

# RETNINGSLINJER FOR KOMMUNER

STYRKING AV LOKALE TILTAK MOT MENNESKEHANDEL



# Takk til

Østersjørådet(The Council of the Baltic Sea States-CBSS) og innenriksdepartementet i Latvia ønsker å uttrykke sin takknemlighet til prosjektets partnere: den frivillige organisasjonen "Living for tomorrow" i Estland, foreningen av lokale myndigheter i Litauen, Justis- og beredskapsdepartementet i Norge, innenriksdepartementet i Polen, og Länsstyrelsen i Stockholms län i Sverige.

En spesiell takk går til landenes team og deres ledere som er involvert i implementeringen av STRQM-prosjektet og til medlemmene i CBSS Task Force against Trafficking in Human Beings (CBSS TF-THB\*/CBSS' innsatsgruppe mot menneskehandel) for deres engasjerte arbeid med avslutning av retningslinjene:

Sofie Andersen\* (Danmark), Leemet Paulson\* Sirle Blumberg (Estland), Jari Kähkönen\* & Anniina Jokinen (Finland), Nicole Zündorf-Hinte\* & Jürgen Thomas \* & Philipp Schwertmann (Tyskland), Lāsma Stabiņa\* (Latvia), Reda Sirgedienė\* & Aleksandras Tiaškevičius (Litauen), Jan Austad\* (Norge), Aneta Suda\* & Ewa Nowacka\* (Polen), Nikolay Kalashnikov\* & Natalia Zaibert (Russland) og Karin Bengtson\* & Endrit Mujaj (Sverige).

Retningslinjene har blitt laget med støtte fra CBSS Project Facility Fund (CBSS' prosjektfasilitetsfond), Det svenske institutt og innenriksdepartementet til Republikken Latvia.

## Retningslinjer for kommuner

### Styrking av lokale tiltak mot menneskehandel

#### Skrevet av:

Anniina Jokinen, Liliana Sorrentino, Stana Buchowska, Vineta Polatside

#### Redigert av:

Jan Austad

© ØSTERSJØRÅDET, DESEMBER 2015

© INNENRIKSDEPARTEMENTET TIL REPUBLIKKEN LATVIA, DESEMBER 2015

# Innholdsfortegnelse

Innledning	4
Kapittel 1. Viktige prinsipper og standarder	9
Kapittel 2. Definere menneskehandel	11
Kapittel 3. Kartlegging av den lokale situasjonen	15
Kapittel 4. Identifikasjon av menneskehandel	26
Kapittel 5. Bistand til ofrene for menneskehandel	39
Kapittel 6. Forebygging av menneskehandel på lokalt nivå	51
Oppsummering av de viktigste handlingspunktene for kommuner	58
Referanser	60

# Innledning

Menneskehandel er et sammensatt fenomen og er ofte styrt eller påvirket av sosiale, økonomiske, kulturelle og andre faktorer. Fattigdom, undertrykkelse, mangel på sosiale eller økonomiske muligheter og farene fra konflikt eller ustabilitet forårsaker at et økende antall folkegrupper ønsker å flytte for å oppnå bedre vilkår og muligheter. Statene i Østersjøområdet er alle berørt av menneskehandel i en eller annen form. Hvert år er kvinner, menn, jenter og gutter ofre for utnyttelse, gjennom eller fra regionen. Videre er regionen gjenstand for stadige endringer i mønstrene for menneskehandel og former for overgrep.

Mennesker er ofre for seksuell utnyttelse, men også for tvangsarbeid. Et økende antall tilfeller av utnyttelse av arbeidskraft har blitt oppdaget i regionen. Det gjelder hovedsaklig i sektorer som landbruk, bærplukking, arbeid i restaurant, i byggebransjen samt rengjøring. Folk blir i tillegg utnyttet som hushjelper, tvunget til tigging og kriminell aktivitet eller til fjerning av organer og til andre formål, for eksempel identitets- og trygdebedrageri.

De sammensatte sider ved menneskehandel og dets ulike former påvirker vår forståelse og bevissthet om fenomenet og hvordan vi identifiserer og bistår ofre, og på forebygging av menneskehandel. Målet for disse retningslinjene er å kaste lys over de viktigste spørsmålene som lokale aktører bør vurdere i forbindelse med å takle menneskehandel. Den lokale reaksjonen på menneskehandel bør tilpasses den spesielle situasjonen, trender og risikogrupper som er identifisert av lokale aktører.

## Bakgrunn – STROM-prosjektet

Retningslinjene springer ut av prosjektet “STROM - Strengthening the Role of Municipalities in the Work against Trafficking in Human Beings in the Baltic Sea Region”. STROM-prosjektet er gjennomført i et samarbeid mellom innenriksdepartementet i Latvia og Østersjørådets arbeidsgruppe mot menneskehandel i nært samarbeid med den frivillige organisasjonen “Living for Tomorrow” i Estland, foreningen av lokale myndigheter i Litauen, Justis- og beredskapsdepartementet i Norge, innenriksdepartementet i Polen, og Länsstyrelsen i Stockholms län i Sverige.

For å vurdere den nåværende rollen og ansvaret til kommunene i kjeden som hjelper ofre for alle former for menneskehandel samt utvikle effektiv politikk mot menneskehandel på lokalt nivå, ble en grunnundersøkelse gjort i Østersjøområdet.

Regionale eksperter fra kommuner i Danmark, Estland, Finland, Tyskland, Latvia, Litauen, Norge, Polen, Russland og Sverige møttes i Riga for å dele og analysere lokale mekanismer på plass for å håndtere saker med menneskehandel. Det ble utviklet spesifikke retningslinjer for kommunene basert på hovedfunnene, konklusjonene og effektene på arbeidet som er gjennomført i STROM-prosjektet.

## Hvorfor trenger vi retningslinjer?

Både internasjonalt og i Østersjøområdet har mye av arbeidet som er gjort i forhold til menneskehandel vært knyttet til strafferett, inkludert innføring av ny lovgivning, økt politiinnsats og opplæring i å håndheve loven. Det er i tillegg gjort arbeid for å støtte frivillige organisasjoner som tilbyr tjenester til ofre og for å bedre samarbeidet mellom organisasjoner og myndighetene. Mens noen av disse aktivitetene kan sees som forebyggende i sin antatte avskrekkende effekt, har det vært mye mindre fokus på lokale tilnærminger for å redusere mulighetene til menneskehandlerne til å utnytte folk, identifisere risikogrupper, kartlegge omfanget av problemet på lokalt nivå og hjelpe ofre for menneskehandel.<sup>1</sup>

Menneskehandel har svært spesifikke konsekvenser for lokalsamfunn, byer og kommuner.<sup>2</sup> Rekruttering og utnyttelse skjer i lokale gater og nabolag. Kvinner og menn blir seksuelt utnyttet på gaten eller i lokale barer, bedrifter og hoteller. Ofre for utnyttelse av arbeidskraft kan være hushjelper i private hjem, rengjøringspersonale i offentlige kontorer, skoler og butikker, lokale restauranter, gatekjøkken, landbruket, bensinstasjoner eller byggeplasser.<sup>3</sup>

Menneskehandel kan forekomme overalt, og selv om det er mer synlig i store byer, skjer det også i mindre byer i Østersjøområdet. Det er ofte de lokale myndigheter som først kommer i kontakt med både ofre og menneskehandlere. Men de lokale aktørene har i de fleste tilfeller ikke en fremtredende plass i de nasjonale og regionale strategiene mot menneskehandel. Også kapasitet, kunnskap og ressurser til lokale aktører i håndteringen av menneskehandel varierer sterkt i Østersjøområdet. Lokale aktører har mange hjelpemidler til disposisjon som er velegnet med tanke på lokale forhold men disse blir ikke utnyttet fullt ut.

Alle foreslåtte tiltak kan og bør variere med lokale forhold. Store byer som er reisemål i populære land har større kapasitet og ressurser enn små opprinnelsesland med høye nivåer av arbeidsløshet og fattigdom når det gjelder respons på menneskehandel og evne til å bistå personer som er berørt av denne type kriminalitet.

Innenfor de baltiske land er det store forskjeller når det gjelder organiseringen av offentlige tjenester. Derfor bør retningslinjene forstås på en slik måte at de tar hensyn til lokale systemer med deres styrke og svakheter.

Retningslinjene er basert på erfaring og har fokus på de viktigste, kritiske spørsmålene, vurderinger og studier i STROM-prosjektet. Spørsmål og saker knyttet til menneskehandel er komplekse og inkluderer mange dimensjoner. Derfor er det som spesielt gjelder menneskehandel med barn ikke inkludert i retningslinjene.<sup>4</sup> Retningslinjene bygger så langt det lar seg gjøre på bruken av eksisterende strukturer.

## Formålet med retningslinjene

Det overordnede målet for retningslinjene er å utstyre lokale aktører med kunnskapen og de riktige verktøyene for å styrke sin rolle i kampen mot menneskehandel, og å øke effektiviteten i arbeidet med å identifisere ofre og å gi fullgod assistanse og beskyttelse.

De spesifikke målene for retningslinjene er å:

- fremme ofrenes rettigheter
- øke bevisstheten om menneskehandel blant lokale aktører
- fremheve noen av de lovende fremgangsmåter som har blitt utviklet i regionen og andre områder hvor lokale myndigheter spiller en fremtredende rolle i å bekjempe menneskehandel og å beskytte ofre
- involvere lokale aktører i kampen mot menneskehandel ved å påpeke felles utfordringer og å foreslå tiltak for å forbedre innsatsen mot menneskehandel

## Målgruppen for retningslinjene

Målgruppen for retningslinjene vil være alle aktører på lokalt nivå. Retningslinjene vil kanskje være mest relevante for eksperter og utøvere som arbeider i store og mellomstore byer og kommuner der det er en viss kunnskap om menneskehandel.

- Ordførere, politikere og beslutningstakere i kommuneadministrasjonen
- Ansatte i sosial- og helsevesenet
- Ansatte i politiet og kontrollatater (arbeidstilsynet, skattevesenet, redningstjenesten osv)
- Representanter for frivillige organisasjoner.

## Kommunenes rolle

Hovedoppgaven for kommunene i bekjempelsen av menneskehandel er:

- Å kartlegge situasjonen når det gjelder menneskehandel, slik at man får god kunnskap om problemene på lokalt plan og å lage en analyse av situasjonen for å kunne gripe inn.
- Å utpeke personer spesielt utsatt for menneskehandel og å iverksette tiltak for å forhindre utnyttelse av mennesker og menneskehandel. Nærheten til lokale aktører innen menneskehandel og til steder hvor utnyttelsen foregår, gir en større mulighet til å gjenkjenne tegn på menneskehandel og å kunne identifisere ofre.
- Lokale myndigheter kan spille en sentral rolle i å avdekke både ofrenes umiddelbare og langsiktige behov. Dette inkluderer relevante tjenester og å hjelpe ofre til å gjenvinne eget liv og bli uavhengige.
- Lokale myndigheter kan være de første som oppdager situasjoner med utnyttelse av mennesker og kan bistå politiet med å avdekke kriminelle nettverk.
- Å arbeide mot alle aspekter av menneskehandel i et tverretattlig samarbeid .
- Å sikre at ansatte som er involvert i identifikasjon og bistand til ofre er klar over sine respektive roller og ansvar og at de benytter etablerte strukturer for samarbeid.
- Å øke bevisstheten om menneskehandel ved å tilby adekvat opplæring til lokale aktører og ved å gjennomføre kampanjer for bevisstgjøring av almenheten og sårbare grupper.
- Å innarbeide aktiviteter mot menneskehandel som en del av et utvidet arbeid med strategier mot kriminalitet innen byen/kommunen.
- Å etablere og styrke samarbeid og partnerskap med lokale aktører, myndigheter, det sivile samfunn, private bedrifter, fagforeninger og organisasjoner innen privat sektor for slik å sette fokus på bekjempelsen av menneskehandel.

## Struktur på retningslinjene

---

**Første kapittel** av retningslinjene illustrerer hovedprinsippene og standarder som gjelder i utformingen av alle retningslinjer og tiltak som skal takle menneskehandel på lokalt plan.

**Kapittel 2** beskriver hva menneskehandel er, hva den gjør med mennesker og hvordan den er regulert. I tillegg gis konkrete eksempler på ulike former for menneskehandel for å belyse alle former for menneskehandel som man kan finne i Østersjøområdet.

**Kapittel 3** fokuserer på å kartlegge den lokale situasjonen og belyser forskjellige spørsmål som kommunene skal ta hensyn til for å identifisere lokale sårbare grupper og risikofylte steder. Det er svært viktig å kjenne den lokale konteksten for å ta de neste trinnene for å identifisere ofre, gi bistand og hindre menneskehandel.

**Kapittel 4** beskriver hvordan man identifiserer ofre og gjenkjenner indikatorer på menneskehandel. En rekke lokale aktører kan identifisere ofre når de får tilgang til og opplæring i å bruke indikatorer for menneskehandel. Det er viktig for lokale aktører å reagere umiddelbart og rapportere mistanker videre til aktuelle aktører for å sikre riktig støtte og bistand til ofre for menneskehandel og riktig etterforskning av påståtte lovbrytere.

**Kapittel 5** skisserer de viktigste spørsmålene angående assistanse til ofre. Kapittelet belyser viktigheten av å sørge for at støtte som tilbys møter de individuelle behovene til ofrene og at det som tilbys er uten forbehold, uavhengig av ofrenes vilje til samarbeide med myndighetene.

I **kapittel 6** presenteres en rekke tiltak som kommunene kan gjøre for å forebygge menneskehandel. Mange av tiltakene kan integreres i eksisterende handlingsplaner og strategier innen kommunenes ansvarsområder. De foreslåtte tiltakene er ment å stimulere til en aktiv tilnærming til utfordringene.

Den **siste delen** oppsummerer de viktigste handlingspunktene for kommuner.

# 1. Viktige prinsipper og standarder

---

Det internasjonale rammeverket om menneskehandel er omfattende. Det er tre grunnleggende dokumenter som er særlig relevante i Østersjøområdet, nemlig FNs menneskehandelprotokoll<sup>5</sup>, Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel<sup>6</sup> og EUs anti-menneskehandeldirektiv<sup>7</sup>. Ut fra dokumentene kan vi trekke fire hovedpunkter som bør være styrende for arbeidet mot menneskehandel i Østersjøområdet.

## En menneskerettighetsbasert tilnærming

En menneskerettighetsbasert tilnærming må gjennomsyre alle tiltak mot menneskehandel i kommunene. Menneskehandel utgjør grove brudd på menneskerettigheter og er et lovbrudd mot verdighet og integriteten til ofrene. Å bruke en menneskerettighets basert tilnærming betyr at rettighetene til ofrene skal stå i sentrum for alle tiltak.

## Ubetinget og rettighetsbasert bistand for ofre for menneskehandel

Bistand til ofre bør være rettighetsbasert og ubetinget, dvs. tilgang til støtte, beskyttelse og hjelp bør ikke avhenge av ofrenes vilje eller evne til å samarbeide med politiet. Prinsippet om ubetinget bistand er eksplisitt stadfestet i Europarådets konvensjon.

## Forebygging basert på kunnskap

Retningslinjer, programmer eller andre tiltak for å forebygge menneskehandel bør være basert på kunnskap om fenomenet. Forebyggende innsats må bygge på en kartlegging. Forebyggende politikk på lokalt plan må ta hensyn til forhold som skaper en etterspørsel som leder til utnyttelse og menneskehandel.

## Tverrfaglig samarbeid

For å effektivt forhindre menneskehandel, beskytte ofre og straffe gjerningspersonene, er det viktig med tverrfaglig samarbeid på områder som menneskerettigheter, migrasjon, kjønn, likestilling, ikke-diskriminering, arbeidskraft, helse, utdanning, sosial inkludering og sikkerhet. Dette krever at ulike sektorer i offentlig administrasjon - på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå arbeider systematisk sammen med sivilt samfunn, samt fagforeninger og bedrifter, for å etablere effektive måter for å samarbeide og koordinere sine handlinger i forebygging av menneskehandel og beskyttelse av ofrenes rettigheter<sup>9</sup>. Tverrfaglig samarbeid bør også utvikles mellom offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner i opprinnelses-, transitt- og destinasjonsland.

# 2. Definere menneskehandel

Menneskehandel er en alvorlig forbrytelse og et grovt brudd på menneskerettighetene til en person. Effektive tiltak for å forebygge og bekjempe dette globale problemet krever en omfattende internasjonal tilnærming i opprinnelses-, transitt- og destinasjonsland. Alle medlemsland innen Østersjøområdet har sluttet seg til FNs såkalte «Palermo-protokoll», som gir en anerkjent definisjon på menneskehandel.

*“Menneskehandel” skal bety rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å 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.*

I følge FNs Palermo-protokoll består menneskehandel av tre elementer: Loven, midler og formålet.

## HANDLING

• Rekruttere transport/overføring og opphold eller mottak av personer.

## MIDLER

- Trusler eller bruk av vold eller andre former for tvang
- Bortføring
- Bedrageri
- Forledelse
- Misbruk av makt overfor sårbare mennesker
- Betalinger og fordeler

## FORMÅL

Utnyttelse inkluderer:

- Seksuell utnyttelse
- Tvangsarbeid
- Slaveri og lignende praksis
- Fjerning av organer
- Andre former for utnyttelse

Menneskehandel er en type kriminalitet med en omfattende, kompleks og mangesidig definisjon, spesielt der hvor utnyttelsen kan ha flere former slik som seksuell utnyttelse, tvangsarbeid og fjerning av organer. Også tvungen tiggings og kriminalitet forekommer. Samtykke fra offeret for tiltenkt utnyttelse anses irrelevant når noen av nevnte midler er brukt (Art 3b).

