



STORTINGET

Innst. 56 S

(2022–2023)

Innstilling til Stortinget
fra justiskomiteen

Dokument 8:235 S (2021–2022)

Innstilling fra justiskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug Vervik Bollestad og Dag-Inge Ulstein om forsterket innsats for å bekjempe menneskehandel, vår tids slaveri

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen lage en ny og forpliktende handlingsplan mot menneskehandel.
2. Stortinget ber regjeringen sikre at alle politidistrikt har dedikerte etterforskningsteam mot menneskehandel.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Kamzy Gunaratnam, Odd Harald Hovland og Maria Aasen-Svensrud, fra Høyre, Ingunn Foss og Sveinung Stensland, fra Senterpartiet, Ivar B. Prestbakmo og Else Marie Rødby, fra Fremskrittspartiet, lederen Per-Willy Amundsen og Tor André Johnsen, fra Sosialistisk Venstreparti, Andreas Sjalg Unneland, og fra Venstre,

Ingvild Wetrhus Thorsvik, viser til at et representantforslag om forsterket innsats for å bekjempe menneskehandel, vår tids slaveri, behandles i denne innstillingen. Komiteen viser også til vedlagte svarbrev fra statsråden av 6. mai 2022.

Komiteen viser til at menneskehandel er vår tids slaveri og en av de alvorligste formene for kriminalitet. Komiteen registrerer at forslagsstillerne mener det er behov for å styrke kompetansemiljøene innenfor bekjempelse av menneskehandel, og at dette arbeidet fortsatt ikke er prioritert høyt nok.

Komiteen støtter forslagsstillerens bemerkning om at krigen i Ukraina vil føre til at mange flere sårbare kvinner og barn vil havne på flukt og stå i fare for å bli utnyttet av menneskehandlere. Forslagsstillerne påpeker at organiserte kriminelle østeuropeiske miljøer som utnytter mennesker i menneskehandel i Norge, må følges ekstra tett, og innsatsen for å forhindre at sårbare mennesker utnyttes, må forsterkes.

Komiteen viser til at menneskehandel er kompleks og må bekjempes med mange virkemidler. Komiteen registrerer at forslagsstillerne mener at en oppdatert og forsterket handlingsplan mot menneskehandel vil være viktig for å sette nye mål og samtidig sikre en koordinert innsats mot menneskehandel.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til representantforslaget og til statsrådets vedlagte svarbrev til komiteen.

I likhet med forslagsstillerne og statsråden ser disse medlemmer nødvendigheten av å trygge flyktningene fra Ukraina. Disse medlemmer viser spesielt til statsrådets svarbrev med en redegjørelse om hva som er gjort, og at det er en bred enighet om at situasjo-

nen krever tett og god samordning mellom stat, kommune og frivillig sektor.

Disse medlemmer viser videre til at det allerede 13. april 2022 ble sendt et felles brev fra Politidirektoratet, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet til alle landets kommuner. Brevet ga blant annet opplysninger om risikobildet og om ordningen med kollektiv beskyttelse. Videre inneholdt brevet opplysninger om hvordan menneskehandel avdekkes, og om tilgjengelig bistand fra statlige aktører.

Disse medlemmer viser til at direktoratene på feltet har utviklet et effektivt samarbeid. De har laget et felles informasjonsbudskap og har samordnet spredningen av aktuelt informasjonsmaterieil. Disse medlemmer vil understreke at risikobildet er sammensatt, og at det er viktig å favne flest mulig av de som kan trenge hjelp. Disse medlemmer understreker at ved siden av menneskehandel omfatter det ulike former for press, tvang, vold, overgrep og utnyttning. Det er en langt bredere krets som behøver hjelp enn bare mulige ofre for menneskehandel.

Disse medlemmer viser videre til at alle politidistrikt har en funksjon for bekjempelse av menneskehandel, og funksjonen har ansvar for og skal ivareta en helhetlig tilnærming til forebygging og etterforskning av menneskehandelssaker innenfor samtlige utnyttelsesformer. Disse medlemmer viser til at Kripos har et nasjonalt ansvar for analyse, bistand til politidistriktene og deltakelse i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel, samt at Kripos drifter politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Disse medlemmer konstaterer også at Riksadvokatens prioriteringsrundskriv retter oppmerksomhet mot menneskehandel.

