

Utrygg trafikk

Kartlegging av internasjonale
trender innen menneskehandel

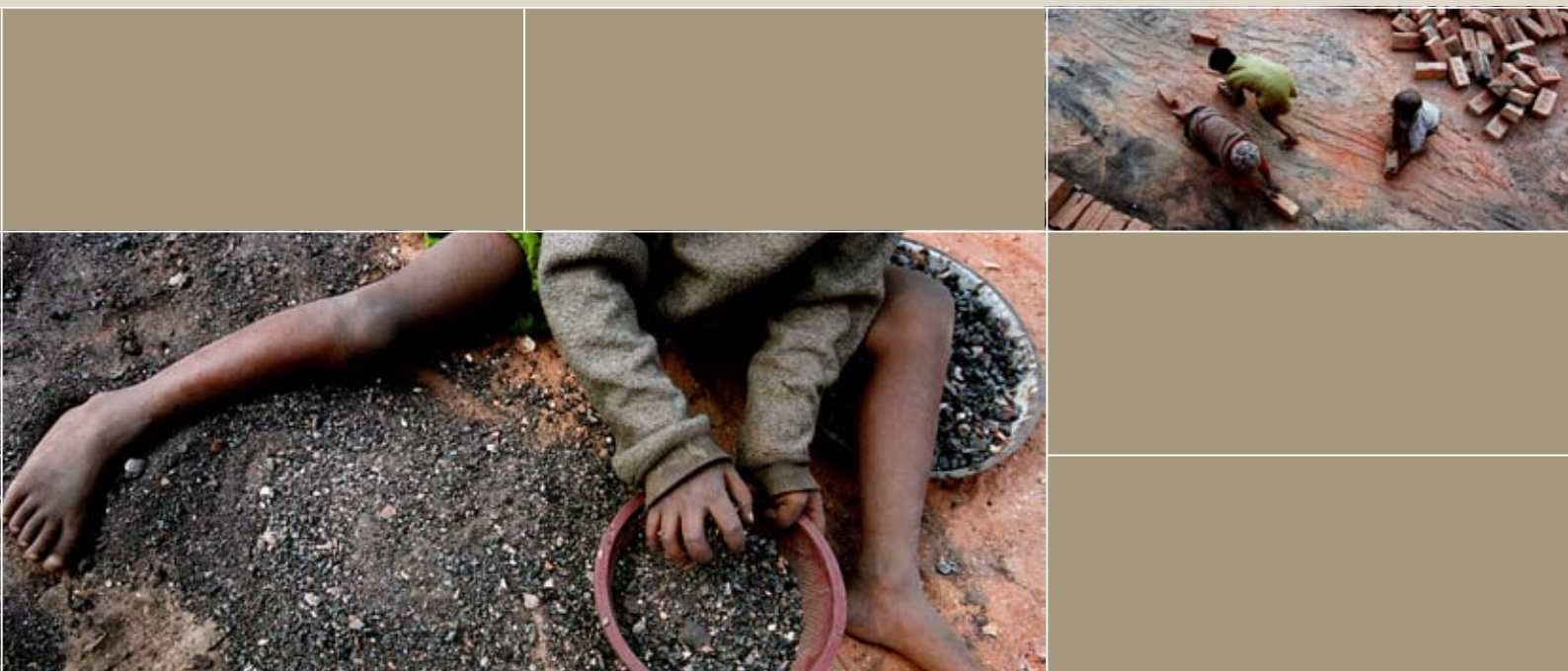


Foto: G.M.B. Akash

Norad
Direktoratet for utviklingssamarbeid
Postboks 8034 Dep, 0030 OSLO
Ruseløkkveien 26, Oslo

Telefon: 22 24 20 30
Faks: 22 24 20 31

ISBN 978-82-7548-363-6
ISSN 1502-2528

Utrygg trafikk

Kartlegging av internasjonale trender innen menneskehandel

Del 1 i gjennomgang av
Utenriksdepartementets
portefølje på menneskehandel

Av Nord/Sør-konsulentene
ved Hanne Lotte Moen og Christine Wiik
2008

Innholdsfortegnelse

Bakgrunn	3
Sammendrag	4
1. Definisjoner og juridisk rammeverk	6
1.1 Juridisk rammeverk	6
1.2 Overvåkningsorganer	6
1.3 Definisjoner	7
1.4 Rammeverket i lys av menneskerettighetene	7
2. Statistikk og data	8
2.1 Ulike former for menneskehandel	8
2.1.1 Geografi	9
2.3 Hvem blir utsatt for menneskehandel	11
2.4 Profitt fra menneskehandel	11
3. Trender og aktører de siste 5-10 år	12
3.1 FN	12
3.1.1 United Nations Office on Drug and Crime (UNODC)	13
3.1.2 United Nations Children's Fund (UNICEF)	14
3.1.3 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)	14
3.1.4 United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)	14
3.1.4 International Labour Organization (ILO)	15
3.2 Regionale aktører	15
3.2.1. Europarådet	15
3.2.2. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)	16
3.2.3 Economic Community Of West African States (ECOWAS)	17
3.2.4 Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)	17
3.3 Nasjonale aktører	17
3.3.1 USA	18
3.3.2. Danida, Dansk internasjonal utviklingsbistand	18
3.2.3 Sida, Svensk internasjonal utviklingssamarbeid	19
3.4. Sivilt samfunn/frivillige organisasjoner	19
3.4.1. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM)	20
3.4.2. Andre frivillige organisasjoner	20
4. Erfaringer fra arbeidet mot menneskehandel	22
4.1. Avgrensninger	22
4.2. Erfaringer generelt	22
4.3. Forebygging	22
4.3.1. Tiltak for å begrense etterspørsel	24
4.4. Beskyttelse og reetablering	25
4.4.1. Tilbakevending og reetablering	26
4.5. Straffeløp	26
4.5.1. Etterforskning basert på identifisering av ofre	27
4.5.2. Proaktiv etterforskning – å følge pengestrømmene	27
4.6 Tema som det norske menneskehandelsarbeidet i ikke dekker	28
4.6.1 Kjønnssdimensjonen: Menn som målgruppe	29
4.6.2. Tvangsarbeid	29
4.6.3. Organhandel	30
4.6.4. Latin-Amerika	30
4.6.5. Hiv og aids	31
4.6.6. Krig og konfliktsituasjoner	31
5. Avslutning	32
Litteraturliste	33
Vedlegg	35

Bakgrunn

Siden 2000 har Utenriksdepartementet¹ støttet prosjektet og programmer med formål om å bekjempe menneskehandel. Totalt er det bevilget og planlagt ca 252 millioner kroner til bekjempelse av menneskehandel i perioden 2000-2010². Den finansielle støtten er gitt i henhold til Regjeringens gjeldende interdepartementale handlingsplaner mot menneskehandel i perioden³ hvor Utenriksdepartementet har særlig ansvar for forebygging og reintegrering av ofre.

UD ba i januar 2008 Norad om å utføre en gjennomgang av innsatsen mot menneskehandel. Hovedformålet med gjennomgangen er å få kunnskap og dokumentasjon på hvilke resultater og erfaringer som har kommet ut av den UD finansierte menneskehandelsinnsatsen. Det var også et ønske å kombinere dette med å se UD's innsats i en større internasjonal sammenheng samt å utrede mer i dybden profilen på dagens prosjektportefølje på menneskehandel⁴.

Gjennomgangen er delt i deler som er utgitt som separate rapporter. Felles for de tre rapportene er fokuset på resultater og erfaringer fra arbeidet mot menneskehandel:

1. Utrygg trafikk – Kartlegging av internasjonale trender innen menneskehandel

Rapporten er en litteraturstudie som gir en innføring og oversikt over menneskehandelsproblematikken og tar for seg internasjonale trender og statistikk samt oppsummerer erfaringer fra arbeidet mot menneskehandel så langt.

2. Stopp menneskehandelen! Dokumentstudie av Utenriksdepartementets portefølje på menneskehandel 2003-2009.

Rapporten vurderer prosjektporteføljens totale profil spesielt i forhold til Regjeringens handlingsplaner mot menneskehandel i perioden 2003-2009. Rapporten ser også på hva som er gjort av evalueringer og gjennomganger av norsk finansierte prosjekter og hvilke resultater disse kan vise til.

3. Shady Traffick. Review of the portfolio supported by the Norwegian Ministry for Foreign Affairs on combating trafficking in human beings.

Basert på de to foregående rapportene, som viste begrenset dokumentasjon av resultater og erfaringer, besluttet Norad å få utført en egen ekstern gjennomgang. Et utvalg prosjekter på Vest-Balkan er gjennomgått av Christian Michelsens Institutt. Gjennomgangen vurderer prosjektene men vekt på resultater, erfaringer og overføringsverdi til andre regioner.

Dette er rapport 1. Utrygg trafikk – Kartlegging av internasjonale trender innen menneskehandel

¹ Inkluderer Norad og ambassadene

² UD's Årsrapport på menneskehandel 2007.

³ Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005-2008,, Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006-2009 "Stopp menneskehandelen"

⁴ Menneskehandel-prosjekter støttes over flere ulike budsjettposter og fra ulike seksjoner og ambassader.

Sammendrag

Denne rapporten gir leseren en oversikt over de viktigste problemstillingene angående menneskehandel. Den tar for seg definisjoner og juridisk rammeverk, statistikk, andre sentrale aktører, og hvilke erfaringer og resultater som så langt er gjort på menneskehandel.

Statistikk og omfang av menneskehandel

Det er store utfordringer knyttet til bruk av statistikk på menneskehandel. Sentrale aktører som USA, ILO, IOM og UNODC har hver sine internasjonale databaser over menneskehandel. Databasene er vanskelige å sammenligne på grunn av ulike definisjoner med et uklart skille mellom menneskehandel, smugling og illegale immigranter. Overførbarheten er også ofte dårlig fordi data kommer fra noen utvalgte programmer og organisasjoner.

I følge forskning fra USA⁵ krysser omlag 800.000 personer årlig nasjonale grenser som et resultat av menneskehandel. ILO har laget et estimat for menneskehandel i perioden 1999 til 2004 med en geografisk fordeling. Asia med Pacific er den regionen som er mest utsatt med i alt 1,4 millioner ofre. Estimatet viser at Afrika sør for Sahara er den regionen med færrest ofre. På verdensbasis dreier det seg om 2,5 millioner mennesker i løpet av denne perioden, (se tabell 2 i vedlegg). Kvinner og jenter utgjør omlag 80% av ofrene og barn utgjør 40-50% av de estimerte ofrene i databasene til USA, ILO og UNODC.

Sentrale aktører

Menneskehandel foregår på tvers av landegrenser og arbeidet mot menneskehandel må foregå både nasjonalt og internasjonalt. FN-systemet har en sentral rolle her, særlig er UNODC sentrale men også UNHCR og UNIFEM gjør viktig arbeid innenfor sine områder. FN-systemet utarbeider de internasjonale rammeverkene som det internasjonale samfunnet må forholde seg til. Konvensjonene, deklarasjonene, protokollene, prinsippene og retningslinjene er viktige for regional og nasjonal politikktutvikling og for samarbeid på tvers av landegrenser.

Ulike regionale aktører som Europarådet, OSSE, ASEAN og ECOWAS utarbeider regionale konvensjoner og handlingsplaner. Dette er viktig for å straffeforfølge, skape bevisstgjøring og danne nettverk som utveksler kunnskap og erfaringer regionalt.

IOM, er en særlig sentral aktør i arbeidet mot menneskehandel. IOM er en mellomstatlig organisasjon som jobben innen migrasjonsfeltet og herunder menneskehandel. Det er videre mange frivillige organisasjoner som arbeider mot menneskehandel.

Resultater og erfaringer

Det er gjort begrenset med evalueringer av menneskehandelstiltak og det er derfor usikkerhet knyttet til effekten av arbeidet. Arbeid mot menneskehandel deles ofte i tre hovedkategorier:

Forebygging (prevention)

Relativt lite har blitt gjort når det gjelder evaluering av forebyggende tiltak mot menneskehandel og det er derfor usikkerhet om effektene av dem. Fattigdom blir ofte sett som hovedårsak til at mennesker blir ofre for menneskehandel, men årsakene er mer sammensatte, komplekse og individuelle. Akutte økonomiske kriser øker sårbarheten, i tillegg kommer ofre

⁵ US Department of State. *Trafficking in Persons Report 2007*.

for menneskehandel ofte fra oppløste eller dysfunksjonelle familier og er allerede utsatt for overgrep.

Den vanligste strategien for å forebygge menneskehandel er informasjonskampanjer rettet mot unge mennesker eller foreldre. Disse har ofte tatt utgangspunkt i antakelsen om at målgruppen ikke vet om faren for menneskehandel og ser bort ifra muligheten for at noen velger å ta en risiko eller velger å la seg utnytte fordi den mulige økonomiske gevinsten allikevel er større enn mulighetene i hjemlandet. Videre har mange informasjonskampanjer ikke tatt hensyn til at ofre rekrutteres av nære slektninger og kjente, men fokusert på at rekruttering skjer av ukjente. Inntekstgenererende tiltak, som er den andre store hovedstrategien i forebyggingsarbeidet, har sjeldent vist seg å generere nok økt inntekt til at det ikke lenger er ønske om å prøve lykken i andre land.

Beskyttelse/reintegrering (protection)

Det er et stort behov for mer kunnskap om de utfordringer ofre for menneskehandel står overfor. Studier viser at mange ikke benytter seg av de hjelpetiltak som finnes⁶. Grunnene er mange og individuelle. Situasjonen er ofte svært kaotisk når ofre for menneskehandel kommer i kontakt med hjelpeapparatet. Det er viktig å bygge opp tillit og gi god, realistisk informasjon om hva som tilbys og hvilke rettigheter kvinnene har. Vegring mot å søke hjelp kan være økonomisk motivert eller skyldes frykt for stigma.

