



LIGHTUP  
NORGE

# PÅ TIDE MED HANDLING!

EN RAPPORT OM REGJERINGENS  
HANDLINGSPLAN

Skrevet av  
Christine Alstad Grønlund  
Gina Marie Lie

# PÅ TIDE MED HANDLING!

Denne rapporten er skrevet av Christine Alstad Grønlund og Gina Marie Lie, på vegne av lightup Norge.

Lightup er en ungdomsorganisasjon som arbeider forebyggende mot menneskehandel og seksuell utnyttelse. Lightup tilbyr unge mennesker en plattform for sitt samfunnsengasjement mot menneskehandel, hvor unge på egne kreative måter kan være med å belyse tematikk relatert til menneskehandel til sine omgivelser, og være med å forebygge ulike former for menneskehandel og seksuell utnyttelse, som prostitusjon, pornografi og tvangsarbeid.

For mer informasjon se [lightup-movement.no](http://lightup-movement.no)

Publisert med støtte av Norad.



# På tide med handling!

Av Christine Alstad Grønlund & Gina Marie Lie

## Oppsummering

Eksisterende forskning på tematikken menneskehandel tar i stor grad for seg bakgrunnen for hvorfor mennesker blir ofre for menneskehandel, samt globale initiativer og lover for å forebygge at mennesker blir ofre for menneskehandel. Lightup har gjennom sitt arbeid på feltet erfart at det er en tydelig mangel på forskning og studier som belyser hvorfor etterspørselen etter menneskehandel er stor og hvordan dette kan bli endret på forbrukernivå. En helhetlig tilnærming til menneskehandel som utfordring bør også ta for deg denne etterspørselsdimensjonen. For å kunne finne en effektiv måte å bekjempe og forebygge menneskehandel på er det nødvendig å se på alle sidene ved menneskehandel. Det er behov for å spørre hvorfor menneskehandel er så lønnsomt i land som Norge.

Lightup ønsker med denne rapporten å vektlegge viktigheten av å ikke kun jobbe i etterkant av problemet, men å inkludere forebyggende informasjonsarbeid og holdningsendrende kampanjer. Vi ser et behov for å jobbe med å fremme et forebyggende fokus i innsatsen mot menneskehandel, gjennom å redusere norske forbrukeres etterspørsel etter varer og tjenester utført eller produsert av ofre for menneskehandel.

# Innholdsfortegnelse

Oppsummering	S. 3
Innledning	S. 5
Del 1: Menneskehandel i Norge	S. 7
Del 2: Norges innsats mot menneskehandel i Norge	S. 9
2.2: Internasjonale avtaler og forpliktelser	S. 10
2.3: Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel	S. 12
Del 3: Forebyggende arbeid	S. 14
3:1 Skottland som eksempel	S. 16
Konklusjon og forslag til tiltak	S. 17
Kilder	S. 19

# Innledning

Menneskehandel er utvilsomt et av de største internasjonale samfunnsproblemene vi har i dag. Det er en alvorlig form for kriminalitet og et samfunnsproblem som angår alle. Handel av mennesker er den nest største ulovlige industrien etter narkotikaindustrien og før våpenhandel, og det er av FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC) estimert at menneskehandel omsetter for ca. 3 milliarder amerikanske dollar årlig, med over 40 millioner ofre over hele verden. Tall fra UNODCs globale rapport om menneskehandel fra 2016 viser at størstedelen av ofrene er kvinner og jenter, men også menn og gutter er utsatt for menneskehandel. Av de ofrene for menneskehandel som er identifisert er 51% kvinner, 20% jenter, 21% menn og 8% gutter. Menneskehandel finnes i mange ulike former, og finner sted både i det offentlige rom, i private hjem og på arbeidsplasser.

Menneskehandel defineres i FNs Palermoprotokoll som *“rekruttering, transport, overføring, innlosjering eller mottak av personer ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnyttning. Utnyttning skal som et minimum omfatte utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom eller fjerning av organer”*.

Menneskehandel er ikke alltid direkte tvang, men heller at ofre er i en livssituasjon med få valgmuligheter. Fraværet av andre muligheter kan skyldes fattigdom, nedsatt funksjonsevne, gjeld og manglende tilgang på utdanning eller lovlig arbeid. Slike situasjoner kan gjøre mennesker mer sårbare for menneskehandlers løfter om inntekt eller relasjoner, eller at ofre mottar trusler mot familie. De vanligste sfærene for menneskehandel er prostitusjon og tvangsarbeid. Utnyttelse av sårbare mennesker finnes imidlertid i flere ulike former og innen en rekke sektorer, slik som bygg og anlegg, bilpleie, oppussing, renhold, dagligvare, landbruk, organsalg, tiggende eller prostitusjon og annen seksuell utnyttelse. Norges gode kjøpekraft og store etterspørsel etter billige varer og tjenester fra private og offentlige kunder skaper rom for utnyttelse til arbeid.

