

# Menneskehandel – 2000-tallets slaveri

Sluttrapport fra Det parlamentariske østersjøsamarbeidets  
rapportører på menneskehandel

August 2013



Baltic Sea Parliamentary Conference  
The BSPC Rapporteurs on Trafficking  
in Human Beings  
US 2013:417

© Nordic Council of Ministers 2013

**Layout:** Erling Lynder

**Photos:** Jan Widberg

Baltic Sea Parliamentary Conference  
[www.bspc.net](http://www.bspc.net)

Jan Widberg  
Head of BSPC Secretariat  
[jw@norden.org](mailto:jw@norden.org)

BSPC Secretariat  
c/o Nordic Council  
Ved Stranden 18  
DK-1061 Copenhagen K.  
Phone (+45) 33 96 04 00  
[www.norden.org](http://www.norden.org).

*The Baltic Sea Parliamentary Conference* (BSPC) was established in 1991 as a forum for political dialogue between parliamentarians from the Baltic Sea Region. BSPC gathers parliamentarians from 11 national parliaments, 11 regional parliaments and 5 parliamentary organizations around the Baltic Sea. The BSPC thus constitutes a unique parliamentary bridge between all the EU- and non-EU countries of the Baltic Sea Region.

BSPC aims at raising awareness and opinion on issues of current political interest and relevance for the Baltic Sea Region. It promotes and drives various initiatives and efforts to support a sustainable environmental, social and economic development of the Baltic Sea Region. It strives at enhancing the visibility of the Baltic Sea Region and its issues in a wider European context.

The Baltic Sea Parliamentary Conference is the annual general assembly in the Baltic Sea Region for broad political debate on Baltic Sea issues. The Conference resolutions are political tools which enables the BSPC to launch and sustain political initiatives, and to approach the governments and regional organizations on issues of common interest.

The BSPC has a number of working bodies at its disposal, which serve as resources for driving and implementing BSPC priorities and objectives. A Standing Committee is responsible for the follow-up of BSPC resolutions, for identifying and addressing issues within the BSPC field of responsibility, and for preparing the annual Conferences.

The BSPC Working Groups are political vehicles with the overall objective of elaborating joint political positions and recommendations on issues of common interest in the Baltic Sea Region. BSPC external interfaces include parliamentary, governmental, sub-regional and other organizations in the Baltic Sea Region and the Northern Dimension area, among them CBSS, HELCOM, the Baltic Sea Labour Forum (BSLF) the Northern Dimension Partnership in Public Health and Social Well-being (NDPHS), the Baltic Sea States Sub-regional Cooperation (BSSSC) and the Baltic Development Forum.

# Menneskehandel – 2000-tallets slaveri

## Sluttrapport fra Det parlamentariske østersjø-samarbeidets rapportører på menneskehandel

*Johan Linander og André Oktay Dahl*

### Bakgrunn

I 2010 etablerte Det parlamentariske østersjø-samarbeidet (Baltic Sea Parliamentary Conference – BSPC) en arbeidsgruppe om sivil sikkerhet. Arbeidsgruppen skulle spesielt fokusere på menneskehandel (på engelsk: Trafficking in Human Beings – forkortet THB). Gruppen avga sin sluttrapport til den 20. Østersjøkonferansen i Helsingfors i 2011.<sup>1</sup>

For å følge opp arbeidsgruppens arbeid og de rekommandasjonene mot menneskehandel som ble vedtatt under konferansen i Helsingfors utnevnte BSPC to rapportører: Johan Linander, riksdagsmann og nestleder av den svenske riksdagens justisutskott og André Oktay Dahl, stortingsrepresentant og nestleder i Stortingets justiskomité.

Linander og Dahl hadde begge fungert som nestledere i arbeidsgruppen mot menneskehandel.

### Mandat

En BSPC rapportørs oppgave er å følge utviklingen innen et spesielt fagområde (som regel innen et område hvor BSPC har hatt en arbeidsgruppe), å sørge for informasjon og oppdateringer på utviklingen, å følge opp implementeringen av de rekommandasjoner BSPC har vedtatt på området, å identifisere problemstillinger for mulig politisk aktivitet og, når nødvendig, representere BSPC i ulike aktiviteter på området.

