjoner og forpliktelser.

6.4 Internasjonale forpliktelser og regionalt samarbeid

Norge har inngått internasjonale forpliktelser som gjelder i forhold til barn og menneskehandel. I tillegg til Palermoprotokollen er de viktigste forpliktelsene i denne sammenheng knyttet til FNs barnekonvensjon med tilleggsprotokoller, barnetillegget i OSSEs handlingsplan mot menneskehandel, Europarådets konvensjon mot menneskehandel og det regionale samarbeidet i Østersjørådet om risikoutsatte barn.

Norge har gjennom en handlingsplan i regi av Østersjørådet forpliktet seg til å bidra til å trygge barn og unge som krysser landegrensene, inkludert mindreårige som utsettes for menneskehandel. Som en oppfølging av denne planen er det iverksatt et opplæringsprogram i ni land for å styrke kompetansen hos personell og organisasjoner som arbeider med barn og unge som har vært eller står i fare for å bli utsatt for menneskehandel for seksuelle formål eller annen form for kriminell virksomhet. Tiltaket finansieres i 2006 med midler blant annet fra EU. Det er stor interesse for å delta i opplæringsprogrammet og Norge vil bidra til at dette programmet gjennomføres. Opplæringsprogrammet vil øke spesielt avsenderlandenes kompetanse på området, og på sikt kunne bidra til å forhindre rekruttering av mindreårige til menneskehandel.

Til barnets beste

Ved alle handlinger som angår barn som foretas av myndigheter og organisasjoner skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Staten skal sikre at de institusjoner og tjenester som har ansvaret for omsorgen eller beskyttelsen av barn, har den standard som er fastsatt, særlig med hensyn til sikkerhet, helse, personalets antall og kvalifikasjoner samt kvalifisert tilsyn.

FNs konvensjon om barns rettigheter, Artikkel 3

6.5 TILTAK:

TILTAK 12

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: BLD

Kartlegge hjelpeapparatets erfaringer med oppfølging av mindreårige ofre (ny)

Regjeringen vil kartlegge lokale og regionale etaters erfaringer med bistand til mindreårige ofre for menneskehandel. Barne- og likestillingsdepartementet vil i samarbeid med underliggende organer innhente erfaringer fra kommuner og regioner som har ivaretatt mulige mindreårige ofre for menneskehandel. Kartleggingen vil være en del av utviklingen av et systematisk kunnskapsgrunnlag på dette området.

TILTAK 13

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: BLD

Gi regionale opplæringstilbud om mindreårige ofre

Regjeringen vil videreføre regionale opplæringstilbud om barn som er utsatt for menneskehandel. Målgruppene vil være barnvern og andre relevante hjelpe-tjenester. Det vil bli nærmere vurdert hvordan denne opplæringen best kan integreres i andre opplæringstiltak jf tiltak 31.

TILTAK 14

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID, BLD, HOD

Utarbeide verktøy for identifisering av barn (ny)

Offentlige etater, institusjoner og organisasjoner kan komme i kontakt med barn som er ofre for menneskehandel. Det skal utarbeides en egen indikatorliste som skal hjelpe det offentlige og frivillige tjenesteapparatet med å identifisere spesielt barn som er ofre for menneskehandel jf tiltak 6.

TILTAK 15

Gjennomføring: 2007
Ansvarlig: BLD, AID, UD, JD

Arrangere en nordisk erfaringskonferanse om barn (ny)

Regjeringen vil ta initiativ til en nordisk erfaringskonferanse for å belyse situasjonen for mindreårige ofre for menneskehandel. I forberedelsene til en slik konferanse bør det kunne trekkes vekslers på nasjonale og regionale myndigheter og frivillige organisasjoner som arbeider på dette samfunnsområdet. Konferansen skal gjennomføres i løpet av 2007.

TILTAK 16

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD, BLD, AID,
HOD, JD

TILTAK 17

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: BLD, AID, JD

TILTAK 18

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD

Styrke Norges innsats internasjonalt mot handel med barn (ny)

I arbeidet med beskyttelse av barn vil regjeringen ta initiativ til styrket innsats og iverksetting av effektive tiltak mot handel med barn under 18 år i forhold til forebygging, beskyttelse og oppfølging. Utdanning er spesielt viktig i denne sammenheng, og i regi av Østersjørådet i 2007 vil Norge bidra til å videreføre og styrke opplæringstiltakene om mindreårige ofre for menneskehandel.

