

ToKt - Tverroperativt Kompetanseteam
mot menneskehandel i Salten

Menneskehandel

Kunnskap, erfaringer og
utfordringer i arbeidet med
menneskehandel i Salten



Menneskehandel i Salten

Nezihat Bakar og Marianne Gulli

(c) Likestillingssenteret KUN

Forsidebilde: Jonathan Borba (Pexels)

Rapporten har blitt skrevet som en del av et prosjekt for å etablere et tverroperativt kompetanseteam (ToKt) i Salten.

Prosjektet er et samarbeid mellom Likestillingssenteret KUN, Krisesenteret i Salten og RVTS Nord, og er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

Forord

Menneskehandel er en av de groveste formene for utnyttelse av individer i sårbare situasjoner. Hvordan forstår vi fenomenet menneskehandel og hvilke konsekvenser har det for samfunnsutviklingen?

Økonomisk sårbarhet, sosial ekskludering og avmakt gjør noen individer særlig utsatt for ulike former for menneskehandel. Generelt har vi en mangel på sosiale tiltak for å redusere sårbarhet blant befolkningen. Store deler av verdens befolkning lever i sårbare situasjoner med et akutt eller vedvarende behov for å spe på inntekten for å overleve, forsørge familien sin, eller å realisere seg selv som menneske.

Vi er også innlemmet i et globalt økonomisk system som er grenseoverskridende og med et kontinuerlig press for effektivisering og kostnadsbesparing. Dette presser prisene ned, og øker etterspørselen etter billige varer og tjenester, uten at vi samtidig bygger en forståelse for hvilke mekanismer som er i spill eller hvilke rettigheter som går tapt.

Konsekvensene av menneskehandel er alvorlige. På individnivå kan det dreie seg om ulike former for fysisk, psykisk eller emosjonell utnyttelse eller vold. Dette kan føre til alvorlige psykiske og somatiske helsekonsekvenser, så vel som sosial stigmatisering og risiko for reviktimisering. På samfunnsnivå har dette alvorlige samfunnsmessige, politiske og økonomiske konsekvenser.

Økt bevissthet blant befolkningen er et viktig verktøy for å hindre forekomsten av menneskehandel. En styrket forståelse og kompetanse om fenomenet hos de offentlige tjenestene og hjelpeapparatet er nødvendig for å kunne forebygge og effektivt sette inn tiltak for sårbare grupper i risiko.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Bakgrunn og formål	3
Hvordan forstå fenomenet menneskehandel?	5
Kjønnsaspektet ved menneskehandel	15
Nyere utvikling	19
Den norske konteksten	21
Arbeidet mot menneskehandel i Salten	22
Oppsummering	26
Ressurser	27

Bakgrunn og formål

På tross av at menneskehandel er en av de groveste formene for utnyttelse som eksisterer, er det lite kunnskap om det i Norge generelt og i Nord-Norge spesifikt. Med dette kunnskapsgrunnlaget ønsker vi å styrke forståelsen for fenomenet menneskehandel, herunder de juridiske og politiske rammene, i tillegg til å peke på lokale utfordringer og behov, og komme med anbefalinger for videre arbeid.

Et annet mål med rapporten er å kartlegge den generelle situasjonen rundt menneskehandel i Salten[1]. Dette skal danne grunnlaget for et målrettet forebyggende informasjonsarbeidstiltak i regionen. Hovedspørsmålene i dette arbeidet har vært:

- Hva er situasjonen i Salten når det gjelder menneskehandel?
- Hvilke behov og utfordringer eksisterer?
- Hvordan kan vi forstå eller forklare utfordringene?
- Hva slags tiltak kan vi sette inn?

Rapporten har blitt skrevet som en del av et prosjekt for å etablere et tverroperativt kompetanseteam (ToKt) i regionen[2]. ToKt skal både drive kompetanseformidling og ha en operativ funksjon ved at ulike aktører kan drøfte saker på tvers av etater og sektorer. Prosjektet er finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet.

I første del av rapporten beskriver vi fenomenet. Vi tar for oss juridiske og politiske rammeverk om menneskehandel før vi går inn på ulike former for menneskehandel og utfordringer med begrepet. Videre diskuterer vi kjønnsdimensjonen ved menneskehandel, etterfulgt av nyere utvikling og teknologi. Avslutningsvis oppsummerer vi eksisterende kunnskap om menneskehandel i Norge før vi går inn på situasjonen og utfordringer i Salten.

Avgrensning

Dette er i første rekke en skrivebordstudie som gir et kunnskapsgrunnlag for å styrke fenomenforståelsen om menneskehandel, og peker på utfordringer og behov i arbeidet mot menneskehandel i Salten. På den måten ønsker vi å bidra til en større forståelse av hva menneskehandel dreier seg om, og dermed berede grunnen for et systematisk og målrettet forebyggende arbeid mot menneskehandel.

[1] Salten består av de ti kommunene Beiarn, Bodø, Fauske, Gildeskål, Hamarøy, Meløy, Rødøy, Saltdal, Steigen og Sørfold

[2] I første omgang skal prosjektet gjennomføres i Salten, men en målsetning på sikt er å utvide regionen til å omfatte hele Nordland fylke.

Rapporten kartlegger ikke omfanget av menneskehandel i regionen. Det eksisterer ikke data som har gjort det mulig å innhente denne type opplysninger. Dette er på grunn av begrensningene på feltet, måten menneskehandel opererer i det skjulte, i tillegg til at det eksisterer få aktører som jobber med tematikken menneskehandel i regionen.

Rapporten baserer seg på data innhentet fra ulike kilder. I tillegg til å gå gjennom relevante rapporter som er publisert det siste tiåret, har vi også innhentet informasjon og erfaringer fra relevante aktører i Salten. Aktørene har bidratt med praktisk kunnskap knyttet til utfordringer og behov i arbeidet mot menneskehandel i regionen.

Metode

Vi har gjennomgått ulike relevante rapporter som er publisert det siste tiåret, herunder forskningsrapporter, Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) sine årlige rapporter, samt avisinnlegg og reportasjer om menneskehandel.

Ved siden av dokumentgjennomgangen har vi samlet informasjon fra ToKt sine nettverkssamlinger. Her har fagpersoner fra kommunen, statlige etater og frivillige organisasjoner i Nord-Norge diskutert behov og utfordringer innenfor dette arbeidet. Vi har gjennomført supplerende samtaler med andre relevante aktører på feltet.

Hvordan forstå fenomenet menneskehandel?

Menneskehandel er ikke et nytt begrep eller fenomen, men det er komplisert å forstå. Dette er fordi måten menneskehandel opererer på endres raskt og tilpasser seg nye forhold og vilkår. Det kan være f.eks. økende mobilitet, særlig i Europa, som henger sammen med en stadig mer globalisert verden. Det kan også handle om bruk av digitale rom og internett i takt med den digitale utviklingen. I tillegg er det en virksomhet som kan innebære lav risiko og høy profit[3].

Manglende bevissthet, kunnskap og kompetanse er i utgangspunktet en viktig barriere i arbeidet med å avdekke og forebygge menneskehandel. Med de nye formene dukker det opp nye utfordringer, blant annet med å oppdage og identifisere menneskehandel samt å bistå ofrene og straffeforfølge gjerningspersonene.

