



Innst. 62 S

(2015–2016)

Innstilling til Stortinget fra justiskomiteen

Dokument 8:91 S (2014–2015)

Innstilling fra justiskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri

Til Stortinget

Sammendrag

Stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide fremmet 15. april 2015 følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen sikre at ofre for menneskehandel gis et godt og likeverdig tilbud i hele landet, samt verdig botilbud, helsekartlegging og oppfølging, tilbud om norskopplæring og tilbud om aktivitet.
2. Stortinget ber regjeringen innføre obligatorisk undervisning om vår tids slaveri i grunnskolen og videregående opplæring.
3. Stortinget ber regjeringen sikre at politi, påtalemyndighet, tollvesenet, sikkerhetsansatte på flyplasser, barnevernsansatte, ansatte på asylmottak, helsepersonell, lærere m.m. får kompetanse til å kunne identifisere ofre for menneskehandel.
4. Stortinget ber regjeringen gjøre Lauras Hus og ROSA-prosjektet om til permanente tiltak og sikre økonomisk forutsigbarhet for tiltakene.
5. Stortinget ber regjeringen styrke det internasjonale samarbeidet knyttet til bekjempelse av vår tids slaveri.
6. Stortinget ber regjeringen vurdere om Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel,

KOM, har nødvendig myndighet til å utføre de oppgavene den er satt til å utføre.

7. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at domstolene ved kjennelse kan gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for handling eller forsøk på handling som rammes av straffeloven § 224.
8. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at «slaveri og tilsvarende omstendigheter» tas inn som nye straffalternativ i straffeloven § 224, jf. GREtas anbefaling.
9. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.»

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Kari Henriksen, lederen Hadia Tajik og Lene Vågslid, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Hårek Elvenes, Charlotte Spurkeland og Anders B. Werp, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen og Ulf Leirstein, fra Kristelig Folkeparti, Kjell Ingolf Ropstad, og fra Senterpartiet, Jenny Klinge, viser til Dokument 8:91 S (2014–2015) representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri.

Komiteen viser til at Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel definerer menneskehandel som rekruttering, transport, overføring,

husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om eller bruk av vold eller annen form for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning.

Komiteen mener det er hensiktsmessig å snakke om menneskehandel som vår tids slaveri, fordi begrepet slaveri retter oppmerksomheten mot den grove utnyttelsen av mennesker og ikke bare på at mennesker behandles som varer som kan kjøpes og selges. I følge FN lever mellom 25 og 27 millioner mennesker som slaver i verden i dag. Millioner av mennesker tvinges gjennom trusler, vold og andre kontrollmekanismer til å utføre prostitusjon, vinningskriminalitet, omsetning av narkotika og tigging.

Komiteen vil peke på at menneskehandel er et stort problem internasjonalt, også i Norge. Straffeloven (1902) § 224 setter forbud mot handel av mennesker. Gjennom internasjonale konvensjoner er Norge forpliktet til å hjelpe og yte bistand til ofre for menneskehandel, blant annet gjennom Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005, FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet fra 2000, samt tilleggsprotokollen om menneskehandel, Palermoprotokollen, som ble ratifisert i 2003.

Komiteen viser videre til Riksadvokatens rundskriv nr. 1 1/2005 om mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen i 2015, hvor det påpekes at arbeidslivskriminalitet og menneskehandel er prioriterte sakstyper.

Komiteen viser til at statsråden i sitt svarbrev til justiskomiteen, datert 13. oktober 2015, uttalte følgende:

«Jeg slutter meg ellers til forslagstillers presisering av at det nå er viktig med nytenkning og åpenhet for å sikre målrettede tiltak. Etter en tid der flere ulike prosjekter har fungert noen år, er det nødvendig med en gjennomgang for å sikre at vi bruker ressursene på de rette tingene.»