I utgangspunktet er rapportørene invitert til å legge frem en rapport på den årlige østersjøkonferansen. I tillegg kan rapportørene velge å avgi skriftelige rapporter. BSPCs Standing Committee<sup>2</sup> kan på sin side be rapportørene komme med statusoppdateringer. På samme måte kan rapportørene selv be om å få møte i Standing

<sup>1</sup> Se <http://www.bspc.net/page/show/216>

<sup>2</sup> Se <http://www.bspc.net/page/show/24>

Committee for å diskutere deres arbeid og koordinere politiske standpunkt.

### Gjennomførte aktiviteter

- Brev til alle østersjøstatenes ministre med ansvar for bekjempelse av menneskehandel med spørsmål.
- Møte i Stockholm 25. mai 2012 med den svenske koordinatoren for bekjempelse av menneskehandel, politiinspektør Kajsa Wahlberg. Møte med Østersjørådets (CBSS) Task Force against Trafficking in Human Beings
- Johan Linander deltok på Parliamentarians Against Human Trafficking seminar *Data Collection on Victims of THB* 13.-14. September 2012 i Portugals nasjonalforsamling i Lisboa
- Johan Linander deltok på Østersjørådets (CBSS) seminar *Children Trafficked for Exploitation in Begging and in Criminality* i Vilnius 29.-30. november 2012.
- Rapportørene møtte Nederlands nasjonale rapportør på menneskehandel, Corinne Dettmeijer-Vermueulen i Haag 10 desember 2012
- Rapportørene deltok på Parliamentarians Against Human Trafficking seminar *Regional Co-operation of the Police in Anti-Trafficking Work* 13 mars i Sveriges riksdag, Stockholm.
- Rapportørene møtte Finlands minoritetsombudsmann og nasjonal rapportør på menneskehandel, Eva Biaudet i Helsingfors 6. mai 2013.

Rapportørene la frem sin Mid-term Report til den 21. Østersjøkonferansen i St. Petersburg 26.-28. august 2012.<sup>3</sup>

## 1. Sammendrag

Til tross for at de fleste land har iverksatt tiltak mot menneskehandel som for eksempel nasjonale handlingsplaner og ny lovgivning, har forekomsten av menneskehandel eller slaveri ikke minsket.<sup>4</sup>

Antallet domfellelser mot menneskehandlere er fremdeles få. Flere og flere ulike former for menneskehandel kommer for en dag: menneskehandel for tvangsarbeid, menneskehandel for tyveri og annen kriminell virksomhet (der ofrene blir tvunget til å begå kriminalitet), menneskehandel for tigging, menneskehandel for identitetstyveri, menneskehandel for tvangsekteskap, menneskehandel med barn og til og med handel med menneskelige organer.

<sup>3</sup> Se <http://www.bspc.net/file/show/607>

<sup>4</sup> Se [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-322\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-322_en.htm)



Vårt hovedintrykk er at kampen mot menneskehandel langt fra er over. Vi trenger hardere og smartere tiltak for å bekjempe menneskehandel.

## 2. Rekommandasjoner

BSPCs arbeidsgruppe om Menneskehandel kom med en rekke anbefalinger eller rekommandasjoner i sin sluttrapport.<sup>5</sup> Implementering av disse vil kunne bidra betydelig i kampen mot menneskehandel. Vi vil på det sterkeste anbefale alle lands regjeringer å systematisk følge opp disse rekommandasjonene.

I tillegg ønsker vi som rapportører å legge til 10 egne rekommandasjoner. Disse er basert på den informasjonen og de dialogene vi har hatt gjennom vårt rapportørarbeid. Vi mener at de 10 rekommandasjonene bør implementeres i alle statene i østersjøområdet i den grad det ikke allerede er gjort.

### Samordne innsatsen mot menneskehandel

1. Alle land trenger en uavhengig rapportør på menneskehandel
2. Alle land må ha en nasjonal handlingsplan mot menneskehandel

5 Se <http://www.bspc.net/file/show/516>

Alle land trenger en bedre koordinert innsats mot menneskehandel. Ofte er det mange ulike organer og myndigheter som jobber mot forskjellige former for menneskehandel. Uten god koordinering kan dette være ineffektivt og i noen tilfelle til og med kontra-produktivt. Menneskehandlerne kan faktisk utnytte manglende koordinering for å unngå å bli avslørt.

