



Representantforslag 91 S

(2014–2015)

fra stortingsrepresentantene Kjell Ingolf Ropstad, Olaug V. Bollestad,
Line Henriette Hjemdal, Geir Jørgen Bekkevold og Rigmor Andersen Eide

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

Til Stortinget

Bakgrunn

Menneskehandel er vår tids slaveri, og ifølge FN lever mellom 25 og 27 millioner mennesker som slaver i verden i dag. Det er langt flere enn under den transatlantiske slavehandelen, da om lag 11,5 millioner afrikanere ble fraktet over Atlanterhavet. Forslagsstillerne mener det er hensiktsmessig å snakke om menneskehandel som vår tids slaveri, fordi begrepet slaveri retter oppmerksomheten på den grove utnyttelsen av mennesker og ikke bare på at mennesker behandles som varer som kan kjøpes og selges.

Slaveriet er i dag en av de tre største illegale økonomiene i verden. Gjennom slavehandel kan et menneske bli solgt om og om igjen, i motsetning til en dose narkotika. Slaveri er utnyttning av barn, kvinner og menn til å utføre arbeid og tjenester, herunder prostitusjon, vinningskriminalitet, salg av narkotika og tigging, ved bruk av vold, trusler og andre kontrollmekanismer. Bakmennenes risiko er lav, mens forventet profitt er høy. Dette må etter forslagsstillerne mening endres. Risikoen må bli høy, mens profitten må reduseres.

Slaveri er et stort problem internasjonalt, og dessverre også i Norge. Straffeloven § 224 setter forbud mot handel av mennesker. Skal vår tids slaveri bekjempes, er det viktig med nytenking og åpenhet for å sikre målrettede tiltak. I Norge har bakmenn blitt

straffedømt for utnyttelse av mennesker til blant annet tyveri, tigging og prostitusjon. I tillegg er det i økende grad blitt avdekket tvangsarbeid på byggeplasser, i renholdsindustrien og i vaskehaller. Svart arbeid gir insentiver for bakmenn til å skaffe billigst mulig arbeidskraft, som dermed kan medføre at mennesker utnyttes som slaver.

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.

Norske myndigheter har siden den første handlingsplanen mot menneskehandel, som ble utarbeidet av regjeringen Bondevik II i 2003, løpende vurdert og justert tiltakene for å motarbeide menneskehandel og assistere dens ofre. Den siste handlingsplanen utløp i 2014. Det haster derfor å få på plass en ny handlingsplan. Etter forslagsstillerne mening må menneskehandel, som vår tids slaveri, settes høyere på dagsordenen. Norge må få mer kunnskap om hvem ofrene for menneskehandel er og hvilke tiltak som faktisk vil bekjempe vår tids slaveri, både nasjonalt og internasjonalt. Samtidig har man allerede mye kunnskap om hva som må gjøres, og mer forskning på feltet må ikke bli en hvilepute. Utfordringene er store, og omfanget av slaveriet er økende uten at ofrene får den hjelpen de trenger. Norske myndigheter må derfor i enda større grad prioritere bekjempelse av menneskehandel. Dagens slaveri må bli historie.

Europarådets overvåkingsorgan mot menneskehandel, GRETA, la våren 2013 frem en evalueringsrapport knyttet til Norges oppfyllelse av Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Her kom de med en rekke anbefalinger blant annet knyttet

til forebygging og informasjon om menneskehandel, kriminalisering av bruken av tjenester utført av personer som utnyttes i tvangsarbeid og at Norge bør gi bedre bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel. De påpekte også at Norge må styrke sitt arbeid med å forebygge, avdekke og bekjempe menneskehandel med barn. I tillegg må det innføres et formelt nasjonalt system som klart definerer roller og rutiner for identifisering av ofre, samtidig må opplæring av politi, påtale og dommere knyttet til menneskehandel bli bedre. Norge må også sikre et godt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid knyttet til blant annet koordinering av de ulike tiltakene. Norske myndigheter har fått kritikk av GRETA for at man ikke har et godt og pålitelig system for innhenting og sammenstilling av data for omfanget av potensielle ofre for menneskehandel. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, KOM, gir årlig ut en tilstandsrapport som skal gi en oversikt over den nasjonale situasjonen vedrørende menneskehandel. Det er frivillig for alle etater å melde inn tall på antatte ofre, noe som gjør at det er svært krevende å få eksakte tall på hvor omfattende problemet er i Norge. GRETA ber derfor norske myndigheter gi KOM et tydeligere og bredere mandat i koordineringsarbeidet, samt vurdere deres formelle myndighet for å sikre at Norge oppfyller sine internasjonale forpliktelser. KOM har i en rapport fra 2014 påpekt mange av de samme utfordringene som GRETA har påpekt når det gjelder Norges arbeid for å bekjempe menneskehandel.