Menneskehandel er tilbud- og etterspørselsdrevet. Menneskehandlere fremstår som fleksible, da de ofte flytter sin virksomhet dit det er mest lønnsomt og der risikoen for å bli oppdaget og etterforsket er som minst. Norges velstand og kjøpekraft er medvirkende årsaker til at både den private forbrukeren så vel som offentlige kunder holder liv i etterspørselen etter billige varer og tjenester. Den høye etterspørselen fører dermed til at menneskehandel er lønnsomt i land som Norge, noe som igjen øker tilbudet. Industrien baseres på gjentakende salg, og dagens høye etterspørsel etter handel av mennesker har resultert i at prisen for et

menneske blir presset lavere og lavere. Mens narkotika kan omsettes og brukes kun én gang, kan et menneske selges og brukes igjen og igjen, til samme eller ulike formål.

Dette gjør menneskehandel-industrien spesielt lukrativ for bakpersoner, i og med at menneskehandlere kan selge ofrene flere ganger til ulike kunder.

Selv om offeroppfølging og etterretningsarbeid utgjør en viktig del av innsatsen i møte med menneskehandelsproblematikken, så er det utilstrekkelig om man ikke også jobber forebyggende. Dette understrekes av Europarådets overvåkningsorgan GRETA sin evalueringsrapport fra juni 2017, som gir tydelige anbefalinger til Norge om å øke innsatsen mot å redusere etterspørselen etter seksuell utnyttelse og tvangsarbeid. Spesielt blir kritikkverdige forhold ved Norges oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere fremhevet, og det faktum at denne gruppen er spesielt sårbare for å utnyttes i menneskehandel. Vi ser en mangel på fokus på forebyggende arbeid rettet mot norske forbrukere, og de grunnleggende årsakene til at menneskehandel er så lønnsomt i Norge. Vi ser en mangel på fokus på forebyggende arbeid rettet mot norske forbrukere, og de grunnleggende årsakene til at menneskehandel er så lønnsomt i Norge.

Den norske regjeringen har siden 2003 utarbeidet handlingsplaner mot menneskehandel. Innsatsen rundt den siste handlingsplanen, som ble lansert etter to år uten noen handlingsplan, kan avsløre at prioriteringene på feltet ikke er så sterke som nødvendig. Regjeringens siste handlingsplan mot menneskehandel synliggjør ingen reell styrking av arbeidet mot menneskehandel. Det finnes ingen årstall eller tidsfrister for tiltakene, lite ressurser er øremerket til arbeidet, og den fremstår som lite forpliktende for Norge. Hvilke ressurser man velger å prioritere til en utfordring som menneskehandel kan ha store ringvirkninger internasjonalt. Norge har et overordnet ansvar for å bekjempe menneskehandel, gjennom både nasjonale og internasjonale forpliktelser. Dette ansvaret ligger imidlertid ikke bare på regjeringen, men på samfunnet som helhet. Derfor er det viktig at befolkningen har kunnskap om menneskehandel og informasjon om hva slags påvirkning de kan ha gjennom deres valg.

# Del 1: Menneskehandel i Norge

Omfanget av menneskehandel i Norge er stort, og det er flere grunner til å tro at det målte omfanget ikke er representativt, og at mørketallene er store. Det finnes derfor heller ingen entydige tall på feltet. Dette bekreftes også gjennom KOM sine tilstandsrapporter. Ikke siden andre verdenskrig har det vært så mange mennesker på flukt som nå. Dette gjør at et økende antall barn og voksne er sårbare for å bli utnyttet av menneskehandlere. Nye funn i UNICEFs rapport "Harrowing Journeys", publisert september 2017, avdekker at 77% av barn og unge på flukt langs migrasjonsruter til Europa opplever overgrep eller utnyttelse av menneskehandlere. En kraftig økning i mennesker på flukt kombinert med teknologi som utvikler seg raskere enn noensinne har gjort det enklere for menneskehandlere å finne nye måter å utnytte mennesker.