I dette kapittelet skal vi gå gjennom de juridiske og politiske definisjonene av menneskehandel, og det internasjonale rammeverket som Norge er omfattet av. Videre vil vi kort gå inn på en diskusjon om gråsonene i begrepet

Definisjon og lowerk

Enkelt beskrevet refererer menneskehandel til en utnyttelsessituasjon hvor mennesker blir tvunget og/eller forledet til å jobbe, utføre ulike tjenester eller handlinger, som bryter med menneskerettighetene.

FN-konvensjonen for sivile og politiske rettigheter sier at ingen skal utsettes for tortur, og at slaveri er forbudt. Å bli tvunget eller forledet til å jobbe eller til å utføre andre handlinger gjennom trusler og vold er dermed et grovt brudd på menneskerettighetene.

Internasjonale konvensjoner

Ved siden av FN-konvensjonen har Norge ratifisert flere internasjonale konvensjoner om menneskehandel. Disse er juridiske bindende avtaler.

[3] The gender dimension of human trafficking, EPRS: European Parliamentary Research Service

Palermoprotokollen

FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, kjent som Palermoprotokollen, supplerer FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Norge ratifiserte denne i 2003.

Protokollen definerer i sin artikkel 3 menneskehandel som;

[R]ekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer.

Lovteksten understreker hvordan et avgitt samtykke ikke skal gis betydning der noen av midlene nevnt i definisjonen er brukt. Samtidig regnes enhver utnytting av barn (personer under 18 år) som menneskehandel, uavhengig om noen av midlene er brukt.

Protokollens formål er å;

- forebygge og bekjempe handel med mennesker, med særlig vekt på kvinner og barn
- beskytte og bistå ofrene for menneskehandel og ivareta deres menneskerettigheter
- styrke internasjonalt samarbeid for å nå protokollens formål

Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel



Europarådets konvensjon ble ratifisert i 2007, og trådte i kraft 1. mai 2008. Den forplikter Norge til å sette inn omfattende forebyggende tiltak. Konvensjonen bygger på samme definisjon som Palermoprotokollen[4]. Den har også tilnærmet likt formål, men inkluderer i tillegg viktigheten av å sikre effektiv etterforskning og straffeforfølgelse.

GRETA er Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel. Gruppen har ansvar for å evaluere konvensjonens gjennomføring i de landene som har ratifisert den. GRETA forstår menneskehandel som «et brudd på menneskerettighetene og en krenkelse av menneskets verdighet og integritet».

Norsk lov

Menneskehandel er definert i straffeloven som igjen bygger på Palermoprotokollen. Straffeloven baserer seg igjen på Palermoprotokollen, og definerer menneskehandel slik:

§ 257. Menneskehandel

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- a) prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,*
- b) arbeid eller tjenester, herunder tigging,*
- c) krigstjeneste i fremmed land, eller*
- d) å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer,*

straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- a) legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,*
- b) på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller*
- c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.*

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

§ 258. Grov menneskehandel

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og om handlingen har medført betydelig utbytte. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet[5].



Handlingsplaner

Etter at FN-konvensjonen og Palermoprotokollen ble ratifisert har regjeringen lagt fram fem handlingsplaner med mål om å bekjempe menneskehandel og å bistå ofre. I den siste handlingsplanen, som ble lansert i 2014, defineres menneskehandel slik:

(...) å tvinge, utnytte eller forlede en person til visse handlinger ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd. Handlingene kan være prostitusjon eller andre seksuelle ytelser, arbeid eller tjenester, herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av organer[6].



Handlingsplanen følger prinsippene i Palermo-protokollen og Europakonvensjonen, og er bygget opp rundt følgende tiltak: målrettet forebygging, beskyttelse og ivaretagelse av ofrenes rettigheter, styrke arbeidet med etterforskning og straffeforfølgelse, og å styrke internasjonalt samarbeid.

Former for menneskehandel

I dag representerer menneskehandel en av de største globale kriminelle markedene. Bare narkotika og våpensalg er større, ifølge FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC). 40 millioner mennesker blir utnyttet til menneskehandel globalt, og årlig profitt anslås til 3 milliarder USD[7].

I lys av den manglende kunnskapen på temaet og at det er et «dynamisk» fenomen oppstår det mange feilantagelser. En feilantakelse er for eksempel at menneskehandel kun foregår som en monetær transaksjon mellom ulike kriminelle miljøer. Tvert imot blir ofte også legitime virksomheter involvert, vitende eller ikke[8]. Andre som kan bli involvert er privatpersoner i høyere status enn offeret. Det kan for eksempel være utnyttelse av kvinner og jenter i husholdningsarbeid[9]. En annen feilantakelse er at menneskehandel innebærer en direkte kontakt mellom den som utnytter og den som blir utnyttet. Tvert imot, så ser vi at det digitale rom åpner for nye arenaer der menneskehandel kan foregå, noe vi også vil gå litt inn på senere i rapporten.

[6] Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel

[7] Global Estimates of Modern Slavery: Forced Labour and Forced Marriage 2017

https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_575479/lang--en/index.htm

[8] Shady business, uncovering the business model of labour exploitation 2019

<https://csd.bg/publications/publication/shady-business-uncovering-the-business-model-of-labour-exploitation/>

[9] FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, Out of sight: migrant women exploited in domestic work. FRA, 2017. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-migrant-women-labour-exploitation-domestic-work_en.pdf

Ikke minst er det også en misoppfatning om at menneskehandel skjer på tvers av landegrenser. Selv om dette er tilfelle i flere saker, kan det også skje innenfor et lands grenser. Menneskehandel forekommer også på tvers av grenser uten at noen involverte krysser disse, som ved utnyttelse av personer i digitale rom.



Identifiserte ofre for menneskehandel etter form (UNODC 2020)

Data fra 2018[10] viser at mens de aller fleste identifiserte saker handler om menneskehandel for seksuelle utnyttelse og tvangsarbeid, blir andre type former for utnyttelse i liten grad avslørt.

Disse formene kan inkludere, men er ikke begrenset til:

menneskehandel for tvangsekteskap, menneskehandel av barn til ulovlig adopsjon, utnyttelse eller tvang til å utføre kriminelle handlinger, menneskehandel for organfjerning og handel, utnyttelse i tigging og utnyttelse i porno-industrien. Det kan også være seksuelle utnyttelse i krig og konflikt, blant annet ved å tvinge personer til seksuelt slaveri, eller ved å «gifte bort» jenter og unge kvinner i flyktningeleirer, uten deres samtykke. Rekruttering av barn til både krigstjeneste og til tvangsarbeid er en annen form for utnyttelse.

De fleste av ofrene som er identifisert globalt er kvinner og jenter. Kvinner utgjør ikke bare mesteparten av de identifiserte ofrene for seksuelle utnyttelse, men også 35 prosent av ofrene for tvangsarbeid. Mer enn halvparten av ofrene for utnyttelse for tvangsarbeid er menn. Det er også rapportert at flesteparten av sakene med menneskehandel i høyinntektsland er seksuell utnyttelse av jenter eller unge kvinner.

