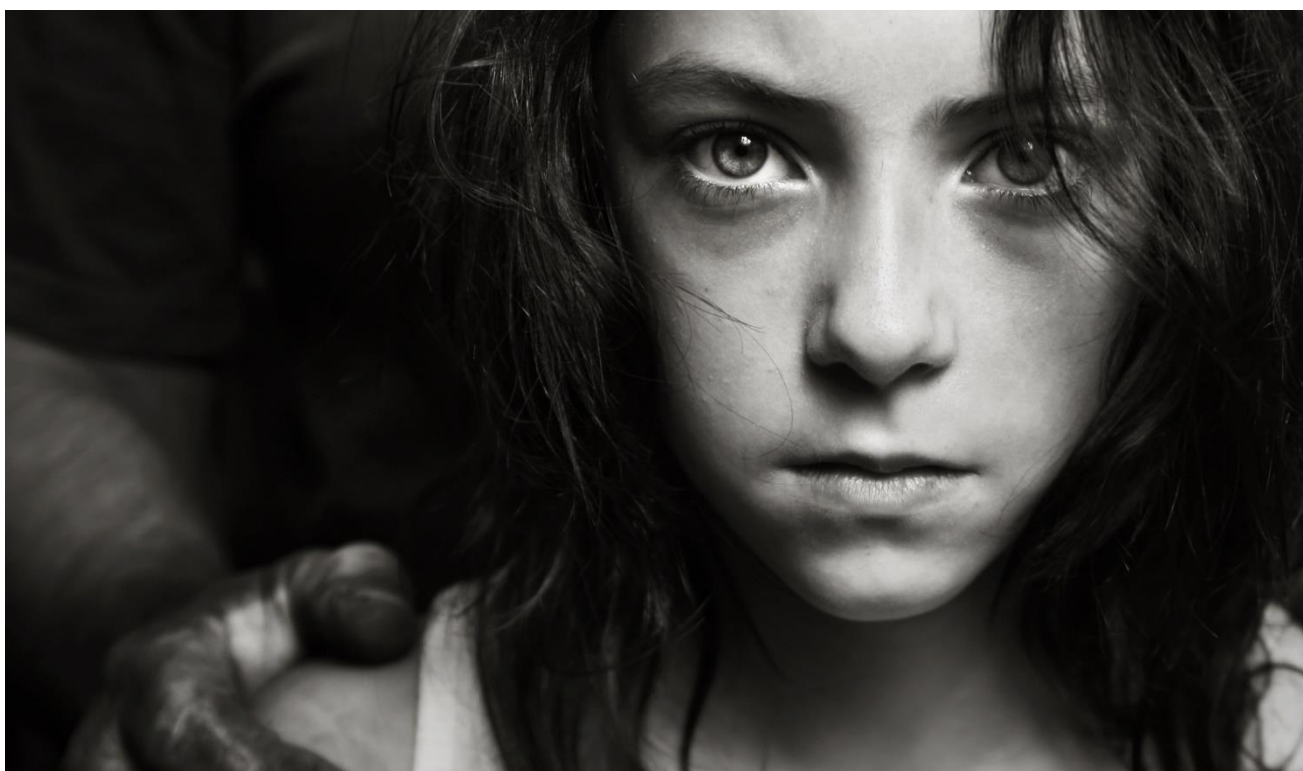




BERGEN  
KOMMUNE



# Et liv i frihet!

Plan mot menneskehandel 2019-2023

## Forord

Christine Caine, grunnleggeren av A21, en verdensomspennende kampanje mot menneskehandel, fikk en gang møte en jente som var reddet ut av seksuelt slaveri. Caine forventet at reaksjonen fra jenta var lettelse over endelig å bli fri fra en grusom situasjon. Men jenta tittet opp på Caine og sa:

*-Hvorfor reddet du meg ikke før?*

Ordene vitner om hvilken forferdelig, grusom og elendighet virkelighet jenta hadde levd i.

I byrådsplattformen fra 2015 besluttet byrådet at vi skulle levere en handlingsplan for å bekjempe menneskehandel i vår by. Det er ikke menneskehandelsutsatte flest mennesker går i fakkeltog for. Det er heller ingen tvil om at disse sannsynligvis ikke får hjelp dersom ikke vi som samfunn og enkeltpersoner velger å delta i kampen mot menneskehandel. Vi har et ansvar for de menneskene som er i Bergen når de oppholder seg i Bergen. Og vi vet det finnes slaver i Bergen.

Vi lever i et internasjonalt samfunn med åpne grenser, større byer og større mobilitet. Det gjør at samfunnet fort kan bli uoversiktlig. I tillegg deler ikke alle mennesker de samme holdningene til hva et menneske er verdt. Bare pornoindustrien viser dette. Sårbare grupper som papirløse flyktninger, rusavhengige og utviklingshemmede kan enklere enn andre bli utsatt for menneskehandel. For oss som kommune er det viktig at våre ansatte har kunnskap om menneskehandel. Denne handlingsplanen har flere hovedformål: Den skal gi en oversikt og et faktagrunnlag av arbeidet med menneskehandel i dag, gi tiltak som forebygger at personer blir utsatt for menneskehandel derunder å hindre etterspørsel, å ha tiltak for å identifisere offer, og ikke minst tiltak for de som er utsatt for menneskehandel for å hjelpe de videre. Viktige aktører som har bidratt til planen har vært Arbeidstilsynet, politiet, Skatt Vest, Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Vest), Hordaland fylkeskommune, Bergen næringsråd, FRI (Kirkens Bymisjon), Raftostiftelsen Bergen og For Freedom (Salt Bergen). Jeg vil forøvrig takke for alle gode høringsinnspill vi har fått fra ulike instanser og organisasjoner. Høringsinnspillene har gjort planen enda bedre.

For byrådet er det svært viktig at sivilsamfunnet får spille en stor rolle fordi de forandrer Bergen til det bedre hver dag. I Bergen har vi frivillige organisasjoner som FRI (Kirkens bymisjon) og For Freedom (Salt Bergenskirken) som bidrar med holdningsskapende arbeid og kampanjer som får bergenserne til å rette blikket mot vår tids slaveri. De samme organisasjonene yter også god hjelp og bistand til de menneskehandelsutsatte. I Bergen forsvant et norsk etnisk barn for en stund siden. Beredskap ble umiddelbart satt i verk. Og mediene dekket saken umiddelbart. Tenk på alle de barna som er utsatt for menneskehandel som vi aldri hører noe om. Øverland sine ord går aldri ut på dato: «Du må ikke tåle så inderlig vel, den urett som ikke rammer deg selv!»

Hvis flere hadde tatt innover seg Øverlands ord hadde færre måtte stille det helt berettigede spørsmålet:

*«Hvorfor reddet du meg ikke før?»*

**Rebekka Ljosland**

*Byråd for helse og omsorg*



# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Innledning</b> .....	<b>5</b>
1.1 Bergen og verden .....	6
1.2 Etisk og rettferdig handel .....	6
1.3 Moderne slaveri .....	6
1.3 Organisering av planarbeidet .....	7
1.4 Plangrunnlag.....	7
<b>2. Menneskehandel – rammer og forståelse</b> .....	<b>9</b>
2.1 Ulike typer menneskehandel.....	10
2.1.1 Utnytting til arbeid og tjenester.....	10
2.1.2 Utnytting til prostitusjon og andre seksuelle formål.....	10
2.1.3 Utnytting til tigging.....	11
2.2 Personer utsatt for menneskehandel.....	12
2.2.1 Omfang i Bergen.....	13
2.3 Beskyttelse, bistand og støtte .....	14
2.3.1 Rett til opphold og trygg retur.....	15
2.3.2 Særskilt om mindreårige ofre.....	15
<b>3. Samarbeid mot menneskehandel i Bergen</b> .....	<b>17</b>
3.1 Oppsøkende sosialt arbeid .....	18
3.2 Arbeidslivskriminalitet og menneskehandel .....	18
3.3 Utlendingsdirektoratet og mottakssentre.....	19
3.4 Oppfølging av ofre for menneskehandel.....	19
<b>4. Et liv i frihet - hvordan menneskehandel skal bekjempes</b> .....	<b>21</b>
4.1. Økt innsats, bedre koordinering og styrket samarbeid.....	22
4.2 Forebygge menneskehandel .....	25
4.3 Oppdage og avdekke menneskehandel .....	28
4.4 Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel.....	30
<b>5. Økonomiske konsekvenser, iverksetting og budsjettmessige prioriteringer</b> .....	<b>34</b>
<b>Litteraturliste</b> .....	<b>37</b>



# 1. Innledning

Menneskehandel omtales også som vår tids slaveri og handler om at kyniske bakpersoner tvinger, utnytter eller forleder personer til å utføre handlinger som prostitusjon, arbeid eller tjenester, tigging og salg av narkotika. Dette er grov kriminalitet som bryter med grunnleggende menneskerettigheter og rammer ofrene svært hardt.<sup>1</sup>

Menneskehandel er tett sammenvevet med globale utfordringer som krig og mennesker på flukt, fattigdom, økende forskjeller og undertrykkelse. Mange av dem som utsettes for menneskehandel er arbeidsmigranter som har blitt lovet arbeid i et fremmed land. Dette skaper en sårbarhet som gjør at personen kan havne i en utnyttelsessituasjon. I Norge er de mest utsatt gruppene for utnyttelse migrantarbeidere, enslige mindreårige asylsøkere og papirløse flyktninger.<sup>2</sup>

Det har først og fremst vært vanlig å knytte begrepet menneskehandel til prostitusjon og kjøp av andre seksuelle ytelser. Problemet og begrepet er imidlertid langt mer omfattende. Menneskehandel foregår innenfor et bredt spekter av ulike bransjer, og kan være vanskelig å oppdage og avdekke fordi det skjules i legale markeder.<sup>3</sup> Innbyggerne i Bergen berøres gjerne av menneskehandel gjennom kjøp av varer og tjenester hvor personer utnyttes som en del av verdikjeden. Dette kan for eksempel være tjenester som bilvask, renhold og maling av hus og hytter. Etterspørselen etter billige varer og tjenester i befolkningen gjør det vanskelig for offentlige myndigheter å motvirke at mennesker utnyttes både her hjemme og globalt.

## Bergen mot menneskehandel

Menneskehandel er en stor utfordring over hele verden. Med denne planen vil vi tenke globalt, og handle lokalt. Innsatsen for å bekjempe menneskehandel har vært betydelig i Bergen. I perioden fra 2005 til 2017 ble det avsagt 19 dommer knyttet til menneskehandel i Bergen. Det er like mange dommer som Oslo, Stavanger og Trondheim har til sammen. For saker med mindreårige ofre er forskjellen enda større: Syv i Bergen, to i Oslo og én i Trondheim. De straffbare forholdene i Bergen har til nå vært knyttet til prostitusjon, tigging, tvangsarbeid og narkotikakriminalitet.<sup>4</sup> I tillegg har det vært en rekke saker med mulige ofre som har fått bistand og beskyttelse fra det lokale hjelpeapparatet men hvor man ikke har lyktes med å ta ut tiltale. Hordalandspolitiet har gjort en formidabel innsats på dette feltet de siste ti årene, og dette håper vi også fortsetter under Vest politidistrikt.

Menneskehandel er et omskiftelig problem i Bergen. Mens det tidligere handlet om kvinner fra Øst-Europa og Nigeria som ble utnyttet i prostitusjon, ser man i dag et mer sammensatt bilde hvor flere blant annet utnyttes til arbeid og tjenester. Menneskehandlerne tilpasser seg stadig myndighetenes kontroll og søker profitt i nye markeder skjult fra offentlighetens søkelys. Konsekvensen er at de fleste ofrene for menneskehandel aldri blir identifisert, og dermed heller ikke får beskyttelse og bistand. Bergen kommunes innsats mot menneskehandel skal derfor styrkes og tilpasses et situasjonsbilde hvor utnyttelsen av mennesker tar stadig nye former. Særlig oppmerksomhet skal rettes mot ulike former for utnyttelse av mennesker til arbeid og tjenester.

Plan mot menneskehandel 2019–2023 inneholder tiltak som skal 1) **forebygge** menneskehandel, 2) sikre at menneskehandel i større grad **oppdages** og **avdekkes**, og 3) sikre effektiv og koordinert **bistand** og **støtte** tilpasset ulike typer ofre i ulike utnyttelsesformer. Planen er avgrenset til de virkemidlene kommunen selv

<sup>1</sup> Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

<sup>2</sup> Davies, T. (2018) En norsk moderne slaverilov. Raftostiftelsen.