Tilbakevending av ofre har ofte skjedd uten tilstrekkelig risikoanalyse i forkant. Situasjonen som fikk den enkelte til å ønske å reise i første omgang er ofte ikke endret. Mange ender opp med å bli ofre for menneskehandel på nytt. Noen blir også involvert i rekruttering av andre jenter. Dette kan være en måte å slippe unna gjeld til bakmenn eller en måte å komme seg ut av prostitusjon selv. Retur og gjenforening til familien er ikke alltid av det gode da mange er rekruttert til menneskehandel av familiemedlemmer eller har vært utsatt for overgrep av slektninger. Frykt for stigmatisering holder mange ofre og deres familier bort fra hjelpetiltakene.

Straffeløst (prosecution)

Rask identifisering av ofre og ivaretagelse av ofrenes menneskerettigheter er viktig i forbindelse med straffeforfølgelse av bakmenn. Identifisering av ofre for menneskehandel er imidlertid vanskelig. Det kan være en utfordring å skille ofre for menneskehandel fra folk som er andre former for illegal migranter. I enkelte land har grensepoliti og immigrasjonsmyndigheter utviklet kriterier for å identifisere ofre. Disse har ofte vist seg å være overforenklete og stereotypiske og har i visse tilfeller resultert i diskriminering av større grupper av mennesker. Mange ønsker heller ikke selv å bli identifisert som ofre for menneskehandel. Grunnene til dette kan være mange. De er redd for bakmenn, frykter utsendelse fra landet før de har tjent nok penger, eller de stoler ikke på hjelpeapparatet.

Konklusjon

En av de viktigste utfordringene i arbeidet mot menneskehandel er kompleksiteten og behovet for en helhetlig tilnærming. Det er en særlig utfordring at sentrale aktører har ulik oppfatning av begreper og definisjoner. Dette gir blant annet varierende og usammenliknbar statistikk og det er behov for økt samarbeid og enhetlige operasjonaliseringer av definisjoner. Det er derfor fortsatt stort behov for mer kunnskap, forskning og evalueringer av menneskehandel.

⁶ Brunovskis m.fl. (2007) Leaving the Past Behind? When victims of trafficking decline assistance, FAFO

1. Definisjoner og juridisk rammeverk

Oppmerksomheten rundt menneskehandel har økt betraktelig de senere årene. Media og politikere, myndigheter og organisasjoner over hele verden snakker alle om bekjempelse av menneskehandel. Men snakker de egentlig samme språk? Det viser seg at forståelsen av begrepene rundt menneskehandel varierer sterkt, mye av det juridiske rammeverket er relativt nytt og tolkes i ulike retninger, og det pågår ideologiske diskusjoner om ulike tilnærminger til arbeidet med å bekjempe menneskehandel.

1.1 Juridisk rammeverk

FNs **Convention against Transnational Organized Crime** fra 2000 har som målsetning å bedre internasjonalt samarbeid for å bekjempe kriminalitet. I forbindelse med denne konvensjonen, ble to tilleggsprotokoller utformet; en protokoll gjeldende menneskesmugling og en som omhandler menneskehandel. Sistnevnte er FN's **Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children (Palermoprotokollen)**. Dette er det viktigste internasjonale instrumentet for arbeid mot menneskehandel.

Det finnes en rekke andre globale konvensjoner og rammeverk som omhandler aspekter ved ulike former for menneskehandel, som ILOs konvensjon nr. 182 om **Worst Forms of Child Labour** og nr. 29 **Forced Labour Convention** relatert til ILOs **Declaration on Fundamental principles and Rights at Work, The Convention on the Rights of the Child, Optional protocol to the Convention on the Rights of the Child on the sale of children, child prostitution and child pornography (2000), Convention on the Elimination of All forms of Discrimination against Women (1979)**. En rekke andre internasjonale standarder og menneskerettighetsinstrumenter som for eksempel **Menneskerettighetsdeklarasjonen**, utgjør et videre bakteppe for arbeidet med å bekjempe menneskehandel.

Rammeverk er også utarbeidet regionalt, slik som Europarådets **Convention on Action against Trafficking in Human Beings**. Gjennom denne konvensjonen ønsker man i tillegg til FN-protokollens fokus på kriminalisering og straffeforfølgning av bakmennene, at statene i større grad skal forplikte seg til å beskytte ofrene og deres menneskerettigheter. Den nye konvensjonen gjelder både nasjonal og grenseoverskridende menneskehandel. Eksempler på andre regionale rammeverk er ASEANs Declaration Against Trafficking in Persons Particularly Women and Children fra 2004 og Economic Community Of West African States, ECOWAS' Initial Plan of Action against Trafficking in Persons (2002 – 2003).

Forhold som angår menneskehandel blir i økende grad innlemmet i nasjonal og lokal lovgivning.

1.2 Overvåkningsorganer

UNODC har utarbeidet en rekke retningslinjer for integrering av konvensjonen og protokollene i nasjonal lovgivning og for internasjonalt samarbeid. Overvåkingen av implementeringen av de internasjonale instrumentene er imidlertid svak, og gjennomføring av tiltak er i stor grad opp til de enkelte land. Europarådets konvensjon mot menneskehandel er særlig viktig fordi den oppretter en egen overvåkningsmekanisme, GRETA, som skal påse at landene oppfyller sine forpliktelser. GRETA skal videre gi råd til landene om implementering

av tiltak for å bekjempe menneskehandel. Overvåkinsorganet skal iverksettes innen 1. februar 2009.

1.3 Definisjoner

Palermoprotokollen bidro til utviklingen mot en internasjonal enighet når det gjelder forståelsen av menneskehandel. Protokollens artikkel tre definerer begrepet menneskehandel. Denne definisjonen brukes av de aller fleste aktørene på området, med unntak av USA, som benytter en snevrere definisjon. Til tross for en samlende definisjon, er det stort rom for forskjellige tolkninger av uttrykk som ”utnyttelse” og å misbruke andres ”sårbare stilling,” og dermed oppstår ulike syn på hva menneskehandel egentlig innebærer.⁷ Uenighet om hva seksuell utnyttelse betyr eller hvordan man definerer et offer, medfører vansker med å samle enhetlig og sammenliknbar statistikk, da grunnlaget for datainnsamling vil variere fra land til land og fra en aktør til en annen. Ulike definisjoner påvirker dermed politikktutviklingen og kan ha negativ innvirkning på arbeidet med å bekjempe menneskehandel. Forskere etterlyser felles operasjonalisering av definisjoner og begreper relatert til menneskehandel.

1.4 Rammeverket i lys av menneskerettighetene

Utformingen av FN-protokollene i 2000 skjedde i lys av en bekymring for ulovlig migrasjon blant de industrialiserte landene.⁸ I følge GAATW ble Palermoprotokollen initiert blant FN-organer som er opptatt av internasjonal kriminalitet, og protokollen har derfor et sterkere fokus på å tilpasse lovgivning for å bekjempe menneskehandel enn den har et menneskerettighetsperspektiv. Protokollen spesifiserer tre kategorier tiltak for å bekjempe menneskehandel. Den første kategorien, som omhandler det å oppdage og straffeforfølge menneskehandlere, er obligatorisk å gjennomføre for stater som har ratifisert protokollen. Når det gjelder tiltak for å beskytte mennesker som er utsatt for menneskehandel og deres menneskerettigheter, er ordlyden betydelig svakere med formuleringer som ”der det er mulig under gjeldende nasjonal lovgivning”. Kritikere hevder at rammeverket for bekjempelse av menneskehandel har bidratt med lite for dem som er utsatt for menneskehandel og forårsaket stor skade for migranter gjennom tiltak som begrenser deres rett til å reise dit de måtte ønske og gjennom stigmatisering av kvinnelige migranter. Det hevdes at statene som står bak Palermoprotokollen legger større vekt på å stoppe mennesker fra å bli forflyttet enn å hindre at selve utnyttelsen skjer. Europarådets konvensjon har et sterkere menneskerettslig fokus, og krever at de land som ratifiserer konvensjonen har en rettighetsbasert tilnærming til alt arbeid mot menneskehandel.

⁷ Tyldum m.fl. (2005) – Taking Stock, A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FAFO

⁸ Global Alliance Against Traffic in Women (2007) Collateral Damage – The Impact of Anti-Trafficking measures on human Rights around the World

2. Statistikk og data

USA, ILO, IOM og UNODC utarbeider internasjonale databaser over menneskehandel. Deres funn utgjør derfor rapportens overordnede datagrunnlag⁹.

Det er store utfordringer knyttet til bruk av statistikk på menneskehandel. Noen av grunnene er at databasene er vanskelige å sammenligne fordi de legger til grunn ulike definisjoner og tolkninger av menneskehandel, menneskesmugling og illegale immigranter. Overførbarheten er også begrenset fordi data kommer fra noen utvalgte programmer og organisasjoner.

USA og UNODC registrerer kun ofre som har passert en landegrense. Med fokus på straffeforfølgning, herunder godt internasjonalt rettslig rammeverk, kan en slik avgrensning gjøre det enklere å klassifisere hvem som har vært utsatt for menneskehandel. ILO og IOM definerer derimot ofre som også har vært utsatt for menneskehandel innenfor et land. Dette er viktig for deres arbeid som har tar utgangspunkt i beskyttelse og forebygging.

Mangel på tilgjengelig og pålitelige data er et stort problem. Dette skyldes at få land samler inn data, at de har liten kapasitet til selve innsamlingen og til å utføre systematiske analyser. I tillegg er ofrene ofte redde for å søke hjelp og blir derfor ikke registrert. Dette vanskeliggjør rettsaker som hovedsaklig baserer seg på vitneutsagn. Få saker havner derfor i rettsystemet. Estimerer gjøres også ut fra noen rapporterte ofre som ikke nødvendigvis er representative. For eksempel fører fokuseringen på kvinner og barn i prostitusjon til at andre former for menneskehandel blir underrapportert.

United State Government Accountability Office, GAO, presiserer selv at deres eget datamateriell er fragmentert. De mener at IOM er mer systematisk, selv om IOM bare har data fra de landene der de har kontor. IOMs database er den eneste som har innhentet informasjon fra ofrene selv, mens UNDOC også kartlegger hovedrutene for menneskehandelen.

2.1 Ulike former for menneskehandel

Statistikk over de ulike formene for menneskehandel er ikke bestandig sammenliknbar, se tabell 1 i vedlegg. Dette skyldes beregningsmetodene. UNODC registrer ofre som har blitt utsatt for flere former for menneskehandel. ILO setter disse i en egen kategori, mens UNODC og USA ikke registrerer dette.

Data på organhandel er vanskelig å fremskaffe, (se punkt 4.6.2). Dette kan skyldes et større fokus på prostitusjon enn andre former for menneskehandel som tvangsarbeid, organhandel, tiggings, tvangsekteskap, ulovlig adopsjon og rekruttering til hæren¹⁰. Kvinner er den gruppen det har vist seg å være enklest å registrere, deretter barn. Dette kan forklare hvorfor menneskehandel med formål om prostitusjon er best kartlagt.

De faktorene som gjør at mennesker blir utsatt for menneskehandel er derimot sammensatte og avhengig av lokale forhold. Mangel på reisedokumenter og penger er noen faktorer som

⁹ GAO *Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Embrace U.S. Anti-trafficking Efforts Abroad*, 2006.

¹⁰ UN.GIFT *Human Trafficking: An Overview*, 2008

gjør at folk blir avhengig av bakmenn. Sårbarheten øker hvis offeret oppholder seg ulovlig i et land.

Det finnes enda mindre informasjon om bakmenn enn det gjør om ofrene. Man vet derimot at bakmenn har ulike funksjoner. De rekrutterer, transporterer, forfalsker, bestikker og overvåker. Organisert kriminalitet er også sterkt involvert i menneskehandel. Statistikk¹¹ over rettsaker viser at bakmenn løper liten risiko, fordi etterforskning svært sjeldent fører til dom eller høye straffer.

2.1.1 Geografi

I følge forskning fra USA¹² krysser omlag 800.000 personer årlig nasjonale grenser som et resultat av menneskehandel. ILO har laget et estimat for menneskehandel i perioden 1999 til 2004 basert på geografisk fordeling. Asia med Pacific er den regionen som er mest utsatt med i alt 1,4 millioner ofre. Estimater viser at Afrika sør for Sahara er den regionen med færrest ofre. På verdensbasis dreier det seg om 2,5 millioner mennesker i løpet av denne perioden (se vedlegg tabell 2).

Ofrene opplever å bli rekruttert eller kidnappet i sitt hjemland, transportert til et transittland for deretter å bli utnyttet i destinasjonslandet. Den samme prosessen opplever også ofre for menneskehandelen innenfor en landegrense¹³. Mønsteret er klart, ofre for menneskehandel kommer fra den fattige landsbygda og ender opp i byer. Derfra går ferden videre til byer i andre områder hvor de blir utnyttet. Aktiviteten i både opphavsland og mottakerland er preget av organisert kriminalitet. Overtalelsesmetodene og transportmåter bakmennene bruker varier¹⁴.

Det er noen land som både er opphavs- og mottakerland, (se kart under). Disse utgjør blant annet de baltiske landene, India, Pakistan, Kina og Thailand. Sentrale opphavsland og regioner er Nigeria, Russland, Øst-Europa og Sørøst Asia. Italia, Polen, Albania, Thailand er viktige transittland, mens USA, Italia, Hellas, Tyskland, Sør-Korea og Thailand utgjør sentrale mottakerland. (Se vedlegg med kart over opphavs-, transitt- og mottakerland).