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel fra 2005 fremhever videre prinsippet om at menneskehandel utgjør brudd på menneskerettighetene og er et lovbrudd mot verdigheten og integriteten til en person. Det er et juridisk bindende instrument som har som mål å hindre menneskehandel, beskytte dens ofre og straffeforfølge menneskehandlerne. Europarådets konvensjon er underskrevet og ratifisert av alle CBSS medlemsstater unntatt Russland.

Til slutt ble EC-direktivet på EU-plan 2011/36/EU om å forebygge og bekjempe handel med mennesker og beskytte ofre vedtatt i 2011. Direktivet har som mål å forbedre beskyttelsen av ofre for menneskehandel og å forbedre forebygging ved å styrke rettsforfølgelse av gjerningspersonene som driver med menneskehandel. Direktivet gjelder alle EU-medlemsstater i Østersjøområdet unntatt Danmark.

## Tilfeller av menneskehandel i Østersjøområdet

Her presenteres enkelte eksempler på menneskehandel fra regionen som skisserer ulike former for utnyttelse av ofre.

### Tvangsarbeid

I 2008-2010 ble 26 menn fra Kirgisistan rekruttert til å arbeide på et skogsanlegg i en liten by i Nord-Finland. Rekruttering ble gjort av en formann som arbeidet på anlegget som opprinnelig selv var fra Kirgisistan. Han innkvarterte mennene i kjelleren i huset sitt og på anlegget under dårlige forhold. Mennene arbeidet lange dager uten ferier eller å få betalt for obligatorisk overtid, og de ble rådet av formannen til ikke å gå rundt i byen eller ha kontakt med de lokale finnene. Han samlet også inn mennenes bankkort og koder og trakk mesteparten av lønnen fra deres bankkonto, totalt bortimot 240 000 euro. Ofrene satt igjen med rundt 300-800 euro pr. mnd., deler av dette sendte de hjem til familien. Formannen beslagla også passene deres og stoppet dem fra å forlate landet. Videre brukte han trusler og vold for å kontrollere mennene og for å være sikker på at de ikke fortalte noen om deres situasjon. De finske skogeierne nektet for at de kjente til hva som hadde foregått og tok avstand fra handlingene til formannen. Mannen ble dømt for menneskehandel, overgrep og grovt underslag i den første rettsinstans. Dommen ble senere bekreftet av lagmannsretten som dømte ham til fengsel i 3,5 år og til å betale hundretusener av euro i erstatning til ofrene.

### Fingert ekteskap

En 36 år gammel latvisk kvinne ble lovet en jobb i Storbritannia for å passe barna til latviske familier. Da hun kom til Storbritannia ble passet hennes tatt, og hun ble giftet bort til en pakistansk mann. Kvinnen ble deretter utnyttet og holdt fanget i mer enn ett år i Manchester og Birmingham av mannen og hans medarbeidere. I ett hus ble hun plassert i et lite soverom på loftet, mens mannen og resten av familien bodde nede. I et annet hus var det metallstenger foran vinduene, og hun hadde ikke lov til å gå ut alene. Offerets lidelser tok ikke slutt før hun klarte å ringe sin mor, som så informerte Interpol. Gjerningspersonene ble funnet skyldig i menneskehandel av domstolen i Storbritannia.

### Seksuell utnyttelse

Kvinner og jenter fra Hviterussland ble rekruttert med løfte om en god jobb med bra betaling i Polen. Da kvinnene kom til Polen ble passene deres konfiskert, og de ble tvunget til prostitusjon. Ofrene ble nektet å gå ut og trusler om vold ble brukt som tvang. Ofrene ble fortalt at de måtte arbeide for å betale tilbake pengene som gjerningspersonen hadde betalt for dem, og en del av inntektene deres ble samlet inn regelmessig. Den polske domstolen fant ut at de tre hviterussiske gjerningspersonene (to menn og en kvinne) utnyttet de økonomiske vanskelighetene og problemene til ofrene. De løy til dem om jobben som ble tilbudt i Polen og utnyttet dem til tvungen prostitusjon. De tre tiltalte ble funnet skyldige i menneskehandel og andre lovbrudd og ble dømt til fengsel i tre til fire og et halvt år.

### Tvungen tigging

I juli 2012 merket en rumensktalende sosialarbeider som drev med oppsøkende virksomhet i Oslo at en rumensk kvinne som tigget på gata sammen med fire andre personer virket redd og nervøs. Etter å ha snakket med kvinnen, skjønner sosialarbeideren at en menneskehandler kontrollerer gruppen. De ble lovet sikre boliger, og alle ofrene ble innvilget en refleksjonsperiode. Politiet startet etterforskning og identifiserte to mistenkte – menn fra Romania og Kosovo. De mistenkte hadde rekruttert fire menn og en kvinne i Romania og lovet dem arbeid i Norge. Alle fem samtykket i å dra til Norge med minibuss, uten at det ble avtalt betaling for reise. Ofrenes ID-kort ble tatt fra dem under reisen. I Norge sa de to mistenkte at ofrene skulle få tilbake ID-kortene når de hadde betalt totalt €1000. De ble tvunget til å stjele bensin og tigge. Da de nektet å stjele mer, slo en av de mistenkte et av ofrene, og alle mottok drapstrusler. Oslo tingrett dømte de to mennene for menneskehandel i januar 2015.

### Tvunget til kriminalitet

I 2009 rekrutterte to rumenske menn to 16 år gamle gutter til å dra sammen med dem til Sverige, hvor det skulle være enkelt for dem å få jobber. Guttenes foreldre ble enige om å sende dem til Sverige. Guttene fløy fra Romania via London til Stockholm. Ved ankomsten ble guttene tvunget til å stjele. Etter noen hendelser der guttene ble arrestert for butikktveri startet politiet etterforskning om menneskehandel. Retten kom i første omgang frem til at de to mennene ikke skulle bli dømt for menneskehandel. Guttene var aldri truet eller låst inne, de hadde tilgang til telefon, og de ga aldri uttrykk for at de trengte hjelp fra sine familier eller politiet. Men lagmannsretten fant nok bevis for menneskehandel og dømte mennene til ett år i fengsel og til å betale 60 000 SEK i erstatning til guttene. Domstolen fastslo at mennene hadde avgjørende innflytelse på guttene. Guttene snakket bare rumensk og var i et fremmed land sammen med to eldre menn. De to ofrene hadde ikke penger og var totalt avhengig av de eldre mennene for støtte og for å finne seg jobb. Det faktum at guttene kan ha avtalt å stjele fra første stund, ble funnet irrelevant.

## 3. Kartlegging av den lokale menneskehandel situasjonen

Menneskehandel er et globalt fenomen, men opptrer lokalt. Alle lokalsamfunn har et ansvar for å håndtere utnyttning.<sup>9</sup> Utgangspunktet for å håndtere menneskehandel på lokalt nivå bør være basert på analyse av den lokale situasjonen. Lokale myndigheter bør anskaffe egen kunnskap om trender for menneskehandel og utnyttelse i deres kommuner (f.eks. utstrekning, karakter, mønstre, risikoer, årsaker til kriminaliteten). Denne kartleggingen og vurderingen av situasjonen bør gi grunnlag for å utforme lokale tiltak inkludert spesifikke tiltak og/eller integrering av dem i eksisterende politiske virkemidler, programmer og tjenester.<sup>10</sup> Denne prosessen har blitt nevnt som gjennomføring av en lokal sikkerhetsrevisjon om menneskehandel.<sup>11</sup> I følgende avsnitt vil det bli referert til som kartlegging av den lokale (menneskehandel) situasjonen i området.



Kartleggingen er ment å være en tverrfaglig og inkluderende prosess. Når man gjennomfører prosessen bør kommuner involvere både tjenester i egen administrasjon, som sosial-, helse-, bolig-, utdannings-, arbeidsetat, samt barnevernsavdelinger men også nå ut til andre aktuelle offentlige institusjoner som politi, påtalemyndigheter, rettsvesen, sysselsettings- og migrasjonstjenester. I tillegg er frivillige organisasjoner sentrale samarbeidspartnere i denne kartleggingsfasen, spesielt de som arbeider med migranternes rettigheter og vold mot kvinner, trossamfunn, fagforeninger og organisasjoner for innvandrere og etniske eller andre minoriteter. I kartleggingsfasen kan kommuner også rådføre seg med relevante aktører i privat sektor, sånn som rekrutterings- og sysselsettingsbyråer, arbeidsgiverforeninger innen bransjene hotell, rengjøring, bygg og anlegg eller restaurant.<sup>12</sup> Begrunnelsen for å velge ulike interessenter er å involvere alle aktørene som kommer over, eller kan potensielt komme over utnyttede personer og ofre for menneskehandel, og som kan bidra med sin kunnskap om lokalsamfunnet og områder hvor kommuner utformer og implementerer tiltak for å håndtere menneskehandel.

I kartlegging av situasjonen bør lokale myndigheter se etter informasjon om menneskehandel som er tilgjengelig på nasjonalt nivå og kombinere det med informasjon fra kommunen relatert til kriminalitet, data fra sosiale tjenester på utsatte befolkningsgrupper, data fra politiet og frivillige organisasjoner angående ofre for menneskehandel. Nedenfor er det sett med tabeller som gir veiledning om spørsmål man bør vurdere og aktører som må involveres når kartleggingen gjøres, spesielt med hensyn til:

- identifikasjon av personer som er i risikogruppen for å bli utsatt for menneskehandel for seksuell utnyttelse, tvunget arbeid, tvunget tigging og kriminalitet;
- steder der potensielle ofre kan befinne seg;
- menneskehandlere, mellommenn og brukere.

I forbindelse med identifikasjon av risikogrupeer for menneskehandel for seksuell utnyttelse, er det viktig å vurdere hva som er kjent om prostitusjon og personer engasjert i prostitusjon på lokalt nivå, lokale trender, relevante steder både utendørs og innendørs og utsatte grupper. Kartleggingen bør også undersøke hvilke organisasjoner som jobber på feltet og gi støtte og tjenester til kvinner og menn involvert i prostitusjon. Det er også sannsynlig at disse organisasjonene har svært presis og spesifikk kunnskap i forhold til menneskehandel. Mange ulike lokale aktører har relevant informasjon, men er ikke alltid i stand til å gjenkjenne menneskehandelssituasjoner. Med god opplæring kan de hjelpe til med å identifisere og støtte potensielle ofre for menneskehandel. Disse aktørene inkluderer leverandører av sosial- og helsetjenester, offertjenester, samt privatpersoner og nabolagsorganisasjoner.

**Tabell 1.** Befolkninger i risikogrupper - menneskehandel for seksuell utnyttelse

Kilde: Tilpasset fra Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), 32-34.

Spørsmål som skal vurderes på lokalt nivå (hovedsakelig i destinasjonslandene)	Nøkkelaktører som kan identifisere personer i risikogrupper og kan møte ofre for menneskehandel
<p><i>Kvinner og menn involvert i prostitusjon</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange kvinner/menn er kjent for å være i prostitusjon i ditt område?</li> <li>• Hva er den demografiske profilen til disse kvinnene/mennene?</li> <li>• Hvor kommer de fra?</li> <li>• Hvor stor andel av kvinner/menn har en hallik?</li> <li>• Hvilken andel kan være ofre for menneskehandel?</li> <li>• Er det et økende antall innvandrerkvinner som arbeider i barer eller i serviceyrker?</li> <li>• Hva er kjennetegnene til utenlandske kvinner/menn som er involvert i prostitusjon og hvem er deres kunder?</li> <li>• Øker tallene?</li> <li>• I hvilke områder av byen bor disse kvinnene/mennene?</li> <li>• I hvilke områder tilbys og leveres disse tjenestene?</li> <li>• Hvilke politiske virkemidler og tjenester finnes for å støtte kvinnene og mennene som er involvert i prostitusjon?</li> </ul> <p><i>Innvandrere (inkludert EU-borgere), papirløse migranter, asylsøkere, flyktninger og utenlandske studenter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange utenlandske studenter, nyankomne innvandrere, flyktninger og kvinnelige migranter bor i ditt område?</li> <li>• Hvor kommer de fra?</li> <li>• Hvordan er deres omgivelser og behov (bolig, inntekt, språk, arbeid og opplæring)?</li> <li>• Hva er risikoen for seksuell utnyttelse?</li> <li>• Hvilke retningslinjer og/eller tjenester finnes for å støtte dem?</li> <li>• Hvilke mangler er det i bistanden deres og hva kan man gjøre for å rette det opp?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivillige organisasjoner og tjenesteleverandører</li> <li>• Sosial- og helsetjenester</li> <li>• Bistand til offer</li> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Beskyttelse</li> <li>• Støttegrupper for migranter/flyktninger</li> <li>• Tjenester til migranter</li> <li>• Lokalt nabolag</li> <li>• Kjøpere av sex</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Når det gjelder tvangsarbeid, tvungen tigging og tvungen kriminalitet, må lokale aktører vurdere en rekke spørsmål om lokal migrasjonsflyt og ekskluderings- og marginaliserings situasjoner som utgangspunkt for kartleggingen. Det er viktig å forstå i hvilke sektorer arbeidsinnvandrere er ansatt, hva er deres ansettelsesbetingelser, hva slags tjenester de bruker, om og hvilke lokale aktører som tilbyr støttetjenester. Kartleggingen bør gjøres på en slik måte at en er spesielt oppmerksom på en uvanlig situasjon, spesielt hvis den ikke er dokumentert, som utgjør en større risiko for utnyttelse; asylsøkere, flyktninger og selv utenlandske studenter kan være i sårbare posisjoner og være i fare for å bli utnyttet. I den grad det er mulig bør dataene deles etter kjønn, alder og etnisk bakgrunn. En rekke lokale aktører kan identifisere potensielle ofre for menneskehandel av arbeidskraft, inkludert forskjellige inspeksjonsmyndigheter, fagforeninger, tjenesteleverandører for migranter såvel som privatpersoner og forbrukere (se tabellen nedenfor).

**Tabell 2.** Befolkninger i risikogrupper - menneskehandel av arbeidskraft

Spørsmål som skal vurderes på lokalt nivå (hovedsakelig i destinasjonslandene)	Nøkkeltører som kan identifisere personer som er i risikogrupper
<p><i>Arbeidsinnvandrere (inkludert EU-borgere), papirløse migranter, asylsøkere, flyktninger og utenlandske studenter</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange arbeidsmigranter, utenlandske studenter og udokumenterte migranter bor i ditt område?</li> <li>• Hvilke bransjer jobber de i?</li> <li>• Hvor bor de og hvordan ankommer de til jobben?</li> <li>• Er det noen identifiserte trender i forhold til nykommere i kommunen?</li> <li>• Hva er bakgrunnen og den demografiske profilen til denne befolkningen?</li> <li>• Hvordan er arbeidsforhold og lønn for disse?</li> <li>• Kjenner de sine rettigheter og får de støtte og bistand?</li> <li>• Hvilken bistand og politikk er nødvendig for å gi dem mere beskyttelse mot utnyttelse?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeidskontrollører</li> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Inspektører for helse/brann/skatt</li> <li>• Fagforeninger</li> <li>• Sosiale tjenester</li> <li>• Medisinsk personell</li> <li>• Offentlige innkjøpere</li> <li>• Frivillige organisasjoner</li> <li>• Bistand til offer</li> <li>• Støttegrupper for migranter/flyktninger</li> <li>• Organisasjoner i migrantsamfunn</li> <li>• Rekrutteringsbyråer</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Kilde:  
Tilpasset fra Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), 34-35.

## Tabell 3.

Risikogrupper - Tvungen tigging og kriminalitet

Spørsmål som skal vurderes på lokalt nivå (hovedsakelig i destinasjonslandene)	Nøkkeltører som kan identifisere personer som er i risikogrupper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det folk som tigger i ditt område? Hva er bakgrunnen deres?</li> <li>• Er tiggingen organisert og hvordan? Er det noen som bringer dem dit og kommer det noen for å hente dem? Hvor mye tid bruker de på tigging? Er det noen holder øye med/kontrollerer dem?</li> <li>• Gjør de andre ting i tillegg til å tigge?</li> <li>• Hvor og hvordan bor tiggerne. Har de noen tilgjengelige støttetjenester?</li> <li>• Finnes det indikasjoner på tvungen kriminalitet i området ditt, f.eks. butikkyveri eller tyveri av mobiltelefon gjort av risikoutsatte personer?</li> <li>• Jobber disse personene og flytter de rundt grupper over et større område? Hva er bakgrunnen deres?</li> <li>• Er det rapporter fra andre kommuner i området med lignende situasjoner med organisert tigging eller tvungen kriminalitet?</li> <li>• Er personene som er involvert arrestert før for lignende forbrytelser?</li> <li>• Er gjenstandene som er stjålet annerledes enn man skulle forvente f.eks. at kvinner/jenter stjeler barberhøvler for menn?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Sosiale tjenester</li> <li>• Medisinsk personell</li> <li>• Frivillige organisasjoner</li> <li>• Bistand til offer</li> <li>• Støttegrupper for migranter/flyktninger</li> <li>• Organisasjoner i migrantsamfunn</li> <li>• Kirke eller trosbaserte organisasjoner</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Kilde:  
Tilpasset fra Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), 34-35.

