

Utfordringer på menneskehandel- feltet i Norge

Erfaringer og anbefalinger
fra ROSAs
menneskehandel-
konferanse 2018



Innhold

Forord 4

Beskrivelse og program 4

Anbefalinger

1. Forebygging og avdekking 6

2. Etterforskning og påtale 10

3. Bistand og rettigheter 11

Kilder 14

Skrevet og utgitt

av ROSA basert
på innlegg fra
Menneskehandel-
konferansen 2018

Utgitt januar 2019

Forord

ROSA-prosjektet (ROSA) ble etablert i 2005, og driftes av organisasjonen Krisesentersekretariatet. ROSA driver den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel på mandat fra justis- og beredskapsdepartementet. Hjelpetelefonen er et sentralt tiltak i identifisering og bistand av ofre for menneskehandel i alle utnyttelsesformer i Norge. ROSA bistår identifiserte ofre med å etablere kontakt med øvrig tjeneste og hjelpeapparat, og følger opp gjennom personenes saksforløp. Gjennom hjelpetelefonen veileder også ROSA ulike instanser som kommer målgruppen i møte både i offentlig, privat og ideell sektor. I forlengelsen av dette driver ROSA et omfattende informasjonsarbeid på oppdrag fra ulike aktører og gjennom to årlige seminarer.

Med dette er ROSA en av de aktørene med mest erfaring på menneskehandelfeltet i Norge. Gjennom arbeidet med bistand og veiledning har ROSA god innsikt i de utfordringer som til enhver tid gjør seg gjeldende, samt kunnskapsbehovet på feltet i Norge.

Den 15. november arrangerte ROSA en konferanse for å løfte og drøfte utfordringer i arbeidet mot menneskehandel i Norge, i tillegg til å tilrettelegge for deling av kunnskap og erfaringer.

I denne rapporten vil ROSA fremheve innsikter og kunnskap som ble delt på Menneskehandelkonferansen, og hvordan vi mener at vi kan jobbe videre med de utfordringene vi står overfor. Da målet med konferansen var å adressere de største utfordringene vi ser på feltet, har avdekking og straffeforfølgelse av utnyttelse i arbeid fått en sentral plass. Vi har på mange måter kommet lengre med hensyn til å adressere menneskehandel til prositusjon, men det betyr ikke at arbeidet her er uten

utfordringer. I rapporten kan dere blant annet lese om store utfordringer med hensyn til bistand og rettigheter for ofre.

Rapporten tar for seg følgende tema

- Forebygging og avdekking
- Etterforskning og påtale
- Bistand og rettigheter

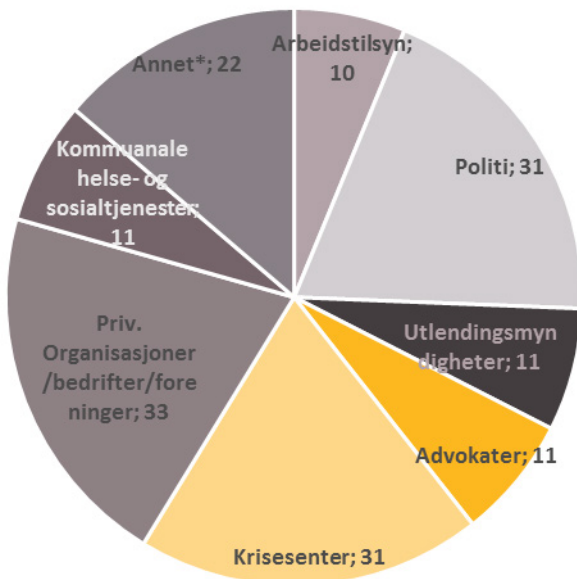
Disse ulike områdene henger uløselig sammen - uten innsats med hensyn til avdekking vil vi ikke ha saker å etterforske eller god nok informasjon til at det kan føres påtale. Videre så er den preventive effekten av at saker blir avdekket og irettført et sentralt virkemiddel i forebygging.

Vi håper med denne rapporten at vi klarer å løfte videre noe av kunnskapen og erfaringene fra konferansen slik at vi kan videre kan adressere disse utfordringene i praksis.

Beskrivelse og program

På Menneskehandelkonferansen 2018 ønsket ROSA å samle kunnskapen og engasjementet på feltet, og å dele erfaringer med alle som er tilknyttet feltet. Konferansen møtte stor interesse og det var deltakere fra et bredt spekter av organisasjoner og myndigheter (se diagram neste side). Cirka 170 deltakere gjestet konferansen, og nærmere 30 var invitert enten som innledere eller tilhørere.