Regjeringen vil som del av oppfølgingen av Norsk utviklingsstrategi for barn og ungdom i sør, "Tre milliarder grunner", styrke innsatsen overfor foreldreløse og sårbare barn og unge i utviklingsland for å beskytte dem mot rekruttering til tvangsarbeid, krigstjeneste og prostitusjon.

Norge vil i samarbeid med andre land og organisasjoner, arbeide for at hensynet til barn og barns rettigheter innarbeides i internasjonale policy-anbefalinger på migrasjonsfeltet.

Norge vil aktivt følge opp FNs studie om vold mot barn som inkluderer menneskehandel.

Styrke informasjonen om enslige mindreårige asylsøkeres rettigheter og krav på beskyttelse

Statlige asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere skal melde fra til barnevernet om de har mistanke om menneskehandel med mindreårige. Barnevernet i de kommunene hvor mottakene ligger har fått flere slike bekymringsmeldinger den siste tiden. For å sikre enslige mindreårige asylsøkeres situasjon, er det viktig å styrke både de mottaksansattes og det øvrige hjelpeapparatets kunnskap om hvilke rettigheter barn som har vært utsatt for menneskehandel har, og hvilken mulighet barna har for beskyttelse i henhold til norsk lovverk og internasjonale konvensjoner. Informasjons- og opplærings-tiltak må være tverrfaglig rettet, jf tiltak 13.

Regjeringen vil utarbeide informasjonsmaterieill, veileder e.l. til bruk i mottakene, i politiet og i hjelpeapparatet.

Forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak (ny)

Regjeringen vil i samarbeid med Riksadvokaten nedsette en arbeidsgruppe som skal utrede barns forsvinning fra mottak og foreslå tiltak som kan iverksettes for å forebygge og oppklare forsvinninger av mindreårige fra mottak.

“ Det finnes situasjoner der man må tvinge jentene gjennom voldtekt, mishandling eller tortur.

Når hun begynner å frykte for sitt liv, slutter hun å gjøre motstand og begynner å arbeide.....”

Kilde: Fra Værds-kulturmuseets brosjyre om trafficking, 2006, EX Orinete Lux, Radio Vision, Info Germany (Grigorji, bordelleier i Makedonia)

7 Menneskehandlere skal avsløres og straffefølges

Dersom vi skal lykkes i vår målsetting om å bekjempe menneskehandelen må flere menneskehandlere og kriminelle nettverk avsløres og straffefølges. Ved å intensivere jakten på de kriminelle nettverkene, sender vi et klart signal om at handel med mennesker ikke aksepteres i Norge. Etterretning/analyse og etterforskning vedrørende menneskehandel skal prioriteres og det er av avgjørende betydning at politidistriktene og påtalemyndigheten følger opp med tilstrekkelige ressurser.

Straffefølgelse av menneskehandlere og ivaretagelse av ofre for menneskehandel er komplementære strategier i kampen mot menneskehandelen. Å gi ofre for menneskehandel beskyttelse og hjelp er ikke bare en menneskerettighetsforpliktelse, men er også avgjørende i forbindelse med innsamlingen av bevis i straffesaker mot menneskehandlere.

7.1 Avsløring

En forutsetning for å få oversikt over og avdekket menneskehandel er at myndighetene kommer i kontakt med ofrene, og at man klarer å identifisere personen som er utsatt for menneskehandel. Ofre for menneskehandel kan komme fra hele verden. Mange snakker ikke engelsk og har problemer med å komme i kontakt med sosiale hjelpetilbud, politiet eller andre som vil kunne bistå. De vil sjelden være klar over sine rettigheter og vil ofte mistro myndighetspersoner. På grunn av dette vil de sjelden selv melde fra om at de er utsatt for menneskehandel. For politiet innebærer dette at de aktivt må oppsøke arenaer hvor det er sannsynlig at ofrene oppholder seg dersom de skal kunne avdekke menneskehandel og/eller skaffe seg oversikt over omfanget. Ved en intensiv oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøene vil politiet kunne oppnå tillit i og kunnskap om miljøene.

Eksisterende lovverk og hjemler må aktivt tas i bruk for å håndheve den alminnelige lov og orden i forhold til prostitusjonsmiljøene og politiet bør bruke de anledninger dette gir til å komme i kontakt med kvinnene i miljøene og avdekke eventuelle straffbare forhold.

