

Justis- og beredskapsdepartementet

Deres referanse:

Vår referanse: 2024/198

Dato: 30.10.2024

Publikasjonsnr.: NIM-B-2024-028

SKRIFTLIG INNSPILL

Strategi mot menneskehandel

1. Innledning

Regjeringen har 25.09.2024 bedt om innspill til utarbeidelsen av en strategi mot menneskehandel innen 31.10.2024. NIM ønsker velkommen regjeringens arbeid med å lage en strategi mot menneskehandel.

NIMs mandat er å fremme og beskytte menneskerettighetene i Norge i tråd med bl.a. internasjonale menneskerettskonvensjoner og folkeretten for øvrig. I forarbeidene til NIM-loven legges det til grunn at en av «institusjonenes kjerneoppgaver bør være å *overvåke* og gi råd i alle menneskerettighetsspørsmål, herunder *kartlegge og vurdere norske forhold opp mot internasjonale standarder...*»¹ (Vår utheving). Overvåkningsmandatet til NIM omfatter dermed også Menneskehandelskonvensjonen.²

Innenfor NIMs brede mandat prioriterer vi hvilke saker vi skal jobbe med, basert på flere prioriteringskriterier som både handler om hvor omfattende et problem er, og hvor alvorlig det er for de som rammes. Problemstillinger knyttet til menneskehandel i en norsk kontekst er derfor et aktuelt tema for NIM.

Selv om mange av tiltakene regjeringen ber om innspill på er menneskerettslig relevante, vil NIM i dette innspillet fokusere på kulepunkt 2 under overskriften «Helhetlig og samordnet innsats» i invitasjonen. Dette punktet lyder:

«Etablere et uavhengig nasjonalt organ for overvåkning av Norges gjennomføring av Europarådskonvensjonen.»

Bakgrunnen for denne prioriteringen fra NIMs side er at på menneskerettighetsfeltet er ofte det største problemet ikke mangel på normer og regler, men mangel på *gjennomføring* av disse reglene (implementeringsgapet). Dette gjelder også for menneskehandel. NIM mener opprettelsen av et nasjonalt overvåkningsorgan vil

¹ Dok. 16 (2014-2015) Rapport fra arbeidsgruppen som har utarbeidet forslag til lov og instruks om nasjonal institusjon for menneskerettigheter

² Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel ETS nr. 197 ETS nr. 197.

være et egnet virkemiddel for å sikre mer effektiv ivaretagelse av konvensjonen. Derfor ønsker NIM å fokusere på nettopp opprettelsen av et nasjonalt overvåkningsorgan, og hva slags mandat et slikt organ bør ha.

NIM vil i det følgende redegjøre for Menneskehandelskonvensjonens forpliktelser til å overvåke myndighetenes tiltak for bekjempelse av menneskehandel. I punkt 2 vurderes innholdet i konvensjonens artikkel 29 nr. 4 om en nasjonal rapportør (eller tilsvarende), og hva en slik rapportørordning vil innebære. I punkt 3 redegjøres det for anbefalinger det internasjonale overvåkningsorganet GRETA har gitt flere land vedrørende ivaretagelsen av forpliktelsene i artikkel 29 nr. 4. I punkt 4 pekes det på sammenhengen mellom utnevnelsen av et nasjonalt overvåkningsorgan for Menneskehandelskonvensjonen og den pågående prosessen med opprettelsen av et tilsvarende organ for Istanbulkonvensjonen. Punkt 5 er en kort oppsummering.

2. Menneskehandelskonvensjonen artikkel 29 nr. 4

2.1 Innledning

Spørsmålet i det følgende er hvilke forpliktelser artikkel 29 nr. 4 innebærer for Norge, herunder hvordan man bør organisere et nasjonalt overvåkningsorgan og hvilke funksjoner som skal ivaretas.

2.2 Kort om konvensjonen i norsk rett

Menneskehandelskonvensjonen er en Europarådskonvensjon. Den er ikke inkorporert i norsk rett gjennom menneskerettsloven eller andre lover, slik som for eksempel den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK).³

Menneskehandelskonvensjonen er gjennomført i norsk rett ved transformasjon og skal anvendes i tråd med presumsjonsprinsippet.⁴ Konvensjonen er dermed rettslig bindende for norske myndigheter i sin helhet.

Det nærmere innholdet i konvensjonen må utledes gjennom folkerettslig tolkingsmetode.

³ For mer om ratifikasjonen av konvensjonen, se St.prp. nr. 2 (2007-2008) Om samtykke til ratifikasjon av Europarådets konvensjon 3. mai 2005 om tiltak mot menneskehandel. Konvensjonen er gjennomført i norsk rett gjennom passiv transformasjon, se proposisjonen s. 1.

⁴ Prinsippet går ut på at norsk rett presumeres å være i tråd med internasjonale konvensjoner. Dersom det viser seg å være motstrid mellom en konvensjon og den aktuelle norske rettsregelen, vil norsk rett i utgangspunktet gå foran. Se f.eks. HR20162591-A.