Konferansen var todelt med felles samling før lunsj og tre ulikt tematiserte parallellsesjoner etter lunsj. Programmet i sin helhet kan leses på ROSAs nettsider, alle innledere er opplistet i det følgende.



*Annet inneholder instanser representert med under ti deltakere: herunder RVTS, ulike departementer og direktorat, Skatteetaten, kriminalomsorg, A-krimenheter og forskningsinstitusjoner.

Fellessesjon

Tina Davis
Spesialrådgiver Raftostiftelsen

Gunnar Thorenfeldt
Journalist, Dagbladet

Evelyn Chumbow
Survivor Activist, U.S. Advisory Council on human trafficking

Paul Gerrard
Policy og campaigns director i Co-op gruppen, Storbritannia

Parallelsessjoner

BISTAND TIL OFRE FOR MENNESKEHANDEL

Björg Norli
Leder Pro Sentret, Nasjonalt kompetansesenter på prostitusjonsfeltet og Oslo kommunes hjelpetilbud for personer med erfaring fra å selge eller bytte sex.

Kristin Berntsen
Teamleder Mottak, Oslo Krisesenter

Kamelia Dimitrova
General secretary National Commission for combating Trafficking in Humans, Bulgaria

Alberto Vitturi,
Sosialkonsulent, Nadheim Kirkens bymisjon

Olav Lægdene
Virksomhetsleder, Nadheim Kirkens bymisjon

Kristin Velure Strøm
Oslo Røde Kors, Rett til å bli sett

Anne Line Hogstad
Veileder for praksiskandidater, Comfort Hotel Børsparken

MENNESKEHANDEL I ARBEIDSLIVET

Dr. Tina Davis
Spesialrådgiver Raftostiftelsen

Brede Edvardsen
Forbundssekretær Norsk Arbeidsmandforbund

Jonas Bals
Rådgiver LO

Darryl Dixon
Director of strategy, Gangmasters and Labour abuse authority (GLAA)

POLITI- OG PÅTALEARBEID PÅ MENNESKEHANDELFELTET

Jan Austad
Fagdirektør, Justis- og beredskapsdepartementet

Ionut Calin Hategan,
politioverbetjent ved menneskehandelsavsnittet, Oslo politidistrikt

Cecilie Schløsser Møller
Statsadvokat, Oslo statsadvokatembeter

Dr. Venla Roth,
nasjonal rapportør på menneskehandelfeltet, ombudsmannen for antidiskriminering Finland

Daryl Dixon,
Director of Strategy, Gangmasters and Labour Abuse Authority, UK

1. Forebygging og avdekking

”Det må regnes som et minimumskrav at bedrifter sørger for å ikke tjene penger på utnyttelse av mennesker.”

-Paul Gerrard, Policy og campaigns director - Co-op group

Forekomst av menneskehandel i Norge kan ikke reduseres med strafferettslige virkemidler alene. Forebygging må skje gjennom strukturelle endringer som gjør det vanskeligere og mindre lukrativt for de kriminelle aktørene. En forutsetning er å sørge for at bakmenn opplever en økt risiko for å bli avslørt og straffeforfulgt.

Lukrative forretningsmodeller

Kriminelle aktører får stadig større innpass på det regulære markedet. Disse aktørene har forretningsmodeller som blant annet baserer seg på grov utnyttelse av arbeidskraft til det som i hovedsak er migranter under press. Aktørene går gjerne inn i arbeidsintensive næringer, der arbeidskraft er en stor del av investeringen i bedriften. Ved å spare penger på redusert lønn og unngå lovpålagte kostnader forbundet med arbeidstakere sikrer de stor inntjening.