<sup>3</sup> Økland Jahnsen, S. (2014) Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidskriminalitet. PHS Forskning.

<sup>4</sup> Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2018) Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel for 2017.

råder over, men legger opp til et nært samarbeid med politiet, frivillige organisasjoner og andre sentrale aktører. Det overordnede målet er å gjøre Bergen til en by fri for menneskehandel, og samtidig en by som ikke bidrar til krenkelser globalt gjennom våre forretninger.

## 1.1 Bergen og verden

Menneskehandel henger sammen med internasjonale levekårsutfordringer. Denne planen må derfor ses i sammenheng med «Bergen og verden» som er Bergen kommune sin internasjonale strategi. En av strategiens prioriteringer er at Bergen kommune skal være en aktiv medspiller for å nå FNs bærekraftsmål globalt. Flere av disse målene henger sammen med utfordringsbildet knyttet til menneskehandel. Blant annet fokuseres det i bærekraftsmål åtte på et anstendig arbeidsliv og økonomisk vekst, mens andre bærekraftsmål berører tema som forbrukersamfunn, inkludering og ulikhet i og mellom land. Det skal utarbeides en egen handlingsplan for kommunens internasjonale strategi hvor det vil bli fremmet konkrete tiltak for hvordan Bergen kommune i samarbeid med andre aktører skal bidra til å nå bærekraftsmålene og intensjonen om at Bergen blir en menneskerettighetsby (jf. bystyresak 173/18).

## 1.2 Etisk og rettferdig handel

Menneskehandel knyttes gjerne til tvang og økonomisk utnyttelse av mennesker i sårbare situasjoner. Det er derfor viktig vi gjennom handel ikke bidrar til slike krenkelser. «FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter» (2011) er en internasjonal anerkjent minimumsstandard som beskriver næringslivets selvstendige ansvar for å respektere menneskerettighetene. Dette ansvaret gjelder også for selskaper i Bergen, selv når handel og virksomhet skjer utenfor Norge.

«*Bergen – en aktiv fairtradeby. Strategi for etisk og rettferdig handel*» er i tråd med kommunens plan mot menneskehandel 2019-2023. Strategien gir føringer for hvordan kommunen skal fremme kunnskap, krav og forventninger til at næringslivet respekterer menneskerettighetene. Mange enheter i Bergen kommune er i kontakt med byens næringsliv, og en samstemt dialog og jevne og forutsigbare rammevilkår er avgjørende for ikke å lage grobunn for uetisk forretningsvirksomhet med utnyttelse av sårbare grupper. Strategien bidrar i så måte til å forebygge menneskehandel gjennom globale leverandørkjeder og utfyller tiltakene i denne planen. Arbeidet koordineres av næringsseksjonen i Bergen kommune og en egen arbeidsgruppe for etisk og rettferdig handel.

I byrådssak 1002/18 ble det vedtatt å søke om medlemskap i Initiativ for etisk handel (IEH). Medlemskapet ble inngått i januar 2018. Bergen kommune er gjennom medlemskapet forpliktet til å arbeide aktivt for samarbeid for handel som sikrer menneskerettigheter, arbeidstakerrettigheter, utvikling og miljø.

## 1.3 Moderne slaveri

Menneskehandel omtales ofte som moderne slaveri, eller vår tids slaveri. Betegnelsen brukes både av norske myndigheter, andre stater og FN. Begrepet omfatter handlinger som menneskehandel, tvangsarbeid, gjeldsarbeid, grovt barnarbeid og tvangsekteskap, men har ingen rettslig betydning i Norge. I Norges straffelov av 2005 skiller det mellom slaveri og menneskehandel, men en stor andel av sakene som omfattes av begrepet moderne slaveri vil likevel kunne hjemles som menneskehandel etter kriteriene i straffeloven §§ 257 og 258. Bergen kommune skal ha en bred tilnærming til de ulike formene for utnyttelse, men forholder seg i denne planen til straffelovens forståelse og definisjon av fenomenet.

Det vises også til rapporten fra Raftostiftelsen, Advokatforeningens Menneskerettighetsutvalg og Initiativ for etisk handel om en ny moderne slaverilov. Rapporten peker blant annet på at det er behov for en «juridisk bindende standard som knesetter næringslivets forpliktelser når det gjelder å avverge at moderne slaveri

finnes i deres operasjoner og leverandørkjeder» (Davies 2018: 3). En ny lov vil i større grad gjøre bedrifter ansvarlig for utnyttelse her hjemme og i leverandørkjedene globalt enn dagens lovgivning gjør. Bergen kommune støtter en aktsomhetslov som forplikter næringslivet til å respektere alle menneskerettighetene, også det som gjelder moderne former for slaveri.

### 1.3 Organisering av planarbeidet

Menneskehandel er et tverrsektorielt tema som krever at flere byrådsavdelinger involveres. Ansvaret for utredning av planen har vært lagt til byrådsavdeling for helse og omsorg, mens byrådsavdeling for sosial, bolig og inkludering og byrådsavdeling for finans, innovasjon og eiendom ved Kemneren har vært representert i plangruppen. I tillegg har næringsseksjonen ved byrådsavdeling for klima, kultur bidratt med innspill til planen.

I desember 2017 arrangerte Bergen kommune et innspillseminar for plan mot menneskehandel som samlet alle aktører med en rolle innenfor menneskehandelsfeltet. Innspillene fra gruppearbeidene har blitt brukt som grunnlag for arbeidet med planen.

Det også vært nedsatt en referansegruppe med faste deltakere fra Arbeidstilsynet, politiet, Skatt Vest, Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS Vest), Hordaland fylkeskommune, Bergen næringsråd, Kirkens Bymisjon, Raftostiftelsen Bergen og For Freedom (Salt Bergen). Til sammen to møter har blitt avholdt i planperioden, og Bergen kommune er takknemlig for at aktørene åpent har delt sine erfaringer og kommet med konstruktive innspill underveis i planprosessen.

### 1.4 Plangrunnlag

Plan mot menneskehandel 2019–2023 bygger videre på følgende vedtatte kommunale planer som omhandler menneskehandel som tema:

#### **Handlingsplan mot prostitusjon 2005–2008<sup>5</sup>**

Handlingsplanen mot prostitusjon 2005–2008 ble skrevet med utgangspunkt i Likestillingsmeldingen for Bergen kommune 2003–2008, og baserte seg på gjeldende lovverk om forbud mot kjøp av seksuelle tjenester fra barn under 18 år og forbud mot formidling/hallikvirksomhet (straffelovens § 206).

Planen omhandler trafficking og definerer dette som organisert kriminalitet der ofrene er personer som krysser landegrenser under ulike former for tvang med det formål å selge seksuelle tjenester. Man antok at de mulige ofrene både ville finnes i gateprostitusjon og i innemarkedet. Global fattigdom og tung internasjonal kriminalitet ble sett på som driverne. Gjennom planen forpliktet Bergen kommune seg til å følge opp de beskyttelsestiltak som var under utarbeidelse i ulike departementer i tråd med regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003–2005.

#### **Bergen kommunes Handlingsplan mot prostitusjon og menneskehandel 2009–2012**

På bakgrunn av lovendringer, ny kunnskap og nye statlige føringer favnet den neste planen videre, men fenomenet menneskehandel ble fortsatt knyttet til prostitusjon og seksuell utnyttelse.

I planen slås det fast at «Menneskehandel er vår tids slavehandel og en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av ofrenes menneskerettigheter. Menneskehandel er straffbart i Norge, og mens politiet etterforsker mulig menneskehandel er det et kommunalt ansvar å sikre ofre nødvendig helsehjelp og ulike sosiale tjenester som trygg bolig, livsopphold og annen støtte og oppfølging».

---

<sup>5</sup> Byrådssak 147-03 og bystyresak 172-03.

I tillegg gir regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016) sentrale føringer til kommunene. Viktige strategiske satsinger i regjeringens handlingsplan er forebyggende innsats, samordnet bistand og kompetansebygging i de ulike berørte tjenestene. Bergen kommune følger opp flere av tiltakene i denne planen.



## 2. Menneskehandel – rammer og forståelse

Menneskehandel er et samlebegrep som beskriver situasjoner hvor noen ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til visse handlinger. Etter straffelovens § 257 kan handlingene være prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, arbeid eller tjenester, herunder tiggning, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av indre organer. All utnytting av mindreårige anses som menneskehandel, uavhengig av om vold, trusler eller annen utilbørlig atferd er brukt.<sup>6</sup>

Menneskehandel avgrenses ikke til grenseoverskridende kriminalitet, men dersom en ser på tidligere avsatte dommer og hvem de identifiserte mulige ofre typisk har vært, handler det om utnyttelse av personer fra EU/EØS-området, tredjelandsborgere med lovlig opphold i EU/EØS og personer med tilhørighet utenfor EU/EØS. Mange av migrantene og flyktningene som kommer til landet fraktes hit av menneskesmuglere. Menneskesmugling innebærer illegal forflytning av mennesker over landegrenser, og er ikke i seg selv det samme som menneskehandel, hvor utnyttelsesaspektet står sentralt. Det er likevel en glidende overgang mellom de to fenomenene, all den tid personene som har bli smuglet inn til Europa kan havne i en sårbar situasjon som senere blir utnyttet av menneskesmuglerne og resulterer i at personer befinner seg i en menneskehandelsituasjonen.

*«It's been very very hard after I talk with the police and tell them my story. So many people got angry with me because of this. It has not been easy. Still today I cannot feel safe. I had no one to talk to except police, and then came you. Now you know all about my life. I can call you with all my problems. I pray to God that life will be more easy.»*

(Sitat fra et offer for menneskehandel under oppfølging av Kirkens bymisjon i Bergen)

---

<sup>6</sup> Norge har forpliktet seg internasjonalt til å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker (Palermoprotokollen, 2003), og ratifiserte i 2005 også Europarådets konvensjon som forplikter Norge til å treffe omfattende tiltak for å forebygge og bekjempe menneskehandel. I Norge hjemles menneskehandel i straffelovens § 257 om menneskehandel og § 258 om grov menneskehandel. Strafferammen er inntil 10 år.

## 2.1 Ulike typer menneskehandel<sup>7</sup>

Menneskehandel framtrer på ulikt vis, og har glidende overganger til andre kriminalitetsformer som hallikvirksomhet, menneskesmugling og ulike former for diskriminering av arbeidsmigranter (Økland Jahnsen 2014). Den mest utbredte formen for utnyttelsen er fremdeles prostitusjon, men antall ofre som utnyttes til arbeid er økende. Menneskehandel har blitt et mer sammensatt fenomen når det gjelder hvem menneskehandlerne er, hvilke former utnyttelsen tar, og hvem ofrene er. Selv om de fleste identifiserte ofrene fremdeles er kvinner, utgjør barn og menn en større andel enn for 10 år siden.<sup>8</sup> De mest utsatt gruppene for utnyttelse er migrantarbeidere, enslige mindreårige asylsøkere og papirløse flyktninger.

### 2.1.1 Utnyttning til arbeid og tjenester

Utnyttelse av mennesker i arbeidslivet kan være vanskelige å oppdage fordi det ofte skjules nedover i leverandørkjeden. Etterspørsel etter billig arbeidskraft og manglende kontroll på underleverandører gir muligheter for bakmenn til å utnytte sårbare mennesker for profitt. Men menneskehandel innen arbeid og tjenester har også en mer åpenlys side, hvor vanlige innbyggere i Bergen gjerne kommer i direkte kontakt med de som utnyttes. Det er avdekket grov utnyttelse av mennesker innen bransjer som hage- og anleggsarbeid, bilpleie, renhold, au pair-ordningen, landbruk, serverings- og dagligvarebransjen og til salg av narkotika. Ofte er prisene på tjenestene for lave til å kunne dekke anstendig lønn, sykepenge eller pensjon, og betalingen skjer gjerne svart.