Politiet har ikke tall for hvor mange ofre det finnes for menneskehandel det finnes her i Norge. Tall fra KOMs siste tilstandsrapport viser at i 2017 ble 46 nye menneskehandelslovbrudd anmeldt, hvorav 5 var for grov menneskehandel. Majoriteten på 60% av anmeldelsene var for utnyttelse av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. Menneskehandel er krevende å etterforske, og de aller fleste saker blir henlagt grunnet mangel på bevis eller opplysninger om bakpersonen. 44 anmeldelser ble påtalegjort i 2017, inkludert flere eldre saker, og 40 av disse sakene ble registrert som uopklarte.

Av de 4 oppklarte sakene, resulterte kun 1 av sakene i siktelse. Mellom 2003, da menneskehandelsforbudet ble innført i Norge, og 1. juli 2017 har 46 saker endt i straff. Tall fra Statistisk Sentralbyrå viser at det mellom 2004 og 2017 ble 626 menneskehandelssaker anmeldt. Dette vil si at under 8% av anmeldte saker de siste 15 årene har endt i domfellelse. Disse resultatene antas å være medvirkende årsaker til at mange velger å ikke anmelde. Politiet peker på mangelfull informasjon om menneskehandel, få anmeldelser og domfellelser, få etterforskede og iretteførte saker som hovedutfordringene når det gjelder menneskehandelssaker.

Internett, digitalisering og andre teknologiske fremskritt har gjort det enklere for menneskehandlere å kommunisere, transportere, og effektivisere industrien. Teknologiuutviklingen påvirker også oppdagelsesrisikoen. Fordi man kan anonymisere og kryptere informasjon på internett, forteller politiet i en av sine nyere rapporter at dette kan bidra til å normalisere kriminell atferd, og at flere derfor begår kriminalitet de ellers ikke ville begått. Kompleksiteten av menneskehandel har med dette økt i senere år.

Den generelle forståelsen av menneskehandel har gått fra å primært omhandle utenlandske kvinner i prostitusjon til å i dag omfavne flere former for menneskehandel med andre kriminelle aktører involvert.

I følge Kripos er den mest utbredte formen for utnyttelse i Europa fremdeles prostitusjon, men med økende tall ofre som utnyttes til tvangsarbeid. Tallene på menn som identifiseres som ofre har vist en stadig økning.

Schengen-avtalen gjør det enklere for menneskehandlere å transportere mennesker ulovlig i Europa. Ofre blir eksempelvis transportert til land som Nederland og gitt arbeidstillatelse av menneskehandlere, for så å havne inn i den belgiske sexindustrien. Schengen-avtalen gjør det enklere å sende ofre til land innenfor Schengen-området som ikke har legalisert prostitusjon, og ekspanderer på denne markedet for menneskehandel videre. Risikoen for å havne i kriminelle nettverk og i hendene på menneskehandlere kan være ekstra stor om man er i en sårbar fluktsituasjon, oppholder seg i landet ulovlig eller uten en omsorgsperson, egne midler og bolig. Det store antallet papirløse mennesker og mennesker uten lovlig opphold i Norge kan være viktige årsaker til at mange potensielle ofre ikke tør å be om hjelp. Dette kan skyldes at feltet er såpass fragmentert at det er vanskelig å vite hvem man skal ta kontakt med. Det kan også skyldes frykt for å skulle sendes ut av landet om man søker hjelp. Mange ofre for menneskehandel i Norge blir aldri funnet og får ikke hjelpen de har behov for og krav på.



# Del 2: Norges innsats mot menneskehandel i Norge

Det juridiske rammeverket på menneskehandelfeltet i Norge har utviklet seg i lys av landets internasjonale forpliktelser og endringer i behov og omfang. Menneskehandel fikk en egen bestemmelse i straffeloven i 2003, herunder. Bakgrunnen for denne lovendringen var Norges tilslutning til Palermoprotokollen under FN-konvensjonen av 15. november 2000. Sett bort fra straffeloven § 257 finner vi ingen tydelige politiske styringssignaler på nasjonalt nivå. Det er derfor opp til hver enkelt kommune og politidistrikt å avgjøre om dette er et felt de ønsker å føre politikk på, og hvordan de eventuelt vil gjøre det. Resultatet er sporadisk innsats mot menneskehandel, heller enn en helhetlig strategi der prostitusjonspolitikken forankres i langsiktige målsetninger på lokalt nivå. Det er stor variasjon mellom politidistriktene, der kun et fåtall har avsatt ressurser til innsatsen. Sexkjøpsloven (2008) har som hensikt å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester. Informasjonskampanjer mot sexkjøp ble på samme tid iverksatt mot nye innreisende via flyplasser, i taxier, i tillegg til ulike internettkampanjer. Fokuset på informasjonskampanjer og holdningsskapende arbeid er begrenset. Dette på bakgrunn av utfordringene som følger med evaluering av den konkrete virkningen av informasjonskampanjer med fokus på langsiktig holdningsendring. Selv om kriminalisering av forbrukere kan ha en viktig innvirkning, er gode

informasjonskampanjer essensielt for å endre forbrukeres holdninger. Det er viktig å ikke kun ha en forståelse av at sexkjøp er ulovlig, men også om hvorfor loven eksisterer, så vel som en bedre forståelse hva menneskehandel betyr.