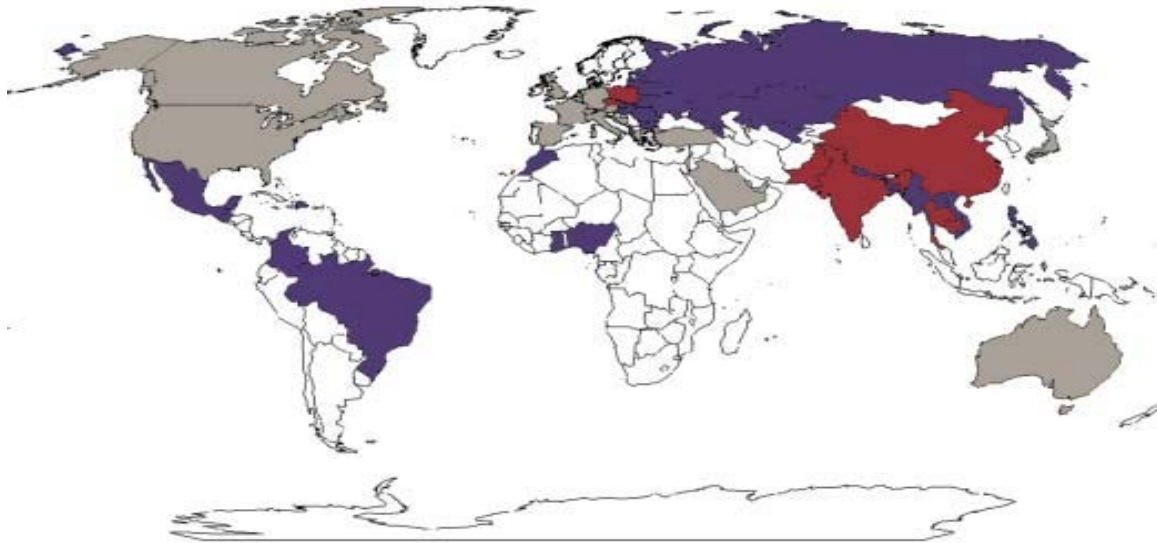
¹¹ US Department of State, *Action To End Modern-Day Slavery, 2008 Trafficking in Persons Report*, 2008

¹² US Department of State. *Trafficking in Persons Report 2007*.

¹³ UN.GIFT *Human Trafficking: An Overview*, 2008

¹⁴ UNODC, *Trafficking in Persons: Global Patterns*, 2006.

Kart over viktige land som er opphavs- og mottakerland for menneskehandel¹⁵



GRÅ Viktigste mottakerland, LILLA Viktigste opphavsland, RØD Både opphavs- og mottakerland

Latin-Amerika

Latin-Amerika er i hovedsak avsendere av ofre, men også flere land fungerer som transitt- og mottakerland, (se vedlagte kart). Uvikling av regionalt samarbeid for å møte denne trenden er derfor nødvendig. Hovedtrenden har vært kvinner og barn i prostitusjon, men man opplever at tvangsarbeid er et stort og voksende problem i regionen.¹⁶

Vest- og Sentral-Afrika

Regionen preges av konflikter, politisk uro, svake offentlige strukturer og miljøkatastrofer som gjør at sårbare grupper som kvinner og barn er spesielt utsatt for menneskehandel. Menneskehandel innenfor landegrenser er utbredt i flere land. Trenden viser at barn er særlig utsatt for tvangsarbeid. Kvinner og jenter er en sårbar gruppe som er utsatt for menneskehandel for prostitusjon både innenfor og ut av regionen¹⁷.

Øst-Afrika

Trenden i Øst-Afrika er at jenter rekrutteres til husarbeid, prostitusjon, industri i eksportsoner og tvangsekteskap. Gutter utsettes for tvangsarbeid innen jordbruket, kvegdrift og fiske og kriminell aktivitet. Særlig sårbare er foreldreløse barn som blir rekruttert inn i militære grupper¹⁸. UNICEF rapporterer også om økning av barn i prostitusjon.

Sør-Asia

Menneskehandel innefor landegrenser preger de sørasiatiske landene, da særlig av kvinner og barn til prostitusjon. Flere land i regionen er merket av konflikt, fattigdom og arbeidsløshet. Dette øker sårbarheten. Spredning av HIV/AIDS knyttes også til menneskehandelen i regionen. Ofre som blir transportert internasjonalt ender ofte i Midt-Østen.

¹⁵ UNODC, *Trafficking in Persons: Global Patterns*, 2006.

¹⁶ UN.GIFT *Report on Challenges to the Implementation of the National Plan of Action against Trafficking in Persons*, 2007.

¹⁷ UN.GIFT *Report on Trafficking in children for their use in armed Conflict*, 2007.

¹⁸ UN.GIFT *Report Vulnerabilities of Conflict and post-conflict countries*, 2007.

Sørøst-Asia

Sørøst Asia er som kartet over viser, en region for avsender av ofre for menneskehandel, i hovedsak til prostitusjon i andre asiatiske land¹⁹.

2.3 Hvem blir utsatt for menneskehandel

Analyse²⁰ av data fra 7.711 ofre for menneskehandel som har vært i kontakt med IOM mellom 1999 og 2005, viser at hele 85% mener at de ble lovet arbeid som servitører, innen husarbeid eller underholdning. I alt 10% fortalte at de viste at de skulle arbeide somprostituerte. Godt halvparten av ofrene var arbeidsløse, men nesten alle hadde arbeidserfaring fra hjemlandet. 66% oppga at de var enslige, men det var likevel 80% som bodde sammen med familien.

IOM fører også statistikk over ofrenes erfaringer. De aller fleste var blitt tvunget til å utføre aktiviteter mot sin vilje og halvparten var blitt utsatt for fysisk vold og frihetsberøvelse. 81% av ofrene hadde vært involvert i prostitusjon, 14% i tvangsarbeid og 5% har vært utsatt for begge deler eller annen form for utnyttelse.

Når det gjelder kjønn er det en overvekt av kvinner og jenter, omlag 80%. Databasene er uklare når det gjelder oversikt over kjønnsfordelingen på barn og hvor gamle jentene er når de regnes inn i kategorien kvinner. Barn utgjør 40-50% av de estimerte ofrene i databasene til USA, ILO og UNODC. Bare 13 % av ofrene som IOM er i kontakt med er barn. Det kan indikere at dette er en gruppe som det er vanskelig å fange opp eller at de benytter andre hjelpetiltak.

2.4 Profitt fra menneskehandel

Fortjenesten fra menneskehandel er stor, (se tabell 3 i vedlegg). Etter handel med våpen og narkotika sies det at menneskehandel er den tredje største i verden. ILOs estimat av profitt på verdensbasis viser at halvparten av de totalt 31,654 milliarder dollar årlig er opptjent i de industrialiserte landene.

¹⁹ UNODC *Trafficking in Persons Report*, 2007.

²⁰ GAO *Human Trafficking : Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Embrace U.S. Anti-trafficking Efforts Abroad*, 2006.

3. Trender og aktører de siste 5-10 år

Dette kapittelet presenterer et utvalg av de mest sentrale aktører som arbeider mot menneskehandel og gir en oversikt over noe av arbeidet som gjøres i forhold til forebygging, beskyttelse og straffeforfølgelse for å bekjempe menneskehandel. Avsnittene er delt opp etter aktører innen FN-systemet, regionale, nasjonale og frivillige organisasjoner og deres mandat og aktiviteter.

Menneskehandel preget av internasjonale nettverk av organisert kriminalitet og arbeidet mot menneskehandel må derfor foregå både nasjonalt og internasjonalt. FN-systemet har en sentral rolle med UNODC i en lederposisjon for dette arbeidet. UN.GIFT er også viktig i tillegg til UNHCR og UNIFEM, og disse er også beskrevet nedenfor da de har en aktiv og sentral rolle i arbeidet mot menneskehandel innen FN-systemet. FN-systemet utarbeider de internasjonale rammeverkene som det internasjonale samfunnet må forholde seg til. Konvensjonene, deklarasjonene, protokollene, prinsippene og retningslinjene er viktige for regional og nasjonal politikktutvikling og for samarbeid på tvers av landegrensene.

Ulike regionale aktører er FN-systemets forlengde arm og ikke minst viktige samarbeidspartnere i dette arbeidet. De utarbeider regionale konvensjoner og handlingsplaner og arrangerer seminarer og konferanser. Dette er viktig for å straffeforfølge, skape bevisstgjøring og danne nettverk som utveksler kunnskap og erfaringer regionalt. I tillegg til OSSE er tre regionale aktører presentert; Europarådet, ECOWAS og ASEAN.

Utvalget av nasjonale aktører er avgrenset til Norges skandinaviske samarbeidspartnere, Danida i Danmark og Sida i Sverige, og US. State Dep., som i tillegg til å arbeide nasjonalt gjør mye på det internasjonale kartleggingsarbeid med den årlige TIP-rapporten.

Det er mange frivillige organisasjoner som arbeider mot menneskehandel. UNODC har 2000 NGOer registrert i sin database, mens UN.GIFT har 17 NGO-partnere. Bortsett fra IOM som er en mellomstatlig organisasjon, er utvalget av organisasjoner begrenset til kort omtale av noen få NGOer som går igjen som samarbeidspartnere for de internasjonale aktørene.

3.1 FN

Innen FN-systemet er det UNODC som har det overordnede ansvaret for arbeidet mot menneskehandel med hovedansvar for oppfølging av Palermoprotokollen, drift av UN.GIFT, internasjonal informasjonsdatabase samt regional og nasjonal forskning. Hovedfokus for UNODCs arbeid er straffeforfølgning, mens ILO, UNHCR, UNICEF og UNIFEM har fokus på forebygging og beskyttelse. Disse organisasjonene har også en klarere definert målgruppe for sitt arbeid. ILO ivaretar arbeidernes rettigheter, UNHCRs mandat er å hindre at flyktninger blir utsatt for menneskehandel, UNICEF har fokus på beskyttelse av barns sikkerhet og UNIFEM arbeider for kvinners menneskerettigheter.

I likhet med UNODC utarbeider ILO en internasjonal informasjonsdatabase.

3.1.1 United Nations Office on Drug and Crime (UNODC)

Straffeforfølge

UNODC har mandat til å bekjempe internasjonal kriminalitet. UNODC skal følge opp Palermoprotokollen gjennom Global Programme against Trafficking in Human Beings. I 2008 er det mer enn 110 land som har signert og ratifisert protokollen, men implementeringen er vanskelig.

Datainnsamling og analyser som grunnlag for politikktutvikling er et viktig område for UNODC. I 2002 etablerte organisasjonen databasen, the Trafficking Database, som systematisk kartlegger handelsruter og registrerer data om ofre og bakmenn. Rapporten *Trafficking In Persons: Global Patterns* fra 2006 er basert på denne databasen. Den identifiserer 127 opphavsland, 98 transittland og 137 mottakerland. Rapporten var den første i sitt slag som forsøkte å gi en helhetlig oversikt over menneskehandel. Den slår fast at ulike former for menneskehandel foregår i de aller fleste land, i enkelte land er virksomheten mer utbredt, se vedlagte kart.

Få kriminelle er dømt og de aller fleste ofre blir aldri identifisert eller hjulpet. Straffeforfølging av menneskehandel er derfor et viktig utgangspunkt for organisasjonens arbeid. The UNODC Global Programme against Trafficking in Human Beings (GPAT) hjelper land til å utforme lover, strategier og med implementering. Dette inkluderer kompetanseheving og støtte til oppbygging av ekspertise på området og praktiske verktøy for etterforskning og straffeforfølging. UNODC har utarbeidet retningslinjer for og opplæring av politiet, påtalemakten og dommere. I 2006 utga de *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* som gir praktisk hjelp til myndigheter, politikere, politi og frivillige organisasjoner når det gjelder hvordan de kan arbeide mer effektivt mot menneskehandel. Verktøyet inneholder blant annet sjekklister og teknikker for hvordan man kan identifisere ofre, slik at det er mulig å hjelpe og hindre at de blir utsatt for menneskehandel på nytt.

UN.GIFT

UNODC har siden 2007 drevet UN.GIFT (Global Initiative to fight Human Trafficking) i samarbeid med International Labour Organization (ILO), the International Organization for Migration (IOM), the United Nations Children's Fund (UNICEF) og Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE). UN.GIFT har som formål å implementere Palermoprotokollen. For å skaffe mer kunnskap om menneskehandel, arrangerer UN.GIFT regionale konferanser, den siste The Vienna Forum to Fight Human Trafficking i februar 2008 med deltakere fra 116 land. Målsettingen med konferansene er å sette fokus på ulike former for menneskehandel, i tillegg til å skape nettverk mellom myndigheter, internasjonale og nasjonale organisasjoner, privatsektor, sivilsamfunnet og media.

Forebygge

Når det gjelder forebygging lager UNODC TV- og radioannonser på mange ulike språk for å advare mot faren for menneskehandel. UNODC driver også kampanjer sammen med frivillige organisasjoner som distribuerer informasjon til ofre og potensielle ofre. Økt bevisstgjøring blant politikere, rettsystem og det sivile samfunn er også viktig for UNODCs forebyggende arbeid. Et annet tiltak er the Corporate Apprenticeship programme hvor ofre for menneskehandel får arbeidstrening i en bedrift. Dette vil gjøre det enklere å skaffe seg jobb etter endt opplæring.

3.1.2 United Nations Children's Fund (UNICEF)

Straffeforfølge

I likhet med UNODC er det viktig for UNICEF å ha et fokus på lovgivning for å beskytte barn mot menneskehandel, både for å kunne straffeforfølge overgripere, men også for å styrke talsmannsarbeidet. UNICEF arbeider for at flere land ratifiserer internasjonale lover mot alle former for utnyttelse og inngår bilaterale avtaler for grensesamarbeid. Forskningsenheten i UNICEF, Innocenti Research Centre, er viktig for dette arbeidet. De drifter the Child Trafficking Research Hub (www.childtrafficking.org) og foretar datainnsamling, analyse og metodeutvikling i forbindelse med forskning på handel med barn. Hjemmesiden er myntet på internasjonale forskere, politikutviklere og personell som arbeider mot handel med barn.

Forebygge

UNICEF mener at manglende likestilling bygger opp under menneskehandel. Organisasjonen arbeider med å endre holdninger og tradisjoner som aksepterer kjøp av seksuelle tjenester av barn, bruk av barn som hushjelp og at familier sender barna vekk som overlevelsesstrategi under konflikter eller andre krisesituasjoner. Håndboken²¹ fra 2005 er utarbeidet i samarbeid med Inter-Parliamentary Union. Boken gir politikere råd i om hva de kan gjøre for å arbeide mot handel med barn som f.eks. lover, retningslinjer og talsmannsarbeid.

3.1.3 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

Forebygge

UNHCR arbeider primært forebyggende og mot handel med barn. Organisasjonen arbeider for at flyktninger ikke skal bli utsatt for menneskehandel. Dette gjøres ved å registrere personer som er i en særlig sårbar situasjon. Det er også viktig å spore opp og gjenforene familier og opprette fødselsregistrering for å unngå statsløshet. Retten til arbeid og utdanning er viktige områder for UNHCRs arbeid for flyktninger og de statsløses rettigheter. Forskning på dette feltet er avgjørende og UNICEF er en viktig samarbeidspartner for å kunne utvikle gode tiltak. Organisasjonen ga i 2006 ut en rapport²² som ser på ofrenes erfaring, brudd på menneskerettigheter, internasjonal beskyttelse og det enkelte lands forpliktelser.