Tvangsarbeid er en arbeidssituasjon hvor den som blir utnyttet ikke har kommet frivillig inn i arbeidsforholdet, og/eller ikke kan komme frivillig ut av arbeidsforholdet. Tvangen trenger ikke være fysisk. Det er tilstrekkelig at offeret for eksempel må tåle elendige arbeidsforhold for å unngå at bakmannen varsler politiet eller utlendingsmyndighetene om ulovlig opphold, eller andre forhold som kan sette personen i vanskeligheter. Når det gjelder barn under 18 år stilles det ikke like strenge krav til tvangen som for voksne ofre, men det må være utvist en form for press fra gjerningspersonen.<sup>9</sup>

### 2.1.2 Utnyttning til prostitusjon og andre seksuelle formål

Det var den grove utnyttelsen av kvinner i prostitusjon som først gjorde at man fikk øynene opp for menneskehandel. Prostitusjon er fortsatt den mest vanlige utnyttelsesformen, og kjennetegnes ofte ved at internasjonale nettverk utnytter menneskers sårbare situasjon gjennom trusler og vold.<sup>10</sup> I Norge ble kjøp av seksuelle tjenester forbudt i 2009, mens organisering gjennom formidling og annonsering, utleie av lokaler til prostitusjonsvirksomhet etc. har vært forbudt lenge (jf. straffeloven § 206). Det er en glidende overgang mellom hallikvirksomhet og menneskehandel. Forskjellen handler om hvor reell muligheten er for å komme seg ut av situasjonen. Personer som påtreffes i prostitusjon kan med andre ord være ofre for menneskehandel, men de trenger ikke være det.

Utnyttelse av personer til andre seksuelle formål dekker handlinger som det å bestille og betale for at noen blir seksuelt utnyttet via internett. Det er lite rettspraksis på dette området, men en mann ble i Bergen tingrett dømt i 2016 for å ha medvirket til menneskehandel for direkteoverføring av seksuell utnyttelse av barn på

<sup>7</sup> Ifølge Politiet (2017) er det ikke avdekket forhold av menneskehandel i Norge som kan knyttes mot krigstjeneste i fremmede land eller fjerning av organer. Det har heller ikke kommet innspill i planprosessen som gir indikasjon på at slike handlinger forekommer i Norge. I planen avgrenses derfor menneskehandel til arbeid og tjenester, prostitusjon og seksuelle tjenester og tiggings. I oppfølgingen av planen vil kommunen likevel være oppmerksom på at også andre former for menneskehandel kan forekomme.

<sup>8</sup> Politiet (2017). Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder.

<sup>9</sup> Kilde: <https://www.politiet.no/rad/menneskehandel/hva-er-menneskehandel/>.

<sup>10</sup> Utekontakten i Bergen (2013). Tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen, 2006-2012.

Filippinene via internett (Politiet 2017). Det er rimelig å anta at omfanget av denne typen menneskehandel er betydelig, men mindre sannsynlig at ofrene befinner seg i Bergen eller Norge.

### 2.1.3 Utnytting til tigging

Tiggere på gaten i Bergen og Norge for øvrig er i all hovedsak romfolk fra Øst-Europa. I hvilken grad reisen hit er noe tiggerne selv har organisert, noe de har fått hjelp til å organisere eller om de blir utnyttet av kriminelle nettverk er vanskelig å avdekke. Tidligere har det vært avsagt flere dommer knyttet til menneskehandel og tigging, men det betyr likevel ikke at alle tiggere kan knyttes mot et kriminelt nettverk. Noen er her for å livnære seg og sin familie på tigging alene.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Friberg og Tyldum (2019). Rumensk tiggemigrasjon i et menneskehandelsperspektiv. Tidsskrift for samfunnsforskning.

## 2.2 Personer utsatt for menneskehandel

For å kunne gi bistand og støtte til ofre for menneskehandel må personene identifiseres som mulige ofre. I utgangspunktet har alle (etater, organisasjoner og privatpersoner) som får informasjon om at en person er i en utnyttelsessituasjon et ansvar for å identifisere ofre for menneskehandel og sette dem i kontakt med ansvarlige myndigheter. Personene kan også identifisere seg selv som ofre for menneskehandel.

Når det gjelder det å tallfeste antall mulige ofre nasjonalt er usikkerheten imidlertid stor. Det henger sammen med at grunnlaget for identifisering og bruk av kriterier/indikatorer typisk varierer mellom instanser som rapporterer. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) har forsøkt å tallfeste antall ofre som har fått bistand og beskyttelse, herunder også de som er identifisert, men som ikke har ønsket bistand og beskyttelse. Konklusjonen er at det ikke lar seg gjøre per i dag. Global Slavery Index (GSI) anslår at det befinner seg rundt 9 000 mennesker som lever som slaver i Norge i dag.<sup>12</sup> Det er riktignok høy usikkerhet knyttet til dette estimatet, men det sier likevel noe om alvoret i situasjonen.

Det er et uttalt behov for å samkjøre praksis knyttet til identifisering. Dette handler ikke bare om statistikk, men det å bevege seg fra fokus på de tradisjonelt utsatte miljøene til å identifisere ofre som utnyttes til arbeid og tjenester og andre bransjer. En klar overenskomst mellom aktørene med hensyn til offerstatus og retningslinje for identifisering sikrer likebehandling og lik informasjon om hvilke rettigheter offeret har rett på. Det gir også mulighet for styring av ressurser på et område som stadig utvides. Det er på den andre siden svært viktig at det er et samsvar mellom ressursbruken til kommunen og politiet. Ensidig identifisering kan gi mangelfull bistand og beskyttelse, og gjøre det vanskelig å oppklare sakene.

All erfaring tilsier at menneskehandel avdekkes der man er oppmerksom på fenomenet. Det er derfor avgjørende at innsatsen mot menneskehandel tilpasses situasjonsbildet. Samarbeidet på tvers av ulike sektormyndigheter om å øke oppmerksomheten rundt menneskehandel og avdekke flere forhold styrkes gjennom denne planen.

### Stadig flere anmeldelser fra tredjeparter

På landsbasis er det offeret selv eller offerets bistandsadvokat som oftest anmelder menneskehandelssaker. Dette er tilfelle i halvparten av sakene i Bjellands materiale fra 2017. Tallet på slike anmeldelser har variert mye fra år til år og viser ingen tydelig trend.

Rundt 15 prosent av sakene i tiårsperioden har vært tips fra tredjeparter, altså hjelpeorganisasjoner, barnevernsmottak, transittsentre eller privatpersoner. Disse anmeldelsene har det blitt stadig flere av. Mens det før 2010 bare var noen få saker som ble anmeldt av tredjeparter, har det de siste årene vært tilfelle i opp mot 28 prosent av sakene.

**Kilde:** Heidi Fischer Bjelland, sosiolog og doktorgradsstipendiat ved Politihøgskolen

<sup>12</sup> Se [www.globalslaveryindex.org](http://www.globalslaveryindex.org).

### 2.2.1 Omfang i Bergen

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) utarbeider årlig en tilstandsrapport om situasjonen på menneskehandelsfeltet nasjonalt. Tilstandsrapporten kartlegger omfang av mulige ofre som mottar bistand fra myndigheter og hjelpetiltak og gir oversikt over straffesaker. Oversikten over straffesaker med fellende dom fra 2017 viser at det vært 19 domfellelser knyttet til menneskehandel i Bergen i perioden fra 2005 til 2017.<sup>13</sup> Ofrene er i all hovedsak kvinner fra Øst-Europa og Nigeria som har vært utnyttet i prostitusjon.

#### «Du ser det ikke før du tror det»

– Rudolf Christoffersen om å finne ofre for menneskehandel (tidligere politiadvokat i Vest politidistrikt)

Tall fra Utekontakten viser at det i årene fra 2006 til 2015 ble det identifisert gjennomsnittlig åtte nye mulige ofre årlig i Bergen. Fra fire i 2011 og 2012 til femten saker i 2009. Kirkens bymisjon rapporterer om at de årlig følger opp rundt femten ofre for menneskehandel. Flertallet av ofrene har hatt oppfølging over mange år. Dette har vært en håndterlig mengde saker til å kunne sikre de mulige ofrene bistand på et forsvarlig nivå, og nødvendig beskyttelse til rett tid. Ofrene er ikke nødvendigvis i seg selv identifisert og etterforsket i Bergen, men de har fått tilbud om bistand og beskyttelse her på grunn av trusselsituasjonen. Det er heller ikke alle saker som ender med tiltale og domfellelse.

### Oversikt over straffesaker med fellende dom i Hordaland/Vest politidistrikt

År	Fornærmet	Nasjonalitet	Utnyttingsform
2006	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2007	2 kvinner	Thailand	Prostitusjon
2008	5 kvinner	Romania	Prostitusjon
2009	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2009	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2010	Kvinne	Albania	Prostitusjon
2010	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2010	12 gutter	Brasil, Norge, Romania, Sri Lanka, Tsjekkia	Seksuelle formål
2010	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2010	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2012	4 jenter	Romania	Tvangstjenester og tigging
2013	3 jenter og 1 gutt	Litauen	Tvangstjenester (vinningskriminalitet)
2013	Mann	Brasil	Prostitusjon og seksuelle formål
2013	Kvinne	Romania	Prostitusjon
2015	Jente	Romania	Tvangstjenester og tigging
2016	4 jenter og 3 gutter	Filippinene	Seksuelle formål
2017	Kvinne	Nigeria	Prostitusjon
2017	Kvinne		Prostitusjon
2017	Jente	Romania	Prostitusjon

Kilde: Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2017 (september 2018).

<sup>13</sup> Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2017) Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel for 2016.

Man antar at det er mørketall, og at det dermed befinner seg langt flere ofre for menneskehandel i Bergen enn hva den offisielle statistikken forteller oss. Det er flere grunner til å anta dette. Mange av ofrene for menneskehandel er utenlandske statsborgere i en sårbar situasjon som verken ønsker å identifisere seg som ofre, eller vil samarbeide med politiet og hjelpeapparatet. Manglende kunnskap om rettssystemet vårt, og frykt for trusler og uttransportering kan være mulige årsaker til dette. Noen ser ikke på seg selv som ofre. De opplever nåsituasjonen som bedre enn situasjonen de kom fra.

Det er også sannsynlig at ofre ikke blir identifisert fordi de aktuelle tjenestene som møter dem ikke har nok kompetanse om menneskehandel, eller forstår formen for utnyttning som noe annet enn menneskehandel. Særlig gjelder dette innenfor arbeidslivet hvor menneskehandel kan forveksles med mer tradisjonelle former for arbeidskriminalitet og sosial dumping. Det er derfor viktig å sikre at de ulike instansene og tjenestene som potensielt møter personer som er utsatt for menneskehandel har nok fokus på, og tilstrekkelig kunnskap og kompetanse om identifisering av ofre og hvilke former utnyttelsen kan ta.

Bergen kommune erfarer at også at flere av de mindreårige ofrene i menneskehandelssakene som man har vært involvert i allerede hadde vært innom mange politidistrikter før. Det betyr at de ikke ble fanget opp i andre kommuner eller politidistrikt før de kom til Bergen. Det kan derfor se ut til at kontroll- og hjelpetjenester mange steder i Norge mangler oppmerksomhet og kompetanse på å fange opp omreisende som er utsatt for menneskehandel.

*«When they say they bring them out from the street, and the person think they will help them and they come to speak the truth, they and the family will have a lot of problems.»*

(Sitat fra et offer for menneskehandel under oppfølging av Kirkens bymisjon i Bergen)

## 2.3 Beskyttelse, bistand og støtte

Bergen kommune har ansvar for å sikre ofre de rettigheter de har krav på, men arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel må likevel skje i samarbeid med statlige instanser som politi, utlendingsmyndigheter og de frivillige hjelpetiltakene. Personer som er identifisert som mulige ofre for menneskehandel har rett til bistand og beskyttelse. Rettighetene skal gi antatte ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon, og innebærer blant annet trygg og tilpasset bolig, advokatbistand, nødvendig helsehjelp, penger til livsopphold og trygg retur. Voksne får i praksis tilbud om aktiviteter og arbeidsrettede tiltak dersom det er aktuelt, mens enslige mindreårige har rett til en representant eller verge som skal ivareta barnets interesser og grunnskoleopplæring og/eller videregående opplæring.