7.2 Etterforskning

Stortinget har de siste årene vedtatt flere lover som har gitt politi og påtalemyndighet viktige redskaper i kampen mot menneskehandel og organisert kriminalitet. Dette gjelder særlig straffeloven § 224 (menneskehandelsparagrafen), straffeloven § 60 a som rammer deltakelse i organisert kriminell virksomhet og straffeloven § 61 som rammer såkalt gjengangerkriminalitet. Det gjelder også lovparagrafen som forbyr hallikvirksomhet (jf. straffeloven § 202), samt straffeloven § 203 om kjøp av seksuelle tjenester fra personer under 18 år. Ved å ta i bruk hele lovverket vil politiet kunne skaffe seg avgjørende innganger for å avdekke og bevise menneskehandel.

Fordi politiet normalt ikke vil motta noen anmeldelse fra fornærmede i menneskehandelssakene og det er vanskelig å finne vitner som vil stå frem, må politiet i stor grad selv sørge for oppklaring av sakene. Dette må skje gjennom omfattende og aktiv etterforskning. Det vil ofte være nødvendig å ta i bruk en rekke ulike og supplerende etterforskningsmetoder. Strafferammen er avgjørende for om det er adgang til å benytte skjulte eller såkalte ekstraordinære etterforskningsmetoder. Strafferammen for overtredelse av straffeloven § 224 er fengsel i inntil 5 år. Skjellig grunn til mistanke om menneskehandel gir dermed hjemmel for bruk av etterforskningsmetoder som opptak av samtaler, skjult fjernsynsovervåking på offentlig sted, kommunikasjonskontroll i form av innhenting av trafikkdata etter straffeprosessloven § 216 b, teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 b og utsatt underretning om beslag og utleveringspålegg. Det er først ved skjellig grunn til mistanke om grov menneskehandel eller dersom virksomheten er utøvd som ledd i en organisert kriminell gruppe at det er hjemmel for bruk av mer inngripende metoder som kommunikasjonsavlytting etter straffeprosessloven § 216 a, teknisk sporing etter straffeprosessloven § 202 c eller utsatt underretning om ransaking.

Å vitne mot bakmenn i en menneskehandelssak utgjør i mange tilfeller en stor belastning for ofrene. De har vært utsatt for store psykiske og fysiske påkjenninger både før og etter at de kom til Norge og en rettsak kan for mange føles som et nytt overgrep. Regjeringen anser derfor at det er behov for å sette inn flere tiltak for å bistå ofrene og å redusere belastningen med "å stå frem" i straffesaken. Regjeringen vil utvide ordningen med fri rettshjelp til ofre for menneskehandel slik at de kan innvilges inntil 5 timer fri rettshjelp i forbindelse med å vurdere om de skal gå til anmeldelse, noe som forventes å bidra til at flere menneskehandlersaker anmeldes.

Er det fare for at et vitne eller fornærmede blir utsatt for trusler eller represalier, er det politiets oppgave å forebygge dette. Det er videre en sentral oppgave for politiet å sikre at kriminelle enkeltpersoner eller nettverk ikke unndrar seg straffefølgning ved å true vitner til taushet eller til å avgi usanne forklaringer. Et rettslig beskyttelses tiltak som det er viktig å fremheve i denne sammenheng er straffeloven § 132a⁶. Bestemmelsen rammer enhver som motarbeider rettsvesenet ved vold, trusler, skadeverk eller annen rettsstridig atferd overfor aktør i rettsvesenet eller noen av hans nærmeste. Bestemmelsen er bl.a. utformet med henblikk på å beskytte vitner mot å bli utsatt for trusler.

Menneskehandel dreier seg om å oppnå profit. Identifisering og analyser omkring utbytte fra de straffbare handlingene som begås som ledd i menneskehandelen – å følge pengesporet – er avgjørende for å kunne avsløre menneskehandel, finne bakmennene, avdekke omfanget

⁶ Forarbeider: Ot.prp. 40 (1999-2000) tiltak for å beskytte aktørene i straffesaker mot trusler og represalier mv, og Inst. O. 78 (1999-2000)

og sikre inndragning av utbyttet. Den økonomiske etterforskningen i sakene må derfor løpe parallelt med den ordinære etterforskningen.

Siden bakmenn og de kriminelle nettverkene bak menneskehandelssakene ofte befinner seg i andre land, vil internasjonalt politisamarbeid være viktig for å sikre oppklaring. Politiet må aktivt knytte til seg kontaktpersoner og utvikle internasjonale kontaktnett til bruk for informasjonsutveksling, operativt samarbeid og kompetanseheving på dette området.

7.3 Særskilte tiltak i Oslo

I kraft av å være hovedstad og Norges største by står Oslo i en særstilling når det gjelder omfanget av prostitusjon og menneskehandel. Tall fra Pro Sentret viser at det er ca 2.500 prostituerte i Oslo. Det er grunn til å anta at mange av disse er utsatt for menneskehandel. Oslo har også en utfordring i å håndtere et økende antall utenlandske tigere i byens sentrum. Gjennom endringer i straffeloven § 224 ved lov 1. juni 2006 er det straffbart å forlede eller utnytte andre til tigging.

Regjeringen mener at det må iverksettes særskilte tiltak i Oslo og at Oslopolitiets innsats mot prostitusjon og menneskehandel må styrkes.



7.4 TILTAK:

TILTAK 19

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

Gjennomgå lovgivningen som rammer menneskehandel for å vurdere behov for eventuelle endringer (ny)

Regjeringen ønsker en nærmere gjennomgang av rapporter og lovgivning vedrørende prostitusjon og menneskehandel i våre naboland. Justisdepartementet vil derfor nedsette en egen arbeidsgruppe som skal foreta en slik gjennomgang og også vurdere behovet for eventuelle endringer i norsk lovgivning, herunder vurdere om kjøp av seksuelle tjenester skal kriminaliseres.

Regjeringen vil videre, som et ledd i arbeidet med ny straffelov, vurdere menneskehandelsbestemmelsen (jf. § 224) på nytt i forhold til begrepsbruk og erfaringer med bestemmelsen siden den trådte i kraft. Andre bestemmelser som er relevante i forhold til menneskehandel – f.eks. § 203 om kjøp av seksuelle tjenester fra personer under 18 år, vil også bli gjennomgått som ledd i arbeidet med spesiell del til ny straffelov.

TILTAK 20

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

Vurdere adgangen til å bruke særskilte etterforskningsmetoder i menneskehandelssaker (ny)

Saker som viser seg å være menneskehandelssaker fremstår ofte i første omgang som menneskesmugling og/eller halliksaker. For å lette avdekking og sikre inngang i menneskehandelssaker vil regjeringen vurdere endringer i lovverket for å sikre politiet adgang til å benytte særskilte etterforskningsmetoder som for eksempel telefonavlytting også i menneskesmuglings- og halliksaker. Dette arbeidet skal gjøres av det utvalget som skal etterkontrollere reglene for inngripende etterforskningsmetoder ("Det nye metodeutvalget").

TILTAK 21

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

Vurdere behovet for bruk av anonym vitneførsel og spesielle avhørsformer (ny)

Regjeringen vil vurdere mulighetene for bruk av anonym vitneførsel i menneskehandelssaker. Regjeringen vil videre vurdere muligheten for spesielle avhørsformer for å unngå belastende og gjentatte avhør av særlig sårbare fornærmede i menneskehandelssaker. Dette kan innebære avhør ved videooverføring ("fjernmøteteknologi"), mer skånsomme måter å gjennomføre avhør på under hovedforhandlingene (dommeravhør) og/eller opptak av forklaring ved første instans. Dette arbeidet vil inngå i mandatet til "Det nye metodeutvalget".

TILTAK 22

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

Utvide bistandsadvokatorordningen og adgangen til fri rettshjelp (ny)

Regjeringen vil utvide bistandsadvokatorordningen og retten til fri rettshjelp for ofre for menneskehandel og etablere tiltak slik at bistandsadvokaten får en utvidet rolle i forhold til å følge opp ofre for menneskehandel i forbindelse med etterforskning og straffesak. Det vil bli innvilget inntil 5 timer fri rettshjelp i forbindelse med å vurdere om offeret ønsker å gå til anmeldelse.

TILTAK 23

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD, JD

Styrke det bilaterale og multilaterale politisamarbeidet

Regjeringen vil legge til rette for en styrking av det internasjonale politisamarbeidet. Utenriksdepartementet skal derfor i samarbeid med Justisdepartementet arbeide aktivt for å styrke det internasjonale politisamarbeidet, både bilateralt og multilateralt.

Etablerte samarbeidsfora som det nordiske politisamarbeidet, Interpol, Europol og Eurojust skal benyttes aktivt. En ytterligere styrking og utvikling av samarbeidet må vurderes. Politi- og påtalemyndigheten skal utarbeide felles strategier for det internasjonale arbeidet, og utveksle erfaringer med politi- og påtalemyndigheten i andre land. Operativt internasjonalt samarbeid skal prioriteres.

Opplæringstiltak overfor politi- og påtalemyndighet i opprinnelsesland er viktig. Erfaring har vist at regionale tiltak fremmer samarbeid over landegrensene.