Kriminelle aktører søker å unngå oppmerksomhet og kontroll ved å holde aktiviteten skjult for myndighetene. Noen unngår myndighetene ved å opptre helsvart, mens andre søker å redusere risikoen for å bli tatt gjennom å fremstå som lovlidige. De registrerer virksomheten, og rapporterer deler av bedriftens virksomhet og omsetning slik at de tilsynelatende følger formelle krav til drift. På denne måten får de tilgang til konkurransen om store oppdrag i både privat og offentlig sektor. Bruk av underleverandører i mange ledd fører

til dårligere oversikt over reelle arbeidstakere og drift, og muliggjør utnyttelse, samt pulverisering av ansvar. I noen tilfeller er det vanskelig å finne ut hvem som egentlig står bak en virksomhet, og sanksjonene etatene gir ved avdekking av forhold blir rettet mot virksomheten eller de ansatte, ikke bakmann. Personer uten lovlig opphold kan raskt bortvises eller utvises, men personene som står bak kriminaliteten forfølges ofte ikke. I en kartlegging¹ fremkommer det at manglende ressurser medfører at potensielle tvangsarbeidsaker oftest følges opp som bruk av ulovlig arbeidskraft, trusler eller lignende. Dette skyldes at straffeforfølgning av bakmenn er tid- og ressurskrevende, og at etatene styres av måltall som gjør det vanskelig å prioritere tidkrevende saker.

For de kriminelle er altså risikoen for straff lav og dermed akseptabel sett i forhold til den potensielt store gevinsten. For å hindre at kriminelle aktører får innpass spiller både bestillere og leverandører en nøkkelrolle. I en undersøkelse av holdninger til svart arbeid blant norske virksomheter svarer imidlertid 35% av spurte ledere at de aldri foretar undersøkelser av samarbeidspartnere og leverandører i Norge, med tanke på uetisk og ulovlig forretningsatferd. Samtidig ser vi stadig tilfeller av at sosial dumping og menneskehandel-lignende forhold blir avdekket blant underleverandører til anerkjente norske virksomheter, herunder ved offentlige innkjøp.²

1 NTAES 2017, s. 42

2 KRISINO 2015, referert i NTAES 2017 s35

Nye arenaer

Menneskehandel er en dynamisk form for kriminalitet. For å avdekke tilfeller må myndigheter og hjelpeapparat være i stand til å identifisere nye arenaer, og finne måter å tilnærme seg disse. Arbeidslivet kan sies å være en slik ny arena for avdekking av menneskehandel. Det er viktig at de tradisjonelle aktørene på menneskehandelfeltet samarbeider med aktører i arbeidslivet, slik som fagforeningene. Disse har etablert tilstedeværelse på arbeidsplassene og står allerede sentralt i ivaretagelse av arbeideres rettigheter – om enn ikke med et menneskehandelperspektiv.

Internett og ulike sosiale plattformer har fått en viktig rolle både i rekruttering, organisering og formidling av ulike tjenester på menneskehandelfeltet. På prostitusjonsfeltet ser vi at store deler av markedet har flyttet seg innendørs med formidling via ulike sosiale medier. Dette skaper færre treffpunkter der oppsøkende instanser kan få kontakt med mulige ofre for å tilby bistand, noe som tidligere har vært en viktig arena for å etablere kontakt mellom mulige ofre og et tilgjengelig hjelpeapparat. Flere organisasjoner jobber oppsøkende ved å kontakte nettprofiler og annonser. Det er viktig også myndigheter jobber med å utvikle gode strategier for å møte mulige ofre der de er, når dette er i endring.

Digitale plattformer står også sentralt ved nedlasting og deling av overgrepsmateriale som gir økt risiko for menneskehandel til seksuell utnyttelse av barn.

Sosial dumping eller menneskehandel?

Utnyttelse av arbeidstakere kan ha ulike alvorlighetsgrader. På feltet snakkes det ofte om utfordringer knyttet til en gråsoner mellom sosial dumping og tvangsarbeid, hvor det sistnevnte er å regne for kriminelt og det førstnevnte ikke nødvendigvis. Tilsvarende vil det sistnevnte gi de fornærmede tilgang på bistands- og beskyttelsestiltak som

antatte ofre for menneskehandel, men det førstnevnte ikke gir noen rettigheter overhodet. Dette oppleves i praksis som uforholdsmessig, særlig når det tidvis fremstår vilkårlig hva som blir undersøkt som mulig menneskehandel eller bare raskt «avfeid» som sosial dumping.

I det forebyggende arbeidet kan vi ikke skille mellom sosial dumping og tvangsarbeid. Bekjempelse av tvangsarbeid kan kun skje ved å ramme forholdene for utnyttelse generelt. Det er tvilsomt at det overhodet er mulig å sette et definitivt skille. Hvorvidt noe vil regnes som grov sosial dumping eller tvangsarbeid vil ofte bero på en kombinasjon av ulike omstendigheter (se for eksempel indikatorer i tabell under), denne kombinasjonen kan være ulik fra tilfelle til tilfelle.