I hjemlandet, bør kartlegging sikte på å identifisere relevante grupper som står i fare for å bli rekruttert og utsatt for menneskehandel lokalt. Det er også viktig å kartlegge nøkkelaktører som arbeider med og støtter disse gruppene.

**Tabell 4.** Hjemland – personer i risikogrupper – menneskehandel for seksuell utnyttelse og tvangsarbeid

Personer i risikogrupper – menneskehandel til seksuell utnyttelse og utnyttelse av arbeidskraft (hovedsakelig i hjemland).	Nøkkelaktører som kan identifisere personer som er i risikogrupper
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unge mennesker som bor i offentlige omsorgsinstitusjoner</li> <li>• Mennesker som bor i områder med en sviktende økonomisk situasjon, spesielt arbeidsledige og personer som har problemer med lån og kreditt</li> <li>• Kvinner/menn i prostitusjon</li> <li>• Enslige mødre med dårlig økonomi</li> <li>• Personer med rusavhengighet</li> <li>• Personer som er fysisk eller psykisk funksjonshemmede</li> <li>• Minoritetsgrupper med lave eller ingen ferdigheter om det nasjonale språk</li> <li>• Ofre for vold</li> <li>• Hjemløse</li> <li>• Diskriminerte og marginaliserte grupper</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frivillige organisasjoner og tjenesteleverandører</li> <li>• Sosial- og helsetjenester</li> <li>• Offentlige omsorgsinstitusjoner</li> <li>• Lærere</li> <li>• Medisinsk personell</li> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Biblioteker</li> <li>• Beskyttelse</li> <li>• Arbeidsledighetskontor</li> <li>• Kirker</li> <li>• Bedrifter som tilbyr eiendoms- og vedlikeholdstjenester</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Etter å ha identifisert de spesielt utsatte risikogruppene, bør kartleggingen fokusere på forskning på lokale, sosiale og økonomiske trender i befolkningen. Den neste tabellen viser noen av spørsmålene som skal vurderes.

**Tabell 5.** Hjemland: Spørsmål som skal vurderes på lokalt nivå:

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor mange mennesker lever under fattigdomsgrensen i ditt område?</li> <li>• Hvor mange arbeidsledige mennesker bor det i ditt område?</li> <li>• Finnes det hjelpetjenester tilgjengelig for mennesker i nød i ditt område?</li> <li>• Hvor mange mennesker får sosiale ytelser og andre typer bistand i ditt område?</li> <li>• Er det kvinner/menn som er engasjert i prostitusjon i ditt område eller i større byer i nærheten?</li> <li>• Er det kvinner/menn som er/har vært involvert i prostitusjon i utlandet?</li> <li>• I hvilke områder bor de fattigste gruppene i befolkningen?</li> <li>• Hva er omstendighetene og behovene til mennesker som lever i områder med dårlig økonomisk situasjon?</li> <li>• Hvor mange behandles jevnlig for rusavhengighet?</li> <li>• Hvordan lever de?</li> <li>• Hvor mange tilfeller av vold rapporteres i området ditt per år?</li> <li>• Hva er kjennetegnene til ofre utsatt for fysisk eller psykisk vold?</li> <li>• Mottar de sosiale tjenester og hjelp?</li> <li>• Hvor mange mennesker reiser årlig utenlands for å søke arbeid?</li> <li>• Hva er kjennetegnene til disse menneskene?</li> <li>• Hvordan finner de arbeid utenlands?</li> <li>• Hvordan er arbeidsforhold og lønn for disse i utlandet?</li> <li>• Hvilke bransjer jobber de i?</li> </ul>
---

En annen viktig komponent i kartleggingen er identifikasjonen av steder hvor sårbare grupper eller ofre for menneskehandel kan oppstå, og steder hvor det er sannsynlig at det kan forekomme utnyttelse og menneskehandel. Denne informasjonen kan være avgjørende for å informere om forebyggende tiltak slik som å bevisstgjøre. Tabellen nedenfor inneholder en liste over mulige steder å vurdere i kartleggingen.

## Tabell 6.

### Steder som vurderes som relevante

(for kartlegging og målrettede forebyggings tiltak sånn som bevisstgjøring)

Knutepunkter for transport: Flyplasser, togstasjoner, ferge terminaler og havner, buss- og metrostasjoner og andre steder hvor migranter kan være uformelt rekruttert	Biblioteker eller andre slike steder med gratis wi-fi og gratis tilgang til datamaskin
Som er kjent for gateprostitusjon, salg av narkotika, kopivarer og sigaretter eller tiggging	Klinikker og sykehus, inkludert klinikker som tilbyr tjenester til migranter uten dokumentasjon og akuttmottak på sykehus
Kjøpesentre, offentlige parker eller andre steder hvor unge mennesker, migranter og andre potensielt relevante grupper samles	Områder med etniske butikker, markeder, etniske restauranter, internettkafeer, steder med tjenester innen overføring av penger hvor migranter kan tenkes å tilbringe tid
Hospitser for hjemløse eller dagsentre rettet mot sårbare grupper som gatebarn, narkomane, arbeidsledige personer eller tidligere innsatte	Utdanningsinstitusjoner, spesielt yrkesfaglige skoler og skoler for barn med funksjonshemninger
Sentre som tilbyr tjenester til innvandrere, inkludert informasjonssentre, kultursentrene, språkskoler	Sosialtjenestesenre
Store byggeplasser der arbeidsinnvandrere er ansatt	Asylmottak Konsulater og ambassader
Store landbruk/gårder/områder/områder hvor arbeidsinnvandrere er ansatt	Syssetingstjenester og rekrutterings- og jobbyråer

Kommunene kan spille en aktiv rolle også i forebygging av menneskehandel gjennom innsamling av informasjon og data om gjerningspersonene på lokalt nivå. Denne informasjonen kan utgjøre en nyttig etterretningskilde for å bistå etterforskningen og straffeforfølgningen av menneskehandlere og utnyttede og bør derfor deles på riktig måte med relevante politi- og påtalemyndigheter. Menneskehandlerne opererer på lokalt nivå, på forskjellige steder og i forskjellige sammenhenger, ved å rekruttere, transportere og utnytte ofre. De sees ofte på som en del av svært organiserte og mektige kriminelle nettverk som opererer over flere land og regioner, og driver raskt og strømlinjeformet. Men menneskehandlere kan ofte operere enkeltvis eller i små grupper, som utnytter personlige

forhold og noen ganger familieforhold. Det er ulike måter enkeltpersoner kan være involvert i menneskehandelprosessen på. Begrepet «menneskehandlere» kan brukes om de som rekrutterer, transporterer, de som kontroller ofrene, de som overfører og/eller skjuler personen, de som er involvert i relaterte forbrytelser og de som enten direkte eller indirekte tjener på menneskehandel, tilhørende handlinger og relaterte lovbrudd.

På europeisk nivå kommer menneskehandlerne fra ulike land og har forskjellig etnisk bakgrunn; men de fleste har statsborgerskap i EU-land. De fleste gjerningspersonene har sterke forbindelser til offerets hjemland, og har en tendens til å rekruttere og utnytte ofre med samme nasjonalitet. Flertallet av menneskehandlerne er menn, men antallet kvinner involvert er økende. Noen ganger er koblingen mellom offer og lovbrøyer sløret fordi tidligere ofre i mange tilfeller blir menneskehandlere når de blir tvunget til å rekruttere andre eller tilbys en avveksling fra den direkte utnyttelsen ved å bli flyttet opp i hierarkiet til menneskehandelnettverket<sup>13</sup>.

## Tabell 7.

### Innsamling av informasjon om gjerningspersoner

Spørsmål som må vurderes på lokalt nivå	Nøkkelaktører som kan identifisere personer som er i risikogrupper
<p><i>Menneskehandlere, mellommenn, brukere – seksuell utnyttelse</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva er kjent om menneskehandlere i ditt område?</li> <li>• Hvilke bransjer i ditt område kan bruke eller muliggjøre seksuell utnyttelse?</li> <li>• Hvor er de?</li> <li>• Er det noen tredjepartsselskaper som rekrutterer arbeidere i ditt område?</li> <li>• Hvem er mellommennene/bakmennene bak seksuell utnyttelse?</li> <li>• Hvor mange sexkjøpere er det i ditt område?</li> <li>• Hvor stort er problemet?</li> <li>• Hvilke tjenester eller programmer finnes som er rettet mot etterspørselssiden av seksuell utnyttelse?</li> <li>• Hva er bakgrunnen og den demografiske profilen til denne befolkningen?</li> <li>• Hvilke tjenester og politiske virkemidler er nødvendig for å redusere etterspørselen?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Sosial- og helsetjenester</li> <li>• Frivillige organisasjoner</li> <li>• Bistand til offer</li> <li>• Støttegrupper for migranter/flyktninger</li> <li>• Taxisjåfører</li> <li>• Hotellansatte</li> <li>• Lokale borettslag</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Spørsmål som må vurderes på lokalt nivå	Nøkkelaktører som kan identifisere personer som er i risikogrupper
<p><i>Menneskehandlere, mellommenn, brukere – menneskehandel av arbeidskraft, tvungen tigging og kriminalitet</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva er kjent om folk som utnytter arbeidskraft i din by eller ditt område?</li> <li>• Har du noen informasjon om tvungen tigging og tvunget kriminalitet?</li> <li>• Hvem organiserer eller tjener på disse aktivitetene?</li> <li>• Opplever andre kommuner de samme utfordringene?</li> <li>• Er det mekanismer for utveksling av informasjon mellom kommuner i ditt land?</li> <li>• Hvilke bransjer kan bruke eller muliggjøre utnyttelse av arbeidskraft?</li> <li>• Hvem er mellommenn/bakmenn av arbeidskraftutnyttelse, tigging eller tvungen kriminalitet?</li> <li>• Hvilke tjenester eller programmer finnes som er rettet mot etterspørselssiden av arbeidskraftutnyttelse?</li> <li>• Er det noen etiske retningslinjer for bedrifter?</li> <li>• Overvåker lokale selskaper forsyningskjeden?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokalt politi</li> <li>• Arbeidskontrollører</li> <li>• Inspektører for helse/brann/skatt</li> <li>• Fagforeninger</li> <li>• Sosial- og helsetjenester</li> <li>• Offentlige innkjøpere</li> <li>• Frivillige organisasjoner</li> <li>• Bistand til offer</li> <li>• Støttegrupper for migranter/flyktninger</li> <li>• Taxisjåfører</li> <li>• Hotellansatte</li> <li>• Lokale borettslag</li> <li>• Privatpersoner</li> </ul>

Kilde:

Tilpasset fra Local Safety Audit Guide: to Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation (2013), 36.

Til slutt bør kartleggingen også innebære en komponent rettet mot innsamling av informasjon om hvilke ressurser som er tilgjengelig for kommunene for å engasjere og mobilisere, både når det gjelder tjenester og kapasitet i egen administrasjon og på kommunens område, dvs. fra tredjeparter. I denne forbindelse skal kartleggingen brukes til å utvikle en oversikt over tilgjengelige tjenester for ofre for menneskehandel samt tjenester for andre grupper, som kan være relevante for personer i risikogrupper og ofre for menneskehandel (f.eks. sosial velferd, sysselsetting, helse, utdanning, rådgivning, juridisk osv.). Et annet resultat bør være kartlegging av opplæringsbehov blant kommunens ansatte som først møter ofrene som kan være engasjert i identifisering av ofre og potensielle ofre og tilbud av støttetjenester.

Hvis det ikke finnes noen tilgjengelige ressurser på lokalt nivå for å gjennomføre kartlegging på foreslått skala, er ett alternativ å fokusere på bestemte områder eller typer menneskehandel som anses som spesielt fremtredende i ditt område. Et annet godt alternativ er å gjøre menneskehandel til en del av eksisterende generell forebygging av kriminalitet eller oppsøkende politikk og tiltak. I Østersjøområdet gjennomfører mange byer og kommuner allerede lokale sikkerhetsrevisjoner eller har sikkerhetsplaner på plass, som fokuserer på tiltak for å forbedre sikkerheten til enkelte steder, nabolag eller grupper. Disse byene og kommunene kan også omfatte en diagnostikk av menneskehandelproblemer i sine eksisterende eller pågående prosesser. Lokale strategier og handlingsplaner mot menneskehandel kan deretter bli bygget på eksisterende lokale myndigheters programmer og politikk på relevante og utfyllende problemer som de som angår sosial eksklusjon, vold mot kvinner og migrantintegrering.

## Handlingspunkter for kommuner

- Utføre en kartlegging av den lokale menneskehandelssituasjonen for å identifisere personer i faresonen, identifisere relevante steder og samle informasjon om gjerningspersoner og tilretteleggere for menneskehandel.
- I tilfelle begrensede eller knappe ressurser, kan diagnostisering av menneskehandelssituasjonen inkluderes i eksisterende kriminalitetsforebyggende strategier. Alternativt kan man inkludere menneskehandel i strukturer og programmer som henvender seg mot f.eks. sosial eksklusjon, vold mot kvinner eller migrantintegrasjon på kommunenivå.
- Samle informasjon om hvilke ressurser som er tilgjengelige i din administrasjon og i kommunen, dvs. fra tredjepart, og opprett en liste som beskriver tjenestene for ofre for menneskehandel så vel som for folk i risikogrupper. Dette kan brukes til å forbedre identifikasjon, hjelp og forebyggende arbeid i lokalmiljøet.

## 4. Identifikasjon av menneskehandel

Rask og korrekt identifisering av ofre er ekstremt viktig når det gjelder å håndtere menneskehandel. Identifisering er nøkkelen til å beskytte potensielle ofre, for å beskytte deres rettigheter og sikre at de får hjelpen de har rett til. Korrekt identifisering av ofre for menneskehandel er også en forutsetning for å holde gjerningspersonene ansvarlig for utnyttelse, og kan føre til et økende antall etterforskninger. Ideelt sett kan riktig identifikasjon av potensielle ofre også bryte ned menneskehandelsprosessen allerede før den starter, og dermed hindre utnyttelse av sårbare enkeltindivider i første omgang.<sup>14</sup>

Ofte er lokale aktører i bedre stand enn sentrale/nasjonale myndigheter til å gjenkjenne de første tegnene på menneskehandel, på grunn av nærheten er de ofte først til å initialisere hjelpe- og støtte nettverket for ofrene. De kan også hjelpe med å identifisere menneskehandlere og andre gjerningspersoner.

## Hvem er ofrene for menneskehandel?

Ofrene for menneskehandel kommer fra hele verden og har en rekke bakgrunner og erfaringer. Folk som er fysisk, psykisk eller økonomisk sårbare og som ikke har nok indre ressurser eller ekstern assistanse og støtte risikerer å bli ofre. I motsetning til sårbarheten til ofrene er det den opplevde eller faktiske makten som menneskehandlerne har og/eller utøver som gjør dem i stand til å utnytte personenes avhengighetsstatus eller usikkerhetsstatus, som fører til en følelsesmessig, økonomisk, fysisk eller psykologisk maktubalanse mellom offer og gjerningsperson. Denne ubalansen kan skyldes flere faktorer, for eksempel familieforhold, personlige relasjoner eller ansettelsesforhold. Mange faktorer kan også gjøre personen usikker, noe som kan bli utnyttet av menneskehandlere. Disse faktorene er beskrevet nedenfor:

- ung alder,
- alvorlig sykdom,
- stoffavhengighet,
- alvorlig sykdom eller stoffavhengighet hos et nært familiemedlem,
- vanskelig økonomisk situasjon,
- hjemløshet,
- psykisk tilstand,
- fysisk eller psykisk funksjonshemming,
- tidligere traumatiske opplevelser, f.eks. tidligere seksuell utnyttelse eller prostitusjon, og
- status som utlending/asylsøker/flyktning
- kjønnsidentitet eller minoritetsstatus

Ofre for menneskehandel kan ha forskjellige oppholdsstatuser. De kan være udokumenterte (uregelmessige) migranter, men de kan like godt også være EU-borgere eller tredjelandsborgere med gyldig oppholdstillatelse eller borgere av ditt land som ender opp i situasjoner med menneskehandel og utnyttelse.<sup>15</sup> Ifølge Eurostat (2014), er så mange som 65 prosent av registrerte ofre for menneskehandel på europeisk nivå EU-borgere.<sup>16</sup> Samtidig er det viktig å huske at profilering av potensielle ofre og risikogrupper ikke bør føre til generaliseringer og diskriminerende politikk, tilnærminger og holdninger. Heller enn å fokusere på bare en persons migrasjonsstatus, bør overvåking og håndhevelse av aktiviteter ta sikte på å gi informasjon og beskyttelse av grunnleggende rettigheter og andre sårbare personer, samt hindre deres overgrep og utnyttelse.<sup>17</sup>

### Papirløse migranter risikerer å bli utsatt for menneskehandel

Ofte står papirløse migranter overfor størst risiko for utnyttelse på grunn av deres sårbare og noen ganger fordekte status, som deretter utnyttes av menneskehandlere og andre kriminelle, inkludert i det formelle eller uformelle arbeidsmarkedet. Vanligvis synes udokumenterte innvandrere det er svært vanskelig å kontakte myndigheter eller søke hjelp fra regjeringsinstitusjoner fordi de er redde for utsendelse.<sup>18</sup> Denne mangelen på tillit fører til problemer med identifikasjon, som forsterkes av mangel på bevissthet om menneskehandel i første omgang. Derfor er samarbeid mellom frivillige organisasjoner, lokale myndigheter og andre lokale aktører av største betydning når det gjelder å bygge tillit blant sårbare befolkningsgrupper og risikogrupper.