TILTAK 24

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

TILTAK 25

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD

TILTAK 26

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID

TILTAK 27

Gjennomføring: 2007-2008
Ansvarlig: JD

TILTAK 28

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD

Regjeringen vil støtte pågående opplæringstiltak i ofrenes opprinnelsesland/transittland herunder OSSEs "law enforcement" opplæringsprogram. Regjeringen vil arbeide for at Norge inntar sentrale posisjoner i Interpol rettet mot bekjempelse av menneskehandel. Det skal overveies å opprette en ambulerende internasjonal sambandsmannfunksjon som skal bistå politidistriktene med å ta initiativ til/legge til rette for politi- og påtalesamarbeid i pågående saker.

Vurdere organisasjonsmessige forhold i politiet som kan sikre en bedre oppfølging av menneskehandelssakene (ny)

Avdekking og oppfølging av menneskehandelssaker er komplekst og krever kompetanse og store ressurser. For å sikre en mest mulig effektiv saksbehandling og god utnyttelse av ressursene i politiet ønsker regjeringen en nærmere vurdering av hvordan innsatsen er organisert og eventuelle forslag til tiltak som kan sikre en bedre og mer effektiv oppgaveløsning. Justisdepartementet vil be Politidirektoratet foreta en gjennomgang av dagens ordning og særlig vurdere behovet for forbedringer.

Intensivere den oppsøkende virksomheten i prostitusjonsmiljøene for å sikre avdekking av straffbare forhold og bedre kartlegging av miljøene (ny)

Politiet skal intensivere den oppsøkende virksomheten i prostitusjonsmiljøene. Dette arbeidet skal danne grunnlag for å iverksette etterforskning og fortløpende kartlegging og analyse av prostitusjonsarenaen i alle politidistrikt. Videre skal formidling av seksuelle tjenester på Internett kartlegges.

Styrke det tverretatlige samarbeidet for avsløring av menneskehandel for tvangsarbeid (ny)

Arbeids- og inkluderingsdepartementet la i revidert nasjonalbudsjett 12. mai 2006 frem en handlingsplan mot sosial dumping. Et av de viktigste tiltakene i denne planen er å styrke Arbeidstilsynets mulighet til å føre kontroll med lønns- og arbeidsvilkårene i utsatte bransjer.

Norge har en toårig programavtale med ILO med en årlig ramme på 28 millioner kroner. Halvparten går til ILOs barnarbeidsprosjekt, og halvparten til å styrke rollen og innflytelsen til partene i arbeidslivet.

Styrke Oslopolitiets innsats mot menneskehandel (ny)

Regjeringen ønsker å styrke Oslopolitiets innsats mot menneskehandel. Problemorientert politiarbeid (POP) er generelt sett førende som politiets metode for kriminalitetsforebygging. Regjeringen ønsker at denne metoden i større grad synliggjøres også i kampen for å forebygge menneskehandel. I Oslo skal det derfor etableres et pilotprosjekt hvor problemorientert politiarbeid som metode skal anvendes. Prosjektet skal inkludere:

- o kartlegging av problemene
- o oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøet
- o etterforskning basert på kunnskap og kompetanse knyttet til straffelovens § 224, 202 og 203.
- o irettføring ut fra samme forutseninger som nevnt foran

Prosjektet skal evalueres eksternt.

Erfaringer fra prosjektet skal videreføres til politiet for øvrig.

Sikre økt kompetanse i politiet, påtalemyndigheten og domstolene

Politidirektoratet skal sørge for at politidistriktene har nødvendig kunnskap og kompetanse om menneskehandel. Gjennom kompetanseoppbygging og erfaringsoverføring mellom politidistriktene skal "best practices" for avdekking og etterforskning av menneskehandelssaker etableres. Menneskehandel skal etableres som tema på politihøgskolen. Riksadvokaten vil iverksette kompetansehevende tiltak for påtalemyndigheten i politiet og den høyere påtalemyndighet. Justisdepartementet vil ta initiativ overfor domstolsadministrasjonen slik at det iverksettes kompetansehevende tiltak for dommerne om menneskehandel.

8 Kunnskap og tverrfaglig samarbeid skal styrkes

8.1 Samarbeid

Koordinert samarbeid mellom politi, utlendingsmyndigheter og det øvrige offentlige og frivillige tjenesteapparatet er en grunnleggende forutsetning for å lykkes i kampen mot menneskehandel. For å nå målsettingene i handlingsplanen er det en forutsetning at det etableres samarbeidsstrukturer på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå.