Table 1: Selected labour exploitation indicators relevant to forced labour

Main category	Strong indicator	Medium indicator
Deceptive recruitment	Deceived about the nature of the job, location or employer	Deceived about conditions of work Deceived about content or legality of work contract Deceived about travel and recruitment conditions Deceived about wages/earnings
Coercive recruitment	Violence on victims	Confiscation of documents Withholding of money
Recruitment by abuse of vulnerability		Control of exploiters Economic reasons
Exploitative conditions of work	Excessive working days or hours	Bad living conditions Hazardous work Low or no salary No respect of labour laws or contract signed No social protection (contract, social insurance, etc.) Very bad working conditions Wage manipulation
Coercion	Debt bondage Isolation, confinement or surveillance	Threat to impose even worse working conditions Threats of violence against victim
Abuse of vulnerability		Dependency on exploiters Difficulty living in an unknown area Relationship with authorities/legal status

Source: ILO (2009)

Der sosial dumping blir avdekket bør det tilrettelegges for å utforske saker nærmere og se om det kan ligge ytterligere faktorer i grunn som peker mot grovere forhold.

Avdekking og identifisering

Det er mange grunner til at det er krevende å få ofre for menneskehandel til å identifisere seg selv som dette, eller å fortelle om det de har opplevd. Noen av disse grunnene beskrives i kapittelet om etterforskning og påtale. Det første møtet med et mulig offer for menneskehandel kan være avgjørende i så måte.

Å skape tillit samt ha kompetanse til å handle raskt og adekvat på en gitt situasjon er avgjørende for å identifisere forhold og å sikre samarbeid med de mulige fornærmede. Slik kompetanse finnes i for liten grad hos relevante instanser. I en tvangsarbeid-sak fra høyesterett (sak nr. 2017/318 - den såkalte Gartneri-saken) hadde det i forkant av anmeldelsen som ledet til domfunnet sted tilsyn ved både utlendingsmyndigheter og politi sammen med arbeidstilsyn uten at forholdet identifisert som menneskehandel eller anmeldt av myndighetene. Når forholdet først ble anmeldt var det fordi en av de fornærmede selv oppsøkte politiet etter råd fra en venn. Flere tilfeller ville antageligvis blitt avdekket dersom de som jobber operativt med tilsyn opp mot mulig arbeidslivskriminalitet hadde kompetanse om indikatorer og prosedyre for identifisering, samt tilstrekkelige virkemidler til å gripe i en aktuell situasjon.

De fornærmede er helt avgjørende for bevisførsel i menneskehandelsaker. Et sentralt virkemiddel i etablering av en tillitsrelasjon er å raskt få gjennomført en tolket samtale. Det er vanskelig å få en person til å fortelle om vanskelige opplevelser på et språk de ikke er fortrolige med.

Videre er det avgjørende at personer som har blitt utnyttet ikke blir utvist før det har blitt tilrettelagt for en gjennomgang av hva de har

opplevd. Rask utvisning/bortvisning svekker de utnyttede sin posisjon og gjør dem mer sårbare. De får bekreftet historien om at myndigheter kun er der for å ta dem, ikke å hjelpe dem. Vi risikerer videre å utvise personer som sitter på verdifull informasjon i jakten på de kriminelle aktørene.

Hvordan står vi sammen og driver arbeidet frem?

Arbeidslivskriminalitet og sosial dumping er et samfunnsproblem som berører ansvarsområdene til flere departement og underliggende etater. Denne kriminalitetens sammensatte karakter krever gode tverretatlige samarbeid. Fra 2015 har det vært avsatt midler til samlokaliserte tverretatlige enheter mot arbeidsmarkeds-kriminalitet(A-krimenheter). Ordningen har hatt positive men regionalt varierende resultater. Resultatkrav som vektlegger antallet kontroller bidrar til å dreie prioriteringer vekk fra ressurskrevende, større saker, alvorlig kriminalitet som menneskehandel, og oppfølging av bakmenn og organiserte nettverk.³ Videre kan ulike prioriteringer i den enkelte etat hindre oppfølging av avdekkede saker. Dette gjelder alle etatene, men særlig viktig er det at enhetene har tilgang til påtale og etterforskning hos politiet, som er de eneste med mandat til å reagere på de mest alvorlige forholdene. Manglende prioritering og kapasitet i politiet blir løftet som en utfordring.