Som hovedstrategi skal det norske politiet jobbe forebyggende mot alle kriminelle handlinger, også menneskehandel. Blant annet peker de på Norges kjøpekraft og økende etterspørsel etter billige varer og tjenester som årsaker bak utnyttelsen. Kamp om ressurser til andre prioriterte kriminalitetsformer og for lite kompetanse og prioritering av menneskehandel er blant utfordringene politidistriktene møter i arbeidet med menneskehandel. Kripas peker på en rekke faktorer som påvirker menneskehandel i Norge:

- Kriminelles evne og vilje til å begå kriminelle handlinger
- Antall sårbare mennesker i Europa
- Schengen-avtalen
- Kjøpekraft
- Velferdsgodene og digitaliseringen i Norge
- Nye teknologiske verktøy

# 2.2: Internasjonale avtaler og forpliktelser

Internasjonale avtaler og internasjonalt samarbeid er viktig i arbeidet mot menneskehandel, og forplikter Norge til å bidra inn i det forebyggende arbeidet mot menneskehandel. Norge bidrar på flere ulike områder internasjonalt, som blant annet i det nordiske samarbeidet, i Europol, Eurojust og Interpol. Norge samarbeider samtidig med en rekke FN-organisasjoner for å bekjempe og forebygge menneskehandel, og er tilsluttet FNs barnekonvensjon og FNs bærekraftsmål. Menneskehandel er inkludert i FNs bærekraftsmål, med Erna Solberg som den valgte leder for FNs pådrivergruppe for bærekraftsmålene. Dette betyr at Norge har ikke bare et nasjonalt ansvar, men et internasjonalt ansvar for å bekjempe menneskehandel. Det som skjer på nasjonalt nivå vil ha ringvirkninger internasjonalt. FNs sikkerhetsråds enstemmige resolusjon 2331 vedtatt 20. desember 2016, fastslår behovet for umiddelbar og slagkraftig handling for å forebygge menneskehandel. I resolusjonen løftes det frem hvordan konflikter gir desto større grobunn for utnyttelse. Adm. direktør for FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), Yury Fedotov, peker på hvordan FNs rapport om menneskehandel (2016 Global Report) tegner et bilde av hvordan man finner en økende andel ofre for menneskehandel som kommer fra konfliktområder som Syria, Irak og Somalia i Europa, Asia og Midtøsten. Fedotov understreker at det er en rekke av bærekraftsmålene som ikke kan nås om man ikke også kartlegger utfordringene med menneskehandel.

Agenda 2030 inneholder spesielt tre målsettinger når det kommer til å få slutt på handel med mennesker:

Mål 5. Oppnå likestilling og styrke jenters og kvinners stilling

5.2 Avskaffe alle former for vold mot alle jenter og kvinner, både i offentlig og privat sfære, herunder menneskehandel, seksuell og annen utnyttning

Mål 8. Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle

8.7 Treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste formene for barnearbeid forbyes og avskaffes, herunder rekruttering og bruk av barnesoldater, samt avskaffe alle former for barnearbeid innen 2025

Mål 16. Fremme fredelige og inkluderende samfunn med sikte på bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer

16.2 Stanse overgrep, utnyttning, menneskehandel og alle former for vold mot og tortur av barn

Norge er tilsluttet Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel. Konvensjonen har som mål å forebygge og bekjempe nasjonal og internasjonal menneskehandel, beskytte og hjelpe ofre, sikre effektiv straffeoppfølging av bakmenn, og fremme internasjonalt samarbeid for å nå målene. GRETA ble opprettet for å være et overvåkingsmekanisme med fokus på å sikre god og effektiv gjennomføring av konvensjonens bestemmelser. Denne gruppen har vært aktive i å evaluere Norges innsats, og spesielt den norske regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel.