Samarbeid og samordning mellom ulike profesjoner og tjenester på alle nivå er av avgjørende betydning for at ofre for menneskehandel skal bli møtt av et løsningsorientert og ansvarlig tjenesteapparat. En rekke slike samarbeidsfora er allerede etablert eller under planlegging og regjeringen vil bygge videre på disse. Dette gjelder blant annet Oslo piloten som er et tverrfaglig samarbeidforum for bistand og beskyttelse i Oslo, samt Storbykonferansene om prostitusjon og menneskehandel med deltakelse fra politi, kommune og hjelpeapparat fra landets seks største byer. Tverrfaglig samarbeid i menneskehandelssaker bør ikke hindres av taushetsplikt. Dersom man skal lykkes med å avdekke nettverk og bakmenn som driver med menneskehandel må informasjonflyten mellom de ulike etater bedres.

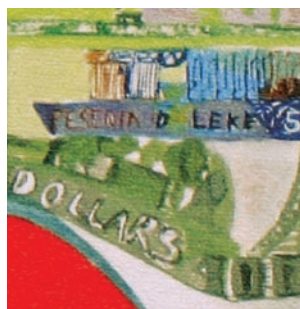
8.2 Kunnskap

Å arbeide mot menneskehandel krever innsikt og forståelse. For å ivareta ofrenes menneskerettigheter er det en forutsetning at alle som er involvert i arbeidet har relevant kunnskap og nødvendig kompetanse på feltet. Flere forskningsoppdrag er allerede gjennomført og publisert. I 2006 er følgende rapporter, finansiert av myndighetene, publisert:

- Skilbrei, May-Len og Irina Polyakova: "My life is too short; I want to live now. Kvinner fra Øst-Europa forteller om veien til og livet i prostitusjon i Norge." (UiO, 2006)
- Skilbrei May-Len, Marianne Tveit og Anette Brunowskis: "Afrikanske drømmer på Europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge" (Fafo, 2006)
- PION (Prostituertes interesseorganisasjon i Norge): "Et marked i endring? En kartlegging av kvinner som jobber i prostitusjon og deres behov" (PION, 2006)

Politidirektoratet har utarbeidet en håndbok om bekjempelse av menneskehandel og har etablert en kompetansegruppe som skal utvikle, spre kunnskap og videreformidle "best practices" for politiets håndtering av menneskehandelssaker. På oppdrag fra Arbeid- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet har Fafo utarbeidet opplæringsmoduler om menneskehandel. Målgruppene for disse modulene er henholdsvis ansatte i asylmottak og de delene av hjelpeapparatet som kan komme i kontakt med mindreårige ofre. UDI har startet

opplæringsseminarer om menneskehandel i sine fem regioner for ansatte i asylmottak og deres samarbeidspartnere. Politidirektoratet planlegger tilsvarende kompetansehevingsseminar for politidistriktene.



8.3 TILTAK:

TILTAK 29

Gjennomføring: 2006-2008
Ansvarlig: JD, AID, BLD,
HOD, UD

TILTAK 30

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID, BLD,
HOD, UD

TILTAK 31

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID, BLD,
HOD, UD

TILTAK 32

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: JD, AID, BLD,
HOD, UD

Videreføre koordineringsenheten for bistand og beskyttelse

Regjeringen har vedtatt å etablere en landsdekkende koordineringsenhet for bistand og beskyttelse for ofre for menneskehandel. Denne enheten skal administreres av Politidirektoratet og skal bistå tjenesteapparatet med metoder for identifisering samt planlegging og mobilisering av bistands- og beskyttelsestilbud til ofre for menneskehandel. Koordineringsenheten som foreløpig er etablert med en varighet på to år skal også bidra til informasjonsutvikling og kompetanseheving innen feltet menneskehandel. Prosjektet skal evalueres i løpet av driftsperioden og evalueringen skal danne grunnlag for å vurdere opprettelse av en permanent koordineringsenhet.

Styrke samarbeidet mellom myndigheter og organisasjoner

Nasjonale, regionale og lokale samarbeidsfora skal styrkes. Det skal legges vekt på å etablere fungerende samarbeid på operativt nivå lokalt, regionalt og nasjonalt. Samarbeidsprosjektet "Oslo-piloten" skal videreutvikles. Lignende samarbeidsfora andre steder i landet kan støttes ved behov. Det skal tas initiativ til regelmessige kontaktmøter med organisasjoner som driver menneskehandelsrelatert arbeid i Norge og i utlandet.