I tillegg til å berøre ansvarsområdene til flere departementer og etater, er menneskehandelfeltet gjenstand for en stor innsats også fra frivillige og ideelle aktører. Ulike instansers institusjonelle tilhørighet kan påvirke og begrense deres perspektiv og handlingsrom. Det kan også oppleves

krevene med samarbeid mellom ulike administrative enheter og praksiser som er sentrale i innsatsen. Denne fragmentering synes å hemme den helhetlige utviklingen på feltet.

Videre oppleves mulige ofres rettssikkerhet å stå svakt i møte med rettsvesenet og det offentlige for øvrig. Ofre kan være prisgitt å komme i kontakt med riktig person eller en organisasjon som ROSA for å være sikret ivaretagelse av sine rettigheter. For å avhjelpe dette mener ROSA det er behov for en uavhengig autoritet som kan ivareta ofrenes rettssikkerhet samt bidra til en koordinert framdrift på feltet. En slik ordning finnes flere steder, og har blant annet vist positive resultater i Finland.

1.1 Forebyggende tiltak: nye strukturer og kompetanseheving

- 1.1.1 ROSA støtter representantforslag 41 S (2018–2019) om utredning av en lov som knesetter bedrifters ansvar for å forhindre moderne slaveri i sine leverandørkjeder. Det er viktig at utredningen konsentrerer seg rundt menneskehandel (moderne slaveri) konkret for at den skal gi relevant inn-sikt og bidra til en adekvat utformet lov.
- 1.1.2 Oslomodellen⁴ og liknende innkjøpsmodeller må legges til grunn i alle offentlige innkjøp. Det må også lages mekanismer som sikrer at krav blir etterfulgt.
- 1.1.3 Sosial dumping og menneskehandel må sikres prioritering i utforming av A-krimenhetenes felles målsetninger, gjennom tverretatlige måltall som fremmer kvalitet fremfor kvantitet. Videre må hver etat forpliktes til å følge opp saker som avdekkes i samarbeidet opp i egen linje.
- 1.1.4 Det må vurderes om organisering, mandat og kompetanse som ligger til det operative tilsynsarbeidet i relevante etater er

tilstrekkelig for å identifisere og håndtere tilfeller der det oppdages utnyttelse. Alle tilsynsetater må ha tilstrekkelig kompetanse og operativt mandat til å skape situasjoner og håndtere situasjoner der identifisering kan forekomme.

- 1.1.5 Det må etableres ordninger som sikrer at personer utsatt for sosial dumping får gjennomført samtaler der de får informasjon om sine rettigheter og det blir undersøkt om det foreligger indikatorer for menneskehandel. Slik samtale må skje med tolk og før vedtak om utvisning/bortvisning.

1.2 Kvalitetssikring og utvikling

- 1.2.1 Det bør opprettes et uavhengig ombud med mål om å styrke rettssikkerheten til ofre for menneskehandel samt etablere en overordnet funksjon for rådgivning av offentlige etater, og å fremme ønsket utvikling. En ombudsfunksjon foreslås også i representantforslaget 41 S (2018–2019).
- 1.2.2 Tolk eller personell med relevant språk-kompetanse må brukes fra tidlig tidspunkt i saker der det foreligger utnyttelse av arbeidere.
- 1.2.3 Politiet trenger økt kompetanse og ressurser for å øke satsingen på undersøkelse, avdekking og bevisinnhenting digitalt.
- 1.2.4 Det må tilrettelegges for økt samarbeid mellom aktører som jobber på menneskehandel feltet og aktører som jobber for et anstendig arbeidsliv, herunder relevante fagforeninger, arbeidstilsyn og Akrim-enheter.

4. Standardiserte avtalevilkår for kommunens innkjøp, som skal sikre og fremme et seriøst og anstendig arbeidsliv. Eksempel på krav: maks to underleverandører i kjede, krav om fagbrev, faste stillinger og språkkompetanse, samt økt transparens.

2. Etterforskning og påtale

Menneskehandel er en alvorlig form for kriminalitet som rammer hardt både på samfunns- og individnivå. Den begås ofte som et ledd i annen organisert kriminalitet. I perioden 2008–2017 har det falt 39 rettskraftige dommer om menneskehandel i Norge.⁵ I samme periode er det anmeldt 545 forhold.⁶ Dermed har bare syv prosent av anmeldelsene ført til at noen har blitt dømt. På bakgrunn av denne statistikken over anmeldelser og domfellelser kan vi konstatere at menneskehandelsaker i stor grad blir henlagt. Mangel på fornærmedes forklaring og tilstrekkelige bevis, herunder opplysninger om gjerningsperson, fremheves som en viktig grunn til at det ikke opprettes saker eller at saker henlegges.