## 2.3: Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel

Norske myndigheter har tatt flere viktige steg for å forhindre og bekjempe menneskehandel, og deriblant utvikling av periodiske handlingsplaner. I slutten av 2016 lanserte den norske regjeringen den forsinkede handlingsplanen mot menneskehandel. Denne etterlengtede planen ble presentert på en konferanse i regi av KOM. Selv om alle virket lettet over at planen endelig hadde kommet på plass, tok det ikke lang tid før misnøyen og skuffelsen slo inn hos mange.

Planen beskriver 26 tiltak som vil gjøre at Norge bekjemper menneskehandel, men mangler klare mål i gjennomføringen og et tidspunkt for når alt forventes oppnådd. Tidligere planer har alltid blitt levert med en sluttdato. Uten dato blir det vanskelig å måle hvor stor effekt tiltakene får, og når vi eventuelt vil se effekten av disse tiltakene.

Handlingsplanen (2016) inkluderer tiltak for å forebygge menneskehandel i opprinnelsesland, gjennom å finansiere prosjekter i transittland og opprinnelsesland som støtter myndigheters arbeid mot menneskehandel. GRETA støtter at Norske myndigheter fortsetter å bidra inn i opprinnelseslandene til ofre funnet i Norge. Videre oppfordres Norske myndigheter til å planlegge informasjons- og forebyggende kampanjer i Norge. Rapporten anbefaler en større involvering av sivilsamfunn.

Det finnes ingen entydig forståelse av hva som kjennetegner et offer for menneskehandel, og hva som kjennetegner tvangssituasjoner, blant annet på det norske arbeidsmarkedet.

Handlingsplanen fra 2016 har fått kritikk for blant annet uspesifikke og mangelfulle definisjoner av menneskehandel. Konkrete definisjoner er viktig for å unngå gråsoner og bedre den generelle forståelsen av hva som inngår i begrepet.

En hovedkritikk handlingsplanen har møtt dreier seg rundt manglende handlingskraft og tidsfrister for mål og resultatoppnåelse. Tidligere handlingsplaner har tatt for seg mer spesifikke tiltak, både mot allerede iverksatte arbeidsområder i bekjempelse av menneskehandel i Norge, og mot nye tiltak og fokusområder. Fraværet av spesifikke tidsrammer gjør at handlingsplanen fremstilles som lite forpliktende for Norge.

Forrige handlingsplan, som utløp i 2014, ble aldri evaluert av norske myndigheter. Dette ble begrunnet til GRETA med at det allerede var tydelig hva som måtte være med i den neste handlingsplanen, og at en evaluering ville være overflødig da GRETA allerede ga en evaluering i 2013. I perioden 2014-2016 manglet en handlingsplan på feltet.

I første evalueringsrunde (2013), som ble publisert to år i forkant av siste handlingsplan, kom GRETA med klare anbefalinger til Norske myndigheter.

Allerede i første GRETA-rapport ble det vektlagt at et større fokus bør rettes mot å øke generell bevissthet rundt menneskehandel, og styrke arbeid rettet mot å senke etterspørsel. Denne klare anbefalingen går igjen i senere evalueringsrunder og GRETA-rapporter.

En annen anbefaling som går igjen er en mer helhetlig tilnærming som involverer alle aktører på feltet. Ideelle og frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle i arbeidet på feltet, og i å gi assistanse til ofre for menneskehandel, men er ikke tilstrekkelig involvert i planlegging, evaluering og oppfølging. GRETA fremhever at representanter fra sivilsamfunnet har rapportert å ha blitt for dårlig informert og konsultert under utarbeidelsen av den nye handlingsplanen som ble sluppet i 2016.

I handlingsplanen beskrives leddene i arbeidet mot menneskehandel som "avdekking, etterforskning og straff". Forebyggende arbeid i form av fokus på etterspørsel, kunnskap og holdninger er et viktig ledd som mangler fokus i handlingsplanen. Handlingsplanens kjede for dette arbeidet har viktige hull. Lightup anser leddene i arbeid med å forhindre menneskehandel som: Forebygging, etterretning (avdekking, etterforskning, straff) og offeroppfølging. Regjeringens handlingsplan fokuserer i hovedsak på Norges innsats når det gjelder etterretning og offeroppfølging, men fokuserer ikke tilstrekkelig på forebyggende tiltak.

# Del 3: Forebyggende arbeid

At et stort antall mennesker står i fare for å bli utsatt for menneskehandel har mottatt økt oppmerksomhet de senere år. Likevel er det en mangel på allmenn kunnskap om hva menneskehandel er, hvilke former det kan ta, og hvilken rolle norske borgere har i å påvirke hvor lønnsomt menneskehandel er i Norge.