Når det kommer til gjerningspersoner som er involvert i menneskehandel så er flertallet menn. Disse bruker ulike strategier i rekrutteringsfasen, og de utnytter ofte den sårbare situasjonen ofrene befinner seg i. Ofrene kan ha sårbarhet knyttet til sosioøkonomisk situasjon, til rusmisbruk, vanskelige familieforhold eller lignende. Rekruttering kan blant annet skje gjennom falske jobbutlysninger, eller ved at de oppsøker ofre direkte og later som de ønsker å etablere en relasjon. En annen måte å nærme seg ofrene er å vise romantisk interesse uten å vise tegn til å være voldelige[11]

Sammensatt former for utnyttelse (mixed forms of exploitations) er en form for utnyttelse kategorisert av UNODC. Det referer til utsatthet for ulike former for utnyttelse samtidig. Det kan for eksempel være en kombinasjon av seksuell utnyttelse, utnyttelse til

[10] Global Report on Trafficking in Persons 2020

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

[11] Ibid.

tigging eller annen kriminell aktivitet. For eksempel kan gravide kvinner bli tvunget til å selge sine nyfødte barn, mens de blir utnyttet for seksuelle formål. Selv om antall identifiserte saker for disse former for utnyttelse er lavt, påpeker UNODC i sin «Global report on Trafficking in Persons» (2018) at disse formene er geografisk utbredt.



Kvinner i husholdningsarbeid er et eksempel på et utnyttelsesforhold som både er sammensatt og ekstremt. Ifølge UNODC er denne formen for utnyttelse identifisert i alle regioner i verden og er dermed et globalt fenomen. Ofre som blir utnyttet til husholdningsarbeid blir også ofte utsatt for mangfoldige former for utnyttelse og vold, både seksuelt, fysisk og psykisk, og som rapporten påpeker er dette noe som sjelden sees i andre former for menneskehandel. Ofrene er stort sett kvinner som har lite eller ingen kontakt med storsamfunnet. De jobber og bor på samme sted og sammen med gjerningspersonen(e), noe som gjør dem spesielt sårbare.

Begrepet menneskehandel omfatter som vi har sett et bredt spekter av ulike former for utnyttelse og overgrep. Av denne grunn har det også oppstått flere begreper for å omtale en eller flere former for menneskehandel

Et mangfold av begreper

Menneskehandel er et juridisk begrep definert i en rekke internasjonale konvensjoner og i straffeloven. Ved siden av det juridiske begrepet finnes det flere andre betegnelser eller begrep som ofte brukes om eller er tilknyttet feltet. Det kan blant annet være arbeidslivskriminalitet, slaveri eller sosial dumping.

Flere gir uttrykk for at begrepet menneskehandel er vanskelig å forstå og dermed også å bruke. Andre kan gi uttrykk for at det er for vidt, og at andre begreper er mer treffende for den spesifikke omstendigheten eller saken. Dette kan være noen av grunnene til at de ulike begrepene oppstår. Vi skal nå gå gjennom et noen av disse og noen av diskusjonene rundt dem.

Menneskehandel eller moderne slaveri

De senere årene har vi sett en økning i bruk av moderne slaveri fremfor menneskehandel. Begrepet brer om seg internasjonalt og dette gjenspeiler seg i regjeringens utviklingspolitikk. Regjeringen ønsker blant annet å styrke innsatsen mot moderne slaveri ved å bygge opp et eget bistandsprogram med dette som tema[12]. De ønsker også å utrede en lov for å hindre at arbeidere blir utsatt for menneskehandel og

[12] Norge styrker innsatsen mot moderne slaveri.

https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/moderne_slaveri/id2670235/

det som kalles moderne slaveri, etter inspirasjon fra den britiske «modern slavery act»[13].

I 2019 kom Norad med en rapport på oppdrag fra Utenriksdepartementet. Rapporten «Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet» indikerer at det ikke finnes en global enighet hva moderne slaveri er. Rapporten beskriver begrepet som en paraplybetegnelse

(...) som viser til ulike situasjoner hvor personer utsettes for grov utnyttelse, hvor de blir kontrollert gjennom maktmisbruk, trusler og vold, og ikke er frie til å forlate situasjonen. Tvangsarbeid, menneskehandel, de verste former for barnarbeid, og tvangsekteskap er ulike former for utnyttelse som inngår i den ikke-juridiske betegnelsen, som beskriver fellestrekkene ved de ovennevnte juridiske konseptene[14].

Ifølge Fafo-rapporten «Menneskehandel i arbeidslivet», skrevet av Brunovskis og Ødegård, kan moderne slaveri virke mobiliserende ved at det kan oppleves som mer forståelig og skape en sterkere emosjonell reaksjon. Samtidig understreker de at det finnes flere utfordringer med bruk av begrepet[15].

Ved å bruke slaveri som begrep legges den juridiske lista høyere enn straffelovens bestemmelser om hva menneskehandel faktisk omfatter. I så måte blir også begrepet for upresist og ugjenkjennelig for utnytting som ikke åpenbart involverer synlig tvang. I lys av det omfattende samarbeidet internasjonalt og mellom aktører som er nødvendig i arbeidet mot menneskehandel, er det viktig med en felles, nøyaktig forståelse av problemet. Det er derfor et stort problem å gå over til dårlig definerte og ikke juridisk forankrede begreper som synonymer for menneskehandel[16].

Regjeringens forsøk på å erstatte begrepet menneskehandel med moderne slaveri har også blitt kritisert av andre aktører. Blant disse er Ingrid Vik. Ved siden av at begrepet mangler forankring i internasjonalt juridisk rammeverk går kritikken hennes blant annet ut på hvordan regjeringens nye satsning ikke er basert på solid internasjonal forskning om begrepet. Hun peker også på hvordan begrepet går inn i en internasjonal politisk kampanje knyttet til kristne miljø på høyresida[17].

[13] Næringsministeren: Vil utrede norsk slaveri-lov, VG.

<https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/kjLVAk/naeringsministeren-vil-utrede-norsk-slaverilov>

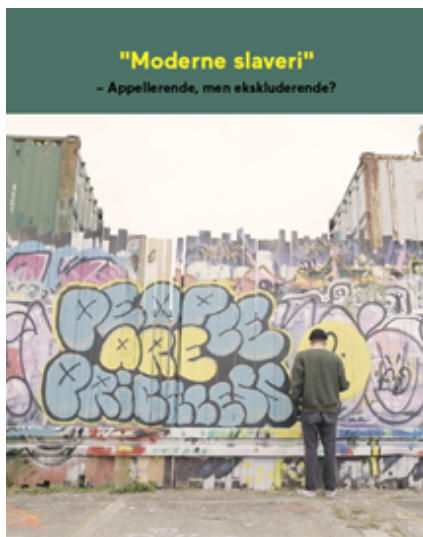
[14] Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet.

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/moderne_slaveri/id2670039/#_ednref5

[15] Menneskehandel i arbeidslivet 2019. Menneskehandel i arbeidslivet | Fafo-rapport 2019:35

[16] Ibid.

[17] KrFs nye hjertesak, Ingrid Vik <http://www.verdidebatt.no/ingridvik?page=2>



Rapporten Moderne slaveri – Appellerende, men ekskluderende (2020), skrevet av ungdomsorganisasjonen Lightup, stiller seg også kritisk til moderne slaveri. Ifølge rapporten kan begrepet bidra til stigmatisering av utsatte og dermed forårsake mer skade. I rapporten vises det til store variasjoner i hvordan begrepet forstås av ulike bistandsaktører. Det påpekes at moderne slaveri på ene siden forstås som et bredere begrep i den forstand at den rommer flere ulike former for utnyttelser. På den andre siden har man utelatt oppmerksomhet på seksuelle utnyttelse, likestilling og prostitusjon.

(...) kartleggingen har 4 referanser til seksuell utnyttelse, og 3 referanser til sex, (sexindustri, sexslaveri og tvungent sexarbeid). Likestilling nevnes kun én gang, mot tvangsarbeid som nevnes 75 ganger[18].