Menneskehandel finner sted i det offentlige rom, i private hjem og på arbeidsplasser. Menneskehandel kombineres gjerne med og har grenser mot annen kriminell aktivitet som blant annet økonomisk kriminalitet, arbeidslivskriminalitet, sosial dumping og menneskesmugling. Menneskehandel kan således være krevende og komplekst å avdekke, etterforske og føre for retten.⁷

Vitnemål fra den fornærmede er avgjørende i menneskehandelsaker. Blant fornærmede i menneskehandelsaker er det høy forekomst av post-traumatisk stressyndrom, og andre helseskader. Mange har også et komplisert forhold til bakmannsapparatet - gjeld eller nære relasjoner til menneskehandlerne underbygger ofte kontrollsituasjonen. Manglende tillit til autoriteter og myndighetspersoner på grunn av negative erfaringer i andre land er også utbredt.

For at politiet skal kunne avdekke og etterforske en menneskehandelsak må de derfor evne å skape tillit og trygghet i møte med ofrene. For å oppnå slik tillit er det viktig at politiet har spesialisert kompetanse på menneskehandel og på hvordan en

best kan møte mulige ofre.

Saker som innbefatter mulig menneskehandel blir ofte nedsubsumert til straffebud med lavere øvre strafferamme fordi påtalemyndigheten vurderer at de ikke har tilstrekkelig bevis til å ta ut tiltale for menneskehandel. I praksis blir disse sakene ofte ført etter andre paragrafer enn menneskehandel, som for eksempel hallikvirksomhet eller annen arbeidsmarkedskriminalitet. Dette kan få alvorlige konsekvenser for de mulige fornærmede i sakene, som kan miste tilgang på bistands- og beskyttelses tiltak som antatte ofre for menneskehandel.

Bestemmelsene om menneskehandel, hvilke tilfeller de omfatter og de nedre grensene for menneskehandel kunne blitt tydeliggjort dersom de var gjenstand for økt prøving. Dette forutsetter antageligvis mer spesialisert tiltalekompetanse i saker som gjelder mulig menneskehandel.

2.1 Kompetent og verdig møte med ofre for menneskehandel

2.1.1 Politiet må ha kompetanse og ferdigheter til å møte mulige ofre for menneskehandel på en god måte. Dette innebærer en traume- og kultursensitiv tilnærming samt kompetanse om typiske utfordringer for fornærmede på menneskehandelfeltet.

2.2 Viktig å sikre økt straffeforfølgelse av menneskehandlere

2.2.1 Påtalemyndigheten må utfordre den nedre grensen for menneskehandel.

2.2.3 Tiltalekompetansen i menneskehandelsaker må utredes. Herunder muligheten for at den høyere påtalemyndigheten har tiltalekompetanse i alle saker om menneskehandel og ikke delegerer disse sakene nedover i påtalemyndigheten.

5 KOM(2017) s. 54

6 SSB 2008-2017

7 Kripas, s. 5

2.2.4 Politiet må prioritere, og ha ressurser til å bidra inn i tverretatlig samarbeid mot arbeidslivkriminalitet.

2.2.5 Politiet må tilføres ressurser for å sikre kunnskap og kompetanse om kriminalitet på nettet

3. Bistand og rettigheter

“Du må tenke på tiden etterpå. Hva skjer etter vi er “reddet”? Du hjelper oss å innse at vi er “ofre”, men hva skjer så?”

- Evelyn Chumbow, Survivor activist

Opholdstillatelser og utsendelser

Etter at forbudet mot menneskehandel kom inn i Straffeloven i 2003, har få saker endt med fellende dom. I dag er rett til langsiktig beskyttelse for ofre i praksis knyttet til at de vitner mot bakmenn i en rettsak. Dessverre er det slik at de færreste saker kommer for retten. Ettersom politiet henlegger de fleste saker knyttet til straffebestemmelsen får ofrene aldri mulighet til å vitne, og får dermed ikke muligheten til å oppfylle vilkårene for oppholdstillatelse tross egen vilje og innsats. Tilgangen til beskyttelse og bistand på sikt er avgjørende for hvorvidt ofre for menneskehandel klarer å bryte med bakmannsapparatet og eventuelt anmelde. Dette innebærer tilgang til permanent oppholdstillatelse i et land som er trygt.