### 2.3.1 Rett til opphold og trygg retur

Utlendingsforskriften § 8–3 gir personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel mulighet for å få innvilget refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse. Den som har fått refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse, kan søke om beskyttelse (asyl) senere. Om personen allerede har søkt om asyl, kan denne trekke asylsøknaden og søke om refleksjonsperiode i stedet. Refleksjonsperiode er en seks måneders tillatelse uten rett til fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys. Det er Utlendingsdirektoratet (UDI) som fatter vedtak om innvilgelse av opphold etter utlendingsforskriften. Ofre for menneskehandel som er innvilget refleksjon har rett på økonomiske ytelser og midlertidig bolig fra Nav. Innvilgelse av refleksjonsperiode gir i tillegg voksne ofre seks måneders arbeidstillatelse.

Begrenset oppholdstillatelse er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakmenn kan finne sted. Villkårene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/ påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få saken gjennomført. Innen oppholdsperioden er slutt bør reflektantene ha vurdert om de ønsker å anmelde bakmennene sine.

Europarådskonvensjonen artikkel 16 pålegger norske myndigheter å tilrettelegge for retur av ofre med hensyn til offerets interesser. Returen til hjemlandet skal helst skje frivillig, og ofre skal få kontaktinformasjon til instanser som kan bistå dem i mottakerstaten. Tilbakeføring av mindreårige ofre skal bare skje når dette er til barnets beste. I tråd med disse forpliktelsene, kan ofre for menneskehandel søke UDI om assistert retur. I enkelte saker som gjelder mindreårige tilrettelegger barnevernet for retur, det gjelder særlig i saker der barnet er EØS-borger.

Det er imidlertid av ulike grunner et mindretall av de mulige ofrene som returnerer ved slik bistand. Mange hjelpeorganisasjoner er bekymret for at ofre uttransporteres eller får avslag på søknad om asyl før forholdene knyttet til menneskehandel er blitt tilstrekkelig undersøkt. Dette var et særlig aktuelt tema under flyktningkrisen i 2015 hvor utlendingsmyndighetene hadde et betydelig politisk påtrykk om rask retur.

### 2.3.2 Særskilt om mindreårige ofre

FNs barnekonvensjon gir barn rett til beskyttelse mot salg av eller handel med barn (artikkel 35) og mot alle andre former for utnyttning som kan være til skade for barnets ve og vel (artikkel 36). Det er også en egen tilleggsprotokoll til FNs barnekonvensjon om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.

Dersom barn identifiseres som ofre for menneskehandel, har barnevernet et hovedansvar for å følge opp og ivareta disse barna som ethvert annet barn med behov for omsorg i kommunen. Barn har et særlig hjelpe- og beskyttelsesbehov og barnevernet er derfor etter barnevernslovens § 4–29 gitt anledning til på mistanke å iverksette omfattende og inngripende beskyttelsestiltak selv om de antatte ofrene unndrar seg hjelp. Fylkesnemnda kan godkjenne barnevernets forslag til vedtak for inntil seks uker, men maksimal plasseringstid etter denne bestemmelsen kan ikke overskride seks måneder.

Barneverntjenesten følger opp plasseringen fortløpende, og vurderer i samarbeid med politiet under hele plasseringsperioden om plasseringen er nødvendig for å beskytte barnet, eller om den kan opphøre. Dette forutsetter et tett samarbeid mellom barnevern og politiet.

Barn som blir plassert i medhold av barnevernloven § 4-29, får tilpasset undervisning på institusjonen. Etter opplæringsloven § 2-1 har alle barn og unge rett til offentlig grunnskoleopplæring når det er sannsynlig at barnet eller den unge skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Retten gjelder fra det tidspunkt det er sannsynlig at barnet eller den unge skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, og gjelder uansett om vedkommende har lovlig opphold i Norge eller ikke.

Erfaringer fra Bergen er at det ofte ikke er samsvar mellom den tiden politiet bruker på å etterforske sakene og begrensningene i barnevernslovens § 4–29 med henhold til at samlet plasseringstid ikke kan overstige seks måneder. Det er derfor avgjørende at saker med mindreårige mulige ofre gis høyeste prioritet av både politi og hjelpeapparat.

I 2013 utarbeidet Utekontakten en rapport som oppsummerte erfaringene lokalt knyttet til arbeidet mot menneskehandel.<sup>14</sup> I rapporten ble det pekt på utfordringer knyttet til plassering av barn som er mulige ofre for menneskehandel. Det er særlig to kritiske forhold som er verdt å kommentere i denne sammenhengen.

Tiltakskjeden for barn er bygget opp innenfor det ordinære barnevernet uten tilførsel av ressurser. Følgelig er det heller ikke avsatt dedikerte regionale beredskaps plasser til mindreårige ofre, noe som har medført at man ofte må velge akutte og midlertidige plasseringsløsninger. Bergen kommune mener det er behov for øremerkede plasser ved et utvalg kvalifiserte beredskapshjem i geografisk nærhet, og som ev. kan kombineres med plasser for barn utsatt for æresrelatert vold og tvangsekteskap. Det er avgjørende at disse beredskaps plassene ivaretar barnas omsorgsbehov samtidig som de kan gi beskyttelse mot bakmannsapparatet.

Barnevernet kan som nevnt også midlertidig plassere antatte mindreårige ofre for menneskehandel uten samtykke (jf. barnevernslovens § 4–29). Det er satt av til sammen åtte plasser godkjent av Bufetat til dette formålet. Fire av plassene er lokalisert i Oslo, mens de øvrige fire plassene er tenkt å dekke resten av landet. Denne kapasitetsbegrensningen er noe som bekymrer Bergen kommune. I tillegg er det fremdeles uavklart hvilke plasseringsalternativer Barnevernvakten kan benytte ved plassering av mindreårige ofre på kveld, natt og i helg.

Et av planens satsingsområder er å oppdage og avdekke flere forhold for menneskehandel med den konsekvensen at også flere mindreårige ofre blir identifiserte. Bergen kommune vil derfor jobbe opp mot aktuelle myndigheter for å få til en bedre og mer avklart situasjon rundt plasseringen av mulige mindreårige ofre for menneskehandel.

## Rett på verge

Fylkesmannen oppnevner verge for barn utsatt for menneskehandel, jf. vergemålsloven §§ 16 og 25 og administrerer vergeordningen.

Vergemålet skal sikre at barnets personlige, økonomiske, materielle og juridiske interesser ivaretas, og treffer avgjørelser som tilkommer foreldreansvar. Vergen er part i saken når et barn plasseres i medhold av barnevernloven § 4-29.

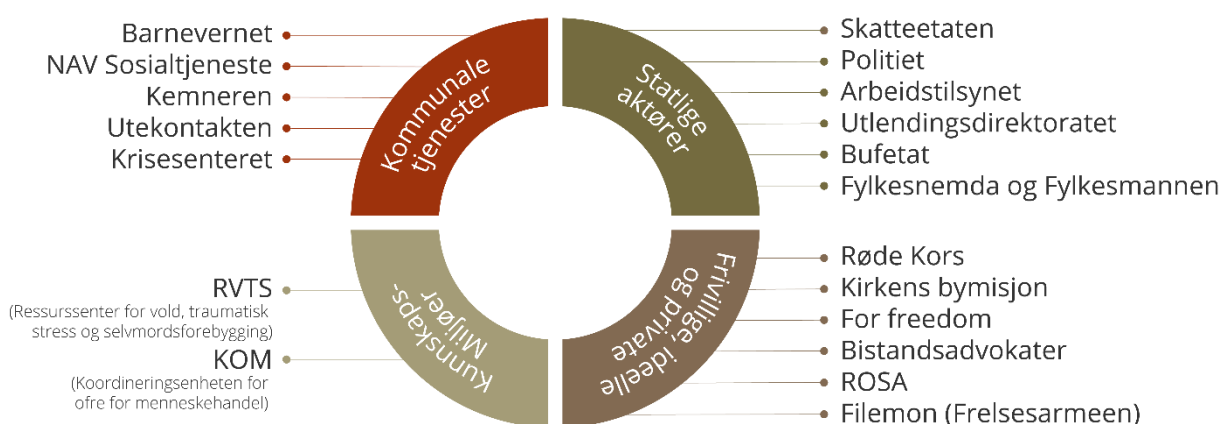
**Kilde:** [www.fylkesmannen.no](http://www.fylkesmannen.no)

<sup>14</sup> Utekontakten i Bergen (2013). Tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen, 2006-2012.



## 3. Samarbeid mot menneskehandel i Bergen

Utgangspunktet for Bergen kommunes innsats mot menneskehandel var utnyttelsen av kvinner i prostitusjon. I forbindelse med kartleggingen av kvinner i innendørsmarkedet i 2006 oppdaget man at samarbeidet med andre instanser rundt ofrene for menneskehandel fungerte lite tilfredsstillende, og at svikten handlet om mangel på gjensidig kunnskap på tvers av tjenester om arbeidsmetoder, mandat og oppgaver. I tillegg var det manglende rolleavklaring og lite avklarte ansvarsområder mellom aktørene.



Det ble derfor etablert et tverretattlig operativt team (TOT) hvor politiet og Utekontakten, som var den ansvarlige kommunale enheten for å yte tjenester til kvinner i prostitusjon, utgjorde kjernen i samarbeidet. Teamet ledes av leder ved Utekontakten som innkaller aktuelle samarbeidsparter når ny sak meldes, og er fullt operativt innen neste virkedag. Påtaleansvarlig jurist og etterforskere ved Exit-gruppen, som er politidistriktets menneskehandelsgruppe, er faste representanter. Utover dette vil representasjon avhenge av offerets alder og behov for tjenester. Om offeret er mindreårig, møter faste kontaktpersoner fra kommunalt og statlig barnevern. Om offeret er over 18 år, møter faste kontaktpersoner fra NAV sosialtjeneste. Avhengig av alderen på offeret er også Bufetat Region vest, UDI, Krisesenteret og offerets bistandsadvokater uvurderlige samarbeidspartnere for de kommunale tjenestene som håndterer sakene. I dag trer TOT kun sammen i de sakene som trenger akutte løsninger og i saker som omhandler mindreårige ofre. Erfaringene fra Bergen er at saker med mindreårige er komplekse, og der hvor det særlig er behov for omfattende koordinering og tett oppfølging.

Det praktiske tverrfaglige arbeidet rundt voksne ofre som har fått innvilget refleksjon er organisert rundt en etablert tiltakskjede med en klar rollefordeling aktørene imellom og hvor det opprettes direkte kontakt mellom de aktuelle aktørene der det er nødvendig. Tilbakemeldingene fra tjenestene er at samarbeidet om å gi bistand og støtte til ofrene fungerer godt. Aktørene har oversikt over hvem som gjør hva, og det oppleves som uproblematisk å løse utfordringer og situasjoner som krever at man samarbeider på tvers av tjenester.

Det er viktig å presisere at TOT er et samarbeidsforum, og ikke et forvaltningsorgan. Forvaltningen av sakene skjer altså i barnevern-/sosialtjenestene. Tjenestene som utløses vil i første omgang gjelde beskyttet bolig og nødvendig livsopphold, i tillegg til helsehjelp, psykososial oppfølging og juridisk bistand. Etter den første akutte fasen, og når situasjonen rundt offeret har stabilisert seg, vil teamets rolle tones ned. TOTs leder vil likevel holde jevnlig kontakt med involverte tjenester og instanser for å holde seg oppdatert og eventuelt kalle inn

partene i teamet dersom det oppstår uklarhet rundt ansvarsområder, eller dersom offerets status endrer seg, eksempelvis fra reflektant til asylant. TOT-samarbeidet i Bergen er anerkjent, også nasjonalt, for å ha et godt samarbeidsklima der hver enkelt tjeneste er fleksibel og ikke fremmed for å tilby praktisk hjelp utover eget ansvarsområde. I Bergen har man dessuten valgt en modell med sentralisert ansvar for arbeidet med menneskehandel i enhetene NAV Bergenhus og i barneverntjenesten i Laksevåg og Fyllingsdalen. Dette har gjort at man fått den mengdetreningen som kreves for å håndtere kompleksiteten i sakene, og bygge kompetanse på menneskehandel over tid. Sentraliseringen av ansvaret for menneskehandelsaker i de respektive enhetene skal videreføres.