I rapporten etterlyses det derfor en diskusjon om og avklaring på selve begrepet, så vel som hvilke former for utnyttelse begrepet rommer.

Gråsoner

Det er ofte vanskelig å identifisere en sak som menneskehandel. Når vi snakker om menneskehandel for tvangsarbeid eller utnyttelse i arbeidslivet møter vi på begreper som sosial dumping, arbeidslivskriminalitet eller menneskehandel. Disse er dels overlappende, dels adskilte begreper.

Mens arbeidslivskriminalitet og menneskehandel omfatter straffbare forhold, så er ikke sosial dumping et juridisk begrep. Arbeidslivskriminalitet er en samlebetegnelse på ulike handlinger som bryter med lov og regler om lønns- og arbeidsforhold. Sosial dumping handler på sin side om å tilby betraktelig dårlige lønns- og arbeidsvilkår til sårbare arbeidere, uten at det nødvendigvis faller under straffeloven. Sosial dumping knyttes som regel til utenlandsk arbeidskraft og er mer utbredt i bygg og anlegg, verftsindustrien, renhold, landbruket, fiskerinæring, transport, bilpleie og overnattings- og serveringsbransjen.

Menneskehandel i form av tvangsarbeid ansees som en alvorlig form for arbeidslivskriminalitet. Indikatorer kan være at arbeiderne lever under uverdige forhold og mangler kontroll over egen arbeids- og livssituasjon. Manglende frivillighet og særlig manglende mulighet til å velge seg ut av situasjonen er blant de viktigste tvangselementene[19].

[18] Moderne slaveri – Appellerende, men ekskluderende? Lightup, 2020

[19] Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge, VID rapport 2020/1



I regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet som kom i 2015 (sist revidert i 2021) beskrives arbeidslivskriminalitet slik:

Arbeidslivskriminalitet innebærer handlinger som bryter med norske lover om lønns- og arbeidsforhold, trygder, skatter og avgifter, gjerne utført organisert, som utnytter arbeidstakere eller virker konkurransevridende og undergraver samfunnsstrukturen[20].

En av utfordringene med å identifisere menneskehandel i arbeidslivet, er å differensiere graden av utnyttelse. Det vil si å skille mellom mindre alvorlige former for arbeidsutnyttelse, mer alvorlig utnyttelse, og menneskehandel med tvangsarbeid. For eksempel så faller ikke alvorlig arbeidsutnyttelse alltid under den juridiske definisjonen av menneskehandel. Dårlig lønn, manglende arbeidskontrakt, eller at lønn tilbakeholdes tolkes ikke nødvendigvis som en form for menneskehandel[21]. Dette kan være fordi utnyttelsen av arbeidskraft blir ofte skjult under legitime forretningsstrukturer. Dermed kan det også være vanskelig for påtalemyndighetene å behandle disse sakene som kriminelle handlinger[22]. Stor usikkerhet og forvirring om begrepene fører til at færre saker blir avdekket[23] og dermed hindres politienheter, påtalemyndigheter og andre organer som arbeider med menneskehandel i å etterforske slike saker som menneskehandel[24].

Forsyningskjeder er et eksempel som anses å medføre risiko for menneskehandel. Utnyttelsen er ofte skjult bak legitime forretningsstrukturer, og komplekse forsyningskjeder gir større handlingsrom for utnyttelse av arbeidskraft og ulovlige økonomiske transaksjoner, spesielt i de nedre delene av kjeden. På papiret virker alt legitimt, mens i virkeligheten kan mennesker i sårbare situasjoner bli utnyttet[25].

Samtidig kan strukturer som er opprettet for å overvåke arbeidsforholdene for arbeidere som har flyttet innen eller inn i EU, ikke være tilstrekkelig effektive til å oppdage tilfeller av alvorlig utnyttelse og forhindre dem[26]. En annen utfordring er at kjønnsaspektet av menneskehandel for arbeidsutnyttelse er tilnærmet uadressert, på tross av at det antas å være en essensiell dimensjon for seksuell utnyttelse.

[20] Regjeringens strategi mot arbeidslivskriminalitet 2021.

[21] Menneskehandel i arbeidslivet. Fafo, 2019. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20732.pdf>

[22] CSD - Center for the study of Democracy. Shady business, uncovering the business model of labour exploitation. CSD 2019

[23] ibid

[24] FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, Severe labor exploitation: workers moving within or into the European Union States' obligations and victims' rights. FRA, 2015.

[25] CSD - Center for the study of Democracy. Shady business, uncovering the business model of labour exploitation. CSD, 2019.

[26] Ibid.



Sektorer der menneskehandel foregår basert på rettskjennelser (GLOTIP)

Ofrene er særlig utsatt for brudd på menneskerettighetene, både på grunn av deres "usynlighet" og på grunn av dominerende kjønnsnormer. De blir usynlige for storsamfunnet ved at de veldig ofte ikke behersker språket, og ikke vet hva som står i arbeidskontraktene. De kjenner ikke rettighetene sine eller hvordan de kan kreve dem. I stedet blir de tvunget til å jobbe under ekstremt dårlige arbeidsforhold[27].

Usynlighet oppstår også som et resultat av normative kjønnsroller og dominerende maskuline idealer og mannlige praksiser. Menn oppsøker i mindre grad helsehjelp, og særlig voldutsatte menn oppsøker i liten grad krisesentre eller andre hjelpeinstanser[28]. Dette aspektet kan være avgjørende å ta tak når det utformes retningslinjer for å eliminere menneskehandel for arbeidsutnyttelse, for eksempel gjennom rammer for forebygging, avdekking og etterforskning av slike forbrytelser, og i verktøy for å identifisere ofre eller mulige ofre og gi dem nødvendig støtte. For å lykkes i arbeidet mot menneskehandel er det nødvendig å ha en utvidet fenomenforståelse både blant fagfolk og generelt blant befolkningen. For å få til et mer målrettet og effektivt arbeid mot menneskehandel må vi styrke både begreps- og fenomenforståelsen hos alle aktører.



Den raske utviklingen av internettet og annen tilknyttet teknologi har dermed åpnet nye arenaer for kriminelle aktører. Det virtuelle rommet har utviklet seg til å bli et ideelt rom for å rekruttere og utnytte sårbare, ofte på raskere og mer kostnadseffektive måter. Det gir også mulighet til å bruke og lagre materialer på såkalte darkrooms. Det digitale rommet muliggjør dermed økt anonymitet for både ofre og

gjerningspersoner. Det skaper nye utfordringer når det gjelder bekjempelsen av menneskehandel siden det er ikke er like synlig, er spredd over flere lokasjoner, og etterforskning av slike saker krever helt andre ressurser.

[27] Ibid.

[28] Kommunenes Krisesentertilbud – En kunnskapsoversikt 2019.

https://www.kun.no/uploads/7/2/2/3/72237499/nf-rapport_13_2019.pdf

Kjønnsaspektet ved menneskehandel

Menneskehandel er et tydelig kjønnnet fenomen. Først og fremst fordi flertallet av de identifiserte ofrene er kvinner, men det handler også om hvordan patriarkalske maktstrukturer med tilhørende kjønnsroller legger til rette for diskriminering av kvinner og personer som bryter med kjønns- og seksualitetsnormen. Disse rollene og tilhørende diskriminering gjør det å være en kvinne, jente eller å bryte kjønnsnormer til en sårbarhetsfaktor i seg selv.