Politiet skal forebygge og etterforske menneskehandel, men det foreligger dessverre store forskjeller mellom de ulike politidistriktene knyttet til kunnskap og prioritering av menneskehandel og dermed også straffeforfølgning av bakmenn. Hordaland politidistrikt har satt ned en egen gruppe som etterforsker saker relatert til menneskehandel, og om lag halvparten av alle domfellelser knyttet til menneskehandel er fra Hordaland politidistrikt. Dette viser tydelig at innsats og prioritering fra politiets side er helt avgjørende for å kunne straffe bakmenn. Forslagsstillerne viser til budsjettforliket for 2014 mellom regjeringspartiene Høyre og Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre hvor det ble bevilget midler til å etablere slike etterforskningsgrupper i de fem største byene i Norge. Dette er et viktig tiltak som vil kunne øke risikoen for bakmenn å operere i Norge, og dermed være et viktig tiltak for å bekjempe vår tids slaveri.

Internasjonalt samarbeid

Det er en globalisert verden, og kriminalitet begås i større og større grad på tvers av landegrensene. Slaveriet må derfor bekjempes ved bedre internasjonalt samarbeid, gjennom både internasjonale og regionale organisasjoner, og mellom myndigheter og frivillige organisasjoner. Norge bør ta en lederrolle i det internasjonale arbeidet med å bekjempe slaveriet.

De fleste utenlandske prostituerte oppholder seg i Norge i kortere eller lengre tidsrom for så å dra videre til andre land. Norge bør derfor ta initiativ til å samkjøre regelverket i de nordiske landene.

Norge ratifiserte FNs barnekonvensjon i 1991, og hvert femte år skal Norge rapportere inn implementeringen av konvensjonen og fremgang siden forrige rapportering. FNs barnekomité har de siste 20 årene kommet med merknader på bakgrunn av rapportene Norge har sendt inn. Redd Barna kom i 2014 med en rapport som påpeker at handel med kvinner og barn til seksuell utnytting fremdeles er et stort problem i Norge i dag. FNs barnekomite har derfor oppmuntret Norge til å samarbeide med land som har store problemer på dette området, og til å kartlegge hvilke grupper som er særlig sårbare for denne formen for utnytting, samt vurdere arten og omfanget av handel med barn.

Au pair-ordningen har lenge vært gjenstand for kritikk. Utgangspunktet er at den skal være en kulturutveksling, der unge voksne kan lære et annet språk og en annen kultur ved opphold i en vertsfamilie hvor man skal utføre lett husarbeid og hjelpe til med barnepass. I årene mellom 2000 og 2008 økte antallet au pairer i Norge fra 691 til 2 860, hvorav den største gruppen er filippinere. Dessverre er det flere eksempler i Norge som viser at kvinner har blitt grovt utnyttet. Det bør derfor vurderes om man bør gå gjennom ordningen på nytt for å sikre at au pairer ikke blir utnyttet.

Norge må være med og bidra til at det internasjonale politisamarbeidet blir videreutviklet, samt sikre bekjempelse av slaveriet gjennom EØS. Norge må 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.

Kunnskap om menneskehandel

For å kunne bekjempe vår tids slaveri er det helt nødvendig med kunnskap om hva menneskehandel er, omfanget av den og ikke minst hvilke tiltak som bør settes i verk. Dette er nødvendig for å sikre målrettede og effektive tiltak. Mangelfull kunnskap blant ansatte i hjelpetiltak og offentlige instanser har blitt påpekt av flere organ, blant annet av Norad (2009) og Redd Barna (2012). Redd Barna tok opp behovet for mer kunnskap i barnevernet knyttet til barn som utnyttes i menneskehandel. Vår tids slaveri må inn i læreplanen, både i grunnskolen og i videregående skole, for å skape bevissthet rundt de store utfordringene man står overfor.