Menneskehandlere svarer til markedet som skapes av forbrukere. Økningen i omfanget av menneskehandel og den lave prisen for mennesker skyldes etterspørsel etter billig arbeidskraft. Det er nødvendig med et større fokus og en tydelig satsning på å øke generell bevissthet rundt menneskehandel. Generell bevissthet, kunnskapsnivå og holdninger legger føringer for hvilke valg en forbruker tar. Her kan man dra en kobling til det bevisste valget mange tar om å spise mindre kjøtt fordi man vet hvilken påvirkning det har på miljøet. På samme måte kan man velge å ikke kjøpe sex eller billig arbeidskraft fordi man vet at dette kan være former for menneskehandel og derav utnyttelse av mennesker. I samme grad som reklame påvirker forbrukere, vil holdningsarbeid og informasjonsarbeid være viktige verktøy i å redusere etterspørselen etter menneskehandel.

Tidligere forskning viser at det er lite kunnskap om betydningen av det overordnede nivået av holdninger, offentlige meninger og kunnskap om temaer knyttet til menneskehandel. Funn fra Sharapov's (2014) rapport om offentlig kunnskap og holdninger om menneskehandel fra Ukraina,

Ungarn og Storbritannia viser at folk generelt ikke forstår menneskehandel eller anser det som et problem i deres daglige liv. Dette har en stor effekt på deres valg når det gjelder varer og tjenester som blir produsert av ofre for menneskehandel. Respondentene viser en manglende vilje til å ta informerte valg for å unngå å kjøpe varer og tjenester som kan resultere fra menneskehandel, da de ikke anser menneskehandel som et problem.

Respondentene anerkjenner heller ikke deres individuelle makt som forbrukere kan forandre menneskehandelssituasjonen som eksisterer i dag. Dette fremhever viktigheten av å opplyse forbrukere om deres potensielle påvirkning på problemer knyttet til menneskehandel.

For å bedre generell bevissthet rundt menneskehandel, trengs en mer helhetlig tilnærming hvor også forebyggende arbeid blir ansett som et viktig ledd. Måten feltet er organisert på i dag har svakheter, hvor den største ligger i manglende satsing på informasjonsarbeid rettet mot forbrukere. Det er nødvendig å være mer i forkant av problemet, i stedet for kun å fokusere arbeidet på å følge opp. Strategier rettet mot å forebygge menneskehandel bør kartlegge etterspørsel og rotårsaker til at menneskehandel er så lønnsomt som det er i Norge. Dette blir tydelig nevnt i GRETA's anbefalte prinsipper og retningslinjer for menneskerettigheter og menneskehandel.

*“More must be done to reduce the vulnerability of victims, increase the risks to traffickers, and lower the demand for the goods and services of modern-day slaves” (Mr. Costa).*

Fra 2015 har det blitt satt av 15 000 000 kroner til spesialiserte enheter som arbeider mot menneskehandel i de fem største politidistriktene, og 7 000 000 kroner til informasjonskampanjer og annet forebyggende arbeid. Forebyggende arbeid har i varierende grad blitt prioritert, og grunnen til at det ofte havner i skyggen er den manglende evnen til å måle resultater. Gjenspeilet i dette kan man se at generell bevisstgjøring er et område med lav prioritet, da holdninger er en langsiktig utvikling, og vanskelig å måle med korte mellomrom. Den forebyggende tilnærmingen har tatt for seg informasjon direkte til mulige ofre for menneskehandel og til aktører innenfor feltet. KOM holder i tilknytning til dette årlige seminarer for ulike aktører på tvers av sektorer, med fokus på å styrke samarbeidet og øke bevisstgjøring blant aktører som er involvert i arbeid med menneskehandel i Norge.

I Kripos sin rapport om menneskehandel i Norge fra 2017, vektlegges de alvorlige konsekvensene menneskehandel kan ha på individnivå, men også på samfunnsnivå ved at den undergraver både velferdsstaten og markedsmekanismene. Kripos skriver blant annet i rapporten at de ønsker økt kunnskap hos publikum.