Regjeringene må samordne sin politikk mot alle former for menneskehandel slik at de ulike myndighetsorganene vet hvordan de skal jobbe, og hvordan de skal samordne seg med andre aktører, herunder ikke-statlige organisasjoner (NGO'er). Det må være klare kommunikasjonslinjer og et system for å rapportere menneskehandelsaker. Her er en nasjonal handlingsplan et nøkkelement.

For å sikre en god koordinering av arbeidet mot menneskehandel over tid anbefaler vi at man etablerer en ordning med en uavhengig nasjonal rapportør for menneskehandel. Med «uavhengig» mener vi at den nasjonale rapportøren er plassert utenfor politiet og er uavhengig av regjeringen.

Hvis den nasjonale rapportøren er en del av politiet vil dette kunne gjøre offer for menneskehandel motvillige til å ta kontakt. Samtidig vil det av naturlige grunner være vanskelig for rapportøren å kritisere politiets arbeid.

Den nasjonale rapportøren må heller ikke være underlagt eller kontrollert av regjeringen. Rapportøren må være uavhengig for å fritt kunne granske regjeringen og andre myndighetenes arbeid mot menneskehandel. Rapportøren skal regelmessig avgi sine rapporter til parlamentet.

Nasjonale rapportører og deres ansatte må drive sin virksomhet med størst mulig grad av åpenhet og gjennomsiktighet. Den nasjonale rapportøren kan være organisert som en selvstendig institusjon (det nederlandske eksemplet) eller som en del av en eksisterende institusjon (det finske eksemplet). Mandatet må ikke begrense seg til menneskehandel, men også omfatte andre former for utnyttelse som kan være relatert til menneskehandel.

En nasjonal rapportørs oppgave er å samle og analysere data om menneskehandel. Videre skal rapportøren spre kunnskap til myndigheter som er involvert i kampen mot menneskehandel, som politi, påtalemyndighet og domstoler. Rapportøren har også et ansvar for å informere publikum og bidra til å øke bevisstheten om menneskehandel i samfunnet generelt.



Nasjonal rapportører må ha anledning til å granske enkeltsaker og få innsyn i menneskehandelsaker under etterforskning.

Den nasjonale rapportøren skal etablere en enkelt tilgjengelig kommunikasjonskanal hvor publikum kan gi tips og varsle om mulige menneskehandelsaker. Ved å gi mulighet for å kontakte en uavhengig og nøytral rapportør i stedet for politiet kan man bidra til at terskelen for å melde om mulig menneskehandel senkes. Selve etterforskningen av mulige menneskehandelsaker er politiets ansvar.

Den nasjonale rapportøren må sikres tilstrekkelig med ressurser og medarbeidere for å kunne utføre sitt oppdrag på en tilfredsstillende måte.

### **Tiltak for å forebygge menneskehandel**

3. Stoppe etterspørsel
4. Sosialt ansvar for potensielle ofre

Alle land må ha en lovgivning som forbyr all former for bevisst utnyttelse av offer for menneskehandel. Samtidig tror vi at i noen - og kanskje de fleste - tilfellene er folk ikke klar over at de faktisk utnytter ofre for menneskehandel. Det er derfor viktig å bevisstgjøre allmennheten om eksistensen av menneskehandel.