3.1.4 United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)

Forebygge

UNIFEMs arbeid mot menneskehandel er i hovedsak forebyggende og ligger innenfor deres arbeid rettet mot vold mot kvinner. I 2002 utarbeidet UNIFEM et verktøy²³ som ser på menneskehandel i et kjønns- og rettighetsperspektiv. UNIFEM har siden 2003 samarbeidet med IOM. I tillegg arbeider UNIFEM og UNDP nært sammen, de arrangerte blant annet en konferanse, *High Level Regional Consultation on Trafficking in Persons and HIV/AIDS*, i Nepal i 2006.

Både UNIFEM, UNICEF, ILO og UNODC bistår regionale organisasjoner og nasjonale myndigheter i utvikling av konvensjoner, lovverk og handlingsplaner mot menneskehandel, herunder lobbyarbeid, nettverks- og kapasitetsbygging.

²¹ UNICEF *Combating Child Trafficking: Handbook for parliamentarian*, 2005.

²² UNHCR *Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe*, 2006.

²³ UNIFEM *Trafficking in Persons: A Gender Rights Perspective: Briefing Kit*, 2002.

For å kunne arbeide effektivt er man som nevnt tidligere avhengig av en kunnskapsbase. UNIFEM er derfor opptatt av å foreta analyser av rettssystem, støtter kvalitativ og kvantitativ forskning og dokumenterer gode tiltak på området. Et eksempel på dette er UNIFEMs støtte til opprettelsen av *the National Legal Professionals' Colloquium*, et nasjonalt nettverk av over 2000 jurister som arbeider mot vold, menneskehandel og HIV/AIDS i India, Nepal and Bangladesh. The Independent Charitable Center for Sexual Assault Recovery (SYOSTRI) fikk også støtte fra *UN Trust Fund to End Violence against Women* til prosjektet, "*Trafficking in CIS*". (Story reprinted from *A Life Free of Violence Is Our Right!* The UN Trust Fund to End Violence Against Women.) i 2003.

3.1.4 International Labour Organization (ILO)

Forebygge

ILO er unik i FN-systemet med sin trepartsstruktur der arbeidsgivere og arbeidstakere deltar på lik linje med myndighetene. Lovlig arbeidsinnvandring og tilgang på markeder er en forutsetning for å bekjempe menneskehandel, mener ILO. ILO argumenterer derfor for at det er viktig å gjøre prostitusjon lovlig både for utøver og kunde. (Se punkt 4.3.1)

I likhet med UNIFEM er hovedaktiviteten rettet mot det forebyggende arbeidet med fokus på handel med barn. ILO fremhever også likestilling som avgjørende for å lykkes med dette.

Sørøst-Asia er den regionen hvor ILO har de største tiltakene. I 2003, via the International Programme on the Elimination of Child Labour (IPEC), lanserte ILO et prosjekt for å hindre menneskehandel med kvinner og barn i Greater Mekong Sub-Region (GMS). *The Mekong Sub-Regional Project to Combat Trafficking in Children and Women (TICW)* samarbeider med andre FN-organisasjoner, Redd Barna UK og andre frivillige organisasjoner, myndigheter, arbeidsgiver- og arbeidstakerorganisasjoner. *Mekong Youth Forum* i Bangkok og *Mekong Women's Forum* i Hanoi i 2007 er en del av dette prosjektet.

Beskytte

ILO bistår videre ofre for menneskehandel med psykososial rådgivning og traumebehandling. *'Good Trafficking Prevention Practices'* fra 2007 i Thailand er et 3-årsprogram mot barnearbeid og hjelp til kvinner som returnerer etter å ha vært utsatt for menneskehandel. ILO har også utviklet en guide²⁴ som er myntet på arbeidere, unge jenter fra Myanmar, Laos og Kambodsja som søker arbeid i Thailand.

3.2 Regionale aktører

3.2.1. Europarådet

Europarådet er en internasjonal organisasjon med 47 medlemsstater med 800 millioner innbyggere i og omkring Europa (fem asiatiske land er tatt opp som medlemmer: Armenia, Aserbajdsjan, Georgia, Kypros og Tyrkia). Organisasjonen arbeider hovedsakelig med å fremme demokrati, menneskerettigheter og rettsstatsutvikling i medlemslandene. Europarådet har utarbeidet en egen konvensjon, *Convention on Action against Trafficking in Human Beings* og overvåkingsorganet GRETA.

²⁴ ILO "*Travel Smart - Work Smart Guides*" for Foreign Migrants Seeking Work in Thailand, 2007.

Straffeforfølge

Europarådet har fokus på straffeforfølgelse gjennom å styrke menneskerettighetene, det parlamentariske demokratiet og rettsstaten i medlemslandene. Øst-Europa er det området der Europarådet har størst aktivitet. I 2002 startet Europarådet LARA-prosjektet som har som målsetting å straffeforfølge bakmenn og fremme ofrenes menneskerettigheter i Sør-Øst-Europa i tråd med Rådets egen handlingsplan²⁵ og Palermoprotokollen. Dette tiltaket er et supplement til the UN Convention against Transnational Organized Crime. I tillegg opprettet Europarådet i 2008 en hjemmeside mot organisert kriminalitet der menneskehandel er ett av seks områder²⁶.

Beskytte og forbygge

En målsetting for Europarådets arbeid når det gjelder beskyttelse og forebygging er tiltak overfor sårbare grupper. I 2007 arrangerte Europarådet en internasjonal konferanse om romkvinnens rettigheter. Konferanse var et samarbeid mellom Romani Women's Networks, Det svenske integreringsdepartementet og Gender Equality and the European Union Agency for Fundamental Right²⁷.

Europarådet har også som mål å bevisstgjøre myndigheter, politikere, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet om menneskehandel som et voksende problem og å diskutere løsninger. Som en av få aktører har Europarådet tatt opp temaet organhandel. I 2007 tok rådets Deputy Secretary General opp temaet på FNs 27ende spesialsesjon om barn. Sammen med United Kingdom Home Office arrangerte de et internasjonalt seminar i 2007 om hvordan beskytte ofre og deres rettigheter. Temaet for konferansen var hvordan avdekke menneskehandel slik at ofre ikke blir behandlet som illegale immigranter, prostituerte eller arbeidere uten oppholdstillatelse.

3.2.2. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)

Straffeforfølge

ASEAN er en sørøstasiatisk samarbeidsorganisasjon som arbeider for samarbeid om økonomiske og politiske tema i regionen med 10 medlemsland.

ASEAN har fokus på straffeforfølgning og har opprettet en arbeidsgruppe for dette formål. I samarbeid med AusAID-prosjektet Asia Regional Cooperation to Prevent People Trafficking (ARCPPT), arbeider ASEAN for å styrke straffeforfølgningen av menneskehandel i regionen. ASEAN har også utviklet en guide²⁸ som skal brukes av myndighetene og de har etablert en spesialtrent etterforskningsgruppe, Anti-Trafficking Specialist. Opplæring av etterforskere, påtalemyndighet og dommere er en viktig del av prosjektet. ASEAN har inngått et samarbeid med USA om et pilotprosjekt som skal innhente pålitelige data for å kunne utvikle effektive tiltak mot menneskehandel.

²⁵ The Recommendation n° R(2000)11 of the Committee of Ministers of the Council of Europe on action against trafficking in human beings for the purpose of sexual exploitation.

²⁶ www.coe.int/TRAFFICKING

²⁷ www.coe.int

²⁸ ASEAN Practitioner Guidelines and Curriculum for the ASEAN Anti Trafficking Training for Front Line Law Enforcement Officials, 2006.

3.2.3 Economic Community Of West African States (ECOWAS)

Straffeforfølge

ECOWAS er en økonomisk samarbeidsorganisasjon for de vestafrikanske landene. Organisasjonen ble opprettet i 1975 og hadde opprinnelig som mål å etablere en frihandelssone i Vest-Afrika. Etter hvert har organisasjonen blitt et politisk og økonomisk samarbeidsorgan. Men ECOWAS har også pådratt seg et rykte for hensynsløshet og korrupsjon, plyndring av eiendom, væpning av lokale militsgrupper og gjennomføring av summariske henrettelser. Menneskerettsorganisasjoner har rettet kritikk mot ECOWAS, og både FN og det amerikanske utenriksdepartementet har merket seg dette²⁹.

I likhet med Europarådet og ASEAN har ECOWAS en egen Trafficking In Persons Unit, deklarasjon og handlingsplan mot menneskehandel. Deklarasjonen understreker straffeforfølgning ved økt kontroll med menneskehandel i regionen og den fremhever barn som en sårbar gruppe. UNOCD hjelper ECOWAS med å implementere handlingsplanen og har utarbeidet en manual³⁰.

3.2.4 Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE)

Straffeforfølge

OSSE jobber for å forhindre konflikter i og rundt Europa. FNs sikkerhetspolitikk er utgangspunkt for OSSEs arbeid. OSSE har som målsetting å styrke medlemslandenes arbeid når det gjelder straffeforfølgning av menneskehandel. Organisasjonen har opprettet en egen avdeling som skal styrke innsatsen og koordinere med andre internasjonale aktører på området. Avdelingen støtter utarbeidelse og implementering av lovverk mot menneskehandel. I 2004 ble det utarbeidet en håndbok³¹ som et viktig tiltak innenfor dette arbeidet. Håndboken er et verktøy for hvordan utarbeide og implementere strukturer som straffeforfølger bakmenn og gir støtte til ofre. Som en oppfølging av håndboken kom det i 2007 ut en guide³².

OSSE er opptatt av å danne nettverk og samarbeid regionalt for å lære av erfaringer fra tidligere tiltak. I løpet av de siste to årene har de derfor arrangert konferanser om handel med barn, utfordringer for sentrale myndigheter, menneskehandel i Baltikum, beskyttelse av ofre og nasjonale overvåkings- og rapporteringssystemer

3.3 Nasjonale aktører

Denne rapporten kartlegger internasjonale trender innen menneskehandel. Rapporten trekker derfor i hovedsak frem nasjonale aktørers multi- og bilaterale arbeid.

²⁹ Amnesty International

³⁰ UNODC *Assistance for the Implementation of the ECOWAS Plan of Action against Trafficking in Persons*, 2006.

³¹ OSSE *National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook*, 2004.

³² OSSE *A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region Occasional Papers on Trafficking in Human Beings in the OSCE Region*, 2007.

3.3.1 USA

Straffeforfølge

USA er i hovedsak et mottakerland når det gjelder menneskehandel. Ofre for menneskehandel kommer primært fra Øst-Asia, Mexico, og Mellom-Amerika med hovedvekt på ofre for tvangsarbeid. Det finnes ikke statistikk for hvor mange amerikanske statsborgere som er utsatt for menneskehandel, men det antas at de aller fleste av disse arbeider innen prostitusjon.

USA har en lov fra 2000, *The Trafficking Victims Protection Act of 2000 (TVPA)*, som har som hovedmålsetting å bekjempe menneskehandel ved å straffeforfølge bakmenn og arbeide for nulletter spørsel. Straffeforfølgelse er derfor viktig for USA som et preventivt middel.

USA er også opptatt av at mennesker som har vært utsatt for menneskehandel må behandles som ofre for kriminalitet og ikke som kriminelle.

Trafficking in persons Report, TIP-rapporten

The Office To Monitor and Combat Trafficking in Persons (TIP Office) utgir årlig en rapport, TIP-rapporten. Rapporten for 2008, *Action To End Modern-Day Slavery, 2008 Trafficking in Persons Report*, har data fra 170 land. Rapporten, som er den åttende i rekken, brukes aktivt av USA i sitt talsmannsarbeid for å dokumentere menneskehandel. Den årlige rapporten fokuserer på tiltak som ulike land har gjennomført for å bekjempe menneskehandel, særlig i forhold til påtale, rettssak og straffeforfølgelse av bakmenn. Rapporten vektlegger ikke tiltak som indirekte bidrar til bekjempelse som utdanningsprogram, inntektsgivende aktiviteter og likestillingsprosjekter. I 2008 rapporten fremheves blant annet gutter som en gruppe utsatt for seksuell utnyttelse, kvinner som overgripere, bruk av ny teknologi innen prostitusjon, beskyttelse av barn innen sexturismen, handel med immigranter og gatebarn, traumebehandling og kriminalisering av kunder som kjøper sex. Rapporten har også et eget avsnitt om det arbeidet FN, NATO og OSSE gjør i forhold til overgrep begått av fredsbevarende styrker³³. Se www.osce.org, www.nato.int; www.un.org.

USA bevilget \$16.5 millioner dollar i 2007 til arbeidet mot menneskehandel. De støtter 63 prosjekter i 46 land, seks regionale prosjekter og fire forskningsprosjekter³⁴.

3.3.2. Danida, Dansk internasjonal utviklingsbistand

Forebygge og beskytte

Danmark har ingen handlingsplan mot menneskehandel, men menneskehandel blir nevnt i handlingsplanene om reproduktive rettigheter, flyktninger og HIV/AIDS.

Danidas støtte går i hovedsak til forebyggende tiltak i Øst-Europa og Sørøst-Asia. Støtten gis til nasjonale myndigheter og internasjonale organisasjoner (IOM, La Strada, OSSE og Centre for Prevention of Trafficking in Women) som samarbeider med lokale organisasjoner. Handel med barn er et viktig fokus for støtten.

Danida har støttet et forebyggende program fra 2005 med totalt 29,4 millioner danske kroner i Hviterussland, Ukraina, Bulgaria, Romania, Moldova og Tyrkia. Programmet driver

³³ www.osce.org, www.nato.int, www.un.org

³⁴ Oversikt over forskningsprosjektene finnes på www.state.gov.

informasjonskampanjer, støtter kapasitetsbygning, tilbyr beskyttelse til ofre og bygger regionalt nettverk for erfaringsutveksling³⁵.