Disse medlemmer er enige med statsråden i at Norge har sterke offentlige og private kompetansemiljøer med god samordningsevne på dette området. Disse medlemmer er også enige i at det kan være mulig å forbedre og utvikle innsatsen på feltet. Disse medlemmer vil da spesielt peke på tilslutningen til Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, som medfører jevnlig evaluering av en ekspertgruppe (GRETA). Disse medlemmer legger til grunn at statsråden nøye vurderer anbefalinger i evalueringsrapporten og gjennomfører relevante tiltak, at rapporten fra ekspertgruppen vil være et solid grunnlag for å styre det videre arbeidet mot menneskehandel, og at dette langt på vei fungerer som en handlingsplan.

Disse medlemmer mener det nå er viktig å prioritere innsatsen for å beskytte flyktninger og at tiltak tar hensyn til endrede forhold og tilpasses budskap og virkemidler. Disse medlemmer mener at med bakgrunn i statsrådets redegjørelse i svarbrevet, er inten-

sjonen i representantforslaget allerede ivaretatt, og vil derfor ikke støtte det.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre mener i likhet med forslagsstillerne at det er behov for å lage en ny og forpliktende handlingsplan mot menneskehandel.

Disse medlemmer viser til at et utviklingstrekk de siste årene er at det er større variasjon i utnyttelsesform og bakgrunn til de som er utsatt for menneskehandel. Fram til 2016 bisto ROSA i stor grad kvinner fra Nigeria, med et annet bakpersonsapparat og andre behov enn mange av dagens ofre for menneskehandel. Fra 2016 kom det nye grupper med ofre for menneskehandel til Norge, hovedsakelig fra Øst-Europa.

Disse medlemmer viser til at den største gruppen ROSA bisto i 2021, var kvinner fra Øst-Europa. Den russiske krigføringen mot Ukraina har ført til at mange ukrainske kvinner og barn har flyktet, blant annet til Norge. En ny handlingsplan må ta hensyn til denne variasjonen, både når det gjelder identifisering og beredskap, oppholdsgrunnlag og oppfølging.

Disse medlemmer viser til at refleksjonsperioden fremstår som lite relevant for mange EU/EØS-borgere. Flere av ofrene for menneskehandel som kommer fra Øst-Europa, står i et symbiotisk forhold med sine bakpersoner. Bakpersonen kan for eksempel være en kjæreste eller ektefelle. Det gjør at det kan være svært vanskelig for offeret å anmelde forholdet. En del velger å ikke anmelde fordi konsekvensene av å bryte med familien er for store. Dagens ordning med en refleksjonsperiode hvor offeret for menneskehandel skal reflektere over om hen ønsker å anmelde forholdet, passer derfor dårlig i en rekke tilfeller. Disse medlemmer viser til at ROSA har ytret et ønske om en dreining vekk fra politisporet med en refleksjonsperiode og påfølgende anmeldelse og over til et nytt spor med andre og mer treffsikre virkemidler for å få mennesker ut av menneskehandel.

Disse medlemmer viser til at også koordineringsenheten for ofre for menneskehandel har anbefalt at regjeringen utvikler et overordnet regelverk, eller en ny handlingsplan eller strategi mot menneskehandel, slik at de ulike tiltak på feltet får et samlet rammeverk med felles overordnede målsettinger og politiske føringer.

Landsdekkende arbeidsrettet tiltak

Disse medlemmer viser til at de fleste som utsettes for menneskehandel, er i en desperat økonomisk situasjon, ofte med forsørgeransvar. Et av de absolutt viktigste tiltakene for å hjelpe folk ut av menneskehandelsituasjoner og forhindre kriminalitet er derfor muligheten for en anstendig jobb i det regulære arbeidsmarkedet. I Norge er det imidlertid ingen landsdekkende

de tiltak for å oppnå dette. ROSA rapporterer om at mange derfor står i fare for å havne i nye utnyttelsesforhold etter å ha vært i kontakt med bistandsapparatet. Skal bistanden til utsatte styrkes, er dette et naturlig sted å begynne. Det vil også være i tråd med internasjonale forpliktelser, noe GRETA har understreket i sin tredje landrapport om Norges implementering av menneskerettskonvensjonen, hvor de anbefaler å

«... further strengthen effective access to ... the labour market for victims of trafficking and their economic and social inclusion through the provision of vocational training and job placement, raising awareness amongst employers, and the promotion of micro-businesses, social enterprises and public-private partnerships, including through state supported employment programmes, with a view to creating appropriate work opportunities for victims of trafficking».