## Prosessen med offeridentifikasjon

Som regel er identifisering av en trafikkert person en kompleks og tidkrevende prosess. I prinsippet er identifikasjon faktisk en totrinns prosess: Første trinn er å vurdere om det er skjellig grunn til å behandle noen som «offer», og den andre fasen er å ta en beslutning på offerets status. Noen ganger tar det uker for en person å utvikle nok tillit til myndighetene eller sosiale tjenester for å kunne snakke ut og dele sine erfaringer med andre. Samtidig, må identifikasjonsprosedyren utføres raskt og nøyaktig, fordi det gir ofrene tilgang til nødvendig hjelp i første omgang. Derfor er det viktig å sikre at tjenestemennene og aktørene som først møter ofrene er klare over de viktigste menneskehandelindikatorne og kan identifisere ofre og sette i gang hjelpeapparatet. Når tjenestemannen på gata har rimelig mistanke om at en person er et offer for menneskehandel må hun eller han umiddelbart henvise personen til hjelp- og støttetjenester. Noen land har en nasjonal henvisningsmekanisme på plass, en hjelpetelefon eller andre mekanismer for å aktivere hjelpeapparatet som bør følges (se kapittel 5).

En offerbasert tilnærming til menneskerettigheter krever at ofrene informeres om sine rettigheter. Noen ofre vil kanskje ikke engang forstå at deres rettigheter har blitt krenket. Faktisk identifiserer ofre for menneskehandel sjelden seg selv som ofre, og oppsøker sjelden hjelp med «menneskehandelsetiketten». I stedet kan de møte på myndigheter eller lokale aktører når de bruker eller oppsøker ulike eksisterende tjenester på lokalt nivå (f.eks. besøker lege eller fornyer oppholdstillatelsen eller andre dokumenter). Lokale myndigheter kan også treffe på ofre på grunn av uregelmessigheter på arbeidsplassen på grunn av en brannalarm, inspeksjon eller lignende hendelser.

### OFRE FOR MENNESKEHANDEL ER SJELDEN I EN SITUASJON HVOR DE VIL IDENTIFISERE SEG SELV SOM OFRE, FORDI PERSONEN:

- Er uvillig til å bli karakterisert som offer eller stigmatisert
- Er uvitende om sine rettigheter og begrepet menneskehandel eller uvitende om at hans/hennes erfaring utgjør menneskehandel
- Er uvitende om bistand som gis til ofre for menneskehandel
- Føler skyld eller skam for om sin utnyttelsessituasjon
- Er redd for hevn mot sin familie eller seg
- Er redd for fengsel, utsendelse eller pengebøter
- Er avhengig av utnyttaren
- Ser på sin situasjon som «bedre» enn sin forrige (arbeidsledighet, fattigdom, vold, konflikt og lignende scenarier)

«Offer for menneskehandel» er et juridisk begrep, og ikke en kvalitet, tilstand eller egenskap til en person. Det er myndighetene som har ansvar for å bekrefte at en person er utsatt for menneskehandel, og det skal ikke forventes eller forlanges at personen selv skal føle eller oppføre seg som «et offer» (i den forstand at han/hun er helt avhengig av hjelp og beskyttelse fra andre). Takknemlighet skal heller ikke kreves eller forventes. Det er imidlertid svært viktig å nøyaktig identifisere potensielle ofre. Noen ganger kan ofre for menneskehandel bli behandlet som «kriminelle» selv på grunn av deres ulovlige innvandringsstatus eller aktivitetene de har blitt tvunget til å gjøre.

### BETYDNINGEN AV NØYAKTIG OG TIDLIG IDENTIFISERING

Ofre for menneskehandel...

- krever spesialtilpasset hjelp og beskyttelse.
- har sannsynligvis umiddelbare og akutte fysiske og psykiske helsebehov.
- har vært utsatt for alvorlige forbrytelser og kan fortsatt være i fare. Spesielle arrangementer og prosedyrer kan derfor være nødvendig for både offeret, hans/hennes pårørende og de ansatte i organisasjonen som gir bistand.
- kan ha blitt tvunget til å begå forbrytelser mens de er utsatt for menneskehandel eller som et resultat av menneskehandelssituasjonen og er redd for myndighetene.

Noen ganger kan det være enklere for myndighetene å lukke øynene enn å undersøke dypere angående hva som ligger bak at en gutt stjeler fra lommene til turister i kjøpesenteret eller at kvinner tigger og selger falske smykker i gatene. Men i de siste årene stadig flere saker relatert til tvungen tiggning og kriminalitet blitt avdekt også i Østersjøområdet.

**HVIS DU MISTENKER** at en person er et offer for menneskehandel og hvis han/hun trenger hjelp, bør du, med samtykke fra personen, rapportere det til relevante myndigheter, organisasjoner eller hjelpetilbydere.

**HVIS DU IDENTIFISERER** noen som potensielle ofre for menneskehandel bør du behandle dem som ofre for menneskehandel.

**DU MÅ HANDLE RASKT** for å hjelpe et offer for menneskehandel, derfor må du være kjent med prosedyrene.

# Indikatorer for menneskehandel

Det finnes en rekke indikatorer som kan bidra til å identifisere et potensielt offer for menneskehandel. For eksempel har ILO utviklet operative indikatorer på menneskehandel som gir en svært detaljert hjelp for identifikasjon og anerkjennelse av tilfeller av menneskehandel.<sup>19</sup> Dessuten har mange land egne retningslinjer og sjekklister for identifikasjon av ofre for menneskehandel. Det er viktig å anerkjenne lokal kontekst og ha kunnskap om menneskehandelssituasjonen i regionen og/eller lokalområdet kombinert med generelle og mer direkte indikatorer for å bygge et klarere bilde av personens situasjon og sannsynligheten for at de er en offer for menneskehandel. Indikatorene oppført her er av generell natur og kan suppleres med tilgjengelige nasjonale indikatorer.

## GENERELLE INDIKATORER PÅ MENNESKEHANDEL

- Alder
- Kjønn
- Nasjonalitet/etnisitet
- Tegn på misbruk eller fysisk vold
- Tegn på traumer eller psykisk vold – usikkerhet, usikkerhet, nervøsitet
- Sysselsetningssektor (f.eks. landbruk, konstruksjon, rengjøring, restaurantbransjen, husarbeid)

Menneskehandel er en kompleks og mangefasettert forbrytelse som tar mange former. Derfor er det viktig å ha spesifikke indikatorer for menneskehandel i tankene for seksuell utnyttelse, tvangsarbeid og tvungen tigging/kriminalitet. De har kanskje fellestrekk, men noen aspekter varierer med lokale forhold, lovgivning og særtrekk. I tillegg viser erfaring med menneskehandelsaktører at ulike former for menneskehandel ofte ikke kan klart skilles ad i praksis, de overlapper hverandre siden folk ofte utnyttes til flere formål. Et offer for tvangsarbeid kan også utnyttes seksuelt, eller et offer for tvungen tigging kan også utnyttes i for eksempel tvangsarbeid og tvungen prostitusjon.

## Seksuell utnyttelse

### UTFØRER PERSONEN ...

- ... seksuelle tjenester mot sin vilje eller kontrollert?
- ... tjenester i et miljø som er forskjellig fra det som annonsert eller forventet fordi miljøet er seksualisert?
- ... seksuelle tjenester under ulike omstendigheter enn tidligere avtalt?

### HAR PERSONEN ...

- ... tillatelse til å velge tjenestene og hvem de tilbys til?
- ... mulighet til å slutte å tilby tjenester på eget initiativ?
- ... mulighet til å nekte ubeskyttet eller voldelig sex?
- ... kunnskaper om regelverk om prostitusjon i landet der han/hun er, inkludert den lovlige alderen for prostitusjon?
- ... blitt truet med vold eller andre former for straff eller trusler mot sine pårørende?
- ... muligheten til å beholde hele eller deler av sine inntekter?
- ... blitt truet med å bli rapportert til myndighetene for utsendelse?
- ... fått beholde passet eller har det blitt konfiskert av noen?

## Arbeidskraftutnyttelse

### HAR PERSONEN ...

- ... en kontrakt?
- ... arbeidstillatelse?
- ... ulovlig lange arbeidstimer?
- ... svært lav eller tilfeldig betaling eller ingen betaling i det hele tatt?
- ... arbeid i farlige forhold (inkludert fysisk farlig og uhygieniske)?
- ... nødvendig sikkerhetsutstyr (inkludert tilbehør og klær)?
- ... muligheten til å avslutte sitt arbeidsforhold?
- ... kjennskap til sine rettigheter og at hun/han kan bli med i en fagforening?
- ... arbeid i et annet miljø enn annonsert?
- ... passet sitt eller har det blitt konfiskert av arbeidsgiver?
- ... samme bolig som arbeidsgiver?
- ... fritid som de kan bruke uten overvåking fra arbeidsgiver?



### Tvungen tigging eller kriminalitet

#### HAR PERSONEN ...

- ... blir tvunget til å tigge eller begå mindre lovbrudd – som for eksempel stjeling eller salg av narkotika – spesielt hvis hun/han er funksjonshemmet, eldre eller mindreårig, eller i gjeld?
- ... blir truet med vold eller straff hvis han/hun ikke stjeler eller tjener nok?
- ... blir tvunget til å gi deler av eller hele sin inntekt til noen andre?
- ... bodd og reist i store grupper over hele landet eller regionen uten evne til å forlate eller bevege seg fritt alene?
- ... sine egen identitetsdokumenter med seg eller har de blitt konfiskert eller solgt?
- ... opphold på et område som er kontrollert gjennom f.eks. videoovervåking eller har vinduer med gitter?
- ... opphold på et sted som er overfylt, usunt eller uten grunnleggende hygiene-fasiliteter?

Fra ofrenes perspektiv er det viktig å foreta en helhetsvurdering av deres opplevelser. Derfor bør det vies oppmerksomhet til situasjonens helhet og elementer som gjør at offeret ikke kan forlate situasjonen han/hun er i.<sup>20</sup> Det bør settes fokus på vurdering av midlene som ofrene kontrolleres med, hvis deres gjeld har blitt forverret, eller deres bevegelsesfrihet og deres uavhengighet har blitt begrenset.<sup>21</sup> Videre er menneskehandel som fenomen mer en prosess enn en enkelthendelse, og derfor kan situasjonen for et gitt offer også endres over tid med ulike nivåer av overgrep og utnyttelse. Det som i begynnelsen kunne anses eller identifiseres som på grensen til utnyttelse kan senere bli noe langt mer alvorlig av karakter og til slutt bli en situasjon med menneskehandel.

## Hvem kan identifisere ofre på lokalt nivå?

Rollen og erfaringen til kommuner i å identifisere ofre for menneskehandel varierer mye i Østersjøområdet. Hvem som kan offisielt identifisere et offer for menneskehandel avhenger av det aktuelle landet. Ofte utfører myndighetene den offisielle identifiseringen, men for eksempel i **Norge** har ikke noe byrå, organisasjon eller organ monopol på eller ansvar for å identifisere et potensielt offer for menneskehandel. I prinsippet har alle relevante organer, organisasjoner eller enkeltpersoner som mistenker at en person utnyttes i menneskehandel et ansvar for å identifisere personen som et potensielt offer, og henvise henne eller ham til ansvarlige myndigheter og hjelpetiltak. En person kan også identifisere seg selv som et offer for menneskehandel. Politiet, påtalemyndigheter, utlendingsmyndigheter eller barnevernet kan alle individuelt bekrefte statusen til et potensielt offer for menneskehandel.

I **Polen** derimot, kan bare rettshåndhevelsesmyndigheter som påtalemyndigheter, politi og grensevakter formelt identifisere ofre for menneskehandel og henvise henne eller ham til hjelp til bemyndiget tjenesteleverandør – Det nasjonale rådgivnings- og inngrepsenteret for

ofre for menneskehandel (KCIK). Men KCIK og sosiale tjenester kan identifisere potensielle ofre og selv tilby assistanse selv om personen ikke er offisielt identifisert som et offer for menneskehandel.

I **Latvia** er formelle identifikasjonsprosedyrer etablert av lovverket. Bemyndigede frivillige organisasjoner, politi og påtalemyndigheter kan ta en avgjørelse angående offerets status. Andre kompetente myndigheter og aktører kan vurdere om det er skjellig grunn til å identifisere en person som potensielt offer og henvise henne/ham til en bemyndiget frivillig organisasjon eller politienhet for formell identifikasjon. I **Sverige** er alle aktuelle aktører, hovedsakelig sosiale tjenester i kommunene, ansvarlige for identifisering av ofre.

Siden menneskehandelsaker er ganske sjeldne sammenlignet med mange andre forbrytelser (f.eks. vold, narkotikalovbrudd), er erfaringene fra ulike kommuner varierte når det gjelder å håndtere menneskehandelsaker. Videre varierer formene for utnyttelse som lokale aktører kommer over, fra menneskehandel av arbeidskraft til seksuell utnyttelse, tvungen tigging og kriminalitet til tvangsekteskap og utnyttende proforma-ekteskap.

Uavhengig av hvilket formelt identifikasjonssystem som er på plass, kan en rekke ulike lokale aktører støte på og dermed identifisere potensielle ofre for menneskehandel i sin bransje. Som et eksempel fra **Finland** kom et tilfelle av menneskehandel av arbeidskraft i myndighetenes søkelys via barnehageansatte som begynte å lure på hvorfor foreldrene til barna de passet på ikke hadde fridager eller helligdager. Foreldrene arbeidet lange timer på en etnisk restaurant under dårlige forhold. Deres arbeidsgivere ble senere funnet skyldig i menneskehandel med tvangsarbeid som mål.

#### Lokale aktører som kan identifisere eller bidra til identifikasjonsprosessen på lokalt nivå

- Lokalpoliti
- Tilsynsansatte, inkludert arbeidstilsyn, helse- og branntilsyn, skattemyndigheter osv.
- Helsearbeidere, inkludert leger, sykepleiere, jordmødre, tannleger osv.
- Velferdsansatte, inkludert sosialarbeidere, migranttjenesteleverandører, psykologer, andre personer som arbeider med sårbare og marginaliserte grupper
- Ansatte i skole, inkludert lærere, skolepsykologer, barnehagelærere, helsesøstre og sosialarbeidere
- Arbeidsledighetstjenester
- Andre fagpersoner: tolker, bibliotekarer, offentlige innkjøpere
- Frivillige organisasjoner som arbeider med utsatte grupper
- Migrantsamfunn- og organisasjoner
- Fagforeninger
- Kirker og andre trosbaserte organisasjoner
- Støttegrupper
- Borettslag
- Private bedrifter: ansatte i eiendoms- og vedlikeholdsbedrifter, rekrutterings- og arbeidsformidlingsbyråer osv.
- Taxisjåfører, hotellansatte, sikkerhetsvakter, selgere
- Privatpersoner

Det finnes eksempler på bevissthetskampanjer rettet mot noen av disse spesifikke lokale aktørene, som taxisjåfører, hotellansatte eller bibliotekarer. Taxisjåfører, for eksempel, er verdifulle førstestivas oppdagere av ikke bare ofre, men også menneskehandlere. Siden ofre noen ganger transporteres med taxi til/fra stedet der de utnyttes, er taxisjåfører i en unik posisjon til å etablere direkte kontakt med ofre og menneskehandlere. I tillegg fungerer taxisjåfører i forskjellige kulturer som referanser for kunder som ser etter områder i byen hvor det er prostitusjon. Opplæring av taxisjåfører angående farene ved menneskehandel kan fungere som en måte å gjøre dem klar over at de kan bidra til menneskehandelsprosessen for brukere og utnyttede, og at de må være på vakt. De må være forberedt på å rapportere det de har sett og hørt. Her er et eksempel fra Hellas.

#### Engasjere taxisjåfører i å identifisere ofre for menneskehandel i Hellas.<sup>22</sup>

I Hellas ble hovedtaxistasjonen i byen kontaktet med den hensikt å spre hjelpenummeret for ofre for menneskehandel. Partnerskapet ble satt opp mellom taxiforeningen og en opplysningskampanje. Taxisjåfører fikk en brosjyre som sa:

Kjære taxisjåfører!

Det du ser eller hører kan være den nødvendige ledetråd for å redde et liv. Din hjelp er viktig for å identifisere personer som ofte bringes til Hellas fra andre land, vanligvis lurt av falske jobbtillbud. Når de kommer hit, blir de kontrollert av andre og tvinges til et liv med seksuell utnyttelse. Dette kalles menneskehandel.

#### Se etter personer som:

- Ikke snakker gresk
- Har blåmerker eller tegn på misbruk
- Ser redde ut
- Blir synlig kontrollert av noen andre

## Hva du skal se etter, og hvor?

I kapittel 3 ble en liste over risikofylte steder gitt. Tabellen nedenfor beskriver noen av de viktigste aspektene som må vurderes når man ser på omstendighetene rundt folk som arbeider eller bor på slike steder. Denne listen er ikke uttømmende, men bør vurderes i sammenheng med forhold som har blitt identifisert som relevante på lokalt nivå.