Danidas støtte til barn går via Redd Barnas landprogram i Bangladesh som arbeider mot handel med barn, ”Østersørådets Arbejdsgruppen for samarbejde om udsatte børn” som prioriterer barn som har vært utsatt for menneskehandel og prosjektet ECPAT International (”*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*”).

3.2.3 Sida, Svensk internasjonalt utviklingssamarbeid

Beskytte og forebygge

Sida har en menneskehandelstrategi fra 2003 ”*Poverty and Trafficking in Human Beings – A strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development co-operation*”. Den ble evaluert av Kvinnoforum og Kvinna till Kvinna Foundation i 2005. Rapporten, *Against Trafficking in Human Beings. Overview of Sida's work*, er en studie av hvilke aktiviteter og prosjekter som fikk svensk støtte i perioden 1999-2004 med implementering frem til 2007.

Sida bevilget 241 SEK i overnevnte periode. 69 % av prosjektene/programmene var i Øst-Europa og Sentral-Asia og 59 % av midlene ble brukt der. 11 % av prosjektene var globale. Det var ingen bilaterale samarbeid med myndigheter, støtten gikk utelukkende gjennom IOM. De aller fleste tiltakene fokuserte på menneskehandel i forbindelse med prostitusjon. Det var også få koblinger mellom menneskehandel og andre temaer, med unntak av HIV/AIDS. I Asia og Vest-Afrika var fokuset på barn i forhold til seksuell utnyttelse, men også som barnesoldater, plantasjearbeidere og hushjelper. Nesten ingen tiltak hadde flyktninger som målgruppe, og det var svært lite fokus på konfliktsituasjoner, støtte til menneskerettighetsorganisasjoner, tiltak i Latin-Amerika eller til voksne i Asia og Afrika.

Til tross for at Sverige kriminaliserte sexkjøp i 1999 er tiltakene via Sida preget av beskyttelse og forebygging, ikke straffeforfølgning. Bakgrunnen for kriminaliseringen var at prostitusjon er en del av menns vold mot kvinner, og dermed et uønsket fenomen i samfunnet. Loven er tenkt å virke preventivt og holdningsskapende. Effekten av loven er omstridt, og blir tolket forskjellig ut fra hvilket syn man i utgangspunktet har til kriminalisering. I følge evalueringen av Sidas støtte var få tiltak rettet mot kjøperne og etterspørselssiden av menneskehandel. Fokuset var derimot på støtte til og rehabilitering av ofre.

Få tiltak hadde et tydelig perspektiv som fremmet kvinners rettigheter og likestilling. Det ble presisert at det manglet forskning, metodeutvikling og evalueringer og at nesten ingen tiltak støttet utvikling av myndighetenes egne institusjoner.

3.4. Sivilt samfunn/frivillige organisasjoner

De frivillige organisasjonene arbeider primært i forhold til forebygging og beskyttelse nasjonalt og lokalt og er derfor implementerende partnere til nasjonale og regionale myndigheter og FN-organisasjoner. Asiatiske og østeuropeiske organisasjoner er blant de ledende på feltet.

³⁵ www.danatip.org

3.4.1. Den internasjonale organisasjonen for migrasjon (IOM)

Forebygge og beskytte

IOM er en mellomstatlig organisasjon og en hovedaktør innen arbeidet mot menneskehandel. IOM gjennomfører sine prosjekter i samarbeid med myndigheter og frivillige organisasjoner i 122 medlemsland. I tillegg har 18 land observatørstatus og de har kontor i over 100 land. IOM ble etablert i 1951, i Norge i 2002. IOM samarbeider med 40 frivillige organisasjoner, blant annet CARE, Caritas Internationalis, Røde Kors, Flyktninghjelpen, World Council of Churches, Human Rights Watch og Amnesty International.

IOM driver informasjonskampanjer og kapasitetsbygging overfor myndigheter, politi, påtalemyndighet og frivillige organisasjoner.

I 2000 startet IOM the *Counter Trafficking Module Database* som er den største databasen over ofre utsatt for menneskehandel. CTM registrerer IOMs totale arbeid slik at ofrenes egne opplevelser blir registrert. IOM mener dette styrker kunnskapen og forståelsen for de prosesser, trender og konsekvenser menneskehandel forårsaker.

IOM har utgitt mer enn 30 forskningsrapporter om menneskehandel på verdensbasis. *The 2007 Publications Catalogue* inneholder en oversikt over alle IOMs publikasjoner. I tillegg gir *IOM Research Compendium 2005-2007* en oversikt over alle forskningsprosjekter og andre prosjekter/program med forskningskomponenter. Dette utgjør over 100 prosjekter i regi av IOMs lokale eller sentrale kontor i løpet av 2005 og 2006 i tillegg til noen prosjekter som er under utvikling for 2007.

Et stort antall IOM-kontorer tilbyr henvisningsmekanismer og assistanse til ofre for menneskehandel. IOM bistår med direkte hjelp til ofre for menneskehandel som for eksempel et trygt sted å bo og hjemreise. Om lag 1/3 av ofrene er barn og unge og disse trenger ekstra støtte. I Norge driver IOM prosjektet "Frivillig retur og reintegreringsassistanse til ofre for menneskehandel".

3.4.2. Andre frivillige organisasjoner

The Coalition Against Trafficking in Women (CATW)

CATW er et internasjonalt kvinnenettverk som har som mål å fremme kvinners menneskerettigheter, spesielt når det gjelder å bekjempe seksuell utnyttning av kvinner i prostitusjon og sexhandel. Organisasjonen har blant annet et hovedfokus på hvordan bekjempe etterspørselen og er tilhenger av kriminalisering av kundene for å oppnå dette.

The International La Strada Association

Et nettverk av ni menneskerettighetsorganisasjoner i Hviterussland, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Den Tsjekiske republikk, Makedonia, Moldova, Nederland, Polen og Ukraina.

The Bilateral Safety Corridor Coalition, USA/Mexico (BSCC)

En allianse av 40 offentlige og frivillige organisasjoner i Mexico og USA

Human Rights Watch

Organisasjonen har egne websider med tema handel med kvinner, oversikt over enkeltsaker organisasjonen arbeider med og ulike casestudier fra hele verden.

Human Trafficking.org

Human Trafficking.org er en ressurside med fokus på hvordan bekjempe menneskehandel. Siden har en god oversikt over situasjonen i ulike land og ser på forebygging, beskyttelse og reintegrering av ofre for menneskehandel.

The Coalition to Abolish Slavery & Trafficking (CAST)

CAST er en sammenslutning av ulike organisasjoner som arbeider med ofre for slaveri og menneskehandel.

Anti-Slavery International,

Grunnlagt i 1839, verdens eldste internasjonale menneskerettighetsorganisasjon og den eneste organisasjonen i Storbritannia som arbeider utelukkende mot slaveri og relaterte overgrep.

The Global Alliance Against Traffic in Women (GAATW)

En allianse av mer enn 90 frivillige organisasjoner fra hele verden. Hovedkontor i Bangkok.

ROSA

ROSA informerer om bistand og beskyttelsestilbud i hele Norge 24 timer i døgnet for kvinner utsatt for menneskehandel. ROSA ble opprettet 1. januar 2005 i forbindelse med Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005.

4. Erfaringer fra arbeidet mot menneskehandel

4.1. Avgrensninger

Dette kapitlet forsøker å gi et bilde av erfaringer fra det globale arbeidet med å bekjempe menneskehandel. Studier og evalueringer fra en rekke aktører er gjennomgått. Mye mer kunne vært sagt om hvert enkelt av de mange og komplekse temaene denne delen tar for seg. Dette er derfor ikke ment å være en utfyllende beskrivelse, men å gi et overblikk over noen av erfaringene fra de senere års arbeid med å bekjempe menneskehandel. Det overveiende flertallet av tiltak og studier av menneskehandel dreier seg om kvinner og menneskehandel for prostitusjon men andre temaer som tvangsarbeid, illegal organhandel, menn som målgruppe og koblinger til andre sektorer som hiv/aids og krig og konfliktsituasjoner omhandles også.

4.2. Erfaringer generelt

I kjølvannet av Palermoprotokollen har det blitt satt i gang et omfattende arbeid for å bekjempe menneskehandel, og arbeidet de siste åtte årene gir mulighet til å samle erfaringer og lære hvilke tiltak som er effektive. Til tross for protokollens helhetlige strategiske tilnærming til bekjempelse av menneskehandel, har implementeringen av tiltak vist seg å være svært ujevn³⁶. Uklarhet rundt omfanget av menneskehandel, klarhet rundt definisjoner og terminologi, mange givere spredt på små prosjekter og usikkerhet rundt hvilke tiltak som virker og ikke virker, har bidratt til mangel på systematisk og konsistent implementering. Tiltak har blitt igangsatt på bakgrunn av givere og organisasjoners prioriteringer uten å bygge på tilstrekkelig kunnskap om de reelle behovene. Enkelte intervensjoner har også virket mot sin hensikt, eller de viser seg ikke å få tilsiktet effekt når de forsøkes oppskalert og implementert andre steder.

Det er et sterkt behov for mer kunnskap om omfang og om mekanismene for de ulike formene for menneskehandel. Forskning på feltet er fortsatt i en tidlig fase, og det er foreløpig gjennomført få systematiske evalueringer av effekten av tiltakene. De senere årene har fokuset endret seg noe fra statiske beskrivelser av de ulike stadiene i prosessen til å evaluere metoder for å bekjempe menneskehandel og å se på hvilke tiltak som er effektive. Dermed begynner vi å få noe kunnskap om effekten av igangsatte tiltak.

4.3. Forebygging

”Academics and policymakers must move beyond ‘poverty’ and ‘lack of education’ to recognize the subtleties of the challenges and frustrations confronting people living in the less developed parts of our rapidly developing world”³⁷

Relativt lite har blitt gjort når det gjelder evaluering av forebyggende tiltak. Usikkerhet rundt hvilke tiltak som har effekt, har derfor bidratt til en vegring mot større satsninger. Siden det også mangler statistikk og fortsatt knytter seg usikkerhet til hvordan og hvor ofrene blir trafikkert, har man få holdepunkter for å utvikle gode tiltak.

³⁶ United nations office on Drugs and Crime (UNODC) (2008) – An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

³⁷ L. Rende tailor, Dangerous trade-offs, Current Anthropology vol 46, No 3 (2005) in UNODC (2008) An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

Viktigheten av kontekst

Fattigdom blir ofte sett på som en grunn til at mennesker blir ofre for menneskehandel. Nyere studier viser at fattigdom heller må sees på som en del av en mye mer sammensatt bakgrunn, og ikke noe som alene kan forklare variasjoner i sannsynlighet for å bli utsatt for menneskehandel³⁸. De aller fleste fattige blir ikke ofre for menneskehandel, og ofte er det ikke de aller fattigste som er mest sårbare. Forskning viser at et sterkt ønske om større inntekter gjør enkelte mer sårbare enn fattigdom i seg selv. Et plutselig inntektsfall eller en akutt økonomisk krise ser ut til å øke sårbarheten. IOM har gått i spissen for et forsøk på å få fram mer kunnskap om hva som kjennetegner ofre for menneskehandel. Det viser seg for eksempel i Sørøst-Europa at uforholdsmessig mange ofre for menneskehandel har opplevd overgrep i hjemmet eller bodd på institusjon. En studie i Nord-Thailand fant at i familier med tre døtre var nest eldste datter mer disponert for å bli rekruttert inn i sexindustrien enn sine søstre. Årsakene er sammensatte, komplekse og individuelle, og de varierer med tid og sted. Det er derfor avgjørende å analysere de sosiale og kulturelle forhold som fører til at enkelte blir ofre for menneskehandel og andre ikke, slik at man kan sette inn effektive tiltak som når de mest sårbare³⁹.

Informasjonskampanjer

Den vanligste strategien for å forebygge menneskehandel er informasjonskampanjer rettet mot unge mennesker eller foreldre, med informasjon om farene ved å reise bort for å finne arbeid. Kampanjene er gjerne rettet mot unge kvinner med risiko for å bli rekruttert inn i sexindustrien. Tiltakene er ofte dyre og innebærer produksjon og distribusjon av filmer, plakater, brosjyrer og annet informasjonsmateriell. Det tas for gitt at særlig kvinner mangler informasjon om farene ved å migrere eller risikoen de løper ved å akseptere uformelle tilbud om arbeid på fremmede steder. Det forventes at mottakerne av informasjonen vil la være å reise eller ta forholdsregler for å unngå å bli offer for menneskehandel. Mange slike informasjonstiltak har blitt igangsatt uten tilstrekkelig informasjon om hvorfor og hvordan folk tar avgjørelser om å migrere. Det undersøkes ikke om folk virkelig er underinformerte, eller om de velger å utsette seg for risiko på grunn sin livssituasjon og mangel på alternativer. Det viser seg videre at informasjonsmateriell som vektlegger farene ved å reise ut, har blitt sett på som upålitelig antimigrasjonspropaganda. Enkelte forskere anbefaler å gi unge mennesker råd og informasjon om hvordan de bør planlegge migrasjonen heller enn å forsøke å stoppe dem fra å reise.

Informasjonskampanjer har ofte advart unge jenter mot fremmede menn. Forskning har imidlertid vist at dette bildet av menneskehandlerne ofte ikke er gyldig eller forteller hele sannheten. I Sørøst-Europa har menneskehandlerne ofte blitt portrettert som mannlige kriminelle, mens studier viser at det ikke er uvanlig å bli rekruttert av kvinner eller av slektninger. Kampanjene må derfor ha en annen innretning. De må for eksempel informere om at man må være på vakt for slektningers tilbud om reise til utlandet uten å skade familieforholdene.

Det er relativt få evalueringer og studier av slike kampanjer som ser på virkningene av tiltakene. Utallige kampanjer har blitt kopiert fra et land til et annet uten å tilpasse dem til en annen virkelighet. Lite har blitt gjort for å fremskaffe systematisk læring og derigjennom øke

³⁸ UNODC (2008) – An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

³⁹ Tyldum m.fl. (2005) – Taking Stock, A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FAFO

effekten av tiltakene. I følge en Fafostudie fra 2007⁴⁰ har slike informasjonskampanjer i beste fall svært begrensede resultater.