I tillegg til å avklare sakene og fordele ansvar og oppgaver som skal sikre offeret rettmessig bistand og beskyttelse brukes TOT til veiledning til tjenestene i hvordan man best skal håndtere de ulike sakene, samt å orientere identifiserte ofre om hvilke rettigheter de har og hvilke tilbud de kan få som reflektant. I dette ligger det også et aspekt av å motivere offeret til å samarbeide med politiet. I startfasen utvidet man også TOT gjennom å jevnlig invitere inn alle aktuelle aktører til nettverksmøter hvor man delte kunnskap og erfaringer om menneskehandel. Det har ikke vært noe aktivitet i det utvidede TOT de senere årene. Dette skyldes at Utekontakten har hatt begrensede ressurser til arbeidet og at man tross alt har valgt å prioritere de viktige akutte enkeltsakene. I denne planen legges det opp til en styrking av kommunes kapasitet til både å jobbe med akutte enkeltsaker, så vel som å koordinere et utvidet TOT-nettverk. Det er et særlig behov for å etablere et tettere samarbeid med aktørene som fører tilsyn og kontroll med arbeidslivet.

### 3.1 Oppsøkende sosialt arbeid

Utekontakten i Bergen driver oppsøkende gatenært arbeid blant barn, unge og voksne i marginaliserte miljøer i gatebildet, og er således i en unik posisjon til å komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel, gi informasjon om rettigheter og hjelpe ofrene til å komme i kontakt med aktuelle myndigheter og hjelpetiltak. Utekontakten gjennomfører i tillegg systematiske kartlegginger av risikomiljøer og konkrete problemstillinger, og er den tjenesten som sammen med politiet har best oversikt over gatebildet i Bergen. Utekontakten er en viktig aktør og pådriver i Bergen kommunes innsats mot menneskehandel.

### 3.2 Arbeidslivskriminalitet og menneskehandel

A-krimcenteret i Hordaland er et tverretattlig samarbeid mellom Arbeidstilsynet, Skatt Vest, Vest politidistrikt, NAV og Kemneren i Bergen kommune. A-krimcenteret har som hovedformål å forbygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet som svart økonomi, trygdesvindler, ulovlig arbeidskraft og utnyttelse av sårbare arbeidstakere. Selv om hovedfokuset har vært på mer tradisjonelle former for arbeidslivskriminalitet, jobber senteret nå aktivt med å bygge kompetanse på menneskehandel. Gjennom tilsyn og kontroller kan aktørene i senteret avdekke mulige forhold for menneskehandel i arbeidslivet som de sosialfaglige tjenestene ikke har myndighet til, eller forhold som man ellers ikke vil ha innsyn i.

A-krim Hordaland

SAMMEN MOT KRIMINALITET I  
ARBEIDSLIVET

Seniorrådgiver Odd Magne Person, Skatt vest

*Arbeidslivskriminalitet kjennetegnes av utnyttelse av arbeidstakere, skatte- og avgiftsunndragelser, bruk av ulovlig arbeidskraft, trygdebedrageri, konkurskriminalitet eller uriktige og mangelfulle regnskap*

### 3.3 Utlendingsdirektoratet og mottakssentre

Asylsøkere er en gruppe som er særlig utsatt for menneskehandel. Dette gjelder særlig personer som er i en gjelds- eller utnyttingssituasjon når de kommer til Norge, og som forsvinner etter kort tid i mottak. Andre kan bli rekrutterte og forledet inn i utnyttelse mens de bor i mottak på grunn av dårlig økonomi, manglende trygge nettverk m.m. Det har også skjedd at barn kommer til Norge med voksenpersoner som ikke er deres foresatte, og at enslige mindreårige forsvinner fra mottak.

Alle asylmottak har en kontaktperson som skal ha spesiell kunnskap om menneskehandel, og ansvar for å følge opp eventuelle saker med UDI og andre instanser. UDIs regionkontor har i tillegg en person som er særskilt ansvar for menneskehandelsaker, og egne rutiner for hvordan de ulike mottakene skal identifisere og følge opp beboere som kan være utsatt for blant annet menneskehandel. Bergen kommune er vertskommune for Arna mottakssentre og vil samarbeide med både UDI og aktuelle mottakssentre i oppfølgingen av planen.

### 3.4 Oppfølging av menneskehandelutsatte

Bergen kommune er bare en av mange aktører som har en rolle i menneskehandelsfeltet. For å kunne sikre ofre god bistand og støtte er det derfor helt avgjørende med tett og godt samarbeid med flere ulike offentlige og frivillige og ideelle aktører.

#### *De mest sentrale aktørene og tilbudene er:*

**KOM** (Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, og har en overordnet funksjon som pådriver for tverretattlig samarbeid. KOM er underlagt Politidirektoratet og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet, som blant annet innebærer å gi bistand til hjelpeapparatet som yter bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel, og bidra med tverretattlig informasjonsutveksling og kompetanseheving innen feltet menneskehandel.<sup>15</sup>

**ROSA** (Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse) er et landsdekkende tilbud som tilbyr trygge oppholdssteder i krisesentrene i hele Norge. I den perioden personer bor i regi av ROSA, får de tilgang på kvalifisert juridisk rådgivning, helsetjenester, utdanningstilbud og aktiviteter. ROSA administrerer også en nasjonal døgnåpen telefonlinje for hjelp og veiledning. Fra 2016 gjaldt dette tilbudet for ofre i alle former for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom sitt etablerte nettverk, kunnskap og erfaring kan ROSA bistå med informasjon og henvisning til relevante tiltak for personer i målgruppen. ROSA har utviklet informasjonsmaterieill rettet både mot ofre for menneskehandel, så vel som personer som kan tenkes komme i kontakt med ofre.<sup>16</sup>

**FRI, Kirkens bymisjon** finansieres hovedsakelig gjennom driftstilskudd fra Justisdepartementet og har en sentral rolle i oppfølgingen av voksne ofre for menneskehandel i Bergen. Tiltaket drives av Kirkens bymisjon og følger årlig opp rundt 15 ofre for menneskehandel som er utnyttet til salg av seksuelle tjenester, arbeid og som au pair. Oppfølgingen gis så lenge offeret har behov for bistand, og omfatter hjelp og støtte til offeret i møtet med andre offentlige aktører som bistandsadvokat, politi, rettsvesen, utlendingsmyndigheter, helsevesen og skole. FRI samarbeider med kommunen om bosted, opphold og aktivitet, og bistår i koordineringen av eventuell retur.<sup>17</sup>

<sup>15</sup> For mer informasjon, se <https://www.politiet.no/rad/menneskehandel/slik-jobber-politiet-for-a-bekjempe-menneskehandel/>.

<sup>16</sup> For mer informasjon, se <http://rosa-help.no/om-rosa/>.

<sup>17</sup> For mer informasjon, se <https://kirkensbymisjon.no/fri-tiltak-for-ofre-for-menneskehandel/>.

FRI jobber i tillegg med oppsøkende arbeid mot gateprostitusjon og innendørsmarkedet gjennom Proteam, og har også nylig lansert tilbudet Åpent Hus hvor det blant annet arbeides med å få på plass fri rettshjelp til målgruppen.

**Ressursenter for vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)** har fått i oppdrag å gi opplæring til helse- og omsorgspersonell i å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel. RVTS-ene bidra med å sikre kompetanse i helsetjenesten slik at sårbare og vanskeligstilte personer får et tilpasset tilbud, i tillegg til at tjenestene blir bedre rustet til å kunne oppdage og avdekke forhold knyttet til menneskehandel.<sup>18</sup>

**Filemon** drives av Frelsesarmeen og er et nasjonalt bo- og oppfølgingstiltak med plass til fire menn utsatt for menneskehandel til tvangsarbeid. Plassene er prioritert for menn over 18 år som er eller har vært utnyttet i tvangsarbeid. Par og familier (med mor, far og barn) kan benytte seg av tilbudet hvis det er praktisk mulig. Personen skal ha søkt om refleksjon eller være motivert for å gjøre dette så snart det er mulig etter innflytting.<sup>19</sup>

**Prosjekt EVA** er et hjelpetiltak drevet av Bergen Røde Kors retter mot utenlandske kvinner i spesielt vanskelige livssituasjoner. Brukerne av tilbudet blir koblet til en frivillig tillitsperson, aktivitetsperson og guide til det norske samfunnet. I tillegg til denne en-til-en-metodikken arrangeres diverse fellessamlinger. Prosjektet samarbeider med Krisesenteret og Utekontakten og skal bidra til å fylle kvinnenens hverdag med innhold og mening gjennom å bygge nettverk ved hjelp av andre kvinner.<sup>20</sup>

**For Freedom** drives av Salt Bergenskirken og tilbyr gratis terapi fra psykologer med kunnskap om menneskehandel, kompleks traumatisering og evidensbasert behandling. For Freedom tilbyr i tillegg faddere som tilbyr aktivitet i hverdagen for utsatte, og har etablert et fond som skal sikre ofre for menneskehandel grunnleggende materielle behov som klær, toalettsaker m.m.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> For mer informasjon, se <https://www.rvtsvest.no/>.

<sup>19</sup> For mer informasjon, se <https://www.frelsesarmeen.no/>.

<sup>20</sup> For mer informasjon, se <https://www.rodekors.no/om/lf-dk/hordaland/bergen/>.

<sup>21</sup> For mer informasjon, se <https://forfreedom.no/>.

## 4. Et liv i frihet - hvordan menneskehandel skal bekjempes

Bergen skal være en by fri for menneskehandel. Menneskehandel skal forebygges, oppdages og straffeforfølges, og ofre for menneskehandel skal sikres bistand og beskyttelse. Innsatsen mot menneskehandel har vært betydelig i Bergen, og et velfungerende samarbeid mellom kommune, statlige instanser og frivillige og ideelle hjelpetiltak har sikret ofre god bistand og støtte. Rapporter og tilbakemeldinger fra aktører i feltet peker likevel på noen områder som kan og bør utbedres i det videre arbeidet med å bekjempe menneskehandel.

### Planen fremmer derfor tiltak som skal

- øke kommunens kapasitet til å koordinere menneskehandelsfeltet og styrke de etablerte samarbeidsstrukturene mellom kommunale tjenester, statlig instanser og frivillige/ideelle tiltak
- forebygge etterspørsel etter tjenester som tilbys av menneskehandlerne, svekke mulighetene for utnyttelse av mennesker og redusere omfanget av kriminalitetsformen
- sikre at menneskehandel i større grad oppdages og avdekkes gjennom systematisk satsing på kompetanse og kunnskap tilpasset et oppdatert situasjonsbilde
- sikre effektiv og koordinert bistand og støtte tilpasset ulike typer ofre i ulike utnyttelsesformer
- forebygge at menneskehandelutsatte re-trafikkeres ved retur til hjemlandet

Tiltakene bygger på det kommunale virkemiddelapparatet, men baseres likevel på et tett samarbeid med politiet og øvrige statlige og frivillige aktører. Det er kommunens hovedansvar å sørge for at ofre får nødvendig bistand og beskyttelse. Det å bekjempe menneskehandel i Bergen vil derimot kreve at hele samfunnet bidrar.

Plan mot menneskehandel 2019–2023 fremmer til sammen 26 nye tiltak, og har et samlet budsjett på 19,3 millioner fordelt over 4 år.

*«No one wants to think about these things. When they brought me to Norway. I had to call my family and tell a lie. You can not tell your parents what you are really doing. “I’m doing prostitution”. No. You have to lie. It is not easy when you are under somebody and they control you, it is a big mess. You don’t have freedom. You cannot run away. If you escape they will go to your family back home. It will be a big mess.»*

(Sitat fra et offer for menneskehandel under oppfølging av Kirkens bymisjon i Bergen)

## 4.1. Økt innsats, bedre koordinering og styrket samarbeid

Bergen kommune skal etablere en enhet med et overordnet ansvar for å koordinere innsatsen mot menneskehandel i Bergen. Enheten for menneskehandel skal arbeide systematisk med å forebygge menneskehandel, bidra til at menneskehandel i større grad oppdages og avdekkes, og sikre personer som er utsatt for menneskehandel effektiv og koordinert bistand og støtte. Ved etablering skal enhetens organisatoriske tilknytning utredes, samt hvilke ansvarsområder og oppgaver den nye enheten skal ha.

Bergen kommune har prioritert det operative arbeidet knyttet til menneskehandel. Det er en helt ny satsing å sette av egne ressurser til å jobbe strategisk og overordnet med koordinering av innsatsen mot menneskehandel.