Kvinner og jenter er oftere utsatt for sammensatte former for utnyttelse. For eksempel så viser forskning hvordan migrantarbeidere i landbruket i Italia både er ofre for arbeidsutnyttelse og blir utnyttet seksuelt hos arbeidsgiverne. Sårbarheten deres overfor slik utnyttelse øker ved at de er avhengig av arbeidsgivere for innkvartering og utdanning for barna deres[29].

På tross av dette så eksisterer det på generelt grunnlag begrenset forståelse for hvordan nettopp kjønn, kjønnsnormer og sammensatt diskriminering bidrar til hyppigere og mer alvorlig utnyttelse av kvinner og jenter. Norads rapport for Kartlegging av moderne slaveri (2019) påpeker blant annet hvordan kvinner er usynliggjort i anti-slaveriarbeidet, og at det er få organisasjoner har en kjønns spesifikk tilnærming til arbeidet mot moderne slaveri.

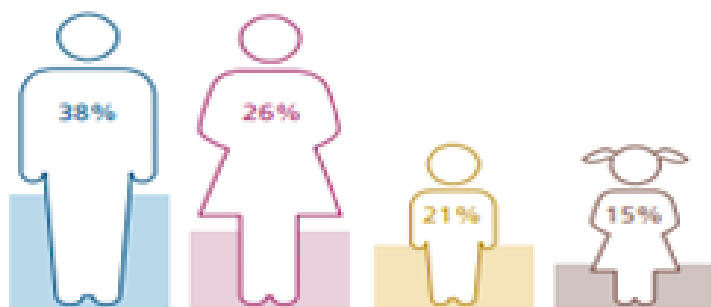
Kjønn er, sammen med andre sosiale kategorier som klasse, seksuell orientering, funksjonsevne og alder, viktig for å forstå mekanismen bak hvordan personer blir utsatt for ulike former for utnyttelse. Det er dermed også et viktig perspektiv for å kunne sette inn riktig tiltak for å forbygge og avdekke menneskehandel, samt sikre at ofrenes rettigheter blir ivaretatt. I dette kapittelet vil vi kort redegjøre for de ulike måtene vi må forstå og se menneskehandel som et kjønnnet fenomen.

Kvinner utgjør flertallet av ofrene

Både UNODC og Eurostat sine data antyder at menneskehandel har en tydelig kjønnsdimensjon. Utnyttelsesformene og formålene som kvinner og menn blir utsatt for er ulike, og erfaringene likeså[30]. For det første er menneskehandel et kjønnnet fenomen fordi flesteparten av ofrene for menneskehandel er kvinner og jenter. Tall fra UNODC

[29] Falconer, C. (2020) Taking a "Gender Perspective" on Human Trafficking Means Investing in Women`s Leadership, The Freedom Fund

[30] Draft submission to CEDAW`s General Recommendation on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration. Submission of the Inter-Agency Coordination Group against Trafficking in Persons (ICAT), 2019.



Andelen indentifiserte ofre for menneskehandel for tvangsarbeid (UNODC)

Global Report on Trafficking in Persons[31] viser at antallet kvinner som er identifisert som offer for menneskehandel utgjør 72 %. Når vi inkluderer jenter, blir tallet enda høyere.

Menneskehandel av kvinner og jenter for seksuelle formål er

fortsatt den mest hyppig identifiserte formen for utnyttelse, etterfulgt av utnyttelse til arbeid i private husholdninger. Her utgjør kvinner og jenter 94 % av de identifiserte ofrene. I tillegg utgjør kvinner og jenter også 41 % av ofrene for menneskehandel knyttet til tvangsarbeid. På den andre siden utgjør menn over 60 % av personene som ble etterforsket, arrestert, tiltalt eller dømt for menneskehandel.

Kvinner rammes fordi de er kvinner

Menneskehandel er også et kjønnet fenomen fordi måten den manifesterer seg på, utgjør en alvorlig form for vold mot særlig kvinner og jenter[32]. Både det høye antallet og de sammensatte formene for vold som kvinner og jenter blir utsatt for viser til en kjønnet ulikhet og skeivhet mellom kjønnene. Dette viser hvordan kjønn henger sammen med fordeling av ressurser, makt og muligheter. Det påvirker de enkelte individers mulighet til å delta i samfunnet, og viser hvordan kjønn sammen med andre sosiale kategorier som for eksempel klasse, etnisitet og alder skaper ulikhet.

Ifølge FN er vold et alvorlig hinder for kjønnslikestilling. Handel med kvinner for prostitusjon eller tvangsarbeid innebærer vold, trusler eller utnyttelse av en sårbar situasjon[33]. Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbulkonvensjonen) definerer vold mot kvinner som et brudd på menneskerettigheter og en form av diskriminering.

Enhver form for kjønnsbasert vold som fører til, eller det er sannsynlig kan føre til, fysisk, seksuell eller psykisk skade og lidelse for kvinner, inkludert trusler om slike handlinger, tvang eller vilkårlig frihetsberøvelse, enten det skjer i den offentligheten eller i den private sfæren[34].

Begrepet kjønnsbasert vold antyder at kvinner og jenter blir rammet av vold fordi de er kvinner og jenter, og at de i uforholdsmessig grad rammes av vold. Kjønnsbasert vold

[31] UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2018

[32] Ibid.

[33] Kvinner og likestilling <https://www.fn.no/tema/fattigdom/kvinner-og-likestilling>

[34] Istanbulkonvensjonen: Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner CETS 210 - Lovdata

spenner over mange ulike former for vold, f.eks. seksuelle overgrep, voldtekt, vold i nære relasjoner, tvangsekteskap, barneekteskap, menneskehandel, kjønnslemlestelse, vold mot seksuelle minoriteter og æresdrap[35]. Kjønnets vold – og eksisterende normer som normaliserer vold mot kvinner og jenter – bidrar til en voldsspiral som gjør dem mer sårbare for å bli utnyttet for menneskehandel.

På europeisk nivå anerkjenner EUs direktiv om forebygging og bekjempelse av menneskehandel også det «kjønnsspesifikke» i fenomenet menneskehandel og krever et kjønnsperspektiv på bistand, støttetiltak og forebyggende arbeid. EUs strategi mot utryddelse av menneskehandel peker på økende kunnskap om kjønnsdimensjonen av menneskehandel som en sentral prioritering i arbeidet med menneskehandel[36].

Kvinner som sårbar gruppe

Ifølge the Inter-Agency Coordination Group Against Trafficking in Persons (ICAT)[37] er likestillingsutfordringer mellom kjønnene hovedårsaken til at kvinner og jenter rammes hardest av menneskehandel. Med likestillingsutfordring menes her særlig økonomiske og sosiale strukturer som privilegerer menn på bekostning av kvinner. Vi vet hvordan fattigdom er et kjønnets fenomen. Globalt sett har kvinner mindre tilgang på et trygt arbeidsliv, mer begrenset tilgang på utdanning, og mindre eller ingen kontroll over egne økonomiske ressurser. Disse faktorene er med på å gjøre kvinner og jenter særlig sårbare for utnyttelse[38].

Det mangler lover og regler knyttet til arbeidsliv og migrasjon med et rettighetsperspektiv og en kjønns sensitiv tilnærming. Lovene ender dermed opp med å diskriminere kvinner gjennom å begrense deres mulighet til å bevege seg fritt og bytte arbeid. Disse faktorene bidrar til at kvinner og jenter ofte søker etter arbeid i uformell sektor[39].