## Tabell 8.

Oppsummeringstabell for identifiserere

Hvor du skal lete?	Hva du skal se etter?
Restauranter, butikker, byggeplasser, gårder, rengjøringselskaper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Personalet viser tegn på fysisk mishandling eller frihetsberøvelse</li> <li>• Dårlig eller ikke-eksisterende sikkerhetsutstyr</li> </ul>
Restauranter, butikker, byggeplasser, gårder, rengjøringselskaper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeidstakere har ikke egnede klær for sitt arbeid</li> <li>• Arbeidstakere har ingen fridager eller ferie</li> <li>• Arbeidere gis ikke pauser</li> <li>• Arbeidsgiver holder deres identifikasjonspapirer</li> <li>• Arbeiderne lever på arbeidsstedet / under dårlige forhold / sammen arbeidsgiveren</li> </ul>
Leiligheter, andre overnattingssteder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Overfylte forhold hvor mange deler ett rom</li> <li>• Beboerne vet ikke egen adresse</li> <li>• Beboerne bor i skur, telt eller lagerområder eller kontorer eller på arbeidsplassen</li> <li>• Beboerne bor sammen med arbeidsgiveren</li> <li>• Beboerne tillates ikke å gå utenfor huset på egen hånd</li> <li>• Minibusser plukker opp beboerne til uvanlige tider</li> </ul>
Lokal myndighetslokaler, inkludert kontorer, skoler, byggesteder osv.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Arbeiderne på rengjøringskontrakter kommer i minibusser og ser engstelige ut</li> <li>• Arbeiderne på bygg- og anleggskontrakter kommer i minibusser og ser ut til å bli kontrollerte</li> <li>• Arbeidstakere har ikke egen legitimasjon</li> <li>• Arbeidstakere har ingen fridager eller ferie</li> <li>• Arbeidere kan ikke noen av de lokale språkene</li> </ul>

Hvor du skal lete?	Hva du skal se etter?
Områder kjent for gateprostitusjon eller åpne steder for prostitusjon, som parker eller lastebilstopper	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kvinner/menn som viser tegn på fysiske/ seksuelle overgrep, fysisk selvbeherskelse, innesperring eller tortur</li> <li>• Spesielle tjenester tilbys, inkludert ubeskyttet sex til lav pris</li> <li>• Kvinnen/mannen kan bare si sexrelaterte ord på lokale språk</li> <li>• Kvinner/menn ser ut til å være kontrollert eller nøye overvåket av en hallik</li> <li>• Kvinner/menn kan ikke komme og gå som de vil eller ta pauser</li> <li>• Kvinner/menn ser ut til å være under 18 år</li> </ul>

Kilde: Tilpasset fra SOLACE – menneskehandelsrapport 2009, 37-38.

Det er viktig for ulike aktører og privatpersoner å reagere og rapportere mistanker til politimyndigheter eller inspeksjonsmyndigheter hvis de for eksempel tror en person kan bli utnyttet eller hvis det er et problem angående et usikkert arbeidssted. I mange land har politiet og arbeidstilsyn elektroniske skjemaer der alle kan rapportere mistanker eller sende inn tips, også anonymt. Basert på disse tipsene kan inspeksjonsmyndigheter kontrollere om alt er i orden. Videre kan frivillige organisasjoner med fokus på menneskehandel, støttetelefoner eller fagforeninger også tilby råd og ekspertise i tilfeller der mer informasjon er nødvendig før noe mer kan gjøres.

## Opplæring om indikatorer for menneskehandel

Basert på resultatene av STROMs vurderingsstudie, trenger kommuneansatte og myndigheter mer trening på indikatorer for menneskehandel og hva de skal gjøre med antatte ofre for menneskehandel, inkludert hvor de skal henvises til. Derfor er mer regelmessig trening nødvendig for å sikre at kommuneansatte og andre aktører har oppdatert informasjon om saken, lokale/regionale/nasjonale trender og hva som bør gjøres når antatte ofre for menneskehandel oppdages av en medarbeider.

Men, selvfølgelig begrenser mangel på midler og/eller ressurser fra forskjellige aktører kvaliteten på arbeidet som skal gjøres. Derfor er det viktig å angi lokale prioriteter og få det reflektert i tiltak som skal iverksettes på lokalt nivå når det gjelder å forbedre identifikasjonen av potensielle ofre for menneskehandel (se kapittel 3 for mer informasjon). Disse tiltakene kan enten være generelle eller fokusere på bestemte sektorer eller former for handel, for eksempel menneskehandel av arbeidskraft som beskrevet i boksen nedenfor.

### Berlin alliance-prosjektet

Berlin Alliansen prosjektet<sup>23</sup> skal sikre en helhetlig tilnærming til bekjempelse av menneskehandel for arbeidskraftsutnyttelse i Berlin-Brandenburg-området. Prosjektet økte bevisstheten blant organisasjoner, institusjoner og yrkesgrupper som kommer i kontakt med (potensielle) ofre for menneskehandel for arbeidskraftsutnyttelse. Både praktisk opplæring og en håndbok ble utviklet for å øke kunnskapen til lokale aktører samtidig som offeridentifikasjon og bistand ble forbedret. Håndboken og opplæringen var rettet mot ansatte i statlige og regionale byråer, fagforeninger, migrasjon, arbeids- og helsesektoren i tillegg til migrantorganisasjoner og andre relevante interese grupper. I tillegg ble en informasjonsbrosjyre om arbeidstakerrettigheter utviklet og spredd på flere språk til personer som potensielt kan bli påvirket av arbeidskraftsutnyttelse.<sup>24</sup>

Noen kommuner i byer eller i utkanten har videreutviklet samarbeidsmodeller som kan brukes når et offer for menneskehandel er identifisert. For eksempel har byen Tampere i Finland utviklet en samarbeidsmodell med lokale frivillige organisasjoner som driver i regionen for å påse at de har prosedyrer på plass for å identifisere og hjelpe ofre for menneskehandel. Slike eksempler er lovende i forhold til praksis som kan gjøres på lokalt nivå å forbedre offeridentifikasjon og generell bevissthet om menneskehandel.

### Tampere samarbeidsmodell

Tampere by har utviklet et samarbeid og en handlingsmodell for identifikasjon og bistand til ofre for menneskehandel. Tampere bys sosialtjenester utviklet modellen i samarbeid med de frivillige organisasjonene Pro-tukipiste og Victim Support, det lokale politiet i tillegg til to andre frivillige organisasjoner som driver lokale hospits. Målet med modellen er å gjøre det enklere å identifisere ofre for menneskehandel og få anerkjennelse for fenomenet på lokalt nivå. Videre fokuserte modellen på å beskrive ulike stadier av krisehjelp med vekt på rettighetene til ofrene. Den utviklede modellen er basert på ideen om å etablere et lokalt nettverk av aktører som kan samarbeide for å identifisere og hjelpe ofre. Ved å innføre klare ansvarområder for forskjellige interessenter, tar modellen sikte på å redusere tiden som brukes til å identifisere ofre. Navngi fokuspunkter og lære opp lokale aktører om indikatorer på menneskehandel er planlagt for å redusere overlapping i aktiviteter som organiseres av ulike interessenter som til syvende og sist fører til ressursbesparelser. Modellen lar også lokalsamfunnet forutse kommende trender, inkludert økt risiko for menneskehandel.<sup>25</sup>

## Handlingspunkter for kommuner

- Tenk på alle lokale aktører (f.eks. kommunalansatte, inspeksjonsmyndigheter, frivillige organisasjoner) som kan møte og identifisere potensielle ofre for menneskehandel (og risikogrupper) i sin bransje, og etabler samarbeid med dem.
- Påse at indikatorer på menneskehandel er tilgjengelig for de ansatte som først møter ofrene, og at de har fått opplæring i hvordan de brukes. Dette vil muliggjøre bedre identifikasjon av potensielle ofre på lokalt nivå, spesielt på risikofylte steder.
- Tildel klart ansvar for ulike aktører involvert i identifikasjons- og henvisningsprosessen. Hvem kan offisielt identifisere ofre for menneskehandel i det aktuelle landet? I noen land kan dette gjøres av kommunens aktører, i andre land kan det bare gjøres av myndigheter som politiet eller nasjonale hjelpesystem, ellers kan frivillige organisasjoner identifisere ofre.
- Fokus på tidlig identifikasjon siden dette er til offerets beste, og det er også den mest kostnadseffektive løsningen. Finne ut hvor man skal henvise et potensielt offer for menneskehandel ved rimelig mistanke (avhengig av deres spesifikke behov – f.eks. kjønn, former for utnyttelse oppdaget).

# 5. Bistand til ofrene for menneskehandel

Bistand til ofre for menneskehandel er en av hovedpilarene i arbeidet mot menneskehandel. Det viktigste målet med det er å tilby passende tjenester som vil hjelpe ofrene til å komme seg etter traumer fra menneskehandel og starte et nytt liv i samfunnet.

Lokale myndigheter og kommuner «må besørge aktiviteter og initiativer mot menneskehandel utover offeridentifikasjon, til omfattende offerhjelp og støtte også. Støtte til offeret må gis slik at de gjenvinner følelsen av kontroll over eget liv. Hvis støtte gis uten respekt for offeret, kan dette føre til en fornyet følelse av å være offer.»<sup>26</sup>

Rollen til kommuner som får hjelp må ikke undervurderes. Kommunenes unike grunnlag til å handle riktig er på grunn av det faktum at de er plassert og fungerer på bakkenivå, og har tett og direkte kontakt med alle innbyggerne. Derfor kan de være de første som reagerer på tilfeller av menneskehandel, inkludert å støtte og hjelpe ofre. Uavhengig av ofrenes oppholdsstatus og hvorvidt ofrene skal reise tilbake til sitt opprinnelsesland, har de rett til assistanse og støtte som respekterer deres menneskerettigheter og svarer på deres individuelle behov.

Men hjelp- og støttetilbudet til ofrene er ikke en lett oppgave på grunn av ofrenes sammensatte situasjon. Opplevelsen med å bli utsatt for menneskehandel inkluderer ofte tøffe arbeidsforhold, tillitsbrudd og mangel på kontroll over eget liv. Ofrene kan ofte oppleve eller være vitne til vold, trusler, alvorlige skader, voldtekt og psykisk misbruk. Virkningen av disse hendelsene kan medføre psykiske symptomer som depresjon og angst, som krever emosjonell støtte og omsorg.<sup>27</sup>

Hjelpe- og støtteprogrammer til ofre må være omfattende, integrerte og ta sikte på å redusere lidelse og skade.<sup>28</sup> En rekke internasjonale rettslige instrumenter<sup>29</sup> understreker at ofrene har rett til sikker og passende opphold og assistanse. Etter lang erfaring med å hjelpe ofrene har tjenesteleverandører konkludert med at ofrene krever forskjellige typer hjelp, på grunn av faktorer som alder, kjønn, kulturelle bakgrunn, oppholdsstatus, samt typen utnyttelse og andre relevante faktorer.

## Prinsipper for bistand til ofre for menneskehandel

En stats forpliktelser til å hjelpe ofre for menneskehandel er understreket i alle relevante internasjonale rettslige instrumenter og bestemmelser. EU-kommisjonen krever i sitt direktiv<sup>30</sup> at medlemsstatene setter opp nasjonale mekanismer for å identifisere og hjelpe ofre på et tidlig stadium, basert på samarbeid mellom politi og sivile organisasjoner, for å gi ofrene ubetinget støtte, uavhengig av offerets vilje til å samarbeide i etterforskning, straffeforfølgning eller rettssaker, inkludert trygg overnatting og materiell hjelp, medisinsk behandling, psykologisk bistand, informasjon og juridisk rådgivning, oversettelse og tolkning, samt ivaretagelse av offerets anonymitet.

I Østersjøområdet er bistand til ofre for menneskehandel organisert på ulike måter. Omfanget og standarder for sosiale tjenester varierer betydelig mellom medlemsstatene. Samarbeidspraksisen mellom statlige og ikke-statlige aktører, og/eller spesielt mellom politimyndigheter og tjenesteleverandører, er også forskjellig fra land til land. Disse betraktningene spiller en viktig rolle i utformingen av ofrenes støtte og hjelp.

I enkelte land, som i **Sverige**, er kommunene ansvarlig for organisering av bistand, mens i andre land tilbys hjelp til ofrene av frivillige finansiert av staten eller andre finansieringskilder, i samarbeid med lokale aktører. I **Finland** koordinerer Det nasjonale bistandssystemet for ofre for menneskehandel assistanse og gir det direkte til ofrene som ikke har opphold i **Finland**,

mens lokale kommuner er ansvarlige for å gi hjelp til sine egne innbyggere. I **Latvia** er Det nasjonale hjelpesystemet finansiert av statsbudsjettet og levert av oppnevnt frivillig organisasjon. Tjenesteleverandører samarbeider med sosiale tjenester i kommunene og andre lokale institusjoner hvor en person som har blitt utsatt for menneskehandel bør, for å tilrettelegge for reintegrasjon av offeret i samfunnet. Det nasjonale rådgivnings- og inngreppscenteret for ofre for menneskehandel i **Polen** er fullt finansiert over statsbudsjettet som et offentlig organ oppnevnt av innenriksministeren til ikke-statlige organisasjoner. Uansett hvilket hjelpesystem som er på plass i landet, må de grunnleggende prinsippene for assistanse være de samme.

En rekke internasjonale og mellomstatlige organisasjoner har utviklet retningslinjer for å hjelpe ofre for menneskehandel. De har blitt videreutviklet av mange frivillige organisasjoner for arbeid i felten for å gi direkte hjelp til ofre. De viktigste prinsippene utarbeidet av forskjellige organisasjoner er i stor grad like, og innlemmer en menneskerettsbasert tilnærming «sikring av lik beskyttelse til alle ofre for menneskehandel, uavhengig av kjønn, alder, eller arbeidsfelt. Alle ofre har rett til lik tilgang til hjelpemekanismer, beskyttelse og rettferdighet, i tillegg til muligheten til å få tilgang til disse tjenestene etter eget valg uten at de er forpliktet til medvirking (for eksempel at de ikke er forpliktet til å vitne i straffesak).»<sup>31</sup>

## Grunnleggende prinsipper for bistand til ofre for menneskehandel

### Beskyttelse av menneskerettigheter<sup>32</sup>

Siden menneskehandel i seg selv utgjør et alvorlig brudd på menneskerettigheter og ofte fører til ytterligere brudd på rettighetene til ofrene, bør alle hjelpe- og beskyttelsestiltak søke å gjenopprette offerets rettigheter og hindre ytterligere brudd uten diskriminering.

### Konfidensialitet

Fra det første møtet med offeret til hjelpeprosessen er fullført, bør tjenesteleverandører sikre at all personlig informasjon om offeret og den gitte saken holdes konfidensielt.

### Sikkerhet, inkludert en risikovurdering

Det første trinnet for å konfrontere en trussel mot offeret er hensiktsmessig identifikasjon og vurdering av risikonivået. Effektiv risikovurdering innebærer en generisk risikovurdering i mållandet, med kontinuerlig gjennomgang av risikovurderingen, og spesifikke risikovurderinger som reaksjon på spesifikke hendelser. For å gjøre denne prosessen enklere, har IOM foreslått at en rekke risikoindikatorer må vurderes.<sup>33</sup> Der det er godt samarbeid mellom tjenesteleverandører, inkludert kommunale aktører og relevante lokale politimyndigheter, bør prosessen med risikovurdering utføres i samråd.<sup>34</sup>

### Informert avtale og valg

All hjelp til ofre for menneskehandel bør gå frem på grunnlag av offerets fulle og velorienterte samtykke fra tiden når den kommunale sosialarbeideren eller annen tjenesteleverandører kommer i kontakt med offeret til tidspunktet for når offeret er fullt reintegrert.

Tjenesteleverandøren bør forklare relevante handlinger, regler og prosedyrer til offeret på en måte slik at hun eller han forstår før du ber om hennes eller hans samtykke til noen handling eller forslag.

### Bemyndigelse

Som en del av anerkjennelsen av rettighetene og behovene til ofre for menneskehandel slik at de kan foreta egne informerte valg og beslutninger, bør tjenesteleverandører oppmuntre dem til å delta så mye som mulig i beslutningsprosessene.

### Holdning som ikke gjør at offeret føler skyld og innsats basert på ikke-diskriminering

Alle tjenesteleverandører må gi best egnet bistand til ofre for menneskehandel, uten diskriminering på grunnlag av funksjonshemming, etnisitet eller nasjonal opprinnelse, farge, rase, trosbekjennelse, kjønn, sivilstatus, innenlandske forhold, alder, HIV-status, seksuell legning, kjønnsidentitet/uttrykk, religion, språk, politiske synspunkter eller andre grunner.<sup>35</sup>

## Bistandskjede

Bistandskjede er et begrep som brukes for å beskrive et samarbeidsnettverk mellom statlige, lokale og ikke-statlige aktører som arbeider innen bekjempelse av menneskehandel for å sikre hjelp og støtte til ofre. Bistandskjede kalles også mekanismen for nasjonal henvisning (NRM). Det er et sentralt element i effektiv respons mot menneskehandel. Aktørene i bistandskjeden er for eksempel; kommunale sosiale tjenester eller frivillige organisasjoner, politiet, migrasjons- eller grensemyndigheter, helsetjenester, aktører og advokater. Bistandskjeden bør starte så snart det er et rimelig indikasjon på at personen kan være et offer for menneskehandel. Formålet med bistandskjeden er å referere et offer for menneskehandel til den mest passende myndigheten og derigjennom sikre en offersentrert og rettighetsbasert tilnærming gjennom hjelpeprosessen.