Handlingsplan mot menneskehandel

Komiteen viser til at norske myndigheter siden den første handlingsplanen mot menneskehandel, som ble utarbeidet av regjeringen Bondevik i 2003, løpende har vurdert og justert tiltakene for å bekjempe menneskehandel samt assistere ofrene. Stoltenberg-regjeringens handlingsplan mot menneskehandel gikk ut i 2014, uten at det har kommet på plass en ny plan. Komiteen viser til at statsråden i lang tid nå har varslet at den skal komme på plass. Komiteen mener det er nødvendig at man får på

plass en ny handlingsplan så snart som mulig, slik at arbeidet for å bekjempe menneskehandel intensiveres.

Politiets etterforskning

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at det er helt avgjørende at politiet faktisk prioriterer etterforskning av menneskehandel. Flertallet viser til at det den senere tid har vært en reduksjon i anmeldelser hvor personer har blitt utsatt for menneskehandel til prostitusjon og tvangsarbeid, jf. tall fra politiet. Det er en negativ utvikling som må snus. Flertallet viser til at Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre vedtok midler i budsjettforliket for 2015 for at det skulle opprettes etterforskningsteam i de fem største politidistriktene for å bekjempe menneskehandel. Flertallet viser til at regjeringen i Prop. 1 S (2015–2016) har foreslått at disse teamene skal fortsette. Flertallet mener dette er positivt og viser til Nærpolitireformen der det er vedtatt at man skal bygge opp kompetanse på menneskehandel, og mener det bør vurderes å opprette flere slike etterforskningsteam slik at menneskehandel bekjempes så effektivt som mulig.

Botilbud til ofre for menneskehandel

Komiteen er opptatt av å sikre mennesker som er utsatt for menneskehandel gode og trygge boforhold og et best mulig innhold i refleksjonsperioden. I dag bor ofre for menneskehandel på kresentre og ved andre botilbud som Lauras Hus. Europarådets overvåkingsorgan mot menneskehandel, GRETA, påpeker at tilbudet som gis i refleksjonsperioden, hovedsakelig er tilpasset ofre for menneskehandel som er utnyttet til seksuelle formål, og at tilbudet derfor bør utbedres til å gjelde alle formål. Komiteen understreker at botilbudet må bedres og at regjeringen må vurdere å opprette flere botilbud med faglig oppfølging for mennesker utsatt for menneskehandel.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre god helsefaglig, sosialfaglig og juridisk oppfølging av mennesker som er utsatt for menneskehandel og vurdere å opprette flere egnede botilbud og spesialiserte kresentre for denne gruppen.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet mener at Lauras hus er et godt tiltak som bør gjøres permanent.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å gjøre Lauras Hus til et permanent tiltak.»

Kunnskap om menneskehandel

Komiteen viser til at kunnskap om hva menneskehandel er, også er avgjørende for å klare å bekjempe vår tids slaveri. Komiteen viser til at det globale konsultentselskapet A.T. Kearney har anslått den svarte økonomien i Norge til å være på hele 420 mrd. kroner. Selv om den bare er en brøkdel av dette, er det etter komiteens mening en trussel mot det norske samfunnet og en fare for at mennesker kan utnyttes. Etter komiteens mening er det derfor viktig med holdningsendringer og mer kunnskap for å bekjempe både svart arbeid, sosial dumping og menneskehandel. Komiteen mener skolen er en meget viktig arena for å skape bevissthet og fremme kunnskap om de store utfordringene man står overfor.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre bevisstgjøring og kunnskap om vår tids slaveri i kompetansemålene i skolen.»

Komiteen mener det også er avgjørende med kunnskapsheving hos personer som møter mennesker som er utsatt for menneskehandel og at disse får større kompetanse til å identifisere ofre. Komiteen viser til at Hordaland politidistrikt, som har etterforsket nesten halvparten av sakene knyttet til menneskehandel som nå er rettskraftige, har gjennomført ulike kompetansehevingstiltak for å sikre at politiet bedre avdekker at sakene kan være knyttet til menneskehandel. Komiteen vil også understreke at kompetanse og ressurser hos påtalemyndigheten er avgjørende for at disse kompliserte sakene ender i rettsapparatet.