Forslagsstillerne viser til at FNs barnekomité har uttalt at bakmenn for menneskehandel sjelden blir straffeforfulgt, og at informasjon om barn som er ofre for menneskehandel er fragmentert. For å sikre

større grad av oppmerksomhet knyttet til den grove og komplekse kriminaliteten, er det etter forslagsstillernes mening nødvendig at dette tas inn i pensum i større grad enn det gjøres i dag, både på politi- og jusstudiet, samt andre relevante utdanninger, som sosio- nom-, lærer- og barnevernsstudiet.

Enslige mindreårige asylsøkere

PRESS, ungdomsorganisasjonen til Redd Barna, kom i 2013 med en rapport som omhandlet enslige, mindreårige asylsøkere som forsvinner fra norske asylmottak. Ifølge rapporten forsvinner enslige mindreårige barn fra norske asylmottak, men det er uklart hvor stort omfanget er. Heller ikke KOM kan fastslå eksakte tall. Dette er etter forslagsstillernes mening uholdbart. Det er stor grunn til å anta at flere barn som forsvinner fra mottakene, utnyttes i menneskehandel. Dette er også i tråd med Norges andre rapport til FNs menneskerettighetsråd om gjennomføringen av menneskerettighetene, Universal Periodic Review (UPR), hvor norske myndigheter har akseptert anbefalingene om bedre oppfølging av saker som omhandler barn som forsvinner fra mottak. Det er derfor etter forslagsstillernes mening 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 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.

Straffeloven

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. Utnyttning skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende 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 straffelovens § 224.

Verktøy for politiet i kampen mot menneskehandel

Straffeprosessloven gir i dag politiet i enkelte tilfeller og på visse vilkår mulighet for telefonavlytting ved mistanke om straffbare handlinger. I straffeprosessloven kap. 16a hjemles politiets adgang til å foreta kommunikasjonsavlytting. Ved etterforskning av simpel narkotikakriminalitet kan politiet bruke telefonavlytting ved skjellig grunn til mistanke, mens ved mistanke om menneskehandel kan de ikke bruke dette verktøyet så lenge det ikke er snakk om grov menneskehandel. Politiet har påpekt at telefonavlytting ved simpel menneskehandel må innføres, fordi dette kan være et avgjørende virkemiddel for å kunne ta bakmenn, spesielt i de tilfeller ofre forsvinner. Det er etter forslagsstillernes mening viktig at politiet får de virkemidler de behøver i kampen mot vår tids slaveri. Telefonavlytting ved mistanke om menneskehandel bør derfor innføres.

Tiltak rettet mot prostituerte

I 2009 kom Norad med rapporten Utrygg trafikk: Kartlegging av internasjonale trender innen menneskehandel. Den slår fast at begrensning av etterspørselen av prostitusjon er et viktig tiltak for å bekjempe menneskehandel, og at ulike tiltak må utforskes nærmere. Det henvises i rapporten til organisasjonen Coalition Against Trafficking in Women (CATW), som har pekt på at svensk kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester har ført til betydelig nedgang i ofre for menneskehandel fra Øst-Europa.

Stortinget vedtok i 2008 forbud mot kjøp av seksuell omgang eller handling. Bakgrunnen for innføringen av forbudet var blant annet at det skulle være et tiltak for å bekjempe slaveri. Innføring av loven var en viktig milepæl for å fremheve menneskeverdet og markere samfunnets holdning om at mennesket ikke er en salgsvare.