*“Forebygging skal være politiets primærstrategi på alle kriminalitetsområder. Menneskehandel kan være krevende og kompleks å avdekke, etterforske og føre for retten. det gjør det desto viktigere å vise at politiet har vilje og evne til å bekjempe og forebygge handlingene til de kyniske og tilpasningsdyktige aktørene vi her står over for. Samtidig finnes det en rekke tiltak som næringsliv og ikke-statlige organisasjoner, presse og publikum, politiet og andre offentlige instanser bør samarbeide om, for å beskytte sårbare mennesker mot potensiell menneskehandel.”*

Flere ideelle og frivillige organisasjoner jobber i dag med ulike områder av menneskehandel, inkludert noe forebyggende arbeid og ulike former for informasjonsarbeid. Denne viktige delen av feltet er ofte tvunget til å bli nedprioritert grunnet manglende ressurser og dermed også en manglende prioritering fra norske myndigheter sin side. En antakelse kan være at det er mer håndfast å kunne vise til resultater som kan måles i tall, som statistikk på antall ofre eller tiltalte gjerningspersoner. Til sammenligning kan ikke forebyggende arbeid mot menneskehandel tallfestes og resultatmåles på en like enkel måte.

# 3.1 Skottland som eksempel

I Skottland har det vært et fokus fra nasjonale myndigheter på å styrke landets forebyggende arbeid. Dette arbeidet er ikke kun konsentrert rundt aktører involvert i arbeidet mot menneskehandel, men har samtidig et stort fokus på befolkningens kunnskap om handel og utnyttelse av mennesker i landet. Her ser man et grunnleggende nasjonalt fokus på å kartlegge forhold som muliggjør og dyrker markedet for menneskehandel, og øke generell bevissthet om at problemet også skjer i lokale områder og nasjonalt i Skottland.

En offentlig undersøkelse om menneskehandel ble gjennomført i Skottland i mars 2017 med 1025 respondenter over 16 år. Undersøkelsen viser at 63% anså menneskehandel som et stort problem på globalt nivå og 53% anerkjenner at det er et problem som berører Europa i stor grad. Samme undersøkelse viser at kun 14% anser menneskehandel som et stort problem i Skottland, og urovekkende 5% tror menneskehandel skjer i sitt lokale område. Offentlige tall fra Skottland viser en helt annen realitet enn hva denne undersøkelsen avslører. Samme undersøkelse ble utført i 2018, og selv om prosentandelen som anså menneskehandel som et stort nasjonalt, regionalt og globalt problem hadde økt, hadde tallene for antatt omfang av problemet i lokale områder i Skottland sunket til 4%.

Det er ikke enda gjort noe lignende undersøkelse i Norge, men det er store grunner til å frykte at tilfellet er det samme her, så vel som i mange andre europeiske land. Tallene fra denne undersøkelsen er et godt eksempel på viktigheten av generell bevisstgjøring om at menneskehandel skjer overalt. Norge kan samtidig lære av Skottland i å fokusere mer forskning på hvordan menneskehandel påvirker en nasjon, samt hvordan man kan involvere den enkelte borger i å melde fra om bekymring for potensielle ofre. Det er viktig å være bevisst på hvordan det man gjør og kjøper kan være med på å bidra til utnyttelse av barn og voksne. For å oppnå dette trengs en kultur- og holdningsendring gjennom å oppfordre norske borgere til å ta bevisste positive valg mot menneskehandel.



# Konklusjon og forslag til tiltak

For å bekjempe menneskehandel må den norske regjeringen arbeide spesifikt for å oppfylle bærekraftsmålene som omfatter menneskehandel. Lightup oppfordrer den norske regjeringen til å tenke annerledes når det gjelder å finne en helhetlig strategi mot menneskehandel, og skape større rom for å arbeide mer i forkant av problemet. Spesielt i lys av at det er få menneskehandelssaker som ender i domsavsigelser og konsekvensene dette har for ofrene. I og med at de fleste menneskehandelssaker blir henlagt og mange ofre ikke får oppholdstillatelse i Norge, er det mange som havner tilbake i en utnyttelsessituasjon. Dagens strategier i det nasjonale arbeidet mot menneskehandel kan altså se ut til å virke mot sin hensikt. Kanskje det da er på tide å tenke nytt og supplere disse tiltakene med nye?

På et komplekst samfunnsproblem som menneskehandel, bør departementene jobbe mer på tvers. At ansvaret for handlingsplanene ligger hos justisdepartementet kan lede til at fokuset blir ensidig fokusert rundt etterretning og straffeforfølgelse. Det trengs et bredere fokus, som inkluderer de globale perspektivene. Menneskehandel rammer i all hovedsak mennesker fra sårbare sivilsamfunn, og på den måten er det et symptom på urettferdighet, utfordringer med fattigdom, krig og konflikt, klima og miljøødeleggelser, og manglende overholdelse av menneskerettighetene.