Likevel er det slik at ofre for menneskehandel som blir identifisert i Norge i de fleste tilfeller blir sendt tilbake til enten hjemland eller første ankomstland i Europa etter endt refleksjonstid (jf. Dublinforordningen). ROSA er kritisk til at dublinforordningens regler blir gjort gjeldende overfor ofre for menneskehandel.⁸ Der det likevel vurderes at omstendighetene ikke tilsier at ofrene skal bli i Norge, tilsier hensynet til ofrenes sikkerhet en bedre tilrettelegging og samarbeid med mottakerland. Dette har vist seg krevende da myndighetene i

noen av disse landene har stort press på sine systemer og/eller begrensede ressurser til å ivareta sikkerhet og andre behov for bistand i målgruppen. Det er viktig at norske myndigheter etablerer kontakt med instanser i mottakerland for å tilrettelegge for kontinuitet i behandling og sikkerhet ved overføringen.

Tilgang til rettigheter

Ofre for menneskehandel har samme rett til bistand, støtte og helsehjelp uavhengig av utnyttelsesform. Det er grunn til å anta at ofre for menneskehandel utnyttet i arbeid og tjenester i mindre grad får utløst disse rettighetene. Flere blir utvist før en reell identifiseringsprosedyre er gjennomført.

Ofre for menneskehandel som er utnyttet til arbeid og tjenester kan på lik linje som personer utnyttet i prostitusjon ha opplevd vold og overgrep og andre traumatiserende opplevelser. Det er viktig at hjelpeinstanser tar utgangspunkt i dette i møte med ofre uavhengig av utnyttelsesform.

Helsehjelp

Utlendingsdirektoratet kan innvilge en refleksjonsperiode for antatte ofre for menneskehandel. Dette er en seks måneders oppholdstillatelse som blant annet innebærer rett til helsehjelp. Refleksjonsperioden er en midlertidig oppholdstillatelse. Personer fra land utenfor EU som ønsker å bli i Norge utover denne perioden vil som regel måtte

8 Les mer om dette i ROSA 2017 s. 49

søke asyl for å sikre et videre lovlig opphold. Denne overgangen til asylsporet medfører utfordringer.

Retten til å stå på fastlegeliste følger status på tildeling av identifikasjonsnummer som D-nummer eller fødselsnummer.⁹ I refleksjonsperioden blir en tildelt fødsels- og personnummer, mens asylsøkere får tildelt D-nummer. Personer som har vært på refleksjon, med fødsels- og personnummer, som søker asyl får likevel ikke et D-nummer fordi de allerede er registrert med fødsels- og personnummer. De får imidlertid ikke nyttiggjort seg dette da nummeret blir "deaktivert" når innehaverne etterhvert ikke lenger har en oppholdstillatelse som tilsier at en skal ha fødsels- og personnummer (slik som refleksjon). Dette får store konsekvenser for tilgang til helsehjelp for gruppen. Det er identifikasjonsnummeret som utløser disse rettighetene - men de står i praksis uten noen "aktive" identifikasjonsnummer.

Tilgangen til helsehjelp blir også avskåret i påvente av saksbehandling for tilkjenning av de ulike id-numrene, hvilket kan ta svært lang tid. Til sist er det også ROSAs erfaring at reflektanter får avslag på henvisning til psykisk helsehjelp hos distriktpspsykiatriske flere steder fordi de har en kort og tidsbegrenset oppholdstillatelse.

Utfordringer med helsehjelp vedvarer også etter at personer har fått opphold og skal bli bosatt i Norge. Mange ofre sliter med traumer og skader fra det de har opplevd og trenger særlig oppfølging over tid. Det er behov for mer kunnskap om helsebehovene i gruppen og gode prosedyrer for å ivareta dette under bosetting og videre oppfølging i Norge

Arbeidspraksis og kvalifiserende tiltak

Å delta i arbeidspraksisprogram gir en stabil og innholdsrik hverdag. Dette bidrar til prosessen med å bearbeide traumer, samt at det å mestre en arbeidshverdag styrker selvfølelsen. Kvalifiserende tiltak er på den ene siden viktig for å legge grunnlaget for en fremtid utenfor utnyttelse, og har samtidig en helsefremmende effekt i seg selv.