Disse medlemmer mener i likhet med ROSA og GRETA at et treffsikkert tiltak for å hindre retrafficking er å øke kompetansen til ofrene for menneskehandel. Å gi disse menneskene muligheten til å ta en utdanning som vil gi dem et yrke og en alternativ kilde til inntekt, vil gjøre ofre for menneskehandel bedre rustet til å bryte med bakpersoner. Kompetansen kan benyttes i Norge eller i hjemlandet for de som ønsker å dra tilbake.

Disse medlemmer mener at handlingsplanen fra 2016 ikke i tilstrekkelig grad møter behovene til menneskene som blir utsatt for menneskehandel i Norge i dag, og at det derfor er behov for en oppdatert handlingsplan som i større grad tar opp i seg behovet for arbeidsrettede tiltak.

Disse medlemmer viser i denne forbindelse til at ROSA i justiskomiteens høringer i forbindelse med statsbudsjettet for 2023 anbefaler at det bevilges midler over statsbudsjettet til å utvikle et landsdekkende arbeidsrettet tiltak for å forebygge og forhindre menneskehandel.

Dedikerte etterforskningsteam mot menneskehandel

Disse medlemmer viser til at Norge har en avvergingsplikt når det gjelder menneskehandel, og at kompetente myndigheter har en plikt til å identifisere utsatte. Disse medlemmer viser videre til at ROSA kan fortelle om at det i dag er svært tilfeldig hvem som har kunnskap om hva menneskehandel er, og hvem som henvises til hjelp.

Disse medlemmer viser til at statsadvokatembetet i Oslo i 2021 kritiserte Oslo-politiet for manglende etterforskning av tvangsarbeid og ensidig fokus på uttransportering. Norges innsats ble også nedgradert i USAs globale rapport om menneskehandel.

Disse medlemmer utelukker ikke at dedikerte etterforskningsteam mot menneskehandel i alle politidistrikt kan bidra positivt i møte med den økte risikoen for menneskehandel. Disse medlemmer etterlyser

imidlertid en bredere tilnærming til spørsmålet om hvordan man kan avverge menneskehandel, og hvordan man kan få flere til å oppsøke hjelp så tidlig som mulig.

Disse medlemmer viser til at ulike FN-instanser og Europarådets overvåkingsorgan for menneskerettskonvensjonen gjentatte ganger har understreket at hjelp til utsatte ikke skal avhenge av straffesak og begrenses av innvandringspolitiske hensyn. Flere tør ikke å bryte med bakpersonene fordi barn i hjemlandet blir truet, eller de lar være å oppsøke hjelp fordi de ikke kan se at bistanden vil hjelpe dem til å finne alternative måter å forsørge seg selv og familien på. Menneskehandel må bekjempes, men det lar seg ikke gjøre hvis ikke hjelpen baseres på utsattes erfaringer og forankres i menneskerettighetene.

Disse medlemmer viser til at det er opprettet en funksjon for bekjempelse av menneskehandel i alle politidistrikt, og foreslår derfor at utvidede etterforskningsteam mot menneskehandel i alle politidistrikt vurderes som et av flere mulige tiltak for å bidra til å avverge menneskehandel og identifisere utsatte. Samtidig er det imperativt at politiets innsats koordineres med sivilsamfunnets, og at man benytter seg av kompetansen i sivilsamfunnet i større grad enn man gjør i dag. Dette bør etter disse medlemmers syn reflekteres i den nye handlingsplanen.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen lage en ny og forpliktende handlingsplan mot menneskehandel.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at alle politidistrikt har dedikerte etterforskningsteam mot menneskehandel.»

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet støtter intensjonen i forslagene. Men disse medlemmer mener situasjonsbildet og bekymringene fra flere relevante aktører om økt risiko for menneskehandel etter at krigsutbruddet i Ukraina førte til en flyktningstrøm gjennom Europa, bør møtes med mer konkrete grep enn utarbeidelse av en handlingsplan. En handlingsplan alene løser slik disse medlemmer ser det, ingenting, og derfor støttes ikke forslaget første punkt.

Disse medlemmer er heller ikke overbevist om at en detaljstyring av politidistriktenes organisering av etterforskningsressurser, uten at det medfølger særskilt bevilgning til formålet, er veien å gå. Dette kan slik disse medlemmer ser det, gi utilsiktede virkninger i form av at annen kriminalitetsbekjempelse må nedprioriteres, uten at man på vedtakstidspunktet ved hvilke nedprioriteringer som eventuelt gjøres. På denne bakgrunn støtter ikke disse medlemmer forslaget annet punkt.