Skeive som sårbar gruppe

Når vi snakker om kjønn og fordeling av ressurser, makt og privilegier, så er det også viktig å se på situasjonen for personer som bryter med normer for kjønn og seksualitet. Vi har allerede nevnt hvordan gjerningspersoner ofte oppsøker personer i sårbare

[35] Likestillingskonsekvenser av koronapandemien, Vold mot kvinner, Kilden notat 2020.

https://kjonnsforskning.no/sites/default/files/likestillingskonsekvenser_av_koronapandemien_vold_mot_kvinner.pdf

[36] The Gender dimension of human trafficking, EPRS European Parliamentary Research Service, 2016.

[37] Inter-Agency Coordination Group Against Trafficking in Persons (ICAT) is the United Nation's (UN) leading policy forum to address human trafficking, which is coordinated by the United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

[38] Submission to CEDAW's General Recommendation on Trafficking in Women and Girls in the Context of Global Migration: <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/GRTrafficking/ICAT.pdf>

[39] Ibid.

situasjoner, og andre som lever uten en sosial beskyttelse. Det eksisterer lite data om lhbtis-personers sårbarhet for menneskehandel, og hvor stor andel av ofre for menneskehandel de utgjør.

Vi vet likevel at lhbtis-personer – særlig barn og unge – kan være ekstra sårbare for menneskehandel for seksuelle utnyttelse og for tvangsarbeid. Dette kan forklares med deres alder og at mange blir utsatt for stigma, marginalisering og diskriminering i møte med statsapparatet. I flere land blir også lhbtis-personer og skeive liv kriminalisert. I land der dette er tilfelle, blir ofre for menneskehandel for seksuelle formål ikke anerkjent som ofre, men kriminelle[40].

[40] UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2020
https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tip/2021/GLOTiP_2020_15jan_web.pdf

Nyere utvikling

I rapporten "Utfordringer fra menneskehandel-feltet: Erfaringer og anbefalinger fra menneskehandel-konferansen 2018"[41] beskrives menneskehandel som en dynamisk form for kriminalitet. Det vil si at den manifesterer seg i stadig nye former og på nye arenaer. Det betyr igjen at myndighetene må være i stand til å identifisere disse nye arenaene, og utvikle nye metoder for å tilnærme seg disse. Samarbeid mellom ulike aktører trekkes frem som en viktig komponent for å lykkes med å bekjempe fenomenet.

Teknologisk utvikling

En arena som trekkes frem i rapporten og som vi lenge har sett en særlig utvikling på, er internettet. Nettet brukes i stadig større grad til både rekruttering, organisering og markedsføring av ulike tjenester. Flere former for utnyttelse flytter seg fra det fysiske til det digitale rommet. Dette gjelder blant annet prostitusjonsfeltet, der markedet ikke lenger er like synlig på gata, men har flyttet seg innendørs med markedsføring via ulike sosiale medier.

Dette skaper færre treffpunkter der oppsøkende instanser kan få kontakt med mulige ofre for å tilby bistand, noe som tidligere har vært en viktig arena for å etablere kontakt mellom mulige ofre og et tilgjengelig hjelpeapparat. Flere organisasjoner jobber oppsøkende ved å kontakte nettprofiler og annonser. Det er viktig at også myndigheter jobber med å utvikle gode strategier for å møte mulige ofre der de er, når dette er i endring. Digitale plattformer står også sentralt ved nedlastning og deling av overgrepsmateriale som gir økt risiko for menneskehandel til seksuell utnyttelse av barn[42].

Global Report on Trafficking in Persons 2020 bekrefter denne nye utviklingen. Gjerningspersonene tilpasser seg raskt de mulighetene teknologien tilbyr. De utnytter ofre via internett og opererer ofte på flere lokasjoner samtidig. Selv om utnyttelse til seksuelle formål er mest kjent, indikerer rapporten at internetteknologien også brukes til å tvinge ofre til kriminelle handlinger, tvangsarbeid, eller for å selge nyrer høstet fra ofre for menneskehandel[43].

Covid-19 pandemien

Den årlige rapporten fra GRETA[44] viser at Covid-19 pandemien har en bekymringsfull effekt på menneskehandel-feltet gjennom hele Europa, og millioner av mennesker er i

[41] Utfordringer på menneskehandel-feltet i Norge: Erfaringer fra ROSAs menneskehandel-konferanse 2018.

[42] Ibid.

[43] UNODC Global Report on Trafficking in Persons 2020

[44] Council of Europe's Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings

risiko for å bli utsatt for menneskehandel. Pandemien har både politiske, sosiale og økonomiske konsekvenser. Det handler om økende fattigdom, manglende tilgang på helsetjenester, økonomisk marginalisering og økende forskjeller. Som vi var inne på tidligere så er dette kjønnede problemer som igjen gjør kvinner og jenter mer sårbare for ulike former for utnyttelse.

Med helse- og velferdstjenester som blir bundet opp i de rutiner og håndtering som pandemien krever, i kombinasjon med sosial isolering, så blir det enda større avstand til tjenestene og vanskeligere å nå ut til sårbare grupper og fange opp mulige ofre.

Sivile organisasjoner rapporterer om forsinkelser både i arbeidet med å identifisere ofre og i å tilby bistand til ofre, for eksempel i form av trygt sted å bo, helsehjelp og andre former for sosiale støtte. Fraværet av slik bistand øker sårbarheten for framtidig utnyttelse. Det anbefales sterkt at Europeiske stater satser mer på forebyggende arbeid. Pandemien har i tillegg ført til en økt digitalisering, og med det har man også sett en økning i digital vold. Hvis vi setter dette i sammenheng med sårbarhetsfaktorene nevnt tidligere, så ser vi hvordan flere personer og særlig sårbare grupper blir ytterligere utsatt.

Den norske konteksten

I følge Trafficking in Persons Report (TIP)[45] fra 2020 har mennesker blitt utnyttet for menneskehandel både innenlands og utenlands de siste fem årene. Det finnes et mindretall av personer fra Norge som blir utnyttet i utlandet. Ofrene som har blitt identifisert i Norge kommer i hovedsak fra land i Øst- og Sør-Europa, som Albania, Bulgaria, Romania og Ukraina. I tillegg viser rapporten til en økning av ofre fra Sør-Amerika, spesielt Brasil og Colombia. Flertallet av ofrene er kvinner og jenter som blir utnyttet for seksuelle formål. Videre er det snakk om menn og kvinner som utnyttes i arbeidslivet, særlig innen service og bygg- og anleggsbransjen. Barn blir tvunget til kriminell virksomhet, som tigging, og andre former for tvangsarbeid, inkludert ulovlig ansettelse i bilvask og privat rengjøringsarbeid.

De fleste identifiserte ofre er kvinner, mens barn og menn utgjør en stadig større gruppe. Særlig i arbeidslivet blir menn med innvandrerbakgrunn utnyttet i leverandørkjeden.

I Fafo-rapporten "Menneskehandel i arbeidslivet" fra 2019 kommer det frem at det er enkelte bransjer der omfanget av utnyttelse er mer utbredt som derfor vurderes som risikobransjer. Disse er blant annet bilvask/bilpleie, restauranter, utsteder, bemanningsbransjen, renhold, bygg og anlegg, fiskeindustrien, steinlegging og drosjenæring, massasje-, og neglesalonger[46]. Det er i stor grad sammenfallende med bransjene som opplever høy grad av arbeidslivskriminalitet ellers. Omfanget er fortsatt høyest i byggenæringen.

Norge har blitt evaluert av GRETA ved to anledninger. Rapporten fra 2013 peker på manglende rutiner som et av hindrene i arbeidet for å forhindre og avdekke menneskehandel i Norge. De ber derfor Norge om å utarbeide rutiner for alle etater som kan komme i kontakt med ofre. I 2017-rapporten anbefaler ekspertgruppen økt samordning mellom de ulike etatene og virksomhetene. De ber Norge utvikle et mer formalisert system, en såkalt National Referral Mechanism, som skal klargjøre roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre[47].

Regjeringens strategi for å styrke arbeidet mot arbeidslivskriminalitet innebærer et tverretattlig samarbeid mellom blant annet Arbeidstilsynet, NAV, politiet og Skatteetaten. Det er etablert syv A-krimsentre for å forebygge og bekjempe arbeidslivskriminalitet.

[45] Trafficking in Persons Report, June 2020: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/2020-TIP-Report-Complete-062420-FINAL.pdf>

[46] Brunovskis, A. & Ødegård, X. (2019) Menneskehandel i arbeidslivet. FAFO

[47] Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2019, utgitt juni 2020
<https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2019.pdf>

Arbeidet mot menneskehandel i Salten

Bakgrunnen for etableringen av ToKt er noen av de utfordringene vi møtte sommeren 2019 da vi ønsket å komme i kontakt med relevante aktører på feltet. Hovedutfordringen var at det fantes lite bevissthet om fenomenet, det var lite samarbeid, og det var et tydelig behov for et regionalt tverroperativt nettverk.

Etablering av ToKt

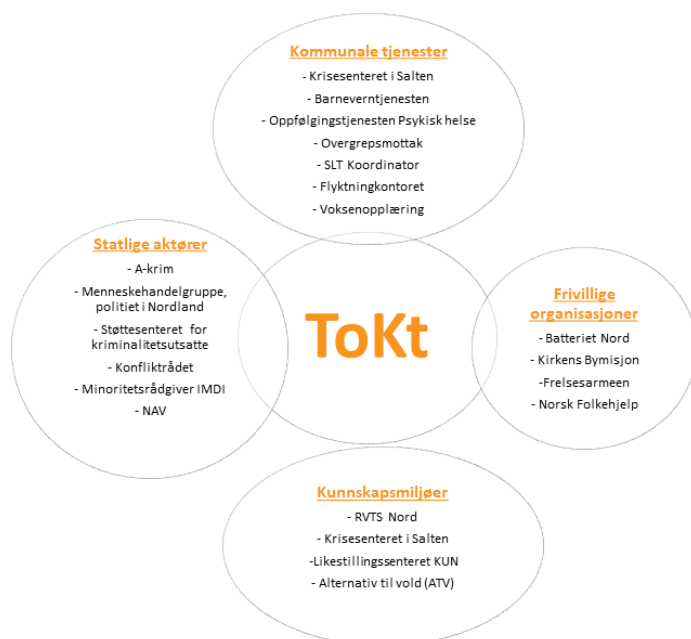
Utfra disse utfordringene skisserte likestillingssenteret KUN, Krisesenteret i Salten og RVTS Nord et mål om å samle relevante aktører som jobber på feltet menneskehandel, og som ville bidra til økt kunnskap og kompetanse i regionen. Parallelt med arbeidet ble det opprettet en menneskehandel-gruppe hos Politiet i Nordland, som i hovedsak har jobbet mot arbeidslivskriminalitet i fiskerinæringen.

Vårt første møte fant sted høsten 2019 på Bodøs nye Rådhus med representanter fra Politiet i Nordland, A-krimssenteret, Kirkens Bymisjon, Batteriet Nord, RVTS nord, Krisesenteret i Salten og likestillingssenteret KUN. Konklusjonen fra dette møtet var en gjensidig interesse fra alle parter om å etablere et tverretattlig nettverk for arbeidet mot menneskehandel i Salten.

I mai 2020 fikk vi midler fra Justis- og beredskapsdepartementet for å etablere det som nå har fått navnet Tverroperativt kompetanseteam (ToKt). Nettverket ledes i oppstartsfasen av likestillingssenteret KUN, i samarbeid med Krisesenteret i Salten og RVTS Nord. ToKt skal være et nettverk som samler aktører fra myndighetene, det

offentlige, frivilligheten, og kunnskapsmiljøer.

Målet er å øke kompetansen for å avdekke flere utsatte og gjerningspersoner, forebygge menneskehandel, og yte samordnet og helhetlig bistand til antatte ofre innenfor rammen av det de har krav på.



Lokale/regionale utfordringer og behov

I Nordland, som i resten av landet, er det generelt lite bevissthet om fenomenet menneskehandel. Gjennom nettverksmøter i 2020-2021 har flere aktører i Salten-regionen gitt uttrykk for deres utfordringer og behov. Noen av behovene handler om kompetanse, mens andre handler om organiseringen av arbeidet i regionen.

Kompetansebehov

- **Det er et behov for en kjønnsesifikk tilnærming til menneskehandel**

Hvordan bidrar og former kjønnsnormer og diskriminering utnyttelse av kvinner og menn ulikt? Generelt i arbeidet mot menneskehandel eksisterer det liten forståelse av at kjønnsnormer og diskriminering bidrar til alvorlig utnyttelse av kvinner og jenter i ulike uformelle arbeidssektører, noe som gjør dem ekstra sårbare. Det er behov for kunnskap om kjønnsdimensjonen ved menneskehandel som en sentral prioritering i arbeidet for utryddelse av menneskehandel.

- **Det er et behov for målrettet, forebyggende informasjonsarbeid**

Generelt er det lite bevissthet om fenomenet menneskehandel, og det er behov for et målrettet forebyggende informasjonsarbeid som skal bidra til en større forståelse av hva menneskehandel handler om. Dette må rettes mot mulige ofre, for å gjøre deres rettigheter og hjelpetilbudet kjent. Ofre vet ikke alltid selv at de blir utnyttet. Mange har også stor mistillit til myndighetene. Da er det særlig viktig med bevisstgjøringsarbeid. I tillegg trengs generelle bevisstgjøringskampanjer overfor befolkningen. Målet med et slikt forebyggende informasjonsarbeid vil være å bidra til å forebygge, bekjempe, avdekke og bistå ofrene.

- **Flere synes begrepet menneskehandel er vanskelig**

Menneskehandel er et komplekst fenomen med evne til å manifestere seg i ulike former for utnyttelse, til å endre sin art og form og tilpasse seg i nye tid og nye forhold. Dermed oppleves også som et vanskelig tema. Selv om begrepet kan virke som fremmedgjørende er det viktig å sette søkelyset på utnyttelse av sårbare mennesker.

De fleste aktører vi har møtt gir uttrykk for at begrepet er komplisert å forstå og vanskelig å anvende når man skal se etter tegn i saker der det kan foregå menneskehandel. Dette understreker behovet for kompetanseheving blant aktørene i regionen. Det er behov for å konkretisere og operasjonalisere begrepet menneskehandel, ikke minst for de ulike arbeidsplassene og arbeidsoppgavene: hva ser vi etter, hva skal vi være obs på.

Det er mye fokus og kunnskap om paragrafer, men det er et stort behov for å heve fenomenkunnskapen. Menneskehandel omfatter veldig mye forskjellig, det kan være arbeidslivskriminalitet, vold, nettovergrep, rus, prostitusjon, barn og tigging. Det er viktig å åpne blikket i stedet å tenke at menneskehandel kun handler om prostitusjon.