Det anbefales også å etablere en lokal eller regional henvisningsmekanisme – et samarbeidsorientert rammeverk som lokale aktører bruker som basis for å oppfylle sine forpliktelser til å identifisere, beskytte og hjelpe ofre for menneskehandel. Det grunnleggende målet for henvisningsmekanismen er å sikre at menneskerettighetene til ofre for menneskehandel respekteres for å besørge en effektiv måte for å henvise ofre til tjenester. I tillegg kan lokale henvisningsmekanismer forbedre prosedyrene til et bredt spekter av offerrelaterte problemer som bolig og retur, offerkompensasjon og så videre. Formalisert og godt gjennomtenkt samarbeid mellom ulike aktører kan spare tid, øke effektiviteten og redusere kostnadene til de gitte tjenestene.

I Polen for eksempel, som har hatt en nasjonal henvisningsmekanisme på plass siden 2005, har man siden 2010 gradvis etablert en regional bistandsmodell. Sverige er også i ferd med å etablere en nasjonal henvisningsmekanisme. I tillegg er regionale koordinatører mot menneskehandel utpekt til å gi bedre bistand til ofre for menneskehandel.

### Regionale enheter for bekjempelse av menneskehandel i Polen

Et spesialprosjekt kalt «Forbedring av samarbeidet i feltet med nasjonale strukturer satt opp for å bekjempe menneskehandel, gjennom opprettelsen av menneskehandelbekjempende strukturer/enheter i «voivodship» (regionale enheter)» blir for tiden gjennomført i Polen. Hovedmålet er å utvikle en menneskehandelbekjempende enhet i alle 17 voivodships i landet. Prosjektet er implementert av Innenriksdepartementet i samarbeid med frivillige organisasjoner og IOM-kontoret i Warszawa. Innholdet i prosjektet er basert på erfaringer med den første enheten mot menneskehandel som har vært aktiv siden 2010. I tillegg tar prosjektet sikte på å etablere tett samarbeid mellom alle relevante interessenter som er involverte i å forebygge og bekjempe menneskehandel og de som er ansvarlige for å tilby støtte og hjelp til ofrene. Enhetene opererer allerede i 16 regioner. Planen er at innen utgangen av 2015, vil hver region ha en slik enhet. De regionale enhetene består av representanter for ulike offentlige institusjoner, politimyndigheter og frivillige organisasjoner på regionalt nivå.

## Bistandstyper

Bistand til ofre for menneskehandel bør møte behovene til vedkommende. Disse behovene dekker en rekke emner som er relevante for personen som er identifisert som et offer for menneskehandel.

### VIKTIGE TEMA FOR OFFERET:

- **SIKKERHET** – personlig sikkerhet og sikkerheten til familien eller andre
- **STATUS** – i landet de har blitt identifisert i (lovlig, uregelmessig migrant, offer eller andre)
- **KONFIDENSIALITET** – frykt for å bli stigmatisert av det offentlige eller media, og mulige familiekonsekvenser. Dette er spesielt akutt i tilfeller av menneskehandel for seksuell utnyttelse
- **FRYKT** – for represalier fra menneskehandlerne, og i tilfelle deltakelse i rettssaker, frykt for å måtte vitne i nærvær av deres menneskehandler
- **NY TRAUMATISERING** – ved å gjenoppleve opplevd misbruk
- **LEVEBRØD** – ofrene bekymrer seg om hvordan de kan sikre sine inntekter og støtte sine familier, inkludert økonomisk bistand, erstatning og/eller tilbakebetaling for ubetalt lønn

Hjelp til ofrene må ivareta alle disse problemene og justeres tilsvarende. Videre har ofrene både umiddelbare behov i tillegg til mer langsiktige behov. For å svare på disse behovene, har ulike aktører utviklet hjelpemodeller og ordninger. For eksempel har La Strada-nettverket utviklet en modell for assistanse og praktisk støtte for ofre for menneskehandel som inneholder to typer bistand: krisehjelp, som reflekterer ofrenes umiddelbare behov, samt langsiktig hjelp.

#### Prinsipper for bistand til ofre for menneskehandel:

- Krisehjelp
- Langsiktig hjelp

Bistand til ofre for menneskehandel består vanligvis av akutthjelp som hovedsakelig betyr kriseomsorg, inkludert medisinsk, psykologisk, juridisk og sosial støtte, samt en behovskartlegging. Det inkluderer også omsorgsbolig (sikker bolig). En viktig del av helsetjenestene er psykisk helse som kan omfatte rådgivning, kognitiv terapi/atferdsterapi, behandling med antidepressiva, alkoholavrusningstjenester eller behandling for stoffmisbruk og avhengighet. Krisehjelp må etterfølges av langsiktig hjelp som fokuserer på de langsiktige behovene til personen, sånn som utdanning og reintegrasjon. Reintegrasjonsstøtte er avgjørende for å forhindre at de blir ofre igjen samt for å redusere risikoen for å blitt utsatt for menneskehandel igjen. Offeret bør gis tydelig informasjon om hele prosessen, inkludert rettigheter, rettsforfølging, ankemuligheter, erstatning, rehabiliteringsmuligheter og retur.

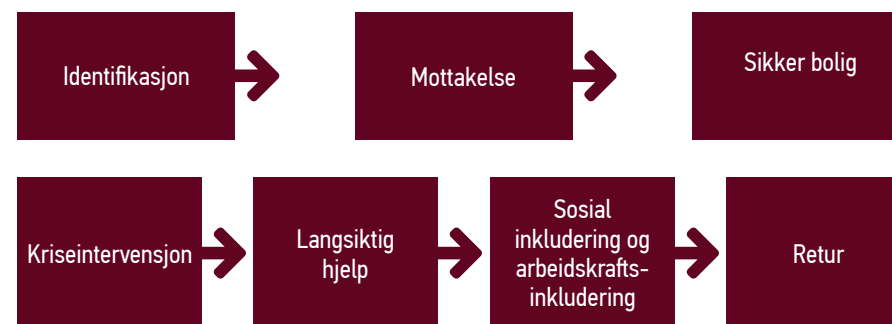
Noen kommuner har utviklet verktøy for identifikasjon og hjelp for sine ansatte og andre aktuelle aktører. For eksempel har Malmö utarbeidet en praktisk håndbok for sosialarbeidere som har ofre for menneskehandel for seksuell utnyttelse som sine brukere.

#### Malmös håndbok for sosialarbeidere

Håndboken skisserer kort indikatorer for menneskehandel, og følger deretter assistanseprosessen i detalj, med separate avsnitt om krisehjelp og langsiktig assistanse. Veldig konkrete sjekklister er inkludert for å sikre at sosialarbeiderne fokuserer på de riktige spørsmålene og problemstillingene. Håndboken understreker viktigheten av å gi brukerne informasjon om hva som skjer med deres saker, og av å behandle dem som personer, ikke som hjelpeløse ofre. Den gir også en kort beskrivelse av hvordan kulturelle faktorer kan påvirke måten en person oppfører seg på og håndterer sine erfaringer. I tillegg belyser håndboken for eksempel hvordan behovene til brukerne kan endres over tid og at det er viktig for dem å få relevant støtte i ulike stadier av politietterforskningen. Til slutt gir håndboken en kort beskrivelse av noen av de aktuelle aktørene som tilbyr støtte og husrom for ofrene i malmöområdet.<sup>36</sup>

Det bør bemerkes at noen tilbud om hjelp muligens ikke vil ønskes velkommen av offeret. Når de bryter ut av en menneskehandelsituasjon, er ofrene i en svært sårbar situasjon, og de er kanskje ikke i stand psykologisk til å akseptere hjelp. Hjelp kanvirke forvirrende og offeret kan være ute av stand til å foreta en klar beslutning. Likevel er det viktig å tilby assistanse til ethvert offer, under alle omstendigheter. Ubetinget støtte bidrar til å hjelpe offeret med å bli mer stabil og å starte å ta seg inn fysisk og psykisk, og derved kunne vurdere sin situasjon og alternativer for å kunne ta en avgjørelse om samarbeid med myndighetene

## Flytdiagram om hjelp<sup>37</sup>



## Bistandsplaner

Følgende bistandsplan er basert på god samarbeidspraksis mellom alle involverte nøkkelaktører. Modellen beskriver prosessen – en handlingssekvens som må tas i betraktning for å kunne hjelpe og ta vare på ofrene for menneskehandel av relevante interessenter på lokalt og nasjonalt nivå. Begrepet «tjenesteleverandører» som har blitt brukt i bistandsplanen kan stå for statsinstitusjonen, kommunale sosialtjenester, frivillige organisasjoner, internasjonale organisasjoner eller en annen institusjon. Graden av deltakelse fra tjenesteleverandørerne varierer fra land til land. Det avhenger av den kommunale/lokale situasjonen, nasjonale systemer samt kapasiteten til nøkkelaktører. For eksempel kommunale sosiale tjenester veldig sterke i noen land, i andre spiller frivillige organisasjoner en avgjørende rolle, mens i andre kan det være en lokal kirke eller en veldedighetsorganisasjon. Vellykket hjelp avhenger ikke bare god kommunikasjon, koordinering og samarbeid mellom alle involverte aktører, men også av å overholde og implementere de grunnleggende prinsippene for bistand til ofre for menneskehandel. Dermed tar begrepet «tjenesteleverandører» sikte på å dekke alle disse relevante aktørene på en generell måte.

BISTANDSTYPE	AKTIVITETER	ANSVARLIGE AKTØRER
Hjelpetelefon eller andre lavterskelstjenester	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Psykologisk og emosjonell støtte</li> </ul>	Tjenesteleverandør (kommunale sosialtjenester, frivillige organisasjoner osv.)
Hjelp til å nå et trygt sted	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besøring av informasjon og ordninger for trygg reise til den lokale/nasjonale tjenesteleverandørern;</li> <li>• koordinering og samarbeid mellom hjelpelinjetjenester og lokale/nasjonale tjenesteleverandører</li> </ul>	<p>Sosialarbeider eller frivillig organisasjon som har den første kontakten med et offer</p> <p>Tjenesteleverandøren som er ansvarlig for assistanse til offeret</p>
Risikovurdering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Forespørsel om den trafikkerte personens oppfatning om risiko og sikkerhet;</li> <li>• Gjennomføring av risikovurdering med ulike individuelle organisasjoner;</li> <li>• Informere offeret for menneskehandel om risikoen og tilgjengelige beskyttelsestiltak;</li> <li>• Tolkning/oversettelse*</li> </ul>	Tjenesteleverandørern eller politimyndighetene, hvis de er involvert
Kriseintervensjon	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sikker bolig;</li> <li>• Mat og klær;</li> <li>• Psykologisk støtte;</li> <li>• Øyeblikkelig medisinsk intervensjon/hjelp;</li> <li>• Juridiske råd, inkludert hjelp til å skaffe/få tilbake dokumenter;</li> <li>• Sosial bistand;</li> <li>• Oversettelse/tolkning.</li> </ul>	Tjenesteleverandør; Lokale medisinske tjenester eller sykehus; krisesentre; Lokale rettshjelpskontorer.

BISTANDSTYPE	AKTIVITETER	ANSVARLIGE AKTØRER
Langsiktig hjelp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Langsiktig behovsvurdering og utvikling av en langsiktig bistandsplan;</li> <li>• Innkvartering;</li> <li>• Sosial rådgivning;</li> <li>• Medisinsk hjelp;</li> <li>• Psykologisk rådgivning/ behandling;</li> <li>• Informasjon om juridiske rettigheter og muligheter for juridisk oppreisning;</li> <li>• Juridisk bistand, inkludert rettshjelp og representasjon for å kreve kompensasjon og betale tilbake;</li> <li>• Kontakt med familien;</li> <li>• Kontakt med myndighetene dersom et offer er villig til å samarbeide med politiet og vitne i retten.</li> </ul>	<p>Tjenesteleverandør; Kommunale sosialtjenester; Helsetjenester; Migrasjonstjeneste;</p> <p>Rettshjelpskontorer, advokater/advokatfirmaer, fagforeninger, frivillige organisasjoner hjelper med å få kompensasjon og tilbakebetale.</p>
Sosial inkludering og arbeidskraftsinkludering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Språkopplæring;</li> <li>• Utdanningsaktiviteter;</li> <li>• Yrkesrettet opplæring;</li> <li>• Sysselsettingsrådgiving/ trening i prosessen med aktiv jobbsøking;</li> <li>• Jobbplasseringsbistand;</li> <li>• Inntektsbringende programmer;</li> <li>• Fritidsaktiviteter.</li> </ul>	Tjenesteleverandør Lokalt arbeidskontor Lokale arbeidsgivere eller lokale arbeidsgiverforeninger



BISTANDSTYPER	AKTIVITETER	ANSVARLIGE AKTØRER
Retur	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gir personen utsatt for menneskehandel relevant informasjon om juridiske og sosiale aspekter i forbindelse med retur;</li> <li>• Å innhente skriftlig samtykke av den frivillige og informerte beslutningen om personen utsatt for menneskehandel som skal returneres;</li> <li>• Innhente relevante frivillige organisasjoner / internasjonale organisasjonsnettverk eller kompetente myndigheter i hjemlandet for å starte oppsporing av familie, hvis nødvendig;</li> <li>• Kontakte relevante ambassader/konsulater for å gjøre returprosessen enklere;</li> <li>• Sikre nøyaktighet og overlevering av reisedokumenter;</li> <li>• Kontakte tjenesteleverandøren i hjemlandet, innhente bekreftelse på at personen som ble utsatt for menneskehandel møtes og bistås i hjemlandet.</li> </ul>	Tjenesteleverandør Organisasjon ansvarlig for frivillig og trygg retur Ambassade/konsulat

\*Tolkning/oversettelse for et offer som ikke snakker det lokale språket bør gis under hele hjelpeprosessen, om nødvendig.

## Typer hjelp i opprinnelsesland og destinasjonslandene

Typen tjenester og hjelp som kreves av ofre for menneskehandel varierer noe, avhengig av om offeret er i destinasjonslandet eller har returnert til hjemlandet. Når ofre er i destinasjonslandet

kan deres mest umiddelbare behov være å finne trygg overnatting og å motta juridisk rådgivning for å hjelpe til med – for eksempel – innvandrings- og ogerstatningsproblemer. Ved retur til hjemlandet trengs bistand for å løse langsiktige behov som sosial inkludering og arbeidskraftsinkludering for å reintegreres i samfunnet og forhindre nye offersituasjoner.

Selv om et offer for menneskehandel har blitt returnert til sitt hjemland fortsetter behovet for beskyttelse og hjelp. Prosessen med reintegrasjon kan være enormt vanskelig for ofrene. Rehabiliteringsprogrammer bør inkludere alle de samme tjenestene i forbindelse med destinasjonsland: husrom, juridisk bistand og helsetjenester. I tillegg, for å kunne reintegreres og starte ett nytt liv, kan ofre for menneskehandel dra nytte av utdanningsprogrammer som jobbtrening eller yrkesfaglige ferdighetskurs og veiledning og støtte til arbeidssøkende. I noen tilfeller vil retur tilbake til opprinnelseslandet ikke være til offerets beste, og bistanden må gis for å hjelpe et offer å bo i mållandet. Både språkkurs og yrkesopplæring er nøkkelen til å integrere offeret i sitt nye hjemland.

BISTAND TIL OFRE I OPPRINNELSES LAND	BISTAND TIL OFRE I DESTINASJONS LAND
Midlertidig husrom/sikker innkvartering	Midlertidig husrom/sikker innkvartering
Medisinsk hjelp/helseomsorg	En innledende medisinsk sjekk og øyeblikkelig medisinsk hjelp
Psykologisk støtte	Psykologisk støtte
Materiell hjelp (inkludert mat og klær)	Umiddelbar materiell hjelp
Sosial bistand	Sosial bistand
Fornøyelse av dokumenter	Oversettelses-/tolkningstjenester
Juridisk bistand i etterforskning av krim saker / sivile skadekrav / representasjon av offeret i retten	Juridisk bistand, særlig angående offerets rettigheter og forpliktelser/ migrasjonsstatus, bolig, arbeidstillatelse/ sivile skadekrav/representasjon av offeret i retten
Reintegrasjonshjelp: opplæring i ferdigheter, utdanning, yrkesrettet opplæring, familiestøtte	Hjelp til å anskaffe reisedokumenter/pass
	Risikovurdering før trygg retur opprinnelsesland
	Arrangere trygg retur til opprinnelseslandet
	Hjelp i den sosiale og arbeidskraftsmessige inkluderingsprosessen hvis offeret forblir i mållandet (opplæring, integreringshjelp, utdanning, yrkesrettet opplæring)

## Handlingspunkter for kommuner

---

- Kartlegge tjenester tilgjengelig for (potensielle) ofre i kommunen og tilbudsaktører eller aktører som kunne yte disse tjenestene;
- Etablere en fleksibel og rask responskjede for hjelp, med klare roller og ansvar knyttet til de ulike involverte aktørene;
- Harmonisere lokalt arbeid mot menneskehandel med aktiviteter på nasjonalt nivå (nasjonal henvisningsmekanisme der dette er relevant) i å gi bistand til ofre for menneskehandel;
- Forbedre effektiviteten til offerbistand ved å innføre formelle samarbeidsverktøy som samarbeidsavtaler
- Gi betingelsesløs (ikke avhengig av offerets samarbeid med politimyndighetene) og rettighetsbasert hjelp, ikke bare for formelt identifiserte ofre for menneskehandel, men også til potensielle ofre i sårbare og ubeskyttede situasjoner.
- Gi hjelp tilpasset til de individuelle behovene til offeret, og ta hensyn til deres bakgrunn, kjønn, alder, etnisitet, legning, identitet i prosessen;
- Fremme tillit, profesjonell holdning og dialog i velfungerende system for offerbistand og -beskyttelse;
- Håndtere de psykiske bekymringene til spesialister i felten som jobber med ofre for menneskehandel for å opprettholde en viss kvalitet på tjenesten.