Lightup ønsker at Norge skal ta en bevisst rolle som ikke medvirker til at utnyttelsen av sårbare mennesker blir opprettholdt gjennom et etterspørsel- og forbrukermønster. Vi har et ønske om å inspirere sivilsamfunn og enkeltmennesker til å forstå at en lokal innsats kan ha ringvirkninger nasjonalt og internasjonalt.

Lightup ønsker økt kunnskap om effekten av forebyggende arbeid, samt hvorfor etterspørselen etter menneskehandel er så høy og hvordan dette kan endres fra et forbrukerperspektiv. Her mener vi at Norge kan og bør lede an som et godt eksempel, gjennom å inkludere en rekke tiltak i en styrket handlingsplan mot menneskehandel som i større grad retter søkelyset mot behovet for forebyggende arbeid.

Tiltakene vi anbefaler er som følger:

1. Norge må ta en konkret rolle for å imøtekomme bærekraftsmål 5.2, 8.7 og 16.2. Det er et tydelig behov for en helhetlig strategi med konkrete, langsiktige mål og tiltak som inkluderer tidsfrister og forpliktelser. Forebyggende arbeid mot menneskehandel må i større grad bli en integrert del av utviklingsarbeidet og bli tydeligere inkludert i kommende handlingsplaner.

2. Det er nødvendig med en forbedret koordinering mellom nasjonal politikk, kommuner og politidistrikt. En bedre fordeling av ansvar mellom departementene vil være med på å skape en mer helhetlig tilnærming. Samtidig trengs en større åpenhet for forslag fra og samarbeid med frivillige organisasjoner og andre aktører som arbeider mot menneskehandel i Norge.

3. Norske myndigheter må sette av flere midler til forebyggende tiltak mot menneskehandel, og tenke større rundt hva forebyggende arbeid vil si. Vi trenger et tydeligere fokus på informasjonsarbeid rettet mot allmennheten og generell bevisstgjøring. Dette informasjonsarbeidet må inkludere hva som kjennetegner menneskehandel, samt hva forbrukere kan gjøre for å forebygge utnyttelse av barn og voksne i sårbare situasjoner.

4. Større inkludering av ungdom er viktig i det forebyggende arbeidet. Ungdom er den oppvoksende generasjonen, og representerer fremtidens forbrukere.

# Kilder

Cunningham, Katherine., C. Cromer, Lisa, D. 2014. Attitudes About Human Trafficking: Individual Differences Related to Belief and Victim Blame.

FN. 2000. Palermo-protokollen: Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn.

FN. 2015. FN's bærekraftsmål.

FN. 2018. United Nations Global Compact Progress Report.

GRETA. 2013. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway. First evaluation round.

GRETA. 2013. Recommendation CP(2013)6 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human beings by Norway.

GRETA. 2015. Report submitted by the Norwegian authorities on measures taken to comply with Committee of the Parties Recommendation CP(2013)6 on the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings.

GRETA. 2016. Reply from Norway to the Questionnaire for the evaluation of the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Parties. Second evaluation round.

GRETA. 2017. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway. Second evaluation round.

Hope-Jones, Peter. 2018. Foredrag oktober 2018: Reforming the National Referral Mechanism.

Justis- og beredskapsdepartementet (2016). Regjeringens Handlingsplan mot Menneskehandel.

# Kilder

KOM. 2011. Rapport fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel 2012.

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

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

Kripos. 2015. Trendrapport 2016. Organisert og annen alvorlig kriminalitet i Norge.

Kripos. 2017. Menenskehandel i Norge – Kriminelle Aktører. Et situasjonsbilde basert på politiets kilder.

Lovdata. 2018. Lov om straff (straffeloven).

Obokata, Tom. 2006. Chapter 1. In Trafficking of Human Beings From a Human Rights Perspective: Towards a Holistic Approach.

Scottish government. 2018. Human trafficking research: summary of findings. Hentet fra: <https://www.gov.scot/publications/human-trafficking-research-summary-of-findings/>

Sharapov, Kiril. 2014. Understanding Public Knowledge and Attitudes Towards Trafficking in Human Beings, Part 1.

Sharapov, Kiril. 2015. Understanding Public Knowledge and Attitudes Towards Trafficking in Human Beings, Part 2.

SSB (2018) Sosiale forhold og kriminalitet. Hentet fra: <https://www.ssb.no/sosiale-forhold-og-kriminalitet/statistikker/lovbrudda/aar/2018-03-21?fane=tabell&sort=nummer&tabell=344367>

UNODC. 2016. Global report on trafficking in persons 2016.