Enhet for menneskehandel skal ha en egen leder og tre medarbeidere, og får et implementerings- og gjennomføringsansvar for tiltakene i planen. Det skal legges frem en årlig statusrapport for arbeidet mot menneskehandel for bystyret. Enhetens innretning skal vurderes i sammenheng med arbeidet med andre sårbare grupper knyttet til grenseoverskridende kriminalitet. Dette gjelder for eksempel ekstrem sosial kontroll og forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Menneskehandel er et tverrsektorielt tema og arbeidet med å utrede enhetens innretning, ansvar og oppgaver skal derfor skje i et samarbeid mellom flere byrådsavdelinger.

Byrådet er opptatt av at arbeidet bygger videre på suksesskriteriene fra TOT (jf. tiltak 5), og at det innhentes brukererfaringer. Prosessen med å utrede den nye enhetens ansvarsområder og oppgaver skal være inkluderende og sikre at synspunkter, faglige vurderinger og innspill fra aktuelle tjenester blir lyttet til. Det er viktig å sikre at tjenestene utfyller hverandre, og at ressursene utnyttes på best mulig vis.

### Bergen kommune skal:

**Tiltak 1:** Etablere en enhet for menneskehandel med en egen leder og tre medarbeidere. Det skal innhentes brukererfaringer, og enheten skal rapportere årlig til bystyret.

**Tiltak 2:** Utrede hvilke konkrete ansvarsområder og oppgaver som skal legges inn under den nye enheten, og vurdere enhetens innretning i sammenheng med sammenheng med arbeidet med andre sårbare grupper knyttet til grenseoverskridende kriminalitet.

Flere aktører mener det er et behov for å legge til rette for et mer regulært samarbeid på tvers av sektormyndigheter og organisasjoner om utveksling av informasjon, erfaringer og kompetanse om menneskehandel i Bergen. Målsetningen er å øke den samlede kunnskapen om menneskehandel, legge til rette for mer samarbeid og samordning på tvers av sektorområder, og utnytte de tilgjengelige ressursene knyttet til menneskehandel på en bedre måte.

Menneskehandelsfeltet er også i endring og utnyttelsen av mennesker tar stadig nye former. Siden arbeidet mot menneskehandel startet opp med utgangspunkt i prostitusjon, har fokuset dreid mer over mot ulike

former for utnyttelse av mennesker til arbeid og tjenester. Det er derfor et behov for å utvide samarbeidet om menneskehandel med blant annet a-krimsenteret, fagforeninger, handels- og reiselivsnæring.

Mange av de mindreårige ofrene i menneskehandelssakene som er avdekket i Bergen hadde allerede vært innom flere politidistrikter. I tillegg til å skjerpe egen kompetanse i kontroll- og hjelpetjenester, er det derfor viktig at også Bergen kommune inngår et samarbeid med og bistår andre kommuner i regionen med informasjon og kompetanse om menneskehandel slik at omreisende ofre blir fanget opp tidligere.

A-krimsenteret etablerer nå en gruppe for kunnskapsbygging og etterretning som blant annet skal få i oppdrag å sammenstille informasjon fra alle involverte etater. Det blir viktig å koble denne informasjonen med den informasjonen de andre aktørene med en rolle i menneskehandelsfeltet har. Sammen vil det kunne gi en mer overordnet oversikt over menneskehandels situasjonen i Bergen og gi et bedre utgangspunkt for å identifisere målrettede tiltak mot ulike utnyttelsesformer.

## Bergen kommune skal:

**Tiltak 3:** Arrangere 1–2 faste møter i året som samler alle aktører med en funksjon og rolle i menneskehandelsaker. Aktører fra andre kommuner i regionen skal inviteres inn.

**Tiltak 4:** Utarbeide en felles situasjonsrapport over menneskehandelsfeltet i Bergen sammen med bl.a. aktørene i a-krimsenteret. Rapporten skal bygge på informasjon fra hver enkelt aktør og gi en samlet oversikt over situasjonen i Bergen på tvers av sektorområder. Rapporten skal forslå nye målrettede tiltak, og gi retning for det løpende arbeidet mot menneskehandel.



*En av flere saker i Bergens Tidende fra 2017 som handler om 'usynlige' personer i Bergen. Dette er mennesker som er utsatt for grov utnyttning, trusler og menneskehandel.*

Kilde: Faksimile - Bergens Tidende

TOT-samarbeidet (se kapittel 3) har ikke et formelt mandat fra overordnede myndigheter, men bygger på etablert praksis og rutiner. Det er heller ikke laget samarbeidsavtaler mellom kommunen og de frivillige og ideelle organisasjonene som driver hjelpetiltak for ofre for menneskehandel. Flere aktører mener det et behov for forankring og tydeligere retningslinjer for arbeidet og samarbeidet. Gjennom et formalisert samarbeid kan

man sikre en overenskomst mellom aktørene med hensyn til offerstatus og retningslinjer for identifisering. I tillegg kan man tydeliggjøre rollene og ansvaret til de ulike samarbeidsaktørene gjennom hele forløpet - fra akuttfasen til eventuell rettssak, asylprosess, bosetting eller annet. Ett av målene er at man skal få lik informasjon om rettigheter og muligheter uavhengig av hvilken aktør eller organisasjon offeret møter først. Dette vil gi mer forutsigbar og koordinert bistand og støtte, og potensielt senke terskelen for å bryte med bakmannsapparatet. Bergen kommune er opptatt av at prosessen med å formalisere samarbeidet må være likeverdig og sikre god involvering av alle samarbeidsparter.

## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 5:** Styrke TOT gjennom formalisering av forløp for oppfølging av både voksne og mindreårige ofre. Inngå forpliktende avtaler med de frivillige og ideelle organisasjonene som driver hjelpetiltak for ofre.

I Bergen har TOT-samarbeidet og etablerte tiltakskjeder sikret ofre for menneskehandel god bistand og beskyttelse. Det har ikke vært nødvendig å etablere egne særtjenester for gruppen fordi ofrene typisk passer inn i kommunes øvrige tiltak for sårbare mennesker. Tilbakemeldingene fra de ulike aktørene er at den praktiske oppfølgingen rundt ofre fungerer godt. Det har ikke vært flere saker enn at man har klart å håndtere situasjonen med de ressursene man har hatt til rådighet innenfor rammene av tjenestenes ordinære driftsbudsjetter. Flere har likevel uttrykt bekymring for om det vil være nok kapasitet i tjenestene og tilbudene, gitt dagens budsjettammer, til å kunne håndtere en tenkt situasjon hvor mange ofre identifiseres samtidig. Sakene har som regel et akuttpreg der mye skal på plass raskt, samtidig som man skal sikre bevis og etterforske sakene. Både politiet og barnevernet beskriver arbeidet som svært ressurskrevende.<sup>22</sup> Erfaring fra Bergen er at det er særlig viktig med god koordinering i saker som omhandler mindreårige. Det er mange aktører involvert og betydningen av aktørenes vilje og evne til samhandling er avgjørende.

Med dette som utgangspunkt har vi, over mange år, klart å samle de fagpersonene som er relevante når det er behov for det. Samtidig må vi ha respekt for at våre samarbeidspartnere, i likhet med oss, skal finne tid til å håndtere disse sakene innenfor fastlagte rammer og løpende prioriteringer. Bergen kommune skal derfor gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for å kartlegge både sannsynlighet for og konsekvens av at mange ofre identifiseres i samme sak eller på samme tid.

## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 6:** Gjennomføre en ROS-analyse for situasjoner hvor mange ofre identifiseres i samme sak, eller på samme tid. På bakgrunn av ROS-analysen skal det utarbeides en beredskapsplan for kommunes samlede hjelpetilbud til målgruppen.

---

<sup>22</sup> Utekontakten i Bergen (2013). Tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen, 2006-2012.



## 4.2 Forebygge menneskehandel

Å forebygge menneskehandel er et langsiktig arbeid som må pågå fortløpende langs flere akser. Viktige strategier vil være:

- Holdningsskapende arbeid gjennom dialog, informasjon og opplæringstiltak om menneskeverd og ulike former for utnyttelse av mennesker.
- Tilsyn, etterforskning og flere domfellelser vil gi tydelige signaler til de som organiserer og tjener på utnyttelse av mennesker (kriminalpreventivt).

Det er behov for mer informasjon og kunnskap om menneskehandel i Bergen. Både offentlige og private aktører mangler systemer og rutiner som forhindrer utnyttelse av mennesker nedover i leverandørkjeden. Bergen kommune er en stor arbeidsgiver og innkjøper, og byrådet har derfor vedtatt en ny rutine for å sikre ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter i kommunens anskaffelser (sak 1076/19). Målet er at alle som utfører arbeid for Bergen kommune – uavhengig av hvor i verden de befinner seg – skal ha anstendige og lovlige arbeids- og levekår og at grunnleggende rettigheter ivaretas.

Arbeidstilsynet er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet og kan bidra konkret med tilsynsaktiviteter og avdekke mulige lovbrudd nedover i leverandørkjedene, samt bistå kommunen med informasjonsarbeid om arbeidslovgivning rettet mot aktørene.

### Bergen kommune skal:

**Tiltak 7:** Følge opp kommunens egne rutiner knyttet til innkjøp/anskaffelser og kontraktsoppfølging.

Økt kjøpekraft og etterspørsel etter billige tjenester og produkter blant vanlige innbyggere er med på å skape handlingsrom for kyniske bakmenn på jakt etter profitt. Menneskehandel er mer utbredt enn mange tror, og det er behov for å belyse sammenhengen mellom eget forbruk, egne levevaner og utnyttelse av sårbare mennesker. Arbeidet må ses i sammenheng med kampanjer mot blant annet svart arbeid og sosial dumping, og viktige samarbeidspartnere er blant annet skole, utdanning, nærings- og reiseliv, arbeidsliv, trossamfunn og frivillige organisasjoner.

Det er i tillegg viktig å sikre at personer som er i risikogruppene for utnyttelse av menneskehandlere sikres informasjon om hvilke rettigheter man har i Norge, og hvor man kan få hjelp for å komme seg ut av en eventuell utnyttelsessituasjon. Målgruppene er blant annet papirløse flyktninger, asylanter og migrantarbeidere. Dette informasjonsarbeidet må skje i samarbeid med Utlendingsdirektoratet, aktuelle mottakssentre for asylsøkere og andre relevante instanser.

## Bergen kommune skal:

---

- Tiltak 8:** Drive et systematisk og kontinuerlig holdnings- og informasjonsarbeid om menneskehandel tilpasset ulike målgrupper som barn og ungdom, forbrukere og ansatte i risikoutsatte næringer. Arbeidet skal skje i samarbeid med blant annet bransjeorganisasjoner, arbeidsliv, skole og oppvekst, andre offentlige myndigheter, trossamfunn og frivillige organisasjoner. Det skal utarbeides en egen tiltaksplan for Bergen kommunes holdnings- og informasjonsarbeid knyttet til menneskehandel innen utgangen av 2020.
- Tiltak 9:** Arrangere en temauke om menneskehandel i planperioden. Temauken skal belyse ulike sider ved menneskehandel, og innrettes mot innbyggere og ansatte i aktuelle tjenester og bransjer.

Bergen kommune er opptatt av at tiltakene for å bekjempe menneskehandel bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag. Deler av kunnskapsbehovet knyttet til utnyttelse av mennesker i arbeidslivet skal dekkes inn gjennom et tettere samarbeid med aktørene i a-krimssamarbeidet hvor det blant annet skal utarbeides en felles situasjonsbeskrivelse for menneskehandelssituasjonen i Bergen (se avsnitt 4.1, tiltak 4). Bergen kommune deltar også i et storbyforskningsprosjekt sammen med Oslo kommune og Kristiansand kommune om utnyttelse av mennesker til arbeid og tvangstjenester, og vil følge opp eventuelle forslag til tiltak og anbefalinger fra sluttrapporten. Bergen kommune skal i tillegg gjennomføre to spørreundersøkelser i planperioden for å måle befolkningens etiske bevissthet rundt kjøp av varer og tjenester utført av mulige ofre. Dette skal fortrinnsvis gjennomføres i samarbeid med aktuelle forskningsmiljøer.

## Bergen kommune skal:

---

- Tiltak 10:** Følge opp og implementere eventuelle anbefalinger fra storbyforskningsprosjekt om menneskehandel.
- Tiltak 11:** Gjennomføre spørreundersøkelser i 2021 og 2023 blant utvalgte målgrupper for å måle befolkningens etiske bevissthet rundt kjøp av varer og tjenester utført av mulige ofre.