# 6. Forebygging av menneskehandel på lokalt nivå

---

Forebygging er en viktig del av alle tiltak mot menneskehandel, men det er et utfordrende og komplekst området. Det er ofte vanskelig å påvise at forebyggende politikk faktisk resulterer i redusert forekomst av menneskehandel. Likevel er forebyggende innsats nøkkelen til å håndtere slike komplekse og strukturelle fenomener, og det er sannsynligvis mer kostnadseffektivt på lang sikt.

Grovt sett handler forebygging av menneskehandel om å takle faktorene som bidrar til eller muliggjør utnyttelse av mennesker. Disse faktorene er mange, mangefasetterte og sammenkoblede, de omfatter for eksempel diskriminering, sosial utelukkelse, mangelfullt lovverk, korrupsjon, svak sosial beskyttelse, dårlig håndhevelse av arbeidslovgivning, arbeidsløshet og utdanningsmuligheter, samt mangel på juridiske og sikre migrasjonskanaler. Det er ofte en bestemt kombinasjon av disse faktorene og grunnleggende årsaker som ligger bak enkelttilfellene av menneskehandel eller som kjennetegner et sosialt miljø hvor menneskehandel er utbredt eller hvor forbrytelsen muliggjøres. «Dette betyr, i all vesentlighet, at det er svært usannsynlig at én enkel tilnærming til forebygging av menneskehandel vil bli like egnet og relevant for alle typer ofre og på tvers av hele spekteret til sårbarhet i forbindelse med menneskehandel. [...] Videre er det viktig å huske på at personer ikke utsettes for menneskehandel fordi de er sårbare, men fordi noen bestemmer seg for å utnytte dem.»<sup>38</sup>

Forebygging av menneskehandel krever derfor en rekke varierte og tverrfaglige intervensjoner som på den ene siden retter seg mot strukturelle faktorer som muliggjør menneskehandel av personer, og på den annen side tar hensyn til individuell sårbarhet. Intervensjonene bør være basert på solide bevis, kunnskap om menneskehandel og eksisterende erfaring. I Østersjøområdet finner vi både opprinnelses-, transitt- og destinasjonsland. Det er viktig å sørge for at alle aktiviteter mot menneskehandel gjennomføres ved å ta hensyn til både nasjonale og lokale kontekster og svare på identifiserte utfordringer, eksisterende hull og risikofaktorer. Lokale myndigheter bør bli aktive agenter i forebygging av menneskehandel, og bør implementere spesifikke forebyggende tiltak som svar på lokale behov.

I det påfølgende beskrives ulike potensielle forebyggende tiltak. Det bør understrekes at tiltakene bør være i tråd med nøkkelprioriteringer i lokal kartlegging (se kapittel 3.) Det er også viktig at alle tiltak iverksettes i partnerskap som involverer f.eks. kommuner, politiet, skoler, helse- og sosialtjenester og privat sektor.<sup>39</sup> Slike partnerskap kan dekke et bredt spekter av programmer og tematiske problemer, de kan fokusere på noen spesifikke aspekter (f.eks. rekruttering) eller former for menneskehandel (f.eks. seksuell utnyttelse), på enkelte grupper med personer hvor det er risiko for at de kan bli utnyttet eller utsatt for menneskehandel (f.eks. arbeidsledig ungdom, asylsøkere, migrantarbeidere innen jordbruk) eller på å lære opp visse profesjoner til å øke bevisstheten om menneskehandel.

## Holdningsskapende tiltak

Forskjellige holdningsskapende tiltak kan brukes til å informere allmennheten, bestemte risikogrupper, faggrupper og bedrifter om menneskehandel. Ideelt sett bør generelle holdningsskapende tiltak inkluderes i et bredt rammeverk som tar sikte på å fremme nulltoleranse for arbeidskraftsutnyttelse, sikker migrasjon og anstendig arbeid. Dette ville ikke bare bidra til å diskutere og ta opp alle former for menneskehandel i samfunnet, men også å utdanne samfunnet og leger til å forstå og gjenkjenne ulike former for utnyttelse og å gripe inn og henwise ofrene til riktig støtte. For eksempel har Riga by gjort mye i denne forbindelse.

### Forebyggende arbeid fra Riga bystyre

Siden 2010 har Riga bystyre gjennomført prosjektet "Forebyggende tiltak for eliminering av menneskehandel". Initiativet er finansiert av fondet for besorging av offentlig orden i Riga. I rammeverket til dette lokale initiativet gjennomføres regelmessig opplæring til en rekke målgrupper: sosialarbeidere, sosialpedagoger og kommunale polititjenestemenn i Riga kommune. Velferdsavdelingen til Riga bystyre prioriterer målrettet opplæring for lokale myndigheter, og gir støtte for opplæring. Bystyret har etablert tett kontakt med viktige sivile aktører, og organiserer regelmessig forebyggende aktiviteter sammen med dem. I en femårsperiode har regelmessig opplæring blitt gitt til mer enn 400 kommunalt ansatte i Riga. I tillegg publiserer Riga bystyre årlig et informasjonshefte "Forebygging av menneskehandel" på latvisk og russisk. Hovedformålet med informasjonsmaterialet er å informere samfunnet generelt om risikoer og trusler om menneskehandel, tilgjengelig hjelp til ofre og tilbud om relevante kontakter til interessenter i bekjempelsen av menneskehandel.

Bevisstgjøringen bør spre nøyaktig, realistisk og rettighetsbasert informasjon, unngå stigmatisering og stereotypiske bilder av ofrene, og bør informere offentligheten om tjenester for faktiske og potensielle ofre for menneskehandel for å oppmuntre henvisning av enkeltpersoner som trenger å støtte. Videre bør bevisstgjøringen være i samsvar med lokale forhold, og reflektere resultatene av kartleggingen som har blitt gjort.<sup>40</sup>

Kommunene kan også utforme og implementere målrettede bevisstgjøringsaktiviteter mot personer i risikogruppen. Denne bevisstgjøringen bør gjøre personer i risikogruppen sterkere. Det bør råde dem angående hva de kan gjøre i praksis for å være trygge mot utnyttelse før og etter migrasjon. Den skal gi praktisk og realistisk informasjon om hva deres rettigheter og alternativer er, hvilke forsiktighetsregler de kan ta for å redusere risikoen for overgrep og utnyttelse, hvor man kan be om hjelp og hvilke støttetjenester som er tilgjengelige, og ikke minst hvordan man kan legge frem en klage. Det er allerede eksempler på dette arbeidet i Østersjøområdet hvor noen byer, som for eksempel Helsinki<sup>41</sup>, har etablert bestemte informasjonstjenester som gir råd til innvandrere og beboere.

**Ikke alle tog går til Hollywood-kampanjen i Polen**

Det polske prosjektet<sup>42</sup> «Ikke alle tog går til Hollywood» fokuserte på å øke kunnskapsnivået og oppmerksomheten rundt menneskehandel blant lærere, skoleledelse, studenter og foreldre i Pommern-regionen i Polen. Regionen er kjent for sine grensebyer, strandbyer og turistområder i tillegg til mange emigranter. Menneskehandlerne sender sine ofre gjennom regionen til Vest-Europa og de nordiske landene, og rekrutterer også ofre mens de er i regionen, hovedsakelig for seksuell utnyttelse eller arbeidskraftsutnyttelse. Derfor fokuserer prosjektet på å utdanne unge mennesker om hvordan de bedre kan håndtere risiko når de leter etter muligheter i utlandet. Prosjektet sprer løpesedler og plakater i Szczecin og nærliggende byer nærmest turiststeder på kysten. Distribuert materiale presenterte noen av de grunnleggende rekrutteringsstrategiene som brukes av menneskehandlere og ga råd f.eks. for å verifisere et jobbtillbud eller troverdigheten til rekrutteringsbyrå og en sjekklister for reiser i utlandet. I tillegg ble aktiviteter på sosiale medier og internett organisert, og en anti-menneskehandelfilm ble produsert av og om ungdomsskolestudenter.<sup>43</sup>

I Europa finnes det også eksempler på bevisstgjørende tiltak rettet spesifikt mot håndtering av en bestemt form for utnyttelse, for eksempel husarbeid og husarbeid i diplomatiske husholdninger.<sup>44</sup> Det har også vært en rekke bevissthetshevende aktiviteter rettet mot forbrukere for å takle etterspørselen og muligheten for utnyttende arbeidsforhold og spesifikke kategorier av fagfolk.

I tillegg kan kommunene også delta i bevisstgjøring henvendt mot bedrifter som er aktive i økonomiske sektorer, som er spesielt utsatt for utnyttelse. Basert på bevis fra deres analyse av menneskehandel og utnyttelse i lokalområdet, kan kommuner ta kontakt med bransjeorganisasjoner innen bransjene sysselsetting og rekruttering, landbruk, rengjørings tjenester, bygg og anlegg, hoteller, næringsmidler, restauranter, osv. for å gjøre dem klar over utnyttelse og menneskehandel og deres forpliktelser til å respektere menneskerettighetene i hele deres virksomhet. Gjennom denne målrettede bevisstgjøringen, kan kommuner få bransjeorganisasjoner engasjert i å fremme etiske standarder for rekruttering og ansettelse av arbeidere blant sine kollegaer.<sup>45</sup> Dette omfatter for eksempel å informere dem om eksisterende juridiske kanaler for å rekruttere arbeidsmigranter og forenkle tilgangen til disse kanalene.<sup>46</sup> I dette arbeidet, bør kommunemyndigheter også samarbeide med relevante arbeidsadministrasjonsorganer (f.eks. fagforeninger og HMS-inspektører), med politiet og andre rettshåndhevende organer som tar sikte på å styrke kontroller og inspeksjoner på stedet for å forhindre utnyttelse og utveksle etterretning om gjerningsmennene der det er hensiktsmessig.

## Å nå ut til personer i risikogruppen

I mange kommuner gir sosialtjenestene - direkte eller gjennom en sivil partner - oppsøkende tjenester for å svare på behovene til sårbare grupper i befolkningen, sånn som kvinner og menn som er involvert i prostitusjon, personer med stoffavhengighet, hjemløse, migranter og andre som av ulike grunner, inkludert sosial og kulturell isolasjon må bli kontaktet personlig. Disse tjenesteleverandørene bør gjøres oppmerksomme på menneskehandel og dens indikatorer, slik at de kan hjelpe potensielle ofre for menneskehandel og henvise dem til sosial velferd, helse, sysselsetting, språkopplæring og andre, mer spesialiserte, tjenester som de måtte trenge.

Videre, for å best kunne svare på behovene til de mest sårbare gruppene i befolkningen og spesielt migranter (f.eks. udokumenterte innvandrere), kan slike tjenester tilbys i samarbeid med eller av frivillige organisasjoner, fagforeninger, trossamfunn og organisasjoner i lokalsamfunnet som kan også tilby kulturelle formidlere eller ledere som lettere kan få tillit fra ulike migrasjonsgrupper og som mer effektivt kan se og følge dem til ulike støttetjenester.

**Crossroads støttesentre i Stockholm og Göteborg**

Crossroads er et rådgivnings- og støttesenter for EU-migranter som bor i fattigdom eller hjemløshet i Stockholm. Crossroads henvender seg til utenlandske EU-borgere og til ikke-europeere som har langsiktig opphold fra et annet EU-land. De tilbyr rådgivning om det svenske systemet og registreringsprosessen, og gir kundestøtte på mange europeiske språk. Brukerne tilbys kostnadsfri frokost, lunsj, dusj, muligheter for å vaske klær, og de kan delta i ulike kurs og andre tjenester. Støttesenteret drives av Stockholm Bymisjon som er en lokal, ikke-statlig organisasjon som samarbeider med Stockholm kommune, fylkeskommuner og andre frivillige organisasjoner.<sup>47</sup> Det er et lignende sted i Göteborg, som drives av en lokal organisasjon i samarbeid med Göteborg by.<sup>48</sup>

Kommunene kan også trappe opp forebyggende tiltak ved å involvere ukonvensjonelle aktører og å utvikle nytenkende tiltak rettet mot risikoutsatte personer som ønsker å flykte fra vanskelige livssituasjoner. Noen innovative initiativer har allerede blitt implementert i Østersjøområdet, for eksempel bruken av bibliotekarer for å forebygge menneskehandel i Latvia.

**Bibliotekarer mot menneskehandel**

For å nå de mest sårbare risikogrupperne for menneskehandel, utførte en frivillig organisasjon i Latvia initiativet «Open your eyes». I første fase av prosjektet, utførte man bevisstshetshevende aktiviteter overfor bibliotekarer for å forklare problemet og omfanget av menneskehandel og rollen til bibliotekarer i å motvirke denne forbrytelsen. I den andre fasen ble opplæringsmateriale og hefter om menneskehandel spredt ut i bibliotekene i Latvia. I sluttfasen av prosjektet organiserte bibliotekarer ulike arrangementer for opplæring og bevisstgjøring i bibliotekene, f.eks. tematiske bokutstillinger, diskusjonsklubber med forfattere som skriver om menneskehandel, treningsøker for skolebarn osv. Bøker bidro til å koble problemet med menneskehandel til bibliotekvirksomhet. Bibliotekarer, spesielt på landsbygda, påpekte at de ofte er i kontakt med potensielle ofre for menneskehandel. Personer som besøker biblioteker leter etter jobber i utlandet med gratis internett i bibliotekene og ber om hjelp fra bibliotekarene til å skrive ut sine flybilletter. På dette tidspunktet kan bibliotekarer prøve å komme i kontakt med og rådgi potensielle ofre for menneskehandel angående risiko og forholdsregler de kan vurdere før de forlater landet.

## Etiske kriterier og sosiale klausuler

### i offentlige anskaffelser for å forhindre utnyttelse

Kommunene deltar i mange offentlige anskaffelsesaktiviteter, for eksempel for anleggsarbeid eller rengjøringstjenester, og gjennom disse kontraktene kan de utilsiktet bli medskyldig i menneskehandel og utnyttelse. Som store kjøpere av varer og tjenester, kan de risikere at deres entreprenører og underleverandører rekrutterer og/eller ansetter personer med støtende og utnyttende situasjoner, eller kjøper varer og tjenester produsert gjennom utnyttende arbeid (f.eks. rengjøringstjenester). For å unngå slike risikoer, bør kommunene ha egnede prosedyrer på plass for å besørge overholdelse av menneskerettighetene.

Videre bør kommuner gå foran som et godt eksempel og være etisk og sosialt ansvarlige gjennom inkludering av etiske kriterier og sosiale klausuler i sine offentlige anskaffelsesprosesser med sikte på å fremme respekt for menneskerettighetene og å hindre utnyttelse av arbeidskraft og menneskehandel. Boksen nedenfor beskriver noen av kravene som kommunene kan kreve fra entreprenører for å sørge for samsvar ved tildeling et offentlig anbud.<sup>49</sup>

**Sosiale og etiske krav til offentlige anskaffelsesprosesser i kommuner<sup>50</sup>**

Offentlige kontraktørorganer kan be om at deres entreprenører forplikter seg til f.eks.:

- Å ha på plass et spesifikt politisk engasjement og tilsvarende prosesser for å forby utnyttelse, tvungent arbeid og menneskehandel;
- Å fremlegge bevis på fast betaling av arbeidernes lønn i tråd med sektorens tariffavtale eller annen minstelønnstandard og samsvar med helse og sikkerhet, og sosialtrygd;
- Å inkludere, i sine kontrakter for underleverandører av varer og tjenester, en bestemmelse som forplikter alle underleverandører i kjeden til å respektere sektorens nasjonale minstelønn eller tariffavtale angående vilkår og arbeidsforhold.