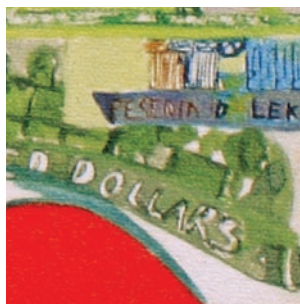
Styrke kunnskapen og forståelsen om menneskehandel

Det skal legges til rette for tverrfaglige kompetansehevende tiltak om hva menneskehandel innebærer, om identifisering av ofre for menneskehandel, om internasjonale forpliktelser, nasjonalt regelverk og tilbud til ofre for menneskehandel. Det skal legges spesielt vekt på opplæring av lokale etater for å sikre nødvendig forståelse og kompetanse om menneskehandel.

Det vil være viktig å bidra til økt kunnskap om effekten av tilstedeværelse av internasjonalt personell i opprinnelsesland og hvordan personellet kan bidra til å begrense omfanget av menneskehandel i operasjonsområdet.

Styrke forskning og utredning om menneskehandel

For å oppdatere kunnskap om menneskehandel og den nasjonale og internasjonale utviklingen på feltet skal det utlyses oppdrag for å evaluere tiltak som er iverksatt mot menneskehandel. Ny forskning skal stimuleres.



9 Internasjonalt rammeverk og samarbeid skal styrkes

Globaliseringen har ført med seg en mengde utfordringer. Aldri før har så mange mennesker flyttet på seg og kryssset grenser på jakt etter et bedre liv.

Den internasjonale menneskehandelen skjer fra fattige land til rike deler av verden. Virksomheten er ofte en del av den irregulære migrasjonen hvor kvinner og barn er særlig utsatte og sårbare. De utnyttes først og fremst til seksuelle formål, men også i ulovlig arbeid og i ekstreme tilfeller til fjerning av organer. Menneskehandel skjer også innenfor EU/EØS-området med fri bevegelse av personer. De fleste land i verden er berørt enten som mottaker-, transitt- eller avsenderland.

Kampen mot menneskehandel krever internasjonalt samarbeid og samordnede tiltak. En effektiv bekjempelse av menneskehandel forutsetter et sterkt internasjonalt rammeverk og operativt samarbeid. Det internasjonale samfunn har de siste årene vedtatt en rekke konvensjoner

av betydning for kampen mot menneskehandel. Det viktigste rammeverket er FNs Palermoprotokoll og Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Norge har vært en aktiv pådriver i dette arbeidet.

Norge arbeider aktivt med menneskehandelsspørsmål i Europarådet, FN, NATO, OSSE, Barentssamarbeidet, Østersjørådet, i nordisk-baltisk sammenheng og i Nordisk ministerråd.

Norge støtter Europarådets kampanje for å fremme at Europarådets konvensjon mot menneskehandel kan tre i kraft i 2008.

I politiets arbeid med å avsløre og straffeforfølge menneskehandlere har det internasjonale politi- og påtalesamarbeidet vært av uvurderlig betydning. Dette samarbeidet vil regjeringen styrke ytterligere.

9.1 TILTAK:

TILTAK 33

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD

Bistå transitt- og opprinnelsesland med å gjennomføre det internasjonale avtaleverket gjennom politisk oppmerksomhet, prosjektvirksomhet og kompetanseoverføring.

Norske myndigheter vil være en pådriver for å styrke og samordne det internasjonale regelverket og arbeidet mot menneskehandel. Vi vil påse at regelverket blir gjennomført og respektert. Det gjelder særlig grunnleggende instrumenter som Palermoprotokollen, Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, OSSEs handlingsplan og NATOs retningslinjer mot menneskehandel.

Norge vil støtte tiltak og aktiviteter som kan bidra til at transitt- og opprinnelsesland kan oppfylle konvensjonsbestemmelsene. Norge vil støtte opp om regionale prosjekter som bidrar til samarbeid på tvers av landegrensene. Norske og internasjonale organisasjoner og NGOer er viktige samarbeidspartnere.

TILTAK 34

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD

Støtte ILOs arbeid mot menneskehandel og tvangsarbeid (ny)

Norge har etablert et strategisk partnerskap med ILO for å bidra til organisasjonens "Decent Work Agenda" som blant annet omfatter ratifisering og reell håndheving av ILOs åtte kjernekonvensjoner. Fire av disse har direkte relevans for menneskehandel, hhv to som forbyr barnearbeid og to som forbyr tvangsarbeid. Det strategiske partnerskapet med ILO innebærer både finansielle bidrag og politisk støtte, bilateralt og multilateralt.