Disse medlemmer mener et konkret grep som kan gjøres for å beskytte de ukrainske flyktingene som kommer til landet, mot utnyttelse og menneskehandel, er å styrke kontrollen med hvilke personer som får engasjere seg i arbeidet med denne sårbare gruppen av mennesker. Herunder er det særlig viktig å sørge for at individer med en historikk som overgriper ikke får utføre slikt arbeid.

Disse medlemmer fremmer derfor følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre kontroll med hvilke personer som på frivillig basis får arbeide med ukrainske flyktinger, og forhindre at personer med en historikk som overgriper får utføre slikt arbeid.»

Disse medlemmer vil understreke at den organiserte delen av det frivillige arbeidet med flyktinger i stor utstrekning fører internkontroll med hvilke personer som får arbeide med flyktingene. Det er følgelig i hovedsak den uorganiserte delen av det private engasjementet som dette forslaget retter seg mot. Disse medlemmer viser til at forslaget overlater til regjeringen å finne den mest hensiktsmessige og effektive innretningen for å oppnå formålet om å beskytte de sårbare menneskene som befinner seg i strømmen av ukrainske flyktinger. Disse medlemmer vil oppfordre til at regjeringen fremmer de nødvendige lovforslag så raskt som mulig, og at forslagene så godt det lar seg gjøre balanserer hensynet til å beskytte flyktingene fra overgripere uten at man knebler den betydelige frivillige innsatsen som nordmenn nå legger ned for å hjelpe de ukrainske flyktingene.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen så raskt som mulig fremme de nødvendige lovendringsforslag for å sikre kontroll med hvilke personer som på frivillig basis får arbeide med ukrainske flyktinger, og forhindre at personer med en historikk som overgriper får utføre slikt arbeid.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Venstre:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen lage en ny og forpliktende handlingsplan mot menneskehandel.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen sikre at alle politidistrikt har dedikerte etterforskningsteam mot menneskehandel.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Fremskrittspartiet.

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

v e d t a k :

Dokument 8:235 S (2021–2022) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug Vervik Bollestad og Dag-Inge Ulstein om forsterket innsats for å bekjempe menneskehandel, vår tids slaveri – vedtas ikke.

Oslo, i justiskomiteen, den 15. november 2022

Per-Willy Amundsen

leder

Andreas Sjalg Unneland

ordfører



**DET KONGELIGE
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENT**

Justis- og beredskapsministeren

Stortinget - Justiskomiteen
Stortinget
0026 OSLO

Deres ref.

Vår ref.
22/2405 - JAA

Dato
06.05.2022

Dokument 8:235 S (2021-2022) Representforslag om forsterket innsats for å bekjempe menneskehandel, vår tids slaveri

Jeg viser til brev datert 21 april 2022, der Justiskomiteen ber om uttalelse i forbindelse med representantforslag om forsterket innsats for å bekjempe menneskehandel. Forslagsstillerne viser til at det er behov for å styrke kompetansemiljøene på feltet, særlig innen politiet. Det nevnes videre at det er et behov for å forhindre utnyttelse av sårbare kvinner og barn som har flyktet til Norge grunnet krigen i Ukraina.

Flyktninger fra Ukraina

I likhet med forslagsstillerne ser jeg nødvendigheten av å trygge flyktingene fra Ukraina. Forståelse av sårbarhet på kort og lengre sikt hos de nyankomne flyktingene var tema for et møte i mars mellom politisk ledelse i Barne- og familiedepartement og Justis og beredskapsdepartementet samt Bufdir, UDI, POD og en del frivillige organisasjoner. Det var bred enighet på møtet om at situasjonen krever tett samarbeid og god samordning mellom stat, kommune og frivillig sektor.

Etter initiativ fra departementene sendte POD, Bufdir, UDI og IMDi 13. april et felles brev til landets kommuner. Brevet gav opplysninger om risikobildet og om ordningen med kollektiv beskyttelse. Det ble understreket at kommunenes tjenesteapparat i mange situasjoner vil være de nærmeste til å legge til rette for identifisering og oppfølging av menneskehandel, eller annen utnyttning og overgrep av nyankomne ukrainere som bor i deres kommune. Brevet inneholder opplysninger om hvordan menneskehandel avdekkes og om tilgjengelig bistand fra statlige aktører.