2.3 Kort om tolkningen av konvensjonen

Ved tolkningen av konvensjoner tar man utgangspunkt i den naturlige forståelsen av ordlyden. Dette følger av folkerettslig sedvanerett som er kodifisert i Wienkonvensjonen om traktatretten av 23. mai 1969 (Wienkonvensjonen).⁵

Wienkonvensjonen artikkel 31 sier at traktater skal tolkes i god tro i samsvar med den alminnelige betydningen av termene/ordlyden som er anvendt. Videre heter det at konvensjoner skal tolkes «in their context and in light of their object and purpose». Med andre ord at konvensjonen må tolkes ut fra ordlyden, i lys av sin sammenheng, hva den objektivt sett handler om og hvilket formål den skal tjene.

Til Menneskehandelskonvensjonen er det utarbeidet en *Explanatory Report* av Europarådet, som er å anse som etterarbeider til konvensjonen. Den europeiske menneskerettsdomstol (EMD) har i enkelte saker vist til slike forklarende rapporter når øvrige Europarådskonvensjoner brukes som tolkningsfaktor i konkrete vurderinger av om det foreligger brudd på EMK-forpliktelser.⁶ Den forklarende rapporten kan derfor i praksis ha en viss rettskildemessig vekt ved tolkningen av konvensjonsrettighetene.

På menneskerettighetenes område har domstoler og overvåkningsorganer utviklet det som ofte omtales som dynamisk tolkning av en del konvensjonsbestemmelser. Der hvor ordlyden er generell, skal bestemmelsens formål tillegges økt vekt. I dette tilfellet er konvensjonen forholdsvis ny, og det foreligger få øvrige tolkningsfaktorer utover anbefalinger fra det internasjonale overvåkningsorganet GRETA. Dette organet har som oppgave å overvåke gjennomføringen av konvensjonen i konvensjonsstatene, og gir anbefalinger om hvordan konvensjonens forpliktelser bør gjennomføres, jf. konvensjonens kapittel 7. Disse anbefalingene viser implisitt hvordan ulike stater har forstått og praktisert ulike sider av konvensjonen, herunder artikkel 29 nr. 4.

Anbefalinger fra konvensjonsorganer, som for eksempel GRETA, har ingen eksplisitt plass i den folkerettslige rettskildelæren.⁷ Det eneste organet som med bindende virkning kan tolke menneskerettighetskonvensjoner (med unntak av EMD) er Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ). I praksis vil likevel utøverne av folkeretten, for eksempel domstoler, kunne se hen til slike anbefalinger. Ettersom rettskildetilfanget på dette området er nokså sparsomt, vil GRETAs anbefalinger til

⁵ Konvensjonen er ikke ratifisert av Norge, men gir uttrykk for folkerettslig sedvane som Norge er bundet av.

⁶ Se for eksempel *Vo v. Frankrike* (53924/00) og *Talpis v. Italy* (41237/14).

⁷ Se f.eks. FNs folkerettskommisjon (ILC) *Draft conclusions on subsequent agreements and subsequent practice in relation to the interpretation of treaties* (2018), conclusion 13.

konvensjonsstatene være illustrerende for hvordan GRETA vurderer konvensjonens forpliktelser.

I norsk intern rett har Høyesterett i flere saker vurdert hvilken vekt uttalelser fra konvensjonsorganer skal ha.⁸ I flere saker uttales det at generelle kommentarer fra FNs konvensjonsorganer skal tillegges stor vekt, men med visse modifikasjoner. I 2018 oppsummerte Høyesterett rettsstillingen slik i en sak om uttalelser fra barnekomiteen:

«Hvilken vekt som skal legges på uttalelsene, beror blant annet på hvor godt de er forankret i konvensjonsteksten. Et annet sentralt moment er om det dreier seg om tolkningsuttalelser, eller om uttalelsen mer må sees som en tilråding om optimal praksis på konvensjonens område.»⁹

Det vil si at Høyesterett har lagt inn et forbehold om innholdet i uttalelser fra enkelte konvensjonsorganer, når det gjelder hvor stor vekt de skal tillegges.¹⁰ I det følgende vil vi drøfte Menneskehandelskonvensjonens artikkel 29 nr. 4 i lys av disse tolkningsfaktorene.

2.4 Nærmere om Menneskehandelskonvensjonen artikkel 29 nr. 4

2.4.1 Plikt til å opprette organ?

Menneskehandelskonvensjonen artikkel 29 nr. 4 lyder som følger:

«Each Party shall consider appointing National Rapporteurs or other mechanisms for monitoring the anti-trafficking activities of State institutions and the implementation of national legislation requirements.»

Et første spørsmål er i hvilken grad bestemmelsen forplikter staten til å etablere et nasjonalt overvåkningsorgan. Ordlyden «*shall consider appointing*» betyr at staten ikke har en plikt til å etablere et overvåkningsorgan, men den har en plikt til å *vurdere* å etablere et slikt organ. I og med invitasjonen til å komme med innspill til strategien mot menneskehandel, hvor det fremkommer at JD anser det som særlig aktuelt å etablere et uavhengig nasjonalt organ for overvåkning av Norges gjennomføring av Menneskehandelskonvensjonen, antar vi at denne vurderingen er gjort.

Subsidiaritetsprinsippet innebærer at det er statene som har det primære ansvaret for å sikre menneskerettighetene. Det er statene som er best posisjonert til å foreta

⁸ Se bl.a. om MR-komiteen i Rt-2008-1764, avsn. 81, om barnekomiteen i Rt-2009-1261, avsn. 40-44, HR-2015-2524-P, avsn. 150 flg., HR-2018-2096-A, avsn. 14 og HR-2019-2301-A, avsn. 78, om FNs komité for funksjonshemmede (heretter CRPD-komiteen), HR-2016-2591-A, avsn. 58-63.

⁹ HR-2018-2096-A, avsn. 14.

¹⁰ Høyesterett har ikke uttalt seg om betydningen av uttalelser fra konvensjonsorganer som GRETA.

effektive vurderinger av hvordan menneskerettighetene best kan sikres internt i den enkelte stat, med andre ord gjøre gjennomføringen mer effektiv. Dette hensynet gjelder også for Menneskehandelskonvensjonen og er et argument for et nasjonalt overvåkningsorgan.

Selv om konvensjonen ikke stiller opp et absolutt krav om å opprette nasjonale overvåkningsorgan, legger konvensjonen eksplisitt til grunn at det er behov for et *internasjonalt* overvåkningsorgan (GRETA) for å effektivisere operasjonaliseringen av konvensjonen.¹¹ På samme måte vil opprettelsen av et nasjonalt overvåkningsorgan være et egnet virkemiddel for å sikre mer effektiv ivaretagelse av konvensjonen.

2.4.2 Organets oppgaver

Et neste spørsmål er hvilke oppgaver et slikt overvåkningsorgan skal ha, dersom det opprettes. I følge artikkel 29 nr. 4 vil organets oppgaver være følgende: «*monitoring the anti-trafficking activities of State institutions and the implementation of national legislation requirements*».

Ordlyden peker på at organet skal ha som oppgave å overvåke alle statens tiltak mot menneskehandel, både gjennom lovgivning, gjennomføringen av den og andre tiltak. Det som skal overvåkes er dermed i hvilken grad forpliktelsene som følger av konvensjonen faktisk blir gjennomført. Herunder vil det også være naturlig at organet vurderer om lovgivningen og tiltakene virker etter sitt formål. Det vil si om de bidrar til å bekjempe menneskehandel og om det finnes utilsiktede konsekvenser av tiltakene eller lovgivningen. Organet skal dermed bidra til å sikre en reell operasjonalisering av forpliktelsene etter Menneskehandelskonvensjonen.

Overvåkningsorganet skal følge opp statens gjennomføring av de operative forpliktelsene i konvensjonen, som omfatter artikkel 5 til og med artikkel 35. Disse bestemmelsene omfatter detaljerte og menneskerettighetsbaserte tiltak som statene skal gjennomføre, bl.a. forebyggingstiltak, tiltak for å hindre etterspørsel, grensekontroll og dokumentkontroll med sikte på å avsløre menneskehandel, identifisering av og støtte til ofre, tilgang til rettsmidler for ofre, repatriering av ofre som befinner seg utenfor territoriet, kriminalisering av menneskehandel og medvirkning til dette, straffrihet (i visse tilfeller) for ofre for menneskehandel, vitnebeskyttelsestiltak, jurisdiksjon mht. konvensjonens virkeområde, samarbeid og informasjonsutveksling.

¹¹ Se formålsbestemmelsen art. 2 andre ledd: «In order to ensure effective implementation of its provisions by the Parties, this Convention sets up a specific monitoring mechanism.» Bestemmelsen viser til det internasjonale overvåkningsorganet GRETA, jf. Explanatory Report avsnitt 59.

Overvåkning av myndighetenes gjennomføring av disse bestemmelsene vil i praksis medføre at overvåkningsorganet kan komme til å spille en uformell rolle i tolkningen av konvensjonens bestemmelser. Spørsmål som for eksempel konvensjonens rekkevidde når det gjelder plikten til å tilrettelegge for repatriering av personer som har vært utsatt for menneskehandel i artikkel 16, eller rekkevidden av plikten i artikkel 26 til å innrømme ofre for menneskehandel straffrihet i aktiviteter som omfattes av menneskehandelsdefinisjonen, er både rettslig og politisk kompliserte. Overvåkningsorganet bør derfor inneha kompetanse til å tolke konvensjonens bestemmelser i lys av menneskerettigheter, internasjonal (og nasjonal) strafferett, humanitærrett, flyktningerett, samt alminnelig folkerett og traktatrett.

I tillegg vil det være behov for samfunnsvitenskapelig kompetanse i organet for å kunne identifisere og påpeke forskningshull, implementeringsgap og behov for tiltak. Både juridisk og samfunnsvitenskapelig kompetanse bør dermed inngå i organet.

2.4.3 Innsamling av data

GRETA har understreket at et godt datagrunnlag om fenomenet menneskehandel og tiltakene en bruker for å bekjempe det, er en forutsetning for å kunne gjøre en effektiv evaluering av om konvensjonen operasjonaliseres effektivt eller ikke i konvensjonsstatene. GRETA har derfor flere ganger bedt statene om å sørge for å ha et slikt datagrunnlag tilgjengelig.¹²

Spørsmålet er om overvåkningsorganet selv skal ha en rolle i å innhente og utvikle kunnskap om fenomenet menneskehandel, eller om organet skal fokusere på hvordan innhentet kunnskap anvendes og virker gjennom myndighetstiltakene. Konvensjonen har ikke en egen *generell* bestemmelse om statens forpliktelse til å sørge for tilstrekkelig statistikk, data og forskning om konvensjonens tema, slik som for eksempel Istanbulkonvensjonen har i artikkel 11. Kravet til å innhente kunnskap er imidlertid implisitt gjort til en forpliktelse for staten i deler av konvensjonens spesialbestemmelser, som for eksempel artikkel 5 om forebygging (se artikkel 5 nr. 2: staten skal bruke tiltak som forskning for å forebygge) og artikkel 6 om tiltak for å senke etterspørselen etter menneskehandel (se artikkel 6 bokstav a: staten skal bruke tiltak som forskning på beste praksis, metoder og strategier).

Ettersom konvensjonsforpliktelsene forutsetter kunnskapsinnhenting, vil overvåkning av myndighetenes arbeid på dette området naturlig falle inn under organets mandat.

¹² Se punkt 3 for nærmere detaljer om dette.

Etter NIMs syn bør ikke overvåkningsorganet selv ha ansvaret for å innhente og utvikle kunnskap, fordi man da blir sittende med en del av ansvaret for det man er satt til å overvåke og dermed får en uheldig dobbeltrolle. Selv om organet selv ikke driver forskning eller utvikler kunnskap som trengs for å gjennomføre statens forpliktelser, vil det være en viktig del av organets oppgaver å påpeke kunnskapshull overfor staten.

2.4.4 Organets organisering

Dersom staten velger å opprette et organ etter artikkel 29 nr. 4, er spørsmålet videre hvilken organisering organet da bør ha. Ordlyden «*National Rapporteurs or other mechanisms for monitoring*» er ganske åpen og tilsier at staten har et stort handlingsrom ved nasjonal organisering av overvåkingsorganet. Dette betyr at overvåkningsoppgaven for eksempel kan ivaretas ved opprettelse av et nytt organ eller ved å legge oppgaven til et allerede eksisterende organ.

Et overvåkningsorgan, hvis det skal være effektivt og tillitvekkende, bør være uavhengig, selv om bestemmelsen er taus på dette punktet. GRETA uttaler at et strukturelt skille mellom den utførende funksjonen (statlige myndigheter) og den overvåkende (rapportør) vil føre til at man får en mer objektiv evaluering av gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene.

Formålet med organet er å effektivisere operasjonaliseringen av Menneskehandelskonvensjonen nasjonalt. Et slikt formål kan tilsi at organet bør være uavhengig av myndighetene som er forpliktet etter konvensjonen og at oppgaven bør tillegges et organ som ikke er underlagt statens instruksjonsmyndighet.¹³ Men ettersom det ikke foreligger en plikt til å opprette et overvåkningsorgan, foreligger det heller ikke noen plikt til å opprette et *uavhengig* overvåkningsorgan. I konvensjonens formålsbestemmelse (artikkel 1 nr.2) opprettes det imidlertid en *internasjonal* «monitoring mechanism» (GRETA) nettopp for å sikre *effektiv* gjennomføring, og i artikkel 36 om GRETA sies det at denne komiteens medlemmer skal være «independent and impartial».

2.4.5 Oppsummering

Kort oppsummert kan det utledes av artikkel 29 nr. 4 at staten er forpliktet til å gjøre en vurdering av om man skal opprette et overvåkningsorgan. Dersom organet opprettes, bør det være uavhengig og det bør gis den rette kompetansen og

¹³ Uavhengighet er for øvrig nevnt i en annen del av artikkel 29, som dreier seg om at staten må sørge for at den har personer og enheter som er spesialisert på å jobbe mot menneskehandel (bestemmelsens nr. 1). Bestemmelsen understreker at disse skal ha den nødvendige uavhengighet for å kunne utføre sitt arbeid på en tilstrekkelig måte.

ressursene til å kunne gjøre en reell overvåking av hvordan Menneskehandelskonvensjonens bestemmelser er gjennomført i Norge.