Inntektsgenererende tiltak

Andre tiltak har fokusert på utdanning, inntektsgenererende aktiviteter som mikrokreditt, karriererådgivning og det å skape arbeidsplasser. Dette har vist seg utilstrekkelig når det gjelder å fange opp de som er mest utsatt for menneskehandel. Utdanning har ofte stort frafall, og til tross for bedre arbeidsmuligheter er inntjeningen ofte så lav at dette likevel ikke har en forebyggende effekt. Uten nøyaktig informasjon om hva som kjennetegner personer som blir ofre for menneskehandel og uten å forstå de sosiokulturelle årsakene til deres sårbarhet, er det lite sannsynlig at slike tiltak vil ha noen direkte effekt på de mest utsatte gruppene⁴¹.

Liten overføringsverdi

Overføringsverdien av vellykkede tiltak er ofte liten nettopp på grunn av at behovene er svært avhengig av konteksten.

4.3.1. Tiltak for å begrense etterspørsel

“It is indisputable that a prostitution market without male consumers would go broke”⁴²

Kriminaliseringsdebatten

Forebygging av menneskehandel for prostitusjon ved å begrense etterspørselen skaper store diskusjoner. Aktører som FNs spesialrapportør på menneskehandel og spesialrapportøren på vold mot kvinner står mot hverandre i debatten om kriminalisering. UNODC etterlyser mer forskning på effekten av verken legalisering eller kriminalisering av prostitusjon og bekjempelse av menneskehandel. Andre organisasjoner som Coalition Against Trafficking in Women (CATW) argumenterer for at målrettet innsats for å redusere etterspørselen har god effekt. De viser til Sveriges rapportør på menneskehandel som melder om at svensk kriminalisering av kjøp av seksuelle tjenester har ført til betydelig nedgang i ofre for menneskehandel fra Øst-Europa.

Andre tiltak for å begrense etterspørsel

Det finnes ulike tilnærminger til å begrense etterspørselen etter seksuelle tjenester. I en skjematisk oversikt over ”best practices”⁴³ viser CATW til blant andre følgende tiltak:

- Nasjonal og lokal lovgivning
Eksempel: Sverige har innført lovgivning som definerer prostitusjon som en form for vold mot kvinner og som kriminaliserer kjøp av seksuelle tjenester.
- Innsats fra politi og andre samfunnsaktører
Eksempel: Harare, Zimbabwe, politi oppsøker bilister som jakter på gateprostituerte.
- Shaming men – offentliggjøre film eller bilder av mannlige kjøpere

⁴⁰ Brunovskis m.fl. (2007) Leaving the Past Behind? When victims of trafficking decline assistance, FAFO

⁴¹ Tyldum m.fl. (2005) – Taking Stock, A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FAFO

⁴² Coalition Against Trafficking in Women (CATW) (2006) Primer on the Male Demand for Prostitution

⁴³ CATW (2006) Good Practices for Targetting the Demand for Prostitution and Trafficking compiled by Barbara C. Kryszko and Janice G. Raymond

Eksempel: Canada: Politiet filmer menn som plukker opp prostituerte og legger filmene ut på internett.

- Lovgivning og straffeforfølgelse av sex-turister

Eksempel: Canada, Finland, Sverige, USA: Lovgivning som muliggjør straffeforfølgelse av egne borgere som begår overgrep mot mindreårige i utlandet.

- Forby seksuell utnyttelse blant ansatte og militært personell

Eksempel: United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO): Etske retningslinjer som forbyr FNs fredsbevarende styrker kjøp av seksuelle Tjenester

- Utfordre og endre menns holdninger

Eksempel: Filippinene: Lokalbaserede prosjekter som utfordrer unge menns holdninger til prostitusjon og menneskehandel.

4.4. Beskyttelse og reetablering

Det er et sterkt behov for mer kunnskap om de utfordringer ofre for menneskehandel står overfor. Det er også foreløpig lite kunnskap om de langsiktige virkninger av de tiltak som finnes. Det man vet er at ofre for menneskehandel har store og varierte behov for assistanse; de som er kidnappet og solgt, de som har blitt lurt, de som har visst at de kom til å arbeide i sexindustrien, men ikke om de elendige forholdene og de som bevisst godtar en høy grad av utnyttelse fordi de ikke har andre alternativer. Alle har ulike behov både når det gjelder forebygging og beskyttelse⁴⁴.

Benytter seg ikke av hjelpetiltak

Studier viser at mange ikke benytter seg av de hjelpetiltak som finnes⁴⁵. Grunnene er mange og individuelle. Situasjonen er ofte svært kaotisk når ofre for menneskehandel for første gang kommer i kontakt med hjelpeapparatet. Ofte tror kvinnene at de er på vei til å bli handlet videre til et annet sted. Det er essensielt å bygge opp tillit og å gi god, realistisk informasjon om hva som tilbys og hvilke rettigheter kvinnene har. Dette har ofte manglet. Språkbarrierer i tillegg til sjokk og traumer, gjør at mange av kvinnene ikke greier å oppfatte den informasjonen de får. Skriftlig materiale på offerets morsmål vil kunne gi et bedre første møte med hjelpeapparatet, men kan naturligvis ikke erstatte menneskelig kontakt og tillit til hjelpeapparatet. Videre anbefales det å komme raskt i gang med hjelp til praktiske ting som hygiene, papirarbeid, legebisøker og lignende, slik at kvinnene får en opplevelse av konkret hjelp og ikke bare løfter og fine ord.

Vegring mot å søke hjelp kan være økonomisk motivert eller skyldes frykt for stigma relatert til prostitusjon og seksuelt overførbare sykdommer. Ofte vet ofrene ikke om at hjelpetiltak finnes eller de definerer seg ikke selv som offer for menneskehandel og tror dermed ikke det finnes noe tilbud for dem. Mange er redde for ikke å få beholde sin anonymitet, de redde for å måtte vitne i rettssaker eller bli brukt i informasjonskampanjer. Krisesentre for tidlige ofre for menneskehandel har ofte svært strenge regler og rutiner, og mange føler at én form for kontroll og fangenskap erstattes med en annen. Mange har heller ikke mulighet til å oppholde seg på krisesentre fordi de må være hjemme hos sine familier. Organisasjoner som driver krisesentre bør forsøke å støtte hele familien og åpne for at barn kan være med til senteret.

⁴⁴ Tyldum m.fl. (2005) – Taking Stock, A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FAFO

⁴⁵ Brunovskis m.fl. (2007) Leaving the Past Behind? When victims of trafficking decline assistance, FAFO

4.4.1. Tilbakevending og reetablering

Mange ganger har tilbakevending skjedd uten tilstrekkelig risikoanalyse. Situasjonen som fikk den enkelte til å reise i første omgang er ofte ikke endret når de kommer tilbake. For mange er situasjonen enda verre. Dette gjør dem sårbare ved retur. Mange ofre for menneskehandel ender opp med å bli utsatt for menneskehandel på nytt, eller de velger å gå tilbake til prostitusjon. Noen blir selv involvert i rekruttering av andre jenter. Dette kan være en måte å slippe unna gjeld til bakmenn eller en måte å komme seg ut av prostitusjon selv.

Familiegjenforening ikke alltid et gode

Det har vært vanlig å tenke at ofre skal returneres til familien. Dette har vist seg å kunne føre til at ofrene utsettes for ytterligere skade. Overgrep i familien kan være blant grunnene til at personen ønsket å reise hjemmefra, eller det kan ha vært familiemedlemmer som var med på å føre dem inn i menneskehandel. En studie fra Vest-Afrika viste at barn utsatt for menneskehandel som ble sendt tilbake til landsbyen, forsvant igjen i løpet av få dager. Man må være varsom med å gå ut fra at familiegjenforening er et gode.

Stigma og skepsis til hjelpetiltak

Ofrenes familier kan være svært skeptiske til hjelpetiltak fordi de frykter at lokalsamfunnet vil få vite at en datter eller kone har vært utsatt for menneskehandel. Tiltak viser seg å virke mindre stigmatiserende og dermed nå flere hvis de integreres i andre sosiale tjenester for befolkningen generelt. Lavterskeltilbud som innebærer hjelp i lokalsamfunnet er et godt tilbud for de mange som ikke har mulighet til å reise fra familie og barn eller som er avhengig av å ha en inntekt mens de mottar assistanse.

Behov for erfaringsutveksling

Fafos studie fra 2007⁴⁶ peker på at samarbeid og erfaringsutveksling mellom aktører stor mangelvare. Givere støtter ofte aktiviteter direkte rettet mot målgruppen, men ikke kompetanseheving blant ansatte. Stor effektivisering kunne vært oppnådd gjennom kompetanseheving, utveksling av erfaringer og gjensidig læring mellom ulike aktører på området.

4.5. Straffeforfølgelse

De siste åtte årene har gitt stor framgang når det gjelder kunnskap om og teknikker for å oppdage menneskehandel, identifisere og ivareta ofre og metoder for etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandlere. Mye gjenstår likevel, og menneskehandel er fremdeles en svært lukrativ aktivitet som mange slipper ustraffet fra. Uklarhet når det gjelder forskjellen på menneskehandel, menneskesmugling og annen migrasjonsrelatert kriminell virksomhet vanskeliggjør arbeidet. Opplæring på dette området har vist seg ikke å ta hensyn til kompleksiteten i dette. Ofte har kun enkelte instanser fått opplæring, noe som ikke er nok. Hele maskineriet med politi og rettsvesen og andre aktører må ha en god forståelse av mekanismene. Ofres uvilje mot å snakke med politi eller myndigheter om sine erfaringer, skaper også vansker i forbindelse med etterforskning og straffeforfølgelse⁴⁷.

⁴⁶ Brunovskis m.fl. (2007), Leaving the Past Behind? When victims of trafficking decline assistance. FAFO

⁴⁷ UNODC (2006) Toolkit to combat trafficking in Persons

4.5.1. Etterforskning basert på identifisering av ofre

Studier viser at rask identifisering av ofre og ivaretagelse av ofrenes menneskerettigheter er viktig i forbindelse med straffeforfølgelse av menneskehandlere. Identifisering av ofre for menneskehandel har imidlertid vist seg å være vanskelig. Det kan være en utfordring å skille ofre for menneskehandel fra folk som er i en liknende situasjon. I enkelte land har grensepoliti og immigrasjonsmyndigheter utviklet kriterier for å identifisere menneskehandelofre. Disse har ofte vist seg å være overforenklete og stereotypiske og har i visse tilfeller resultert i diskriminering av større grupper av mennesker.

Spørsmålet om hvem som har myndighet til å identifisere ofre er sentralt. I mange land må ofre for menneskehandel registreres hos politiet for å få rett til beskyttelse og assistanse. De som ikke ønsker å gå til politiet, blir dermed ikke identifisert og får ikke den hjelpen de har behov for. Norge kan vise til gode erfaringer med ordninger der frivillige organisasjoner selv kan identifisere ofre og tilby lavterskeltilbud for mennesker som er utsatt for menneskehandel.

Mange ofre ønsker selv ikke å bli identifisert som ofre for menneskehandel. Grunnene til dette er mange. De er redd for bakmenn, frykter utsendelse fra landet før de har tjent nok penger, eller de stoler ikke på hjelpeapparatet, politi og rettsvesen. Mange er redd for stigmatisering ved retur til hjemstedet.

Refleksjonsperiode

Det er en økende erkjennelse av at kvinner som har blitt utsatt for menneskehandel bør få tid til å områ seg for blant annet å finne ut om de ønsker å vitne mot sine bakmenn i en eventuell retts sak. Mange stater, deriblant Norge, har innført en slik "refleksjonsperiode" hvor antatte ofre for menneskehandel får midlertidig oppholdstillatelse. I løpet av denne perioden skal de kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, få forutsigbarhet og trygghet i forhold til helsehjelp og sosialtiltak og finne ut om de vil anmelde og vitne mot bakmenn. Lengden på refleksjonsperiodene varierer fra dager til inntil seks måneder som i Norge. I følge Europarådets konvensjon⁴⁸ skal refleksjonsperioden være minimum 30 dager (se punkt 1.2.1).

For at ofre skal være villig til å vitne i retten er det svært viktig at de stoler på politiet og rettssystemet. Ivaretagelse av vitners sikkerhet er essensielt, men det er sjelden erstatning for tapt arbeidsfortjeneste, fysiske skader eller andre former for kompensasjon. Ofte må ofrene mot sin vilje forlate landet før saken kommer opp for rettssystemet, eller ofre som ønsker å reise ut av landet må bli uforholdsmessig lenge for å vente på å få sin sak opp for retten. Konsekvensene for ofre som har vitnet mot bakmenn har ikke blitt fulgt opp systematisk. Vitnene bør for eksempel få kontinuerlig informasjon om sakens utvikling og om hvorvidt bakmennene sitter i fengsel eller ikke⁴⁹.

4.5.2. Proaktiv etterforskning – å følge pengestrømmene

*"Follow the money and you will find the trafficker"*⁵⁰

Det er ikke bestandig mulig å få ofre til å vitne i saker mot menneskehandlere, eller det kan være ønskelig å etterforske mistanker om menneskehandel uavhengig av politianmeldelser.

⁴⁸ The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005)

⁴⁹ UNODC (2008) – An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

⁵⁰ UNODC (2006) Toolkit to combat trafficking in Persons

Erfaring viser at en proaktiv tilnærming er en effektiv måte å bekjempe menneskehandel på. Menneskehandel dreier seg om å tjene penger ved å selge et produkt, og produktet må markedsføres overfor potensielle kjøpere.

Økonomisk etterforskning er helt sentralt dersom en skal lykkes i etterforskning av menneskehandel. Etterforskningen søker å følge pengestrømmene både i forkant og etterkant av arrestasjoner. Bruken av denne type etterforskning må veies opp mot risikoen for å avsløre operasjonen.

Selv om menneskehandlere blir arrestert og dømt, vil enkelte fortsatt kunne benytte seg av formuene de har tjent på virksomheten. Det er derfor nødvendig å sikre at verdier blir konfiskert. Det er viktig å sørge for å sikre at nasjonal stater har gode muligheter til å identifisere, fryse og konfiskere ulovlig ervervede penger og eiendom. Spesifikke internasjonale mekanismer for samarbeid er også nødvendig for å kunne tillate frysing og konfiskering av verdier i fremmede land.