- **Det er behov for økt kompetanse ute i hjelpeinstansene**

En annen utfordring vi har møtt er at hjelpeapparatet ikke har nok kunnskap og kompetanse til å identifisere og gjenkjenne indikasjonene på menneskehandel. Som et konkret eksempel på dette, ble det formidlet av NAV at det er et generelt behov for mer kompetanse blant kontorene deres. Arbeidsmarkedstiltak var en av de punktene som ble løftet frem, at det kan foregå utnyttelse via de tiltakene som igangsettes.

Det er stort sett snakk om kompliserte saker, og det som ser ut som vold i nære relasjoner kan inneholde ulike former for utnyttelse som kan falle under definisjonen menneskehandel. I tilfeller der menneskehandel foregår, kan det også omfatte andre og ulike former for utnyttelse, vold og tvang. Da er det viktig å se sammenhengen mellom ulike fenomener for å kunne bidra til en helhetlig, sammenhengende og likeverdig innsats både på voldsfeltet og menneskehandel-feltet.

Det er også behov for et kunnskapsløft for fagpersoner som kommer i kontakt med sårbare grupper.

- **Det er behov for kompetanseheving om utnyttelse i det digitale rommet**

Det er viktig å styrke kunnskapen om ulike former for utnyttelse i det digitale rommet. Det er behov for forebyggende informasjonsarbeid gjennom oppsøkende arbeid på internett, eller via andre informasjonstiltak som for eksempel brosjyrer, nettkampanjer og videofilmer.

- **Det er behov for mer kompetanse om ofrenes rettigheter og avhør av offeret**

Hvem er det som sørger for at offerets rettigheter blir ivaretatt? Hvordan gjøres dette og hvem er det som gjør det? Å bygge tillit i en avhørssituasjon løftes frem som en problemstilling. Det er viktig at de som avhører offeret må ha kunnskap og kompetanse om utsatte og om ulike sårbarhetsfaktorer. Her er det også viktig med relevant kompetanse om og for særskilte grupper.

Organisatoriske utfordringer

Erfaringene våre fra feltet viser at

- Det mangler en helhetlig tilnærming i Salten. Det eksisterer lite bevissthet, kunnskap og kompetanse om fenomenet menneskehandel både blant fagfolk og generelt blant befolkningen i Nordland
- Kunnskapen er begrenset og samlet på få aktører som for eksempel Menneskehandel-gruppen i Nordlandspolitiet eller hos A-krim.
- Det mangler et koordinert samarbeid. Det eksisterer lite samarbeid, og det mangler møtepunkter for erfaringsutveksling på tvers av etater,

kommuner og frivillige organisasjoner. Rapporten Moderne Slaveri (2019) [48] understreker viktigheten av å involvere grasrotsorganisasjoner og sivile organisasjoner som har kjennskap til lokale forhold som kan være drivere for utnyttelse. Her er det også viktig at næringslivet er involvert.

- Det eksisterer lite forebyggende informasjonsarbeid med et rettighetsperspektiv. A-krim-senteret i Nordland peker blant annet på utfordringer knyttet til utenlandske arbeidstakere, og særlig sesongarbeidere. Flere av dem behersker ikke språket, de kjenner ikke til eller forstår ikke det som står i arbeidskontrakten, og dermed kjenner de heller ikke til sine rettigheter og hvordan de kan kreve disse. Det er behov for et målrettet informasjonsarbeid innen de ulike bransjene.
- Det eksisterer lite oppsøkende arbeid med mål om å forebygge, avdekke, og å bistå ofre.

Koordineringsenheten for ofre av menneskehandel (KOM) sin tilstandsrapport fra 2019[49] peker på at antall anmeldelser fortsatt er lavt. En av årsakene er de komplekse utfordringene i politiets arbeid med forebygging, etterretning, etterforskning og påtale. En annen årsak er at det kan være vanskelig for ofre for menneskehandel å anmelde, fordi det kan få store konsekvenser for dem selv, deres familie eller andre nære relasjoner som blir truet av gjerningsmennene. Det er også grunn til å tro at mangel på fenomenforståelse blant tjenestene som jobber med mennesker i sårbare situasjoner bidrar til at færre saker blir avdekket i Salten og i Nordland.

Eksisterende kunnskap[50] viser til ulike behov og utfordringer som står som hindring for en vellykket samordning og koordinering, som er viktig å få med i dette arbeidet. Det er et tydelig behov for å styrke koordinering og fagutvikling på tvers av aktører og nivåer. I tillegg er det også behov for å tydeliggjøre roller og ansvar hos ulike aktører på feltet. Dessuten er det også behov for å videreutvikle innhenting og bruk av styringsdata og -informasjon, som kan gi en styrket oversikt over hvilke tilbud som finnes, og situasjonen for ofre som er identifisert og som mottar tilbud.

[48] Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelse av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/moderne_slaveri/id2670039/

[49] KOM Tilstandsrapport. <https://www.politiet.no/globalassets/03-rad-og-forebygging/menneskehandel/kom-tilstandsrapport-2019.pdf>

[50] Sluttrapport: Ofre for menneskehandel – Helhetlig og Brukersentrert Tjeneste. 2018. Ramboll og Halogen.

Oppsummering

Det er behov for mer kunnskap for å kunne avdekke og bekjempe menneskehandel i Nordland. Menneskehandel er et fenomen man ikke ser før en tror at det eksisterer. Derfor er det viktig å sette i verk et omfattende forebyggende informasjonstiltak om dette fenomenet. De fleste av sakene er kompliserte å forstå, identifisere og avdekke, før man til slutt setter ord på at det dreier seg om menneskehandel. Derfor krever arbeidet mot menneskehandel et styrket samarbeid som vil fungere tverrfaglig og tverroperativt, og som vil ha ansvar for ivaretagelse av ofres rettigheter samt forebyggende og kompetansehevende tiltak. Uten å ha etablert en god struktur for samarbeid, og god dialog mellom ulike instanser, vil det ikke være mulig å lykkes med å bekjempe utnyttelsen av sårbare i Saltenregionen. Dessuten er det viktig å utvikle en felles forståelse og å øke kunnskap og kompetanse slik at de som kommer i kontakt med mulige ofre vil ha evnen til å gjenkjenne tegnene slik at man kan varsle myndigheter, samt bistå og beskytte ofre.

Ressurser

Koordineringsenheten for ofre av menneskehandel (KOM)

Bidrar med samordning mellom myndigheter og organisasjoner på menneskehandelsfeltet, samt tverretatlig informasjonsutveksling og kompetanseheving. De har utviklet flere veiledere for feltet. www.politiet.no/rad/menneskehandel/

Mennesker til salgs

RVTS sin nettportal om menneskehandel er en ressurs for helse- og sosialarbeidere og andre hjelpere som kommer i kontakt med mennesker som kan være utsatt for menneskehandel. www.menneskertilsalgs.no

Rosa - reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse

Tilbyr bistand til personer utsatt for menneskehandel, nasjonal hjelpetelefon 24 timer i døgnet: Ring 22 33 11 60. www.rosa-help.no

Veileder: Mindreårige ofre for menneskehandel

BUFDIR har opprettet en nasjonal veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre. https://www.bufdir.no/fagstotte/produkter/mindrearige_ofre_for_menneskehandel/

Politiet

Man kan sende epost direkte til: menneskehandel.nordland@politiet.no

Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grunerløkka

Landsomfattende rådgivnings- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet.



Henvendelser om publikasjonen kan rettes til:
Likestillingssenteret KUN
post@kun.no

Nordfoldveien 101
8286 Nordfold