3. GRETAAs anbefalinger til stater om overvåkningsmekanisme

I sin vurdering av statsrapporter har GRETA flere ganger uttalt at en menneskerettighetsbasert tilnærming til bekjempelse av menneskehandel som konvensjonen tar til orde for, krever tilstrekkelig overvåking og evaluering. GRETA fremhever at de viktigste kjennetegnene ved nasjonal rapportør-ordningen i henhold til artikkel 29 nr. 4 i konvensjonen, er evnen til kritisk å overvåke innsatsen og effektiviteten til alle statlige institusjoner, inkludert koordineringen av tiltakene som iverksettes for å oppfylle konvensjonens krav. På den måten kan man identifisere mangler i myndighetenes oppfølging av sine forpliktelser etter konvensjonen.

I det følgende redegjøres kort for GRETAAs anbefalinger til land som ligner Norge om organisering av overvåkningsmekanisme. I tillegg redegjør vi for GRETAAs anbefalinger til Norge.¹⁴

3.1 GRETAAs anbefalinger til Nederland

Nederland etablerte sin ordning med nasjonal rapportør i 2000.¹⁵ I 2012 ble organets mandat utvidet til også å dekke seksuell vold mot barn.

Den nasjonale rapportøren avgir årlige rapporter til regjeringen og andre, med informasjon om relevante forskrifter og lovgivning, forebygging, etterforskning, straffeforfølgelse og støtte til ofrene, samt anbefalinger om hvordan det nasjonale juridiske og politiske rammeverket kan forbedres for å bekjempe menneskehandel mer effektivt. Rapportene kommenteres av regjeringen før de sendes til parlamentet.¹⁶ Den nasjonale rapportøren er uavhengig.¹⁷

Rapportøren har også ansvar for å sammenstille all relevant statistikk på feltet, og samler inn denne informasjonen fra et bredt spekter av både sivile og offentlige

¹⁴ Vi har tatt utgangspunkt i dokumentasjonen knyttet til den siste fullførte evalueringsrunden og/eller tidligere evalueringsrunder. Dette betyr at informasjonen om hvordan de ulike organene er organisert i dag nødvendigvis ikke er helt oppdatert. For ordens skyld nevnes at noen av landene som omtales er midt inne i ny evalueringsrunde. Statene har for eksempel levert ny statsrapport men ikke fått evaluering på dette enda – i disse statsrapportene kan det være beskrevet endringer i rapportørordningene som ikke reflekteres her.

¹⁵ Nederland var for øvrig det første landet til å sette opp et eget overvåkningsorgan, se GRETAAs første evalueringsrapport til Nederland, s. 7:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680632199>.

¹⁶ Informasjonen er hentet fra GRETAAs evalueringsrapport til Nederland fra 2014, se GRETAAs første evalueringsrapport s. 14. I den siste evalueringsrapporten fra GRETA til Nederland fra 2018 finnes ingen særlig oppdatert informasjon om hvordan overvåkningsorganet er organisert.

¹⁷ GRETAAs første evalueringsrapport s. 24.

institusjoner. I tillegg gjennomfører forskerne ved rapportørens kontor en rekke egne forskningsprosjekter.¹⁸

Den nasjonale rapportøren har et kontor med 13 ansatte, inkludert en kontorsjef, fem forskere på menneskehandel og fem forskere på seksualisert vold.¹⁹

GRETA ser positivt på at det er utført omfattende forskning knyttet til menneskehandel både av den nasjonale rapportøren, men også akademiske institusjoner og frivillige organisasjoner. GRETA oppfordrer nederlandske myndigheter til å fortsette å sørge for at kontoret til den nasjonale rapportøren har tilstrekkelige menneskelige og økonomiske ressurser til å utføre forskning.²⁰

Den forklarende rapporten til konvensjonen fremhever overvåkningsorganet i Nederland som et eksempel til etterfølgelse for øvrige konvensjonsstater.²¹

3.2 GRETAAs anbefalinger til Danmark

Danmark hadde, ifølge GRETA, i siste evalueringsrunde enda ikke etablert en nasjonal rapportørordning. Danmark har imidlertid etablert Senter mot menneskehandel (CMM). CMM ble etablert i 2007 og har 17 ansatte, herunder sosialarbeidere, konsulenter, helsearbeidere og en advokat. CMM gjennomfører den nasjonale handlingsplanen mot menneskehandel. Deres oppgaver består blant annet av undervisning, kvalifisering av relevante aktører, innsamling av statistikk, bistand og støtte til ofre, koordinering og samarbeid nasjonalt og internasjonalt. CMM er underlagt og rapporterer til departementet for likestilling. CMM ser ikke på seg selv som et organ som skal komme med konstruktiv kritikk, men snarere som ansvarlig for å dele relevante data og kunnskap.²²

GRETA mener at et organ som er direkte underlagt et departement, ikke kan føre et kritisk tilsyn med regjeringens og andre offentlige institusjoners tiltak mot menneskehandel. GRETA har derfor i den siste evalueringsrunden oppfordret Danmark til å opprette en uavhengig nasjonal rapportør eller utpeke en annen mekanisme til å ivareta denne rollen etter artikkel 29 nr. 4.²³ Danske myndigheter har svart de anser den nåværende ordningen å være i tråd med

¹⁸ GRETAAs første evalueringsrapport s. 28-29.

¹⁹ GRETAAs første evalueringsrapport s. 14.

²⁰ GRETAAs første evalueringsrapport s. 29 og GRETAAs andre evalueringsrapport s. 15: <https://rm.coe.int/greta-2018-19-fgr-nld-en/16808e70ca>).

²¹ Den forklarende rapporten avsnitt 298.

²² GRETAAs tredje evalueringsrapport s. 8-9: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe/1680a26052>). Se også: <https://cmm.dk/om-os/hvad-er-center-mod-menneskehandel>.

²³ GRETAAs tredje evalueringsrapport s. 9.

konvensjonen, men vil utforske mulighetene for å etablere en uavhengig nasjonal rapportør-ordning.²⁴

GRETA fremholdt også at en menneskerettighetsbasert tilnærming til bekjempelse av menneskehandel som konvensjonen tar til orde for, krever tilstrekkelig overvåking og evaluering. GRETA fremhevet at de viktigste kjennetegnene ved nasjonal rapportør-ordningen i henhold til artikkel 29 nr. 4 i konvensjonen, var evnen til kritisk å overvåke innsatsen og effektiviteten til alle statlige institusjoner, inkludert koordineringen av tiltakene. GRETA uttalte at et strukturelt skille mellom den overvåkende og utførende funksjonen ville føre til at man får en objektiv evaluering av gjennomføringen av konvensjonsforpliktelsene.

GRETA har også i flere av evalueringsrundene kommentert statens innsamling av data og forskning.

3.3 GRETAs anbefalinger til Sverige

Sverige hadde, ifølge GRETA, i siste evalueringsrunde enda ikke etablert en uavhengig nasjonal rapportør-ordning.

Svenske myndigheter har lagt den nasjonale rapportør-ordningen til et kontor som er underlagt politimyndigheten i Sverige. Ordningen ble opprettet i 1997. Den nasjonale rapportøren har i oppgave å samle inn informasjon om omfanget av menneskehandel i Sverige, overvåke fremgang i kampen mot menneskehandel, analysere etterforskning, og evaluere informasjon om nye problemstillinger knyttet til menneskehandel. Den nasjonale rapportøren legger frem årlige rapporter til regjeringen om de ovennevnte oppgavene. Rikspolisstyrelsen har utpekt kontaktpersoner i alle landets politimyndigheter som jevnlig gir relevant informasjon til den nasjonale rapportøren. Den nasjonale rapportøren innhenter også informasjon fra andre relevante kilder.²⁵

I den første statsrapporten oppfordret GRETA svenske myndigheter til å gi den nasjonale rapportøren en uavhengig stilling med mandat til å overvåke statlige institusjoners arbeid mot menneskehandel. GRETA fremhevet også at den nasjonale rapportøren burde ha tilstrekkelige ressurser til å utføre dette mandatet.²⁶

Svenske myndigheter foretok ingen organisatoriske endringer etter første evalueringsrunde. GRETA fremhevet derfor også i den andre evalueringsrunden at

²⁴ GRETAs tredje evalueringsrapport s. 61: <https://rm.coe.int/greta-evaluation-report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe/1680a26052>.

²⁵ GRETAs første evalueringsrapport s. 13: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063c456>

²⁶ GRETAs første evalueringsrapport s. 23: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063c456>.

den nasjonale rapportøren ikke bør plasseres hos samme institusjon som rapportøren har i oppgave å overvåke. Svenske myndigheter ble igjen anbefalt å utpeke en egen organisatorisk enhet eller en annen uavhengig mekanisme som nasjonal rapportør.²⁷

I relasjon til det nærmere innholdet i artikkel 29 nr. 4, fremholdt GRETA, som for Danmark, at en menneskerettighetsbasert tilnærming til bekjempelse av menneskehandel som konvensjonen tar til orde for, krever tilstrekkelig overvåking og evaluering.

I svar til GRETA har svenske myndigheter fremhevet at den nasjonale rapportøren er uavhengig i sitt arbeid og ikke kan gis instruks av politisk karakter, eller utsettes for annet press av overordnet myndighet. Svenske myndigheter mener at rapportørordningen derfor er tilstrekkelig uavhengig.²⁸

3.4 GRETAs anbefalinger til Finland

En nasjonal rapportørordning om menneskehandel ble innført i Finland i 2009 og ble i 2015 en del av oppgavene til det finske diskrimineringsombudet. Den nasjonale rapportøren er helt uavhengig i sitt arbeid. Ombudets oppgave består blant annet i å overvåke implementeringen av internasjonale forpliktelser og hvordan nasjonal lovgivning fungerer.