Komiteen viser også til at tollvesenet, sikkerhetsansatte på flyplasser, barnevernsansatte, ansatte på asylmottak, helsepersonell, lærere m.m. har viktige posisjoner for å kunne identifisere ofre for menneskehandel. For eksempel vil personell på grensepunkter ha første møte med ofrene når de kommer over grensen.

Komiteen vil peke på behovet for økt kompetanse blant dem som arbeider i næringer som kan være utsatt for menneskehandel, heriblant service-næringen og bygg- og anleggsbransjen, og de som studerer ved fagutdanninger som rekrutterer til de samme næringene. Kompetansen bør omfatte hvordan man kan oppdage og gå frem om man oppdager menneskehandel.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som kan høyne kompetansen på sosial dumping blant dem som arbeider i næringer som er spesielt utsatt, blant annet servicenæringen og bygg- og anleggsbransjen,

og de som studerer ved fagutdanninger som rekrutterer til utsatte næringer.»

«Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som kan bidra til å sikre at politi, påtalemyndighet, tollvesenet, sikkerhetsansatte på flyplasser, barnevernsansatte, ansatte på asylmottak, helsepersonell, lærere m.m. får kompetanse til å kunne identifisere ofre for menneskehandel.»

Arbeidsliv/sosialdumping

Komiteen vil også peke på nødvendigheten av å ha god politikk på arbeidslivsområdet. Spesielt er samarbeidet mellom fagorganisasjonene, tilsynsmyndighetene og arbeidsgiversiden viktig for å forebygge, avdekke og straffe slaveri og menneskehandel i Norge.

Komiteen er positiv til forslag som vil legge til rette for bedre oppfølging og identifisering av ofre for menneskehandel.

Komiteen viser til budsjettforliket for 2016 mellom samarbeidspartiene, der det ble vedtatt å opprette to nye sentre mot arbeidslivskriminalitet. Komiteen mener dette vil være viktig for å bekjempe sosial dumping og menneskehandel.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet vil i den forbindelse vise til at regjeringen Stoltenberg la frem tre handlingsplaner på området, og at Arbeiderpartiet fremmet forslag om ytterligere tiltak i Innst. 90 S (2014–2015) om utarbeiding av en handlingsplan mot sosial dumping, som de nåværende regjeringspartiene stemte ned.

Disse medlemmer viser til sin satsing i sitt alternative budsjett på tiltak mot sosial dumping på 26 mill. kroner og fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å opprette to nye sentre mot arbeidslivskriminalitet så raskt som mulig.»

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti, viser til at regjeringen i januar 2015 fremla en egen strategi mot arbeidslivskriminalitet med 22 konkrete tiltak som bl.a. omfatter tiltak mot sosial dumping og utnyttelse av arbeidskraft.

Enslige mindreårige asylsøkere

Komiteen understreker at det er avgjørende at det er god oppfølging av saker som omhandler enslige mindreårige asylsøkere som forsvinner fra asylmottak. Flere organisasjoner og rapporter har pekt på at et stort antall barn forsvinner hvert år fra mottakene, men Koordineringsenheten for ofre for mennes-

kehandel (KOM) kan ikke fastslå eksakte tall. Komiteen mener dette må endres, og det er derfor positivt at Justis- og beredskapsdepartementet har satt i gang et prosjekt som skal sikre kunnskap om årsakene til at enslige mindreårige asylsøkere forsvinner fra mottak. Det er etter komiteens mening sentralt at dette arbeidet følges opp med konkrete tiltak for å forebygge at barn forsvinner fra mottak, og ikke minst tiltak for å hindre at de rekrutteres til menneskehandel.