Da sexkjøpsloven ble innført, var Kristelig Folkeparti opptatt av at loven skulle suppleres med gode sosiale tiltak for å få mennesker ut av prostitusjon. Det er nå over seks år siden loven ble innført, uten at man har klart å få på plass et helhetlig tilbud til dem som ønsker seg ut av prostitusjon. Tiltakene må være reelle alternativ, og de må fange opp de utfordringene som de prostituerte står overfor. Forslagsstillerne viser til samarbeidsavtalen mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre, hvor det fremkommer at det skal legges frem en stortingsmelding på bakgrunn av evalueringen av sexkjøpsloven, og at de sosialpolitiske virkemidlene overfor prostituerte skal forsterkes. Det er viktig at mennesker som ønsker seg ut av prostitusjon, sikres et godt helsetilbud, utdanning, arbeid og en verdig bolig.

Samarbeidet mellom offentlige og frivillige organisasjoner

KOM skal bidra til erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige etater og frivillige organisasjoner i kampen mot menneskehandel. KOM drifter to samarbeidsgrupper: Tverretattlig samarbeidsgruppe og Operativ samarbeidsgruppe. I en rapport fra 2014 påpeker KOM at de ulike gruppene har ulike ideologiske motiver og ulike økonomiske forutsetninger. Ideologisk samordning er ikke et mål, men forutsigbare rammevilkår for ulike aktører kan bidra til et bedre samarbeid.

Oppfølging av ofre for menneskehandel

Norge innførte i 2004 midlertidig oppholdstillatelse med arbeidstillatelse for antatte ofre for menneskehandel, såkalt refleksjonsperiode. Formålet med refleksjonsperioden er at antatte ofre for menneskehandel skal få mulighet til å komme seg bort fra utnyttelsen, få bistand og beskyttelse fra myndighetene, samt tid til å vurdere eventuell anmeldelse av bakmenn. Refleksjonsperioden er satt til et halvt år, og kan på visse vilkår utvides til ett år.

Studier viser at mange ofre for menneskehandel ikke benytter seg av eksisterende hjelpetiltak, og årsakene til dette kan være flere. Mange er sterkt traumatiserte og trenger mye oppfølging. Hjelpeapparatet må derfor bygge opp tillit og bruke god tid på ofrene. Samtidig har flere hjelpetiltak forslagsstillerne har vært i kontakt med, pekt på at reflektanter ikke får det tilbudet de har krav på. Det er uholdbart med tanke på hva disse menneskene har vært utsatt for.

ROSA er et prosjekt som ble opprettet 1. januar 2005 i forbindelse med regjeringen Bondevik II sin handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005. Det er et tiltak som skal bistå ofre for menneskehandel, blant annet med bolig. GRETA påpeker i sin rapport at ROSA bør få flere boliger å disponere. Luras hus, som er et tiltak i regi av Kirkens Bymisjon, er et botilbud for ofre for menneskehandel. Luras hus har, som ROSA, svært begrensede økonomiske garantier. Det er ikke holdbart. For å sikre forutsigbarhet for ofre for menneskehandel, bør disse tiltakene etter forslagsstillerne mening bli permanente tiltak.

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. Hjelpen er i stor grad tilpasset kvinner, og selv om de representerer en majoritet, påpeker GRETA viktigheten av å ha gode tiltak for mannlige ofre for menneskehandel.

Oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel er knyttet til at det er tatt strafferettslige skritt mot bakmenn. På grunn av frykt for represalier fra bakmenn, enten mot seg selv eller mot sin egen familie i hjemlandet, velger mange ofre ikke å anmelde bakmenn. Risikoen for det enkelte offer kan dermed bli for høy, noe som i mange tilfeller da kan medføre at man lar være å anmelde bakmenn. Risikoen for bakmenn blir dermed lav. Det er derfor nødvendig å utrede nærmere om oppholdstillatelsen bør knyttes til andre momenter enn selve straffeforfølgelsen. Etter forslagsstillerne mening bør personer som norske myndigheter har sannsynliggjort at er ofre for menneskehandel, få oppholdstillatelse i Norge. En slik vurdering kan utlendingsforvaltningen, eventuelt i samråd med politiet, foreta. Det er etter forslagsstillerne mening nødvendig å vurdere dette nærmere for å sikre rettsikkerheten til det enkelte offer.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

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 Luras 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. GRETA's anbefaling.

9. Stortinget ber regjeringen utrede muligheten for

å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.

15. april 2015