Reflex-prosjektet i England har utviklet en omfattende modell for å takle organisert immigrasjonskriminalitet på tvers av departementer, politi og andre impliserte organer. De involverte forsøker å identifisere og beslaglegge verdier, forstyrre pengestrømmene og å gjøre det ulønnsomt for de kriminelle nettverkene å operere. Reflex UK samarbeider med andre land, deriblant flere land i Øst-Europa.

4.6 Tema som det norske menneskehandelsarbeidet i ikke dekker

Innledningsvis i denne rapporten vises det til to andre rapporter på menneskehandel. I rapporten "Stopp menneskehandelen! Dokumentstudie av Utenriksdepartementets menneskehandelsportefølje 2003-2009" pekes blant annet på områder som dagens UD portefølje i liten grad dekker:

- Geografi, få tiltak på **det amerikanske kontinentet**
- Få tiltak mot **etterspørselsiden**. Forebyggende tiltak fokuserer i stor grad på potensielle ofre, og det er lite fokus på hvem som etterspør og kjøper tjenester fra menneskehandelsofre.
- Ingen tiltak mot ulovlig **organhandel** og lite fokus på **tvangsarbeid**
- Porteføljen fokuserer på prostitusjon, særlig i forhold til kvinner og barn. **Få tiltak har menn som målgruppe**
- Manglende referanse til **hiv/aids** til tross for det store fokuset på prostitusjon –
- ingen prosjekter er knyttet til **humanitær bistand** som ved naturkatastrofer eller akutte kriser som erfaringsmessig gjør store grupper sårbare for menneskehandel, ingen fokuserer på flyktninger som en sårbar gruppe

Under følger en oversikt over hva litteraturen sier om disse områdene:

4.6.1 Kjønnssdimensjonen: Menn som målgruppe

*”women are trafficked, men are smuggled”*⁵¹

Målgruppen for tiltak mot menneskehandel er ofte kvinner og barn. Mye av innsatsen er rettet inn mot bekjempelse av menneskehandel for prostitusjon, hvor kvinner og barn er sterkt overrepresentert. Det har vært en vanlig oppfatning at kvinner blir ofre for menneskehandel, mens menn er ofre for menneskesmugling. Det finnes imidlertid mannlige ofre for menneskehandel for seksuell utnyttelse⁵² og det er et betydelig antall menn som utsettes for tvangsarbeid og organhandel. På grunn av fokuset på kvinner som ofre, finnes det derfor sjeldent tilbud til mannlige ofre for menneskehandel. IOM oppfordrer sterkt til økt bevissthet rundt kjønn ved implementering av alle tiltak⁵³.

I følge en IOM-studie av mannlige ukrainske og hviterussiske tvangsarbeidere i Russland⁵⁴ hadde mange trodd at de undertegnet lovlige kontrakter med legitime arbeidsgivere. Det viste seg imidlertid at de hadde blitt lurt og endte opp under slaveliknende forhold. Mange av disse mennene hadde ikke noe tilbud om hjelp eller assistanse. Når tilbud finnes, viser det seg at mange ikke benytter seg av det. Studier tyder på at menn i større grad enn kvinner har en tendens til ikke å se på seg selv som ofre for menneskehandel eller menneskerettighetsbrudd, men i stedet som uheldige. Ofte føler de at deres egen deltakelse i rekrutteringsprosessen diskvalifiserer dem som ofre for menneskehandel. Mange ønsker heller ikke betegnelsen ”offer”, som står i kontrast til mannlige idealer og det å lykkes i forsørgerrollen. IOM-studien synliggjør behovet for å analysere kjønnssdimensjonen i arbeidet med å bekjempe menneskehandel, og for å tilrettelegge tilbud for spesifikke målgrupper slik at de vil ønske å benytte seg av tjenestene.

4.6.2. Tvangsarbeid

Tvangsarbeid forekommer over hele verden og tar ofte form av slaveliknende situasjoner i private hjem eller i bygg- og anleggsnæringen, hotell- og restaurantbransjen og innenfor andre tjenesteytende næringer. I følge ILO er det svært mangelfull forskning på feltet. Det er blant annet lite kunnskap om tvangsarbeid i Europa, og det bør forskes mer på arbeidsgivere og mellommennenes rolle. Svært få studier har sett på effekter av tiltak mot tvangsarbeid.

Tvangsarbeid vs. arbeidsmigrasjon

En ekstra utfordring i arbeidet mot tvangsarbeid er at det kan være vanskelig å skille fra arbeidsmigrasjon. Både for arbeidsmigranter og for folk som blir ofre for tvangsarbeid er fattigdom en viktig underliggende faktor. For sistnevnte gruppe spiller også faktorer som kjønn og etnisitet en rolle. For at flere skal klare å bryte ut av slaveliknende forhold må de vite at de ikke risikerer å bli kriminalisert og kan stole på at de får assistanse. Forebyggende tiltak må adressere de utfordringene potensielle arbeidsmigranter står overfor, slik som mangel på informasjon, kunnskap, kontakter og nettverk samt økonomi knyttet til å skaffe arbeid i utlandet.

⁵¹ ILO (2008) – Forced Labour and trafficking in Europe: How people are trapped in, live through and come out

⁵² US Department of State (2008), Trafficking in Persons Report

⁵³ IOM Recommendations on how to better address the issue of trafficking in men i The Global Eye on Human Trafficking 1. Des. 07

⁵⁴ IOM Trafficking of Men, A trend less Considered i The Global Eye on Human Trafficking 1. Des. 07

4.6.3. Organhandel

Illegal organhandel er et sterkt voksende problem. Handelen går fra fattige land til rike land og fra fattige mennesker til rike mennesker. Handelen har lav risiko og svært høy profitt. Europarådet, FN-systemet og mange enkeltland forbyr virksomheten, og internasjonale faglige medisinske sammenslutninger har i sine etiske regler et eksplisitt forbud mot at medlemmer kan delta i organhandel⁵⁵. Mange land har imidlertid utilstrekkelig lovgivning på området, noe som skaper muligheter for illegal organhandel i et marked hvor etterspørselen er i sterk vekst⁵⁶.

Enkelte land som Brasil, India, Moldova og Sør-Afrika har tatt skritt i riktig retning ved å kriminalisere organhandel. WHO⁵⁷ anbefaler som forebyggende arbeid å sørge for tilstrekkelig tilgang til lovlige organer, samt beskyttelse av de som er ekstra sårbare for illegal organhandel.

Manglende kunnskap og tiltak

Identifisering av saker og straffeforfølgelse vanskeliggjøres av problemer med å skille frivillige donorer fra ofre for organhandel. Sikre data om organhandel er vanskelig å få tak i, og forsøk på forskning på feltet er vanskeliggjort av dette. Informasjon om denne formen for menneskehandel er ellers ikke lett tilgjengelig, og det synes ikke å være mange aktører som arbeider systematisk med denne problematikken i noen større skala. Den informasjonen som finnes er til dels gammel og etterlyser bedre data og mer forskning på området.

4.6.4. Latin-Amerika

Lite arbeid mot menneskehandel

Arbeid mot menneskehandel har for en stor del vært sentrert mot Sørøst-Europa, Afrika og Asia. Til tross for stor utbredelse og et økende fokus på menneskehandel i Latin-Amerika de senere årene, forekommer det lite systematisk arbeid her. De få aktørene som finnes etterlyser mer kunnskap gjennom forskning i tillegg til økt finansiering av tiltak.

Brasil, som er et av landene som er hardest rammet av menneskehandel, ligger lengst framme også når det gjelder tiltak. De senere årene har også andre land begynt å ta tematikken på alvor. Mange har signert og ratifisert Palermoprotokollen og andre instrumenter, og enkelte land har en nasjonal politikk og nasjonale planer for å bekjempe menneskehandel. Flere land har også kriminalisert menneskehandel i egen lovgivning. Enkelte europeiske land, spesielt mottakerland av kvinner i prostitusjon, har gitt noe assistanse til bekjemping av menneskehandel i Latin-Amerika. I tillegg til lokale frivillige organisasjoner støtter FN-organisasjoner, den Inter-Amerikanske Utviklingsbank og Organization of American States (OAS) tiltak mot menneskehandel. Det er imidlertid stort behov for ytterligere fokus på problematikken rundt menneskehandel på dette kontinentet.

⁵⁵ Tidsskrift for den Norske legeforening nr. 1, 2008

⁵⁶ The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2008)

The Vienna Forum report: a way forward to combat human trafficking

⁵⁷ WHO (2004) Organ trafficking and transplantation pose new challenges, www.who.org

4.6.5. Hiv og aids

Hiv og aids utgjør en stor risiko for mennesker som er ofre for menneskehandel for seksuell utnyttelse, en gruppe som i sterk grad er utsatt for smitte av seksuelt overførbare sykdommer og hiv og aids. Likevel har det vært svært lite fokus på hiv og aids i forbindelse med menneskehandel⁵⁸. UNODC etterlyser spesielle hiv og aidstiltak rettet mot mennesker som er sårbare for menneskehandel og tjenester til ofre for menneskehandel. Frivillige organisasjoner som arbeider med tiltak for ofre for menneskehandel bør inneha kompetanse om hiv og aids, men har det oftest ikke.

Når det gjelder hiv og aids relatert til menneskehandel har en ny sårbar gruppe blitt identifisert. Man har sett en økende tendens til at barn som har blitt foreldreløse på grunn av aids, blir ofre for menneskehandel⁵⁹. Tiltak må settes inn for å beskytte disse barna, som fra før er svært sårbare.

4.6.6. Krig og konfliktsituasjoner

Økt sårbarhet for menneskehandel

Krig og væpnet konflikt, sosial og politisk ustabilitet, dårlig styreset, miljøproblemer og katastrofer er faktorer som fører til drastisk økning av sårbarhet for menneskehandel. Spesielt utsatt er barn og ungdom som er separert fra sine familier. Svært unge gutter blir ofre for menneskehandel og tvinges til å tjene som barnesoldater. Opprørsgrupper rekrutterer også barn for seksuell utnyttelse eller til slaveliknende arbeidsforhold. For jenter følger fysiske og psykiske skader, seksuelt overførbare sykdommer og hiv og aids i kjølvannet av menneskehandelen. Internt fordrevne er en annen gruppe som er svært sårbar for menneskehandel. Ekstra tiltak må på plass for å sørge for at en trygg havn ikke blir rekrutteringsbase for menneskehandlere.

Få tiltak mot menneskehandel i krig og konflikt

Det er svært få tiltak som fokuserer på menneskehandel i forbindelse med krig og konfliktsituasjoner. Det er gjort lite forskning, og erfaringer er vanskelig å finne. I følge et UN.GIFT høynivå ekspertmøte i Elfenbenskysten høsten 2007 har nasjonal og internasjonal respons når det gjelder menneskehandel i krig og konfliktsituasjoner langt fra gitt tilstrekkelig effekt. Bedre koordinering og mer effektiv implementering av policy og instrumenter etterlyses. Spesielt fokus på unge jenters sårbare situasjon og mangel på tilbud om hjelp og rehabilitering til denne gruppen anbefales sterkt. Det understrekes at det haster med å sette i gang tiltak ettersom menneskehandelen brer om seg og stadig flere land blir involvert.

⁵⁸ www.unodc.org

⁵⁹ Preventing and Combating the Illicit Recruitment and Use of Child Soldiers in West and Central Africa High-Level Expert Meeting, Abidjan, Côte d'Ivoire, 26 - 28 November 2007 (report 2008)

5. Konklusjon

Denne rapporten har forsøkt å oppsummere internasjonale trender, aktører og erfaringer fra arbeidet med menneskehandel så langt. En av de viktigste utfordringene i dette arbeidet er kompleksiteten og behovet for en helhetlig tilnærming. Denne rapporten har pekt på en rekke utfordringer:

- Det er essensielt å analysere de sosiale og kulturelle forhold som fører til at enkelte blir ofre for menneskehandel og andre ikke. Verken forebyggende tiltak eller tiltak i reetableringsfasen tar tilstrekkelig hensyn til individuelle forhold
- Ulike tilnærminger for å begrense etterspørselen bør utforskes nærmere
- Økt samarbeid og erfaringsutveksling mellom organisasjoner og land er viktig
- Straffeløst etterforskning: Ofrenes menneskerettigheter må ivaretas og proaktiv økonomisk etterforskning for å følge pengestrømmene er viktig
- Kjønnssdimensjonen er viktig: Menn er også ofre for menneskehandel
- Tvangsarbeid og ulovlig organhandel har ikke blitt tilstrekkelig prioritert
- Det latinamerikanske kontinentet har ikke blitt tilstrekkelig prioritert
- Menneskehandel bør kobles til andre sektorer som hiv/aids og krig- og konfliktsituasjoner

At menneskehandel er organisert kriminalitet, og overlapper med frivillig (lovlig og ulovlig) migrasjon og menneskesmugling gjør arbeidet særlig vanskelig. Videre er det en utfordring at personer utsatt for menneskehandel ikke alltid selv oppfatter seg som et offer og ikke har tillit til eller ønsker kontakt med politi, rettsvesenet og hjelpeapparatet. Det er en særlig utfordring at sentrale aktører har ulik oppfatning av begreper og definisjoner. Dette gir blant annet varierende og usammenliknbar statistikk og det er behov for økt samarbeid og enhetlige operasjonaliseringer av definisjoner. Det er derfor fortsatt stort behov for mer kunnskap, forskning og evalueringer av menneskehandel.