ROSA-prosjektet

Komiteen viser til ROSA, som ble opprettet 1. januar 2005 i forbindelse med regjeringen Bondevik IIs handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005. Det er et tiltak som skal bistå ofre for menneskehandel. Komiteen slutter seg til statsrådets brev til komiteen 13. oktober 2015 der han skriver at:

«ROSA-prosjektet er en viktig aktør på feltet, som identifiserer ofre for menneskehandel som egner seg for opphold på krisesenter. Departementet vurderer nå å styrke prosjektet for å gjøre ROSA i stand til å drifte en telefon der ofre for menneskehandel kan få informasjon om rettigheter og muligheter.»

Komiteen mener det derfor også er viktig at ROSA nå blir et permanent tiltak. Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke ROSA og vurdere å gjøre det om til et permanent tiltak og sikre økonomisk forutsigbarhet for tiltaket.»

Internasjonalt samarbeid

Komiteen viser til at vår tids slaveri er en global utfordring som også trenger globale løsninger. Det finnes globale og regionale konvensjoner som også har medført at nasjonal lovgivning har blitt mer ensartet. Etter komiteens mening er det viktig at Norge har en ledende rolle i å bekjempe vår tids slaveri, og Norge må være med og bidra til at det internasjonale politisamarbeidet blir videreutviklet. Norge må også ta en offensiv rolle når det gjelder Forsvarets arbeid gjennom understøtting av NATOs og FNs politikk internasjonalt. Det er også viktig at Norge er en pådriver for å hindre internasjonal kapitalflyt knyttet til slaveri.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen styrke det internasjonale samarbeidet knyttet til bekjempelse av vår tids slaveri.»

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

Komiteen viser til statsrådets brev til komiteen 13. oktober 2015 der han skriver:

«Europarådets ekspertorgan GRETA foreslo for norske myndigheter å vurdere om Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har et riktig mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor utrede en mulig endring av mandatet for KOM. I dag går ikke KOM inn i enkeltsaker om bistand til ofre for menneskehandel. GRETA har anbefalt at Norge etablerer et mer formalisert system for henvisning av ofre for menneskehandel.»

Komiteen ser positivt på dette, og er glad for at statsråden ønsker utredning om mandatet til KOM er riktig.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede om Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har nødvendig myndighet til å utføre de oppgavene den er satt til å utføre.»

Komiteen mener norske myndigheter må koordinere og samordne tilbudet til det enkelte offer på en bedre måte enn det gjøres i dag. Det trengs da både tydeliggjøring av mandatet til Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, samt at man må gå igjennom hjemlene for deres arbeid. Det vil da også være naturlig at enheten styrkes betraktelig. Ofre for menneskehandel må sikres et like godt tilbud over hele landet, og da trengs det en bedre overordnet tilrettelegging fra myndighetens side.

Straffeforfølgelse av bakmenn

Komiteen peker på at risikoen for bakmenn i dag er altfor lav, mens risikoen for ofre for menneskehandel er altfor høy. Derfor må det etter komiteens mening iverksettes flere tiltak som sikrer at flere bakmenn blir dømt for menneskehandel.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, viser til at statsråden i sitt brev til komiteen den 13. oktober 2015 skriver:

«I forbindelse med oppfølgingen av Metodekontrollutvalgets utredning NOU 2009: 15 Skjult informasjon – åpen kontroll vurderes det hvorvidt politiet skal gis adgang til bruk av kommunikasjonsavlytting i etterforskningen av saker om simpel menneskehandel – forutsatt at øvrige vilkår for slik metodebruk er oppfylt. Regjeringen vil legge frem en sak for Stortinget om dette i løpet av kort tid.»

Flertallet er glad for dette og viser til at det ved økt bruk av kommunikasjonsavlytting gir større muligheter for å kunne avdekke bakmenn og sikre bevis til straffesak.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at domstolene ved kjennelse kan gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for handling eller forsøk på handling som rammes av straffeloven (1902) § 224.»

Komiteen viser til at Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel definerer menneskehandel som rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om eller bruk av vold eller annen form for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer. Europarådets definisjon innbefatter altså tre ulike komponenter: selve handlingen, herunder rekruttering, frakt og overlevering, hvilken metode som anvendes samt utnyttelseshensikten. Norge har ratifisert konvensjonen og er dermed forpliktet til å følge den. GRETA har i sin rapport påpekt at «slaveri og tilsvarende omstendigheter» derfor bør tas inn i straffeloven (1902) § 224.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen vurdere om 'slaveri og tilsvarende omstendigheter' bør tas inn som nye straffalternativ i straffeloven (1902) § 224, jf. GRETAs anbefaling.»

Komiteen viser til at menneskehandelsaker er komplekse saker og kan være vanskelig for politiet å etterforske fordi bakmenn ofte oppholder seg i andre land og med mange ledd fra offeret. Innvilgelse av permanent oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel er knyttet til at det er tatt strafferettslige skritt mot bakmenn. Vilkåret er at offeret avgir vitneforklaring som fornærmet i en retts sak om menneskehandel. På grunn av stor frykt for represalier fra bakmenn, mot seg selv eller sin familie, velger mange ofre ikke å anmelde saken. Etter komiteens mening er det avgjørende for å bekjempe menneskehandel at gjerningspersoner blir straffedømt. Risikoen for bakmenn må økes. Det er derfor etter komi-

teens mening nødvendig å utrede nærmere om oppholdstillatelsen bør knyttes til andre momenter enn selve straffefølgelsen av bakmenn. Personer som det er sannsynliggjort er ofre for menneskehandel bør få permanent oppholdstillatelse, for å sikre at de ikke blir uttransportert til bakmenn og blir utnyttet videre til menneskehandel i andre land. Rettssikkerheten til det enkelte offer må ivaretas på en bedre måte.

Komiteen fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.»

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet støtter tilrådingen bortsett fra romertall VIII.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen vurdere å gjøre Lauras Hus til et permanent tiltak.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen vurdere å opprette to nye sentre mot arbeidslivskriminalitet så raskt som mulig.

Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen sikre god helsefaglig, sosialfaglig og juridisk oppfølging av mennesker som er utsatt for menneskehandel og vurdere å opprette flere egnede botilbud og spesialiserte krisesentre for denne gruppen.

II

Stortinget ber regjeringen sikre bevisstgjøring og kunnskap om vår tids slaveri i kompetansemålene i skolen.

III

Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som kan høyne kompetansen på sosial dumping blant dem som arbeider i næringer som er spesielt utsatt, blant annet servicenæringen og bygg- og anleggsbransjen, og de som studerer ved fagutdanninger som rekrutterer til utsatte næringer.

IV

Stortinget ber regjeringen vurdere tiltak som kan bidra til å sikre at politi, påtalemyndighet, tollvesenet, sikkerhetsansatte på flyplasser, barnevernsansatte, ansatte på asylmottak, helsepersonell, lærere m.m. får kompetanse til å kunne identifisere ofre for menneskehandel.

V

Stortinget ber regjeringen styrke ROSA og vurdere å gjøre det om til et permanent tiltak og sikre økonomisk forutsigbarhet for tiltaket.

VI

Stortinget ber regjeringen styrke det internasjonale samarbeidet knyttet til bekjempelse av vår tids slaveri.

VII

Stortinget ber regjeringen utrede om Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har nødvendig myndighet til å utføre de oppgavene den er satt til å utføre.

VIII

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om at domstolene ved kjennelse kan gi politiet tillatelse til å foreta kommunikasjonsavlytting når noen med skjellig grunn mistenkes for handling eller forsøk på handling som rammes av straffeloven (1902) § 224.

IX

Stortinget ber regjeringen vurdere om «slaveri og tilsvarende omstendigheter» bør tas inn som nye straffalternativ i straffeloven (1902) § 224, jf. GRETA's anbefaling.

X

Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.

XI

Dokument 8:91 S (2014–2015) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad, Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide om bekjempelse av vår tids slaveri – vedlegges protokollen.

Oslo, i justiskomiteen, den 24. november 2015

Hadia Tajik
leder

Hårek Elvenes
ordfører