Direktoratene på feltet har utviklet et effektivt samarbeid. De har laget et felles informasjonsbudskap og har samordnet spredningen av aktuelt informasjonsmaterieil. Det er valgt å la informasjonsbudskapet ta en bred tilnærming til aktuelle trusler. Ved siden av menneskehandel omfatter det ulike former for press, tvang, vold, overgrep og utnyttning. Risikobildet er sammensatt og det er viktig å favne flest mulig av de som kan trenge hjelp. Få vil kjenne seg igjen i begrepet «menneskehandel», og det er også en langt bredere krets som behøver hjelp enn mulige ofre for menneskehandel. Kripos og Politiets Utlendingsenhet, samt Caritas og ROSA har deltatt i arbeidet.

Informasjonsmaterialet som utvikles henviser til hjelpetelefonene til Caritas og ROSA. Politiet, med bistand fra Arbeidstilsynet og UDI, tar ansvar for forebyggende informasjon om rettigheter og plikter i norsk arbeidsliv, og lager en informasjonsfilm. Bufdir vil utvikle egne informasjonstiltak rettet mot barn og unge som kan være utsatt for vold, overgrep eller utnyttning.

Politiet

Med bakgrunn i øremerkede midler har alle politidistrikt en funksjon for bekjempelse av menneskehandel. Funksjonen har ansvar for og skal ivareta en helhetlig tilnærming til forebygging og etterforskning av menneskehandelsaker innenfor samtlige utnyttelsesformer. Ansvarer omfatter også, gjennom etterretning, å opparbeide kunnskap om fenomenet, vurdere forventet utvikling og iverksette relevante forebyggende tiltak. Funksjonen skal også kunne iverksette eventuell straffeforfølgning.

Kripos har et nasjonalt ansvar for analyse, bistand til politidistriktene og deltakelse i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Kripos drifter også politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel. Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi. Kripos har også det tekniske ansvaret for tipsmottaket, der menneskehandel er en egen tipskategori.

Nasjonal straffesaksinstruks gir overordnede føringer til politidistriktene for gjennomføring av forsvarlig straffesaksbehandling. Politimesteren har et totalansvar for kriminalitetsbekjempelsen i politidistriktet. Det betyr også et overordnet ansvar for å sikre at det er tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å forebygge og bekjempe menneskehandel. Politidistriktene har i stor grad ansvaret for å organisere arbeidet med det enkelte fagfelt.

Gjennom Riksadvokatens prioriteringsrundskriv og Politidirektoratets resultatavtaler får politidistriktene føringer for prioritering og resultatkrav innenfor straffesaksbehandlingen. Det fremgår av Riksadvokatens prioriteringsrundskriv for 2022 at det skal rettes oppmerksomhet mot menneskehandel.

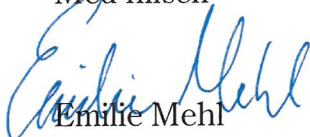
Nye mål for innsatsen

Jeg oppfatter arbeidet som gjøres som en påminnelse om at vi har bygget sterke offentlige og private kompetansemiljøer på menneskehandel i Norge, med god samordningsevne. Det vil likevel være mulig å forbedre og utvikle vår innsats på feltet.

Norge er tilsluttet Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Vår gjennomføring av konvensjonsforpliktelsene evalueres jevnlig av ekspertgruppen GRETA. Vi er nå i avslutningsfasen av den tredje evalueringsrunden. Høsten 2021 besøkte en delegasjon fra GRETA Norge. En rekke departementer og etater bidro i planleggingen og gjennomføringen av besøket. En evalueringsrapport offentliggjøres i juni i år. Rapporten vil inneholde anbefalinger til Norge om tiltak på feltet. Den fungerer på sett og vis som en handlingsplan, utarbeidet av internasjonale eksperter etter dialog med våre fagmiljøer. Vi vil nøye vurdere anbefalingene, og gjennomføre relevante tiltak.

Rapporten vil gi et solid grunnlag for å styre vårt videre arbeid mot menneskehandel. En oppdatert handlingsplan kan være et aktuelt grep, men foreløpig er det helt nødvendig å prioritere innsatsen for å beskytte de nye flyktningene. Det blir avgjørende i tiden fremover at informasjons- og bistandstiltak tar innover seg endrede forhold, og tilpasser budskap og virkemidler.

Med hilsen



Emilie Mehl