Asylsøkere har begrenset adgang til arbeidstillatelse. Etter søknad kan midlertidig arbeidstillatelse innvilges personer som har gjennomført asylintervju og som har gyldige id-papirer. Men mange ofre for menneskehandel blir fratatt sine ID-dokumenter av bakmannsapparat som en del av kontrollregimet de er underlagt, og har ikke disse i besittelse. Personer som ikke er på refleksjon eller som etter refleksjon må over i asylsporet vil derfor ikke ha mulighet til å ha praksis- eller arbeidsplasser. Dette er negativt for personenes rehabilitering og reetablering. Tilgang til betalt arbeid eller praksis er et viktig virkemiddel for å fremme rehabilitering og forhindre re-trafikkering.

3.1 Oppholdstillatelser

3.1.1 Grunnlaget for permanent oppholdstillatelse må utvides slik at ofre for menneskehandel sikres beskyttelse uavhengig av om politiet åpner straffesak mot bakmennene. Hvis det kan sannsynliggjøres at du er offer for menneskehandel må du få opphold i Norge.

- 3.1.2 Personer identifisert som ofre for menneskehandel må ikke sendes ut av landet uten at det foreligger en garanti for deres sikkerhet og ivaretagelse i mottakerland.

3.2 Tilgang til helsehjelp

- 3.2.2 Personer på refleksjon må få tildelt D-nummer i stedet for fødselsnummer slik at utfordringer ved overgang fra refleksjon til asylspor kan unngås.
- 3.2.3 Ofre for menneskehandel må gis rask tilgang til adekvat helsehjelp, herunder spesialisthelsetjenester.
- 3.2.4 Tilgangen og kvaliteten på helsehjelp til ofre for menneskehandel som har fått opphold må undersøkes og tilpasses i tråd med gruppens særlige behov.

3.3 Kvalifiserende tiltak

- 3.3.2 Krav til midlertidig arbeidstillatelse for asylsøkere må lempes slik at ofre for menneskehandel får tilgang til arbeidstillatelse også utenfor refleksjonsperioden.
- 3.3.3 Det må settes av mer midler til å utvikle kvalifiserende tiltak og tilrettelagte praksis-plasser.

Kilder

Helsedirektoratet (2019). Veileder for helsetjenestetilbudet til asylsøkere, flyktninger og familie gjenforente - Ofre for menneskehandel (2019). Hentet fra <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/seksjon?Tittel=ofre-for-menneskehandel-10722>

Joseph Rowntree foundation (2013). Detecting and tackling forced labour in Europe (2013). Hentet fra https://www.unive.it/pag/fileadmin/user_upload/dipartimenti/filosofia/doc/laboratori/laris/library/forced-labour-europe-full.pdf

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2018). Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2017). Hentet fra <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2017.pdf>

Kripos (2017). Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder (2017). Hentet fra https://www.politiet.no/globalassets/04-aktuelt-tall-og-fakta/menneskehandel/menneskehandel_rapport_2017.pdf

Nasjonalt tverretatlig analyse- og etterretnings-senter (NTAES) (2017). Arbeidslivskriminalitet i Norge: Situasjonsbeskrivelse (2017) Hentet fra <https://www.arbeidstilsynet.no/contentassets/f674ff98062c43759df34b157a5232f6/arbeidslivskriminalitet-i-norge.-situasjonsbeskrivelse-2017..pdf>

Norges Høyesterett (2017). HR-2017-1124-A (2017). Hentet fra <https://www.domstol.no/globalassets/upload/hret/avgjorelser/2017/avgjorelser-juni-2017/saknr-2017-318-anonymisert.pdf>

ROSA-prosjektet (2018). Årsrapport 2017 (2018) Hentet fra <http://rosa-help.no/rosa-page-wp/wp-content/uploads/2018/04/%C3%85rsrapport-ROSA-2017.pdf>

Statistisk sentralbyrå (SSB) (2019). Lovbrudd anmeldt etter type lovbrudd. Absolutte tall (2008-2017). Hentet fra <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda>

Storingsrepresentant Jette F. Christensen (2018-2019). Representantforslag fra stortingsrepresentant Jette F. Christensen om en lov mot moderne slaveri. Representantforslag 41 S (2018-2019). Hentet fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2018-2019/dok8-201819-041s.pdf>

Konferansen ble arrangert med støtte fra



FRITT ORD



U.S. Embassy in Norway



NORSK ARBEIDSMANDSFORBUND

Forbundet for
arbeidsfolk



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDPARTEMENTET



FAGFORBUNDET



Norsk
Tjenestemannslag

22 33 11 60
ROSA-help.no
ROSA@krisesenter.com