Litteraturliste

ASEAN (2006) Practitioner Guidelines and Curriculum for the ASEAN Anti Trafficking Training for Front Line Law Enforcement Officials

Brunovskis m.fl. (2007) Leaving the Past Behind? When victims of trafficking decline assistance, FAFO

Coalition Against Trafficking in Women (CATW) (2006) Good Practices for Targetting the Demand for Prostitution and Trafficking compiled by Barbara C. Kryszko and Janice G. Raymond

Coalition Against Trafficking in Women (CATW) (2006) Primer on the Male Demand for Prostitution

Global Alliance Against Traffic in Women (2007) Collateral Damage – The Impact of Anti-Trafficking measures on human Rights around the World

ILO (2008) – Forced Labour and trafficking in Europe: How people are trapped in, live through and come out

ILO (2007) "Travel Smart - Work Smart Guides" for Foreign Migrants Seeking Work in Thailand

ILO (2005) A Global Alliance against Forced Labour

ILO (2005) Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits

IOM Trafficking of Men, A trend less Considered in The Global Eye on Human Trafficking 1. Des. 07

IOM Recommendations on how to better address the issue of trafficking in men i The Global Eye on Human Trafficking 1. Des. 07

IOM (2005) Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey

L. Rende Tailor, Dangerous trade-offs, Current Anthropology vol 46, No 3 (2005) in UNODC (2008) An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

OSSE (2007) A Summary of Challenges Facing Legal Responses to Human Trafficking for Labour Exploitation in the OSCE Region Occasional Papers on Trafficking in Human Beings in the OSCE Region,

OSSE (2004) National Referral Mechanisms - Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook

Sida (2005) Against Trafficking in Human Beings. Overview of Sida's work

Sida (2003) Poverty and Trafficking in Human Beings – A strategy for combating trafficking in human beings through Swedish international development co-operation

Tyldum m.fl. (2005) – Taking Stock, A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation, FAFO

The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings (2005)

Tidsskrift for Den Norske Legeforening nr. 1, 2008

United Nations Children's Fund (UNICEF) (2005) Combating Child Trafficking: Handbook for parliamentarian

United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) (2002) Trafficking in Persons: A Gender Rights Perspective: Briefing Kit, The Vienna Forum report: a way forward to combat human trafficking

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2008)

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) - Preventing and Combating the Illicit Recruitment and Use of Child Soldiers in West and Central Africa High-Level Expert Meeting, Abidjan, Côte d'Ivoire, 26 - 28 November 2007 (report 2008)

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2008) Human Trafficking: An Overview

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2007) Report on Challenges to the Implementation of the National Plan of Action against Trafficking in Persons

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2007) Report on Trafficking in children for their use in armed Conflict

The United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking (UN.GIFT) (2007) Report on Vulnerabilities of Conflict and post-conflict countries

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2006) Combating Human Trafficking: Overview of UNHCR Anti-Trafficking Activities in Europe

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2008) – An Introduction to Human Trafficking: Vulnerability, Impact and Action

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2007) Trafficking in Persons Report

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006) - Toolkit to combat trafficking in Persons

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006) Trafficking in Persons: Global Patterns

The United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2006) Assistance for the Implementation of the ECOWAS Plan of Action against Trafficking in Persons

United State Government Accountability Office, GAO, (2006) Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Embrace U.S. Anti-trafficking Efforts Abroad

US Department of State (2008) Trafficking in Persons Report

US Department of State (2007) Trafficking in Persons Report

WHO (2004) Organ trafficking and transplantation pose new challenges

www.unodc.org

Vedlegg

Tabell 1: Beskrivelse av ofre for menneskehandel fra fire databaser⁶⁰

	USA	ILO ⁶¹	UNODC ⁶²	IOM ⁶³
Hovedfokus	Estimerte ofre	Estimerte ofre	Land og regionale mønstre	Antall ofre som har fått assistanse av IOM i 78 land
Antall ofre	600.000-800.000 mennesker som har krysset grenser i 2003 ⁶⁴	Minst 2,45 millioner mennesker utsatt for menneskehandel internasjonalt og nasjonalt mellom 1995 og 2004	Ingen informasjon	7.711 ofre fikk assistanse fra 1999 til 2005
Ulike former for menneskehandel				
Prostitusjon	55%	43%	87% ⁶⁵	81%
Tvangsarbeid	34%	32%	28%	14%
Blanding og annet		25%		5%
Kjønn og alder	80% kvinner ⁶⁶ og 50% barn	80% kvinner ⁶⁷ og 40% barn	71% kvinner ⁶⁸ , 2% menn og 44% barn	83% kvinner, 15% menn, 2% ikke identifisert og 13% barn
Definisjon	TVPA 2000 ⁶⁹	FN	FN	FN
Kriterier for innsamling av data	Menneskehandel over landegrenser	Menneskehandel internt og over landegrenser	Menneskehandel over landegrenser	Menneskehandel internt og over landegrenser

⁶⁰ GAO Human Trafficking: Better Data, Strategy, and Reporting Needed to Embrace U.S. Anti-trafficking Efforts Abroad (2006).

⁶¹ Belser, Patrick, de Cock, Michaelle and Ferhad Mehran, *ILO Minimum Estimate of Forced Labour in the World*, ILO (2005).

⁶² UNODC, *Trafficking in Persons Global Patterns*, (2006).

⁶³ IOM, *Data and Research on Human Trafficking: A Global Survey* (2005)

⁶⁴ Estimert ble likt i 2005 og 2006 *Trafficking in Persons Reports*.

⁶⁵ Summen er mer enn 100 prosent, fordi et offer kan ha bli utsatt for flere former for menneskehandel.

⁶⁶ Kvinner og jenter.

⁶⁷ Kvinner og jenter, der informasjon om kjønn og alder er tilgjengelig.

⁶⁸ Bare kvinner.

⁶⁹ Trafficking Victims Protection Act

Tabell 2: Antall personer utsatt for menneskehandel

Total	2,5 mill.
Asia & Pacific	1,4 mill.
Industrialiserte land	270.000
Latin-Amerika & Kariben	250.000
Midt-Østen og Nord-Afrika	230.000
Øst-Europa	200.000
Afrika sør for Sahara	130.000

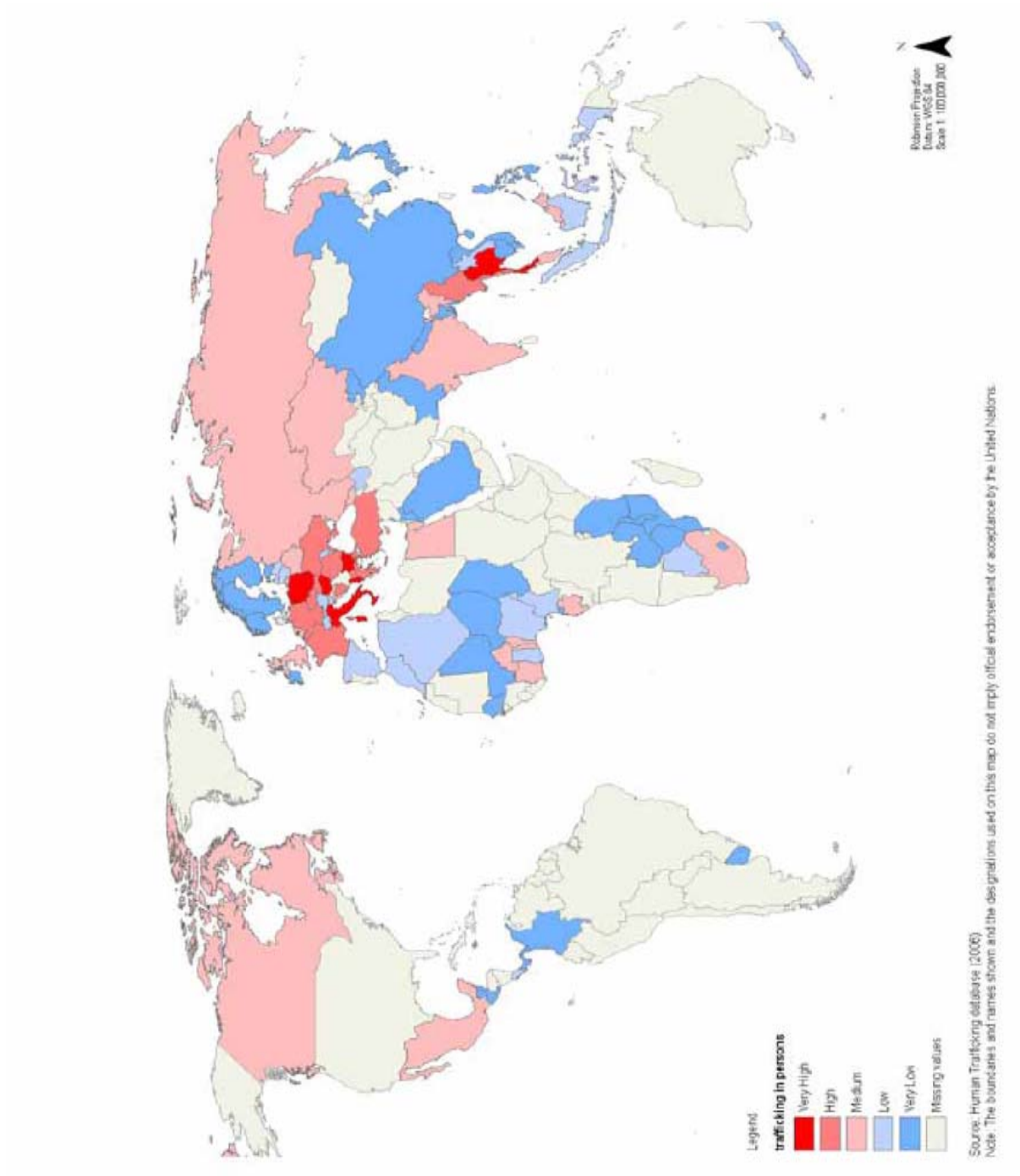
Kilde: ILO, *A Global Alliance against Forced Labour* (2005)

Tabell 3: Profitt fra menneskehandel

	Mill. US dollars
Total	31,654
Asia & Pacific	9,705
Industrialiserte land	15,513
Latin-Amerika & Kariben	1,348
Midt-Østen og Nord-Afrika	1,508
Øst-Europa	3,422
Afrika sør for Sahara	158

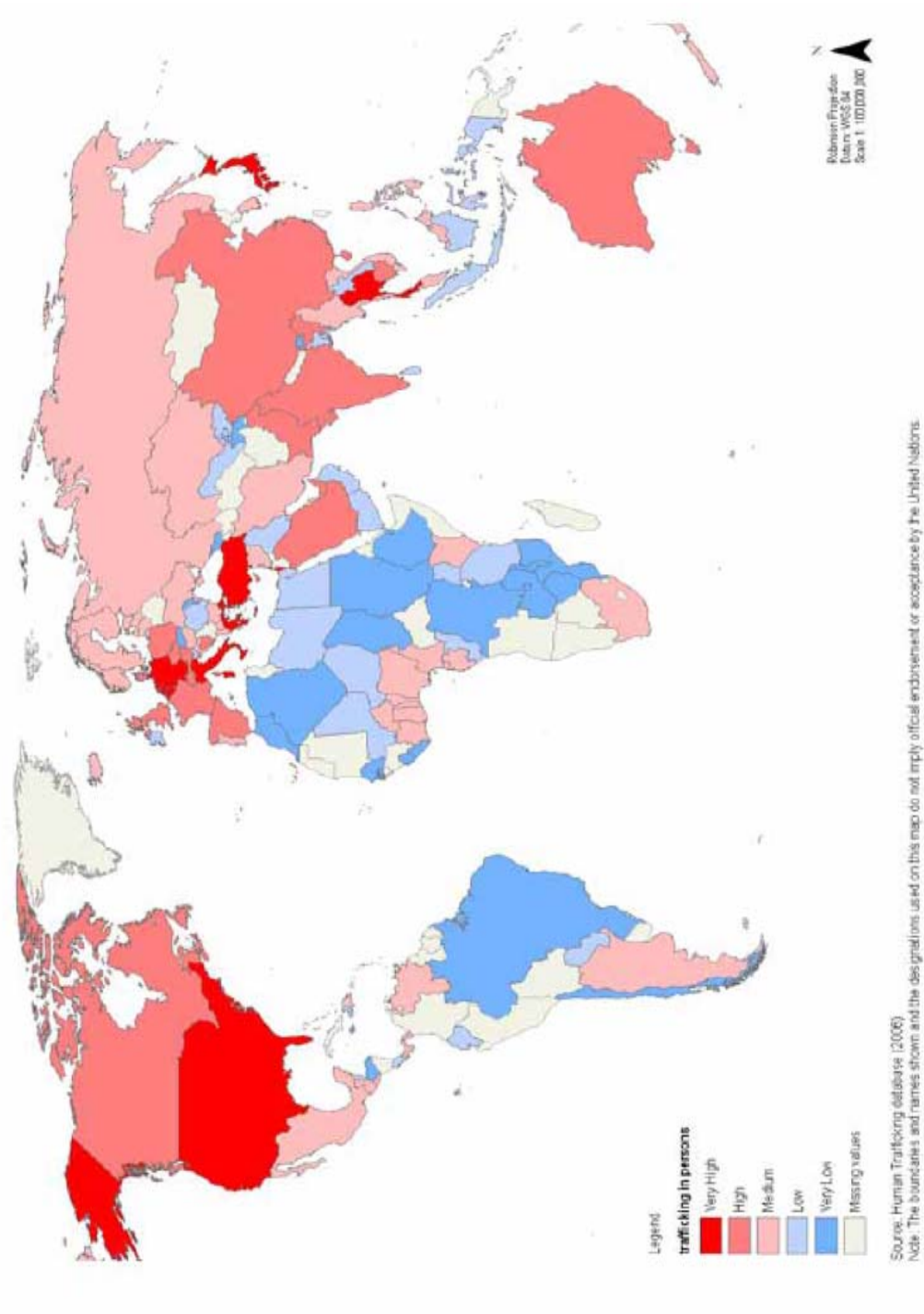
Kilde: ILO, *Forced Labour and Human Trafficking: Estimating the Profits* (2005)

Kart over transit land for menneskehandel⁷¹



⁷¹ UNODC Trafficking in Persons: Global Patterns (2006)

Kart over mottakerland for menneskehandel.⁷²



⁷² UNODC Trafficking in Persons: Global Patterns (2006)

Norad

Direktoratet for utviklingssamarbeid
Norwegian Agency for Development Cooperation

Postadresse:
Postboks 8034 Dep, NO-0030 OSLO
Besøksadresse:
Ruseløkkveien 26, Oslo, Norway

Tel: +47 22 24 20 30
Fax: +47 22 24 20 31

postmottak@norad.no
www.norad.no