Den nasjonale rapportøren gir forslag, anbefalinger, uttalelser og råd om tiltak mot menneskehandel og implementering av ofrenes rettigheter, og holder kontakt med internasjonale organisasjoner. Rapportøren legger frem en rapport om menneskehandel og relaterte saker årlig til regjeringen og hvert fjerde år til Stortinget. Den nasjonale rapportøren har også hjemmel til å bistå enkeltpersoner i menneskehandelsaker.²⁹

I den første statsrapporten berømmer GRETA finske myndigheter for å ha innført en uavhengig nasjonal rapportør i 2009.³⁰

3.5 GRETAs anbefalinger til Tyskland

Tyske myndigheter hadde ved den første og andre evalueringsrunden ikke satt opp en nasjonal rapportørordning. I november 2022 ble det opprettet en uavhengig

²⁷ GRETAs andre evalueringsrapport s. 10: <https://rm.coe.int/greta-2018-8-fgr-swe-en/16808b1cd7>.

²⁸ <https://rm.coe.int/cp-2019-16-sweden/16809eb4da> s. 17.

²⁹ GRETAs første evalueringsrapport s. 14:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631bee> og GRETAs andre evalueringsrapport s. 5, 8 og 11: <https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/168094c77b>.

³⁰ GRETAs første evalueringsrapport s. 7, 14 og 50:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631bee>.

mekanisme for overvåkning ved den tyske nasjonale institusjonen for menneskerettigheter.

GRETA bemerket i den første evalueringsrunden at en uavhengig evaluering av effekten av tiltakene kan hjelpe myndighetene i planleggingen av fremtidige retningslinjer og tiltak for å bekjempe menneskehandel. GRETA bemerket at det kunne være en betydelig fordel å utnevne en uavhengig nasjonal rapportør for menneskehandel, fordi denne institusjonen kunne identifisere mangler og beste praksis, fremme forskning og samle inn relevante data.³¹ I den andre evalueringsrunden oppfordret GRETA igjen tyske myndigheter til å fullføre opprettelsen av en uavhengig nasjonal rapportør.³²

I den tredje evalueringsrunden har GRETA ønsket opprettelsen av den uavhengige mekanismen for overvåkning av Menneskehandels-konvensjonen velkommen, samt dennes publisering av en rapport om data-tilgangen i Tyskland omkring menneskehandel.³³

3.6 GRETAs anbefalinger til Sveits

Sveitsiske myndigheter hadde ved de to siste evalueringsrundene ikke satt opp en nasjonal rapportørordning.

I den første evalueringsrunden oppfordret GRETA sveitsiske myndigheter til å vurdere å opprette en uavhengig nasjonal rapportør-ordning.³⁴

I den andre evalueringsrunden, opplyste sveitsiske myndigheter til GRETA at det var ingen planer om å utnevne en uavhengig nasjonal rapportør. GRETA gjentok da sine refleksjoner knyttet til de viktigste egenskapene til nasjonale rapportør-ordninger og konvensjonens artikkel 29 nr. 4, og brukte omtrent de samme formuleringene som overfor danske og svenske myndigheter. GRETA mente at sveitsiske myndigheter burde undersøke muligheten for å opprette en uavhengig nasjonal rapportør.³⁵

3.7 GRETAs anbefalinger til Frankrike

En nasjonal rapportørordning om menneskehandel ble innført i Frankrike i 2014, og ble lagt til den nasjonale rådgivende komiteen for menneskerettigheter (CNCDH, som også er Frankrikes nasjonale institusjon for menneskerettigheter).

³¹ GRETAs første evalueringsrapport s. 25. og 54:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680631c3b>

³² GRETAs andre evalueringsrapport s. 10 og 64: <https://rm.coe.int/greta-2019-07-fgr-deu-en/1680950011>.

³³ GRETAs tredje evalueringsrapport, avsn. 24.

³⁴ GRETAs første evalueringsrapport s. 22 og 50:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168063cab6>.

³⁵ GRETAs andre evalueringsrapport s. 11 og 61: <https://rm.coe.int/report-on-the-implementation-of-the-council-of-europe-convention-on-ac/1680981889>.

GRETA har uttalt at Frankrike med denne ordningen, der organets uavhengighet trekkes frem som avgjørende, har fullt ut oppfylt kravene til nasjonal rapportørordningen.³⁶

GRETA uttaler også at den aktive rollen som CNCDH har tatt gir en uavhengig evaluering av myndighetenes tiltak og er egnet til å gi anbefalinger, og peker på følgende aktiviteter: Etter en første rapport om evaluering av tiltak mot menneskehandel og utnyttelse av mennesker i Frankrike, som ble publisert i mars 2016, utga CNCDH i juli 2017 en rapport med en evaluering av den første nasjonale handlingsplanen mot menneskehandel (2014-2016). Rapporten konkluderte med at av de 23 tiltakene i planen, var fire gjennomført fullt ut, fire var ikke gjennomført i det hele tatt, gjennomføringen av ett tiltak kunne ikke evalueres, og de resterende 14 tiltakene var bare delvis gjennomført.

3.8 GRETAs anbefalinger til Norge

Norge har ennå ikke opprettet en egen nasjonal rapportørordning, men GRETA har i sine tre evalueringsrunder av Norge, sist i 2021, i liten grad kommentert mangelen på en slik ordning. I den andre evalueringsrapporten fra GRETA fremheves det likevel at som følge av mangel på en nasjonal rapportørordning burde norske myndigheter få en uavhengig evaluering av gjennomføringen av de nasjonale handlingsplanene om bekjempelse av menneskehandel.³⁷

I alle evalueringsrundene har GRETA bemerket at norske myndigheter bør ta ytterligere skritt for å utvikle et omfattende system for innsamling og analyse av data om tiltak for å beskytte og fremme rettighetene til ofre for menneskehandel. Dette for å sikre forberedelse, overvåkning og evaluering av tiltakene mot menneskehandel. Det fremheves at datainnsamlingen bør sikre deltakelse fra alle relevante aktører som kan bidra til å levere data, herunder frivillige organisasjoner og andre tjenesteleverandører, politimyndigheter, utlendingsmyndigheter, arbeidstilsyn, helsepersonell, påtalemyndigheter og andre som er involvert i identifisering av ofre for menneskehandel, etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel og relaterte lovbrudd. Dette bør ledsages av alle nødvendige tiltak for å respektere de registrertes rett til beskyttelse av personopplysninger, også når frivillige organisasjoner som arbeider med ofre for menneskehandel, blir bedt om å levere informasjon til den nasjonale databasen.³⁸

³⁶ GRETAs tredje evalueringsrapport s. 11: <https://rm.coe.int/evaluation-report-france-third-evaluation-round/1680a5b6cb>.

³⁷ GRETAs andre evalueringsrapport s. 8: <https://rm.coe.int/greta-2017-18-fgr-nor-en/1680782abc>.

³⁸ GRETAs tredje evalueringsrapport s. 39: <https://rm.coe.int/greta-third-evaluation-report-on-norway/1680a6ce66>. Se også første evalueringsrapport s. 22-23:

4. Overvåkningsorgan for gjennomføring av Istanbulkonvensjonen

NIM mener arbeidet med etableringen av en nasjonal rapportørordning for Menneskehandelskonvensjonen bør ses i sammenheng med det pågående arbeidet med å utnevne et tilsvarende organ for Istanbulkonvensjonen. Regjeringen har i opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner for perioden 2024-2028 varslet at den vil utnevne et uavhengig nasjonalt organ for overvåkning av Norges gjennomføring av Istanbulkonvensjonen.³⁹ Dette er en oppfølging av norske myndigheters forpliktelse til å utpeke eller opprette et slikt organ etter Istanbulkonvensjonen artikkel 10. Menneskehandel og vold og overgrep er fenomener med betydelig overlapp og som ofte henger tett sammen med hverandre. De to rapportørordningene vil ha mange lignende krav til oppgaver, organisering og kompetanse. NIM mener derfor det kan være grunn til å vurdere om de to rapportørordningene bør legges til et og samme organ, for å sikre et samlet fagmiljø.

5. Oppsummering

Gjennomgangen i punkt 3 viser at GRETA ønsker at stater som Norge oppretter et eget overvåkningsorgan som er uavhengig av myndighetene, selv om dette ikke er en rettslig forpliktelse etter konvensjonens art. 29 nr. 4. Menneskehandelskonvensjonens slagkraft avhenger av å få etablert et godt system for gjennomføringen og evalueringen av konvensjonen. Etter NIMs syn vil opprettelsen av et nasjonalt overvåkningsorgan være et egnet virkemiddel for å sørge for en mer effektiv ivaretagelse av Menneskehandelskonvensjonen.

Det er statens ansvar å sørge for at det finnes tilstrekkelig med statistikk og annen dokumentasjon på området. Overvåkningsorganet bør etter NIMs syn ikke ha dette ansvaret selv, siden man da blir sittende med en del av ansvaret for det man er satt til å overvåke.

Gjennomgangen i punkt 2 viser at den som får rollen som nasjonal rapportør/overvåkningsorgan etter Menneskehandelskonvensjonen artikkel 29 nr. 4, må inneha både rettsvitenskapelig og samfunnsvitenskapelig kompetanse. Menneskehandelsspørsmål berører en rekke ulike menneskerettigheter i tillegg til internasjonal humanitær rett, internasjonal strafferett, flyktningsrett, alminnelig

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806321c1>
og andre evalueringsrapport s. 10-11.

³⁹ Prop. 36 S (2023-2024) Opptrappingsplan mot vold og overgrep mot barn og vold i nære relasjoner (2024-2028), s. 33.

folkerett og traktatrett. Også samfunnsvitenskapelig erfaring med og kompetanse på statistikk og forskning, samt kompetanse om menneskehandelsutsattes livsvilkår og fenomenets kjennetegn er en forutsetning for effektiv overvåkning.

Vennlig hilsen

for Norges institusjon for menneskerettigheter

Gro Nystuen

Assisterende direktør

Eivind Digranes

Rådgiver

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har dermed ingen signatur.