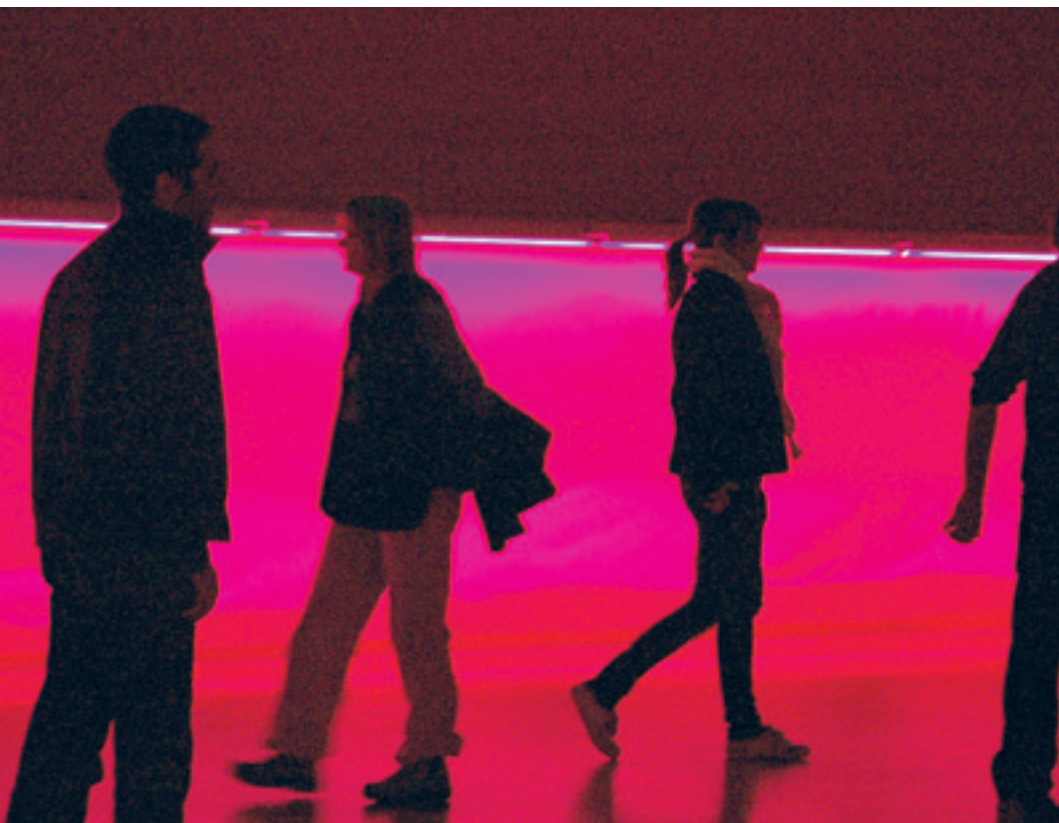
Alle land har ansvar for å beskytte sine borgere mot utnyttelse og slaveri. Vi må stille enda hardere krav til at alle land bekjemper diskriminering mot rom og andre utsatte grupper. De fleste ofre som lures eller tvinges inn i menneskehandel tilhører allerede utsatte grupper i sine hjemland.

### **Bekjempe menneskehandlerne**

5. Effektiv bekjempning av menneskehandel med nasjonale spesialenheter både hos politi og påtalemyndighet.
6. Lovgivning som rammer alle former for menneskehandel og kriminaliserer alle delaktige i menneskehandel.

Det er viktig med kunnskap og bevissthet om menneskehandel hos lokale kriminalitetsforebyggende myndigheter. Enhver polititjenestemann eller kvinne må ha tilstrekkelig utdanning og bevissthet om menneskehandel for å kunne være i stand til å kunne mistenke eller påvise menneskehandel i følgende situasjoner: tvangsarbeid, barn som stjeler under oppsikt av voksne, organisert tigging osv.

Senere, når sakene skal etterforskes, er de ofte for komplekse og omfattende til at lokalt politi kan ha tilstrekkelig kunnskap og res-



surser til å prioritere etterforskningen. Derfor trenger hvert land en nasjonal spesialenhet mot menneskehandel både hos politi og påtalemyndighet. Disse spesialenhetene skal ha bred kompetanse. For eksempel trenger man økonomer og revisorer for å følge og beslaglegge utbytte, sosialarbeidere for å hjelpe barn som er ofre, spesialister på forhør av barn, dataekspertene for å avsløre menneskehandel på internett osv. Med andre ord, tverrfaglige etterforskningsgrupper.

Det er også viktig at hvert land har en effektiv lovgivning som rammer alle former for menneskehandel og kriminaliserer alle delaktige. Mange land begynte med en lovgivning rettet mot menneskehandel for seksuell utnyttelse, men det er viktig å ha en lovgivning som også rammer alle former for menneskehandel. Lovgivningen må også inneholde avskrekkende minimumsstraffer.

Lovgivningen må revideres jevnlig. For ofte viser det seg at selv om man har lovgivning på plass fører det ikke til fellende dommer.