Menneskehandel er knyttet til grenseoverskridende kriminalitet og de fleste sakene har forgreninger til andre land. Bergen kan gjennom å delta i internasjonale samarbeid lære mer om disse sammenhengene og bidra til forebygging av bekjempelse av menneskehandel i Europa. Konkret vil Bergen kommune ta initiativ til

opprettelsen av en arbeidsgruppe i Eurocities-samarbeidet som Bergen kommune er medlem i. Dette nettverket har ulike arbeidsgrupper knyttet til temaer som medlemsbyene er interesserte i. Det er i tråd med Bergen kommune sin internasjonale strategi å bruke dette nettverket aktivt for å fremme kommunen sine mål. Gjennom et slikt nettverk vil Bergen kommune kunne få mer kunnskap om hvordan andre europeiske byer jobber med å håndtere dette fenomenet og også bidra til å sette et viktig tema på agendaen internasjonalt.

Bergen skal også samarbeide med en kommune i Romania i prosjekt finansiert med EØS-midler. Det er opprettet kontakt med Cluj, som er en av Romanias største byer, om samarbeid knyttet til et boligsosialt prosjekt for å reintegrere personer som bor i en slumliknende bebyggelse, andre steder i byen. De som bor i denne slummen er i høyeste grad i fare for å bli ofre for menneskehandel.

## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 12:** Delta i sosialt forebyggende prosjekt sammen med Cluj kommune i Romania finansiert med EØS-midler.

**Tiltak 13:** Ta initiativ til å opprette en arbeidsgruppe i Eurocities-nettverket for å bekjempe menneskehandel.

## 4.3 Oppdage og avdekke menneskehandel

Menneskehandel kan oppdages og avdekkes dersom tjenester og aktører som møter ofrene har nok kunnskap og kompetanse om fenomenet. Dette gjelder særlig ansatte i kommunalt barnevern, Nav og de akutte helsetjenestene. I tillegg til å gjennomføre kompetansehevende tiltak i egne tjenester, vil Bergen kommune også arbeide for at menneskehandel inkluderes på pensum i helse- og sosialutdanningene, slik man blant annet har fått til i sykepleierutdanningen ved Høgskolen i Oslo og Akershus (HiOA).<sup>23</sup> Det vil gi en nødvendig bevisstgjøring og heve kompetansenivået til fremtidens helse- og sosialarbeidere.

### Bergen kommune skal:

- Tiltak 14:** Tilby opplæring fra Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) til helsepersonell ved legevakten, livskrisehjelpen og Øyeblikkelig hjelp døgnenhet (ØHD). Sikre at ansatte i øvrige tjenester som møter mulige ofre har nødvendig kompetanse om menneskehandel. Det skal utarbeides en differensiert tiltaksplan for den samlede opplæringen og kompetansehevingen i de kommunale tjenestene innen første halvdel av 2020.
- Tiltak 15:** Arbeide for at menneskehandel blir en del av pensum i helse- og sosialutdanningen ved utdanningsinstitusjonene.

A-krimssenteret kan gjennom kontroller og tilsyn krympe handlingsrommet for utnyttelse i arbeid og tjenester og sanksjonere overfor bakmenn og medvirkere. Kontroller og tilsyn med arbeidslivet kan være effektive våpen mot menneskehandel, forutsatt at de som utfører arbeidet har kompetanse til å identifisere ofre. Bergen kommune skal videreføre sin ressurs i a-krimssenteret ved Kemneren, og arbeide for at menneskehandel gis høy prioritet. Bergen kommune skal i tillegg samarbeide med aktørene i a-krimssenteret om å innføre stikkprøvekontroll av kommunes egne innkjøpskontrakter i risikoutsatte næringer som for eksempel renholds- og byggebransjen. Det skal ikke være mulig å utnytte mennesker til arbeid og tjenester i Bergen kommunes leverandørkjede.

De oppsøkende tjenestene kan komme i kontakt med mulige ofre, og gi informasjon om rettigheter og hjelp til å komme i kontakt med aktuelle myndigheter. I tillegg til Utekontakten har særlig Kirkens bymisjon supplert de offentlige tjenestene på dette området. Kirkens bymisjons oppsøkende arbeid er finansiert gjennom tilskudd fra både Helsedirektoratet og Bergen kommune. Bergen kommune vil øke sin del av tilskuddet med 500.000 kr årlig fra og med 2020. Ekstrabevilgningen skal gi Kirkens bymisjon ressurser til å identifisere flere ofre, samtidig som de også sikres kapasitet til å gi et økt antall identifiserte ofre den samme gode oppfølgingen. Det vil bli formulert et oppdrag med en årlig rapporteringsplikt tilknyttet ekstrabevilgningen. Det er blant annet viktig å sikre at arbeidet koordineres opp mot Utekontaktens oppsøkende virksomhet, som fremdeles skal utgjøre kjernen i det oppsøkende arbeidet i Bergen. Bevilgningen gis i første omgang ut planperioden. Deretter skal ordningen evalueres.

<sup>23</sup> Se <https://sykepleien.no/2017/08/drilles-i-menneskehandel>.

## Bergen kommune skal:

---

- Tiltak 16:** Videreføre kommunens ressurs i a-krimsentret og være en pådriver for at senteret har fokus på menneskehandel i sine kontroller og tilsyn.
- Tiltak 17:** Innføre stikkprøvekontroll av kommunes innkjøpskontrakter i risikoutsatte næringer.
- Tiltak 18:** Styrke Kirkens bymisjon sitt oppsøkende arbeid mot menneskehandel gjennom økt rammetilskudd.

Når innsatsen med å oppdage og avdekke menneskehandel styrkes, er det avgjørende at også politiet avsetter nok ressurser til å møte et økt antall ofre. I tillegg til å trygge offerets situasjon, vil en sak mot bakmennene også virke avskrekkende og å ha forebyggende effekt mot menneskehandel. Erfaring tilsier at dersom politiet kobles på tidlig i forløpet så vil det styrke en eventuell sak mot bakmannsapparatet. Det er derfor avgjørende med et tett samarbeid mellom hjelpeapparatet og politiet om identifisering og vurdering av ofrenes situasjon, der offeret samtykker til slik kontakt.<sup>24</sup> Bergen kommune skal derfor inngå et målrettet samarbeid med politiet om å øke innsatsen mot menneskehandel.

## Bergen kommune skal:

---

- Tiltak 19:** Inngå et målrettet samarbeid med politiet om å øke innsatsen mot menneskehandel.

---

<sup>24</sup> Halogen og Rambøll (2018). Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste.

## 4.4 Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel

I Bergen har man gjennom TOT-samarbeidet lykkes med å gi identifiserte ofre for menneskehandel effektiv og koordinert bistand og støtte. Samarbeidsmodellen evalueres utelukkende positivt, og er også anerkjent nasjonalt og internasjonalt for å ha gitt mange domfellelser og god ivaretagelse av ofrene. Aktørene har den mengdetreningen som kreves for å håndtere kompleksiteten i sakene, og har fått bygget opp kompetanse om menneskehandel over tid. Bergen kommune skal derfor videreføre TOT som modell for å løse de akutte sakene.

Ofre for menneskehandel skal ha et trygt og egnet botilbud. Det skal ikke tilbys uegnede løsninger som hospits. Bergen kommune har i dag en øremerket leilighet for voksne ofre for menneskehandel. I tillegg har kommunen tilgang til andre boliger dersom dette skulle bli nødvendig. Tilbakemeldingene fra aktørene i TOT-samarbeidet er at man har klart å sikre boliger til alle ofre som har fått innvilget refleksjon. Bergen kommune vil likevel følge utviklingen i antall identifiserte ofre nøye, og iverksette eventuelle tiltak dersom boligsituasjonen endrer seg. Tiltak 5 om ROS-analyse skal også omfatte en vurdering av boligkapasitet gitt en situasjon hvor mange ofre identifiseres samtidig. Videre er det viktig at de som har rett til bosetting med offentlig hjelp også gis prioritet ved spørsmål om eventuell bosetting i Bergen.

Bergen kommune har overtatt driften av Kriesesenteret og vil i denne sammenhengen gjennomgå kriesesentertilbudet til ofre for menneskehandel. Det er blant annet viktig å videreutvikle samarbeidet mellom Kriesesenteret og de frivillige hjelpetiltakene, i tillegg til å kvalitetssikre overgangen fra det å ha et botilbud ved Kriesesenteret til å få et botilbud gjennom Nav.



Når mulige ofre har blitt identifisert vil de få muligheten til å få et **bo- og oppfølgingstilbud** til ofre for menneskehandel gjennom **ROSA-prosjektet** eller **NAV-kontoret**.

### Tilbudet fra NAV innebærer

- 1) økonomisk bistand
- 2) hjelp til å komme i arbeid
- 3) god arbeidsrettet oppfølging og kvalifiserende tiltak som også bidrar til å forebygge videre utnyttning og retraffikering

Mange vil ha psykiske ettervirkninger som det vil være viktig å ta hensyn til i oppfølgingen. Spesielt tilpasset innsats og tiltak med tett oppfølging vil normalt være hensiktsmessig.

Kilde: NAV



*Bergen kommune har ansvar for Krisesenter for Bergen og omegn. Krisesenteret ivaretar og beskytter mennesker som har blitt utsatt for vold eller overgrep. Tilbudet er gratis og åpent for alle som har behov for det, og de ansatte har taushetsplikt.*

**Kilde:** Bergen kommune

## Bergen kommune skal:

- Tiltak 20:** Sikre at voksne ofre for menneskehandel har et trygt boligtilbud i Bergen.
- Tiltak 21:** Prioritere at ofre for menneskehandel som har rett til bosetting med offentlig hjelp får bosetting i Bergen.
- Tiltak 22:** Gjennomgå Krisesenterets tilbud til ofre for menneskehandel og sikre gode overganger til kommunens øvrige botilbud.

Når det gjelder mindreårige ofre er det andre problemstillinger som gjelder. Bergen kommune har allerede problematisert plasseringsalternativene for mindreårige mulige ofre i barnevernet, og er naturligvis bekymret for at en situasjon med et økt antall mindreårige ofre ville gjøre behovet for bedre løsninger mer prekært (se avsnitt 2.3.2).

Personer som har fått innvilget refleksjon har rett på samme aktiviserings- og inkluderingstilbud som andre brukere av Nav. Aktivisering er viktig for å styrke offerets situasjon og bidrar til å forebygge videre utnyttning og retraffikering. Ofre for menneskehandel er en uensartet gruppe, og behovene for bistand og aktivisering vil blant annet være avhengig av hvilke spor offeret skal videre inn i. Noen søker asyl, andre refleksjon eller retur.

Tidligere har Bergen kommune gitt ofre et tilbud om norskopplæring. Dette er et tilbud de aller fleste aktører peker på som vellykket og godt, men som ikke er særlig egnet for gruppen som oppholder seg i Norge midlertidig. Tilbudet om norskopplæring må derfor suppleres med andre aktiviseringstilbud som for eksempel arbeidstrening, språkopplæring, utdanning og arbeid. I tillegg må kommunes øvrige kultur- og aktivitetstilbud som vurderes som aktuelle for målgruppen åpnes opp og gjøres tilgjengelig. Bergen kommunes ambisjon er å videreutvikle et aktiviserings- og inkluderingstilbud for personer utsatt for menneskehandel som er tilpasset brukerens behov og ønsker, og som styrker offerets situasjon.

## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 23:** Sikre et tilpasset aktiviseringstilbud for voksne ofre for menneskehandel og legge til rette for deltakelse i tilbud som arbeidstrening, utdanning og arbeid.

**Tiltak 24:** Gjennomgå kommunens øvrige kultur- og aktivitetstilbud med tanke på å gjøre aktuelle tilbud tilgjengelige for målgruppen.

Personer utsatt for menneskehandel skal sikres tilgang til et helhetlig helsetilbud, herunder oppfølging av ofrenes psykiske og somatiske helse. Mens alle som oppholder seg i Norge har tilgang til akutt helsehjelp, følger retten til å stå på en fastlegeliste status på tildeling av identifikasjonsnummer (som D-nummer eller fødselsnummer).<sup>25</sup> Personer som har fått innvilget refleksjonsperiode har i utgangspunktet denne retten, men det er likevel viktig å etablere et lett tilgjengelig og forutsigbart helsetilbud som kan gis personer utsatt for menneskehandel og andre marginaliserte grupper som står utenfor fastlegeordningen. Bergen kommune vil også benytte den etablerte samhandlingsstrukturen med spesialisthelsetjenesten for å sikre at målgruppen i tillegg gis et godt spesialisert helsetilbud når det er nødvendig.