TILTAK 35

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD

Gjøre kampen mot menneskehandel til tema i den menneskerettsdialogen og de politiske samtaler som Norge fører med flere land

Norge har menneskerettsdialog med Kina, Indonesia og Vietnam. Kvinner og barns rettigheter er et naturlig element i disse dialogene. Menneskehandel er særlig et tema i dialogen med Vietnam.

Norske myndigheter vil sette kampen mot menneskehandel på dagsorden i bilaterale og multilaterale politiske samtaler med andre land.

I internasjonale fora vil vi samarbeide aktivt med andre land som er engasjert i kampen mot menneskehandel.

TILTAK 36

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD,JD

I tråd med regjeringens europamelding⁷ vil Norge søke et tett samarbeid om menneskehandelsprosjekt med EU og EUs medlemstater, både i og utenfor rammen av Schengen-samarbeidet

Norges deltakelse i Schengen-samarbeidet innebærer en gjensidig og solidarisk forpliktelse til effektiv og forsvarlig kontroll av de ytre grenser. Tiltakene som er iverksatt innen denne rammen har blant annet som målsetting å hindre ulovlig passering av den felles yttergrensen. Slik bidrar samarbeidet til å forhindre internasjonal grenseoverskridende kriminalitet som menneskehandel.

Bekjempelse av menneskehandel er en del av Haagprogrammets innsats mot organisert kriminalitet. EU har utarbeidet en handlingsplan mot menneskehandel som forutsettes gjennomført i alle medlemsland. Kommisjonen har opprettet en ekspertgruppe for menneskehandelsaker.

EU legger stor vekt på at nye og kommende medlemsland tiltrer Europarådets konvensjon raskt i tillegg til EUs øvrige bindende regelverk for bekjempelse av menneskehandel. EU-kommisjonen er i ferd med å vurdere hvordan bistand og beskyttelse av ofrene kan styrkes i medlemslandene.

Bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder menneskehandel, er et viktig element i EUs ulike partnerskaps-, samarbeids-, og assosieringsavtaler med tredje land.

Regjeringen vil legge til grunn at vår innsats også er i samsvar med EUs menneskehandelpolitikk.

TILTAK 37

Gjennomføring: 2006-2009
Ansvarlig: UD, HOD

Styrke arbeidet for å bekjempe illegal handel med organer (ny)

Regjeringen vil arbeide for å styrke det internasjonale lovverket for å hindre illegal fjerning og transplantering av organer og menneskelig vev. Regjeringen vil bidra aktivt i Europarådets Helsekomité, gjennom ekspertkomiteen SP-CTO, både med kompetanse og gjennom regulering av medlemslandenes transplantasjonsvirksomhet i tråd med Europarådets anbefaling 1611 (2003). Parallelt med arbeidet i Europarådet skal det fokuseres ytterligere på å bekjempe kjøp og salg av organer gjennom WHO, spesielt WHO Europa, samt stimulere til økt samarbeid. Norge vil kunne bidra til bedre organisering av transplantasjons- og donasjonsvirksomheten i andre land, dersom dette er ønskelig og det legges til rette for det økonomisk og juridisk. Spesielt vil vi bidra med vår kompetanse i bruk av levende givere av nyre. Norge vil videre støtte UNODCs arbeid for å bekjempe menneskehandel med organer.

7 St. meld. 23 (2005–2006) Om gjennomføring av Europapolitikken.

Kilder

Håndbok Om bekjempelse av menneskehandel, POD 2005

Menneskehandel – situasjonsbeskrivelse – erfaringer – utfordringer, KRIPOS 2005

Værds-kulturmuseets brosjyre om trafficking, 2006



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

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer
av denne publikasjonen fra Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.no
publikasjonsbestilling@dss.dep.no
telefaks: 22 24 27 86
Oppgi publikasjonskode: G - 0391 B

Design: Månelyst as
Trykk: Møklegaard as 12/2006. Opplag: 3 000

Bildet på forsiden er malt av 16 år gamle Sanella Lulani. Hun er student ved Preng Jakova kunstskole i Shkoder i Albania. Bildet er laget etter at Norsk Nødhjelp gjennomførte et seminar om menneskehandel ved flere skoler i Albania. Elevene ble utfordret til å male sine inntrykk av menneskehandel.

Bildet ble gitt til statssekretær Anne Rygh Pedersen i Justis- og politidepartementet under et besøk i Shkoder høsten 2006.