## Hjelp og assistanse til alle ofre for menneskehandel

7. Minst 30 dagers betingelsesløs refleksjonsperiode for alle ofre for menneskehandel
8. Samarbeid med hjemlandets sosiale myndigheter før hjemreise

Støtte til ofre for menneskehandel skal være helt uavhengig av rettsprosessen. Ofre skal ha rett til relevant støtte selv om de ikke våger å politianmelde, vitne eller medvirke i rettsprosessen mot menneskehandlerne. Forbrytelsesoffer-perspektivet må opprettholdes uavhengig av rettsvesenets tiltak.

Alle offer for menneskehandel skal ha rett til en 30-dagers betingelsesløs refleksjonsperiode, selv om de ikke ønsker å politianmelde forholdet. Denne perioden skal ikke bare være en venteperiode, men skal fylles med innhold i form av helsepleie, behandling og støtte for å kunne gå videre i livet.

Landet hvor offeret oppholder seg er ansvarlig for hvilken situasjon offeret blir sendt tilbake til. Kontakt må opprettes til hjemlandets sosiale myndigheter før hjemsendelse.

I saker der det kan foreligge en trussel mot offeret, for eksempel hvis offeret har vitnet mot menneskehandlerne, skal det finnes et tilbud om vitnebeskyttelse i hjemlandet. I de mest alvorlige tilfellene må det være mulighet for å gi offeret en ny identitet.

Hvis offerets sikkerhet ikke kan garanteres, eller om offeret motsetter seg hjemsendelse grunnet frykt om å bli menneskehandlet igjen (re-trafikkert), skal det gis tilbud om permanent oppholdstillatelse.

## Forbedret internasjonalt samarbeid

9. Øke mulighetene for felles internasjonale etterforskninger
10. Organisert samarbeid mellom landenes nasjonale spesialenheter, og mellom landenes nasjonale rapportører på menneskehandel.

Nesten all menneskehandel er grenseoverskridende kriminalitet. Offer og menneskehandlere kommer ofte fra ett land mens selve utnyttelsen og slaveriet finner sted i et annet land. Det betyr at også etterforskningen må være internasjonal. I EU er det mulighet for å opprette såkalte Joint Investigative Teams (JIT). Dette verktøyet må også gjøres tilgjengelig for land utenfor EU.

Internasjonale etterforskninger av menneskehandelsaker, ikke minst de som involverer utstrakt telefonavlytting, krever ofte store

ressurser og er kostbare. Dette kan innebære at land med knappe ressurser ser seg tvunget til å trekke seg fra deltakelse i etterforskningen. For å avhjelpe dette burde det etableres en form for felles finansieringsmekanisme.

For å sikre et sømløst internasjonalt samarbeid i grensekryssende etterforskninger av menneskehandelsaker må medlemmene av de ulike nasjonale spesialenhetene møtes regelmessig. For eksempel kunne økonomene og revisorene møtes for å dele informasjon for å kunne følge pengestrømmer og utbytte fra menneskehandel.

De nasjonale rapportørene må ha et internasjonalt nettverk og møtes jevnlig for å utveksle informasjon og erfaringer.

Menneskehandel er en transnasjonal forbrytelse og nasjonale grenser må ikke utgjøre et hjelpemiddel for menneskehandlerne slik at de kan undra seg straffeforfølgelse.

### *3. Sluttord*

Hvert parlament har ansvar for å gjennomføre rekommandasjonene. Som lovgivere har vi et overgripende ansvar for situasjonen i våre land. Ingen kan lenger lukke øynene for at det foregår slaveri i alle våre land. Mennesker som er ufrie og er tvunget til å selge sex, begå kriminalitet, tigge eller på annen måte selges til andre mennesker.

Som lovgivere har vi også et ansvar for å revidere lovgivningen. Intet offer for menneskehandel hjelpes av lover som ikke fungerer i virkeligheten. Som lovgivere skal vi også overvåke regjeringenes arbeid mot menneskehandel. Er det ikke tilstrekkelig bra må vi agere.

Menneskehandel er 2000-tallets slaveri. Vi kan ikke akseptere at denne avskyelige kriminaliteten foregår midt i blant oss.



Baltic Sea Parliamentary Conference Secretariat  
[www.bspc.net](http://www.bspc.net)

c/o Nordic Council  
Ved Stranden 18  
DK-1061 Copenhagen K.  
Phone (+45) 33 96 04 00  
[www.norden.org](http://www.norden.org).

US 2013:417