## Bygge tverrfaglige partnerskap

Menneskehandelforebygging krever engasjerende, mobiliserende og koordinerende handlinger fra en rekke aktører i den kommunale administrasjonen, fra relevante regionale og nasjonale offentlige tjenester, sivile samfunn, fagforeninger og bedrifter. Bolig, helse og jobbskaping, utdanning og sosiale tjenester kan alle påvirke sannsynligheten for at folk vil bli ofre eller lovbrøyttere. Samarbeid mellom disse sektorene, politiet og rettsvesenet, ved å bruke strategier som er basert på god dokumentasjon og kunnskap om kriminalitetsproblemer og deres årsaker, kan hindre kriminalitet og at folk blir ofre.<sup>51</sup>

Ordførere kan spille en svært viktig rolle i å starte og drive disse partnerskapsprosessene. Sånn som, andre ordførerinitiativer i regionen organisert gjennom Unionen av baltiske byer eller samarbeid mellom vennskapsbyer, i tillegg til avtaler mellom ordførere på emner som energieffektivitet og klimaendringstilpasning. Videre kan slike partnerskap dra nytte av utveksling, samarbeid og koordinering med andre kommuner på regionalt og nasjonalt nivå, ikke bare for å dele erfaringer og stimulere gjensidig læring, men også for å unngå effekter hvor effektive og strenge tiltak for å hindre menneskehandel lokalt fører til at problemet blir flyttet til andre områder hvor disse tiltakene ikke er på plass ennå.<sup>52</sup>

**Bergen samarbeidsmodell**

I Bergen har lokale myndigheter sørget for flere domfellelser for menneskehandel enn noe annet område i Norge, mange av dem om tilfeller av menneskehandel av barn. Et lokalt tverretattlig operativt team (TOT) som består av representanter fra lokale politimyndigheter og kommunen, herunder en representant for oppsøkende tjenester, en representant for sosiale tjenester og en fra barnevernet har bygget opp kunnskap og ekspertise om menneskehandel over tid.<sup>53</sup> TOT møtes innen 24 timer fra øyeblikket når det oppdages et barn som mistenkes for å være offer for menneskehandel. TOT gjør også henvisning og samarbeid mellom ulike involverte etater enklere. Videre gis arbeid på menneskehandelssaker høy prioritet for bergenspolitiet. De har spesialiserte aktører og etterforskere som arbeider integrert i samme gruppe, og som undersøker alle menneskehandelsrelaterte saker. Både norske myndigheter og frivillige organisasjoner har gitt anerkjennelse til den lokale innsatsen mot menneskehandel i bergensområdet.<sup>54</sup>

**Litauisk regionalt samarbeidsprosjekt**

Caritas Litauen gjennomførte et regionalt prosjekt i Panevezys regionen i Litauen i 2012-2014. Panevezysregionen er et kjent opprinnelsessted for kvinnelige ofre for menneskehandel for seksuell utnytting, nylig også for menn som blir tvunget til å stjele, utføre innbrudd og selge narkotika i land som Storbritannia, Tyskland, Spania og Sverige. Prosjektet kartla den lokale situasjonen og utviklet samarbeid og aktivt engasjement i lokalsamfunnet for å hindre menneskehandel i regionen. I løpet av prosjektet ble fleksible team med politi, sosialarbeidere og psykologer dannet for å implementere et spesielt opplysningsprogram i lokale skoler, barnehjem og ungdomssentre. Videre ble opplæring om menneskehandel organisert for lokale sosialarbeidere, politiet, påtalemyndigheten og dommere. Totalt ble 190 personer opplært til å identifisere ofre for menneskehandel og til styrket forståelse av ofrenes traumatiserte situasjon. Totalt ble 25 åpne arrangementer organisert for medlemmer av lokalsamfunnet, inkludert rundebordskonferanser med lokale fagfolk for å øke bevisstheten og dele erfaringer.<sup>55</sup>

## Handlingspunkter for kommuner

- Gjennomføre både generell og målrettet bevissthetsheving mot risikogrupper, faggrupper og bedrifter i henhold til lokale behov og identifiserte risikoer
- Utvide målgruppen for forebyggende arbeid utover det konvensjonelle, for eksempel til taxisjåfører, bibliotekarer, helseinspektører osv.
- Tilby og implementere oppsøkende aktiviteter for å støtte og engasjere personer i risikogrupper
- Inkludere etiske kriterier og sosiale klausuler i offentlige anskaffelser for å forhindre utnyttelse ved kjøp av varer og tjenester
- Etablere tverrfaglige partnerskap for å forbedre forebygging av handel på lokalt nivå

# Oppsummering av de viktigste handlingspunktene

for kommuner

Mål	Tiltak som skal iverksettes	Hvem
<b>Håndtering av menneskehandel på lokalt nivå gjennom å kartlegge situasjonen på stedet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utføre en kartlegging av den lokale menneskehandels-situasjonen for å identifisere personer i faresonen og risikable steder og å identifisere relevante steder og samle informasjon om gjerningspersoner og tilretteleggere for menneskehandel.</li> <li>• Samle informasjon om hvilke ressurser og tjenester som er tilgjengelige i kommunens administrasjon og i territoriet til kommunen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lokale ekspertgrupper på menneskehandel; eller innsatsgrupper på kriminalitetsforebygging eller andre strukturer i stedet på kommunenivå for å håndtere f.eks. sosial eksklusjon, vold mot kvinner og/eller migrantintegrering.</li> <li>• Andre lokale aktører, som politiet og frivillige organisasjoner.</li> </ul>
<b>Bedre identifikasjon av (potensielle) ofre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kartlegge lokale aktører som kan møte og identifisere potensielle ofre for menneskehandel (og sårbare grupper) i sin bransje.</li> <li>• Påse at indikatorer på menneskehandel er tilgjengelig for de ansatte som først møter ofrene. Dette vil muliggjøre bedre identifikasjon av potensielle ofre på lokalt nivå, spesielt på risikofylte steder.</li> <li>• Tildel klart ansvar og gi regelmessig opplæring for ulike aktører involvert i identifikasjons- og henvisningsprosessen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunalt ansatte, inkludert sosial- og helsetjenester, skolemyndigheter osv.</li> <li>• Lokalt politi, inspeksjonsmyndigheter.</li> <li>• Frivillige organisasjoner, trosbaserte organisasjoner, migrantrettighetsorganisasjoner, fagforeninger, bedrifter og privatpersoner.</li> </ul>

Mål	Tiltak som skal iverksettes	Hvem
<b>Forbedre offerassistanse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etablere en fleksibel og rask responskjede for hjelp, med klare roller og ansvar knyttet til ulike involverte aktører.</li> <li>• Gi ubetinget og rettighetsbasert hjelp, ikke bare til formelt identifiserte ofre for menneskehandel, men også til potensielle og antatte ofre i sårbare situasjoner.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunale sosial- og helsetjenester, krisesentre, lokalt politi.</li> <li>• Frivillige organisasjoner og hospitser, eventuelt andre organisasjoner som tilbyr sosiale, juridiske eller andre rådgivende tjenester, eller som driver oppsøkende arbeid blant sårbare befolkningsgrupper.</li> </ul>
<b>Forebygging av menneskehandel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilby og implementere oppsøkende aktiviteter for å støtte og engasjere personer i risikogrupper.</li> <li>• Gjennomføre bevisstgjøringsaktiviteter blant befolkningen, risikogrupper, faggrupper og bedrifter.</li> <li>• Inkludere etiske kriterier og sosiale klausuler i offentlige anskaffelser for å forhindre utnyttelse ved kjøp av varer og tjenester.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunale tjenester for sosial- og helsetjenester, offentlige innkjøpere, frivillige organisasjoner, migrantrettighetsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, fagforeninger, bedrifter, arbeidsgiverorganisasjoner, privatpersoner.</li> </ul>

# Referanser

---

- <sup>1</sup> ICPC (2011): Towards Human Trafficking Prevention: A Discussion Document, 11-12.
- <sup>2</sup> ICPC (2014): 4th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime (ICPC), 130.
- <sup>3</sup> Ibid.
- <sup>4</sup> For mer informasjon, se CBSS (2015): Promoting the Human Rights and the Best Interests of the Child in Transnational Child Protection Cases; CBSS (2015): Practical Guide for Caseworkers and Case Officers. Tilgjengelig på: <http://www.childcentre.info>
- <sup>5</sup> UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women, and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime (15 Nov 2000).
- <sup>6</sup> Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (CETS No. 197).
- <sup>7</sup> Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA. OJ L 101, 15/04/2011.
- <sup>8</sup> UN OHCHR (2010): Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking, Guideline 2 and 11.
- <sup>9</sup> SOLACE – Human Trafficking report 2009 -The role of local authorities in addressing human trafficking. Report of the SOLACE Study Group, 2009; National Crime Prevention Centre Canada, Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation, 2013.
- <sup>10</sup> National Crime Prevention Centre Canada, Local Safety Audit Guide: To Prevent Trafficking in Persons and Related Exploitation, 2013 s. 17
- <sup>11</sup> ibid. og European Forum for Urban Safety, Guidance on Local safety Audits. Compendium of International Practice, 2007
- <sup>12</sup> For detaljert veiledning angående hvordan en lokal sikkerhetvurdering kan gjennomføres, vises det til European Forum for Urban safety (EFUS), Guidance on Local Safety Audits. A Compendium of International Practice, 2007
- <sup>13</sup> Report on the features and incentives of traffickers and on the social interactions among them, TRACE project, juni 2015. Tilgjengelig på: [http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/06/TRACE\\_Deliverable-3.1\\_Final.pdf](http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/06/TRACE_Deliverable-3.1_Final.pdf)
- <sup>14</sup> OSSE (2011): Trafficking in Human Beings: Identification of Potential and Presumed Victims. A Community Policing Approach SPMU Publication Series Vol. 10. Wien: OSCE.
- <sup>15</sup> F.eks. FRA (2015): Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights. European Agency for Fundamental Rights.
- <sup>16</sup> Eurostat (2014): Trafficking in Human Beings: Statistiske jobbpapirer. 2014-utgaven. Eurostat.
- <sup>17</sup> Sorrentino, Liliana & Jokinen, Anniina (2014): Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region. HEUNI Reports 78. Helsinki: HEUNI. ADSTRINGO project.
- <sup>18</sup> Ollus, Natalia & Jokinen, Anniina (2013): "We've Got People Lined Up Behind the Door": Placing the Trafficking and Exploitation of Migrant Workers in Context in the Restaurant and Cleaning Sectors in Finland. I Ollus, Natalia, Jokinen, Anniina & Joutsen, Matti (2013) (eds.) Exploitation of Migrant Workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania. Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking. HEUNI Reports 75. Helsinki: HEUNI, 31-170. ADSTRINGO project.
- <sup>19</sup> ILO (2009): Operational indicators of trafficking in human beings. Resultater fra en Delphi-undersøkelse gjennomført av ILO og Europakommisjonen. Revidert versjon av September 2009. Geneve: ILO.



- <sup>20</sup> Jokinen, Ollus og Viuhko (2011): Work on Any Terms: Trafficking for Forced Labour and Exploitation of Migrant Workers in Finland. Helsinki: HEUNI report 68, 135-137.
- <sup>21</sup> Ibid., 137
- <sup>22</sup> Handbook of best practices of multidisciplinary cooperation against trafficking in human beings, based on the conference Putting Rantsev into Practice 16-18 April 2013, Nederland
- <sup>23</sup> <http://www.gegen-menschenhandel.de/>
- <sup>24</sup> <http://www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/arbeiten.pdf>
- <sup>25</sup> Ihmiskaupan uhrin tunnistaminen ja auttaminen. Tampereen toimintamalli. Tampereen kaupunki, Pro-tukipiste & RIKU.
- <sup>26</sup> Human Trafficking and the Role of Local Governments, UNITAR 2014.
- <sup>27</sup> Global Alliance against Trafficking in women, Briefing paper. Unmet Needs: Emotional support and care after trafficking. 2015.
- <sup>28</sup> UNODC Toolkit on Principles of Victims Assistance. På: [https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296\\_tool\\_8-1.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Toolkit-files/08-58296_tool_8-1.pdf)
- <sup>29</sup> UN Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, 2000; Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, 2005; Direktiv 2011/36/EU til Europaparlamentet og Det europeiske råd av 5. april 2011 om forebygging og bekjempelse av menneskehandel og beskyttelse av menneskehandelsofre.
- <sup>30</sup> Direktiv 2011/36/EU fra Europaparlamentet og Det europeiske råd fra 5. april 2011 om forebygging og bekjemping av menneskehandel og beskyttelse av ofrene. Brussel, 2011.
- <sup>31</sup> Pescinski (2015): A human rights approach to human trafficking. United Nations University..
- <sup>32</sup> IOM (2007): The IOM Handbook on Direct Assistance for Victims of Trafficking.
- <sup>33</sup> Ibid., 4.
- <sup>34</sup> Ibid.
- <sup>35</sup> CBSS (2011): Handbook for Diplomatic and Consular Personnel on How to Assist and Protect Victims of Human Trafficking. Stockholm: CBSS.
- <sup>36</sup> En manual - Att möta dem som är utsatta i människohandel för sexuella ändamål. Malmö Stad.
- <sup>37</sup> Dette flytdiagrammet er basert på La Strada-planen for bistand til ofre for menneskehandel som har blitt implementert i den nasjonale henvisningsmekanismeordningen – Det nasjonale rådgivnings- og inngrepsenteret. For mer informasjon: [www.kcik.pl](http://www.kcik.pl)
- <sup>38</sup> [https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-9/ACON-F222\\_9\\_e\\_V1500544.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress//Documentation/A-CONF.222-9/ACON-F222_9_e_V1500544.pdf), 6.
- <sup>39</sup> ibid. Se også International Centre for Criminal Law Reform and Criminal Justice Policy (2011): Towards Human Trafficking Prevention: A discussion document, 25.
- <sup>40</sup> <http://www.virka.fi/en/info/english>
- <sup>41</sup> Prosjektet ble gjennomført av provinskontoret i Vest-Pommern, provinspolitiet i Szczecin, skolestyret i Vest-Pommern, innenriksdepartementet – avdeling for migrasjonspolitik, stiftelsen Safer Together, den frivillige organisasjonen ITAKA, representanter fra provinsgrensekontrollen i Vest-Pommern, media og universiteter.
- <sup>42</sup> TRACE Project Deliverable 6.1: Review of EU Projects - Promising Practices in Combatting Human Trafficking 2015, 26-28. [http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRACE\\_D6.1\\_Final.pdf](http://trace-project.eu/wp-content/uploads/2015/04/TRACE_D6.1_Final.pdf)
- <sup>43</sup> Se for eksempel OSCE (2010): Unprotected Work, Invisible Exploitation: Trafficking for the Purpose of Domestic Servitude. Wien: OSCE; OSCE (2014): How to prevent human trafficking for domestic servitude in diplomatic households and protect private domestic workers. Wien: OSCE.

- <sup>44</sup> Human Rights Council (HRC) (2011): Report of the Special Representative of the Secretary- General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises, John Ruggie. Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework, A/HRC/17/31, Principle 2. Se også Sorrentino og Jokinen (2014).
- <sup>45</sup> Marshall, P (2011): Re-thinking Trafficking Prevention. A Guide to Applying Behaviour Theory, UN Inter-Agency Project on Human Trafficking and Asian Development Bank, 16.
- <sup>46</sup> For mer informasjon: <http://www.stadsmissionen.se/Socialverksamhet/Hemloshet1/Crossroads/>
- <sup>47</sup> For mer informasjon: <http://www.stadsmissionen.org/om-oss/tidningen-gatljus/valda-artiklar-ur-tidningen-gatljus/center-for-eu-migranter-crossroads-goteborg/>
- <sup>48</sup> Sorrentino & Jokinen (2014): Guidelines to Prevent Abusive Recruitment, Exploitative Employment and Trafficking of Migrant Workers in the Baltic Sea Region. HEUNI Reports 78. Helsinki: HEUNI, 36-40. ADSTRINGO project.
- <sup>49</sup> Ibid.
- <sup>50</sup> ICPC (2014): 4th International Report. Crime Prevention and Community Safety: Trends and Perspectives. Montreal: International Centre for the Prevention of Crime.
- <sup>51</sup> Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings and Sexual Violence against Children (2013): Trafficking in Human Beings. Ninth report of the Dutch National Rapporteur. The Hague.
- <sup>52</sup> [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport\\_om\\_arbeid\\_m\\_156710a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00156/Rapport_om_arbeid_m_156710a.pdf)
- <sup>53</sup> <http://www.ba.no/nyheter/halvparten-av-dommene-for-menneskehandel-har-falt-i-bergen/s/5-8-43309>; <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/krim/domfellelser-for-menneskehandel-bergen-vs-oslo-15-8/a/23358966/>
- <sup>54</sup> [http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp\\_ecpa\\_2014\\_lt\\_complexapproachtotheproblemsofhumantraffickinginpanevezysregionlithuania.pdf](http://eucpn.org/sites/default/files/content/download/files/gp_ecpa_2014_lt_complexapproachtotheproblemsofhumantraffickinginpanevezysregionlithuania.pdf)



Menneskehandel er en sammensatt internasjonal forbrytelse som samtidig har spesifikke konsekvenser for lokalsamfunn. Rekruttering og utnyttelse skjer lokalt. Kvinner og menn blir seksuelt utnyttet på gaten eller i lokale barer, bedrifter og hoteller. Ofre for tvangsarbeid kan være hushjelper i private hjem, rengjøringspersonale i offentlige kontorer, skoler og butikker, lokale restauranter, gatekjøkken, landbruket, bensinstasjoner eller byggeplasser. Personer utnyttes også til tvungen tigging og tvungen kriminalitet.

**Retningslinjer for kommuner - Styrking av lokale tiltak mot menneskehandel** har som overordnet mål å utstyre lokale aktører med kunnskap og de riktige verktøyene for å styrke sin rolle i kampen mot menneskehandel, og å øke effektiviteten i arbeidet med å identifisere ofrene og å gi fullgod assistanse og beskyttelse. Den lokale reaksjonen på menneskehandel bør tilpasses den spesifikke situasjonen, samt trender og risikogrupper identifisert av lokale aktører.

## — THE STROM PROJECT —



Ministry of the Interior of the Republic of Latvia