*Senter for migrasjonshelse er en kommunal helsetjeneste for asylsøkere, familiegjenforente til flyktninger og nyankomne flyktninger. Vi har et tverrfaglig team som består av helsesekretærer, sosionomer, leger, helsesøstre, psykologer og fysioterapeuter. Senteret er en del av Etat for helsetjenester.*

---

<sup>25</sup> Kilde: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/asylsokere-flyktninger-og-familiegjenforente/seksjon?Tittel=ofre-for-menneskehandel-10722>



## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 25:** Etablere et forutsigbart og lett tilgjengelig helsetilbud i tilknytning til Senter for migrasjonshelse som kan gis personer utsatt for menneskehandel, uavhengig av status for opphold.

Uavhengig av personens inntekt og formue har ofre for menneskehandel rett på advokatbistand. Bistandsadvokaten bistår med juridiske vurderinger knyttet til en eventuell anmeldelse, refleksjonsperiode og andre forhold. Det er viktig at kommunen sikrer at tjenestene som er i kontakt med offeret kjenner til denne retten, og at man benytter seg av bistandsadvokater som har kjennskap til og erfaringer med feltet. Samtidig er det viktig at bistandsadvokatene er oppdaterte på hvordan innsatsen mot menneskehandel er organisert, hvilke hjelpetilbud som tilbys og dermed også hvilke forventinger om bistand og støtte som kan videreformidles offeret. Bergen kommune vil derfor ta initiativ til et samarbeid med aktuelle bistandsadvokater om oppfølging av personer utsatt for menneskehandel.

## Bergen kommune skal:

---

**Tiltak 26:** Inngå et samarbeid med aktuelle bistandsadvokater om oppfølging av personer utsatt for menneskehandel.

## 5. Økonomiske konsekvenser, iverksetting og budsjettmessige prioriteringer

Plan mot menneskehandel 2019–2023 fremmer til sammen 26 tiltak for å bekjempe menneskehandel i Bergen. Flere av tiltakene kan gjennomføres innenfor kommunenes økonomiske rammer. Tiltak som krever økt finansiering, summerer seg til 19,3 mill. for hele handlingsplanperioden. Disse tiltakene vurderes innarbeidet i forbindelse med behandlingen av handlings- og økonomiplan for 2020-2023. Oppstart av etablering av ny enhet for menneskehandel starter i 2019, med en forventet delårsvirkning på 500 000 kroner. Beløpet for 2019 dekkes innenfor BHOs gjeldende budsjettammer for 2019.

**Tabell 1** – Oversikt over planens økonomiske konsekvenser

<i>Tiltak</i>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>Sum</b>
<b>Tiltak 1</b> – Etablere enhet for menneskehandel med en leder og tre medarbeidere	3 600 000	3 600 000	3 600 000	3 600 000	14 400 000
<b>Tiltak 8</b> – Holdnings- og informasjonsarbeid	100 000	100 000	100 000	100 000	400 000
<b>Tiltak 9</b> - Temauke		100 000			100 000
<b>Tiltak 11</b> - Innbyggerundersøkelse		200 000		200 000	400 000
<b>Tiltak 14</b> – Opplæring og kompetansehevende tiltak	500 000	500 000	500 000	500 000	2 000 000
<b>Tiltak 18</b> – Tilskudd til Kirkens bymisjon	500 000	500 000	500 000	500 000	2 000 000
<b>Sum</b>	<b>4 700 000</b>	<b>5 000 000</b>	<b>4 700 000</b>	<b>4 900 000</b>	<b>19 300 000</b>

## Tiltak

Nr.		Hovedansvar	Oppstart
1	Etablere en enhet for menneskehandel med en egen leder og tre medarbeidere. Det skal innhentes brukererfaringer, og enheten skal rapportere årlig til bystyret.	BHO, BSBI	2020
2	Utrede hvilke konkrete ansvarsområder og oppgaver som skal legges inn under den nye enheten, og vurdere enhetens innretning i sammenheng med sammenheng med arbeidet med andre sårbare grupper knyttet til grenseoverskridende kriminalitet.	BHO, BSBI	2019
3	Arrangere 1–2 faste møter i året som samler alle aktører med en funksjon og rolle i menneskehandelssaker. Aktører fra andre kommuner i regionen skal inviteres inn.	BHO, BSBI	2020
4	Utarbeide en felles situasjonsrapport over menneskehandelsfeltet i Bergen sammen med bl.a. aktørene i a-krimsentret. Rapporten skal bygge på informasjon fra hver enkelt aktør og gi en samlet oversikt over situasjonen i Bergen på tvers av sektorområder. Rapporten skal forslå nye målrettede tiltak, og gi retning for det løpende arbeidet mot menneskehandel.	BHO, BSBI	2022
5	Styrke TOT gjennom formalisering av forløp for oppfølging av både voksne og mindreårige ofre. Inngå forpliktende avtaler med de frivillige og ideelle organisasjonene som drifter hjelpetiltak for ofre.	BHO, BSBI	2020
6	Gjennomføre en ROS-analyse for situasjoner hvor mange ofre identifiseres i samme sak, eller på samme tid. På bakgrunn av ROS-analysen skal det utarbeides en beredskapsplan for kommunes samlede hjelpetilbud til målgruppen.	BHO, BSBI	2020
7	Følge opp kommunens egne rutiner knyttet til innkjøp/anskaffelser og kontraktsoppfølging.	BFIE	2020
8	Drive et systematisk og kontinuerlig holdnings- og informasjonsarbeid om menneskehandel tilpasset ulike målgrupper som barn og ungdom, forbrukere og ansatte i risikoutsatte næringer. Arbeidet skal skje i samarbeid med blant annet bransjeorganisasjoner, arbeidsliv, skole og oppvekst, andre offentlige myndigheter, trossamfunn og frivillige organisasjoner. Det skal utarbeides en egen tiltaksplan for Bergen kommunes holdnings- og informasjonsarbeid knyttet til menneskehandel innen utgangen av 2020.	BHO, BSBI	2021
9	Arrangere en temauke om menneskehandel i planperioden. Temauken skal belyse ulike perspektiver ved menneskehandel, og innrettes mot innbyggere og ansatte i aktuelle tjenester og bransjer.	BHO, BSBI	2020
10	Følge opp og implementere eventuelle anbefalinger fra storbyforskningsprosjekt om menneskehandel.	BHO, BSBI	2020
11	Gjennomføre spørreundersøkelser i 2021 og 2023 blant utvalgte målgrupper for å måle befolkningens etiske bevissthet rundt kjøp av varer og tjenester utført av mulige ofre.	BHO, BSBI	2021
12	Delta i sosialt forebyggende prosjekt sammen med Cluj kommune i Romania finansiert med EØS-midler.	BSBI	2020
13	Ta initiativ til å opprette en arbeidsgruppe i Eurocities-nettverket for å bekjempe menneskehandel.	BSBI	2020

14	Tilby opplæring fra Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) til helsepersonell ved legevakten, livskrisehjelpen og Øyeblikkelig hjelp døgnenhet (ØHD). Sikre at ansatte i øvrige tjenester som møter mulige ofre har nødvendig kompetanse om menneskehandel. Det skal utarbeides en differensiert tiltaksplan for den samlede opplæringen og kompetansehevingen i de kommunale tjenestene innen første halvdel av 2020.	BHO, BSBI	2021
15	Arbeide for at menneskehandel blir en del av pensum i helse- og sosialutdanningen ved utdanningsinstitusjonene.	BHO	2020
16	Videreføre kommunens ressurs i a-krimsenteret og være en pådriver for at senteret har fokus på menneskehandel i sine kontroller og tilsyn.	BFIE	2020
17	Innføre stikkprøvekontroll av kommunes innkjøpskontrakter i risikoutsatte næringer.	BFIE	2020
18	Styrke Kirkens bymisjon sitt oppsøkende arbeid mot menneskehandel gjennom økt rammetilskudd.	BHO, BSBI	2020
19	Inngå et målrettet samarbeid med politiet om å øke innsatsen mot menneskehandel.	BHO, BSBI	2020
20	Sikre at voksne ofre for menneskehandel har et trygt boligtilbud i Bergen.	BHO, BSBI	2020
21	Prioritere at ofre for menneskehandel som har rett til bosetting med offentlig hjelp får bosetting i Bergen.	BSBI	2020
22	Gjennomgå Kriesesenterets tilbud til ofre for menneskehandel og sikre gode overganger til kommunens øvrige botilbud.	BHO, BSBI	2020
23	Sikre et tilpasset aktiviseringstilbud for voksne ofre for menneskehandel og legge til rette for deltakelse i tilbud som arbeidstrening, utdanning og arbeid.	BHO, BSBI	2021
24	Gjennomgå kommunens øvrige kultur- og aktivitetstilbud med tanke på å gjøre aktuelle tilbud tilgjengelige for målgruppen	BHO, BSBI, BKKK	2021
25	Etablere et forutsigbart og lett tilgjengelig helsetilbud i tilknytning til Senter for migrasjonshelse som kan gis personer utsatt for menneskehandel, uavhengig av status for opphold.	BHO	2020
26	Inngå et samarbeid med aktuelle bistandsadvokater om oppfølging av personer utsatt for menneskehandel.	BHO, BSBI	2020

# Litteraturliste

Berit Berg og Linda Dyrli: "Menneskehandelens ofre – fra utnyttning til myndiggjøring. Evaluering av ROSA-prosjektet", NTNU samfunnsforskning 2008.

A-krim: [https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00327/Arbeidslivskriminal\\_327720a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00327/Arbeidslivskriminal_327720a.pdf).

Davies, T. (2018) En norsk moderne slaverilov. Raftostiftelsen.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016) Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2017) Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel for 2016.

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2018) Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel for 2017.

Politiet (2017). Menneskehandel i Norge – Kriminelle aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder.

Sønsterudbråten, S. (2013) Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen. Fafo.

Utekontakten i Bergen (2013). Tverretatlig operativt team (TOT) i Bergen, 2006-2012.

Økland Jahnsen, S. (2014) Menneskehandel og tvangsarbeid. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidskriminalitet. PHS Forskning.

Halogen og Rambøll (2018). Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste.

Handlingsplan mot menneskehandel Oslo kommune: [https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018\\_06%2F1255683\\_1\\_1.pdf](https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/filtjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2018_06%2F1255683_1_1.pdf).

Politihøgskolen ved Silje Pileberg i Forskning.no. <https://forskning.no/politihogskolen-partner-kriminalitet/menneskehandel-bli-for-komplisert-for-politiet/365134>.

Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway. Anette Brunovskis, 2016: *Journal of Comparative Social Work* 2016/1. Omhandler tilgangen til rettigheter for ofre for menneskehandel i Norge, slik det oppleves i praksis.

Menneskehandel og tvangsarbeid. Synnøve Økland Jahnsen, 2014: *Politihøgskolen i Oslo på oppdrag fra politidirektoratet*. En forstudie om gråsoneproblematikk innenfor innsatsområdet arbeidsmarkedkriminalitet.

«Sexbasert menneskehandel med kvinner – et frigjøringspsykologisk perspektiv». Aud Sinnes, 2013: *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, Vol 50, nummer 5, 2013. Artikkelen redegjør for det komplekse symptombildet som ofte gjør seg gjeldende for kvinner utsatt for menneskehandel til prostitusjon og annen seksuell utnyttelse.

Hjelpearbeidet til ofre for menneskehandel – en utfordring. Rachel Eapen Paul og Lene Nilsen, 2009.

*Krisesentersekretariatet og Helse og Rehabilitering*. Målet med prosjektet var å fortelle historiene til kvinner som har blitt utsatt for menneskehandel, å belyse utfordringene samfunnet står ovenfor samt å foreslå ytterligere tiltak for å møte kvinnenes behov. Rapporten er opprinnelig skrevet på engelsk med tittelen "Challenging the ad hoc Norwegian approach to eliminate trafficking in women". [pdf].

Preventing trafficking in human beings in governmental supply chains focus of OSCE-co-organized regional conference in Athens <https://www.osce.org/secretariat/410660>.

Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum (2019). Rumensk tiggemigrasjon i et menneskehandelsperspektiv. *Tidsskrift for samfunnsforskning*.

Foto forside: Shutterstock