



# **Drømmen om en verden uten menneskehandel**

*En sosiologisk analyse av hvordan ulike problemforståelser av  
menneskehandel blir påvirket av konteksten de utvikles i*

**Marianne Larssen**

*Masteroppgave i sosiologi  
Det samfunnsvitenskapelige fakultet  
Universitetet i Tromsø  
Våren 2007*

## **Forord**

Tittelen på oppgaven er stemmen til idealisten i meg, som drømmer om at en verden uten menneskehandel kan bli en realitet. Oppgaven kom i havn i tide og en lærerik prosess er over. Det er mange som fortjener en takk og som har bidratt til at dette ble mulig.

For det første vil jeg takke alle informantene mine som stilte opp uten å nøle. Informanten min ved Grünerløkka sosialsenter, Unni Kiil i ROSA, Bjørg Nordli ved Prosjektet, Anne Rygh Pedersen – statssekretær i Justis – og Politidepartementet, Rita Sletner – tidligere statssekretær i Justis – og Politidepartementet og informanten min i Oslo politiet. Uten dere ville ikke denne oppgaven blitt til og dere gjør en fantastisk jobb for de det virkelig gjelder. Jeg beundrer dere virkelig og stå på!

Jeg vil også takke min veileder – Georges Midrè – for mange gode og konstruktive tilbakemeldinger, for at du hele tiden har vært overbevist om at dette skulle gå bra og at du i nøden lot du deg jage ut av kontoret slik at jeg fikk gjennomført siste intervju.

Mange viktige tips og inspirasjoner har jeg hentet fra diskusjoner med medstudentene på sosiologi og resten av gjengen på pauserommet. ”Mårramøtene” på pc – laben har vært en fin og lattermild start på dagen. Alle diskusjoner har hatt sin verdi, og mange verdensproblemer har blitt løst underveis. Jeg er stolt av oss som har klart å beholde den positive atmosfæren og det gode humøret hele veien i mål. Lykke til videre til alle sammen!

Takk til alle gode venner for støtte og optimisme gjennom hele prosessen og for ”the ability to take my mind off things”. Til mamma, Ingvild, Åshild og Gunnar for hjelp med siste korrekturlesing. Gunnar, takk for at du har holdt ut med mine oppturer og nedturen. Jeg hadde ikke klart dette uten deg.

Sist, men ikke minst går denne oppgaven til alle de som lever og kjenner menneskehandelen på kroppen hver eneste dag.

Tromsø 14.05.07.

*Marianne Larssen*

<b>1 INNLEDNING</b>	<b>6</b>
1.1 MÅL OG MOTIVER FOR VALG AV TEMA	6
1.2 AVGRENSNINGER	7
1.3 PROBLEMSTILLING	8
1.4 OPPGAVENS OPPBYGNING	9
<b>2 MENNESKEHANDEL</b>	<b>10</b>
2.1 PALERMO PROTOKOLLEN	10
2.2 STRAFFELOVEN § 224	13
2.3 HISTORISK BAKGRUNN TIL MENNESKEHANDEL	14
2.4 MENNESKEHANDEL OG PROSTITUSJON	15
2.5 MENNESKEHANDEL ER EN GOD FIENDE	16
<b>3 METODISKE REFLEKSJONER</b>	<b>19</b>
3.1 KVALITATIV METODE	19
3.1.1 KILDER TIL KUNNSKAP	19
3.1.2 PRIMÆR OG SEKUNDÆR KILDER	19
3.2 UTVALG	20
3.3 ETISKE VURDERINGER	22
3.4 KVALITATIVT INTERVJU	22
3.4.1 MAKTFORHOLD I INTERVJUSITUASJONEN	23
3.4.2 TELEFONINTERVJU	23
3.4.3 TEKNISK UTSTYR	24
3.5 ANALYSESTRATEGI	24
3.6 BEKREFTBARHET, TROVERDIGHET OG OVERFØRBARHET	26
<b>4 ET SOSIALKONSTRUKTIVISTISK UTGANGSPUNKT</b>	<b>28</b>
4.1 SOSIALKONSTRUKTIVISME	28
4.2 SOSIALE PROBLEM ER Å SETTE KRAV	29
4.2.1 SOSIALE PROBLEM I FIRE TRINN	31
4.3 HVA BLIR PROBLEMET SETT TIL Å VÆRE?	32
4.4 MITT PERSPEKTIV PÅ SOSIALE PROBLEM	32
<b>5 KATEGORISERING AV KILDENE TIL KUNNSKAP</b>	<b>34</b>
5.1 HANDLINGSPLANENE MOT MENNESKEHANDEL	34
5.2 HELHETLIG, SAMFUNNSORIENTERING	35
5.3 KRIMINALITETSORIENTERING	36
5.4 BEHOVSORIENTERING	36
5.4.1 PROSENTERET	37
5.4.2 ROSA	37
5.4.3 GRÜNERLØKKA SOSIALSENTER	37
<b>6 KONSTRUKSJON AV MENNESKEHANDEL SOM ET SOSIALT PROBLEM</b>	<b>39</b>

<b>6.1 ÅRSAKER TIL MENNESKEHANDEL</b>	<b>39</b>
<b>6.2 KONSTRUKSJON AV FORBRYTERE</b>	<b>41</b>
<b>6.3 KONSTRUKSJON AV OFRE FOR MENNESKEHANDEL:</b>	<b>43</b>
<b>6.4 OPPLEVELSER AV PROBLEMETS STØRRELSE</b>	<b>44</b>
<b>7 PROBLEMFORSTÅELSER AV MENNESKEHANDEL</b>	<b>47</b>
<b>7.1 PROBLEMFORSTÅELSER I EMPIRIEN</b>	<b>47</b>
7.1.1 HANDLINGSPLANENE	47
7.1.2 INFORMANTENE	48
7.1.3 OPPSUMMERING	49
<b>7.2 ET GLOBALT OG ET LOKALT PROBLEM</b>	<b>49</b>
7.2.1 ET GLOBALT OG GRENSEOVERSKRIDENDE PROBLEM	49
7.2.2 ET LOKALT PROBLEM	51
<b>7.3 ORGANISERT KRIMINALITET</b>	<b>53</b>
7.3.1 VARIERTE ERFARINGER I POLITIET	55
7.3.2 TILRETTELEGGING FOR KRIMINALITETSBEKJEMPELSE	56
7.3.3 PROFITTMOTIVERT KRIMINALITET	58
7.3.4 BALANSE	60
<b>7.4 BRUDD PÅ MENNESKERETTIGHETENE</b>	<b>62</b>
<b>7.5 IDENTIFISERING</b>	<b>63</b>
7.5.1 IDENTIFISERINGSLISTER	63
7.5.2 <i>EN UTFORDRING Å IDENTIFISERE</i>	65
7.5.3 SELVFORSTÅELSE	66
7.5.4 UFORUTSIGBARHET	68
<b>7.6 KRIMINALISERING</b>	<b>71</b>
7.6.1 BEGRUNNELSER FOR Å KRIMINALISERE ELLER IKKE KRIMINALISERE	72
7.6.2 FRONTENE I KRIMINALISERINGSDEBATTEN	73
<b>8 REFLEKSJONSPERIODE – LØSNING PÅ KRAV</b>	<b>75</b>
<b>8.1 INNHOLDET I LØSNINGEN</b>	<b>75</b>
8.1.1 LØSNING PÅ PROBLEM	77
<b>8.2 ”REFLEKSJONS” – PERIODE</b>	<b>77</b>
<b>8.3 ERFARINGER</b>	<b>78</b>
8.3.1 <i>HJELPEN ER ALT FOR KORT</i>	78
8.3.2 UØNSKEDE IMMIGRANTER	79
8.3.3 ALT HAR BETINGELSER	81
8.3.4 Å GI NOE TILBAKE	82
<b>8.4 DEN ”NYE REFLEKSJONSPERIODEN”</b>	<b>84</b>
<b>8.5 REFLEKSJONSPERIODE – NOEN SLUTNINGER</b>	<b>85</b>
<b>9 AVSLUTNING</b>	<b>87</b>
<b>9.1. FORSLAG TIL VIDERE FORSKNING</b>	<b>88</b>
<b>9.2 NOEN SISTE BETRAKTNINGER</b>	<b>90</b>
<b>10 LITTERATURLISTE</b>	<b>91</b>
<b>VEDLEGG 1: INFORMASJONSBREV</b>	<b>97</b>

<b><u>VEDLEGG 2: ERKLÆRING OM SAMTYKKE - ANONYM</u></b>	<b><u>98</u></b>
<b><u>VEDLEGG 3: ERKLÆRING OM SAMTYKKE – IKKE ANONYM</u></b>	<b><u>99</u></b>
<b><u>VEDLEGG 4: INTERVJUGUIDE – TEMATISK TIL ”IKKE – POLITIKERE”</u></b>	<b><u>100</u></b>
<b><u>VEDLEGG 5: INTERVJUGUIDE – TEMATISK TIL POLITIKERE</u></b>	<b><u>102</u></b>

# 1 Innledning

## 1.1 Mål og motiver for valg av tema

*Menneskehandel truer ofrenes rett til frihet fra slaveri, retten til selvbestemmelse over egen kropp, retten til frihet fra nedverdiggende, ydmykende og umenneskelig behandling og, i ytterste konsekvens, retten til liv* (Sletner 2003: 6). Interessen min for temaet oppstod våren 2005, da jeg så en serie på NRK1 om kvinner fra Øst – Europa som ble lokket med attraktive jobber i Vest – Europa, men i virkeligheten solgt av kjærester eller andre bekjente til menneskehandlere som sendte dem rett inn på sex markedene i Vest – Europeiske land. Etter denne serien bestemte jeg meg for at dette temaet ønsker jeg å skrive masteroppgave om.

Med bakgrunn i dette, ønsker jeg å skrive en oppgave som andre kan se nytte i. Jeg håper oppgaven min kan peke på likheter og ulikheter i tenkemåter omkring menneskehandel som eksisterer samtidig blant forskjellige aktører på feltet. Og at det kan være nyttig for disse aktørene å kjenne til hverandres ståsted med tanke på at de alle samarbeider i større eller mindre grad om å bekjempe menneskehandel i Norge. I tillegg er dette et tema det ikke er forsket mye på i akademiske miljøer, så jeg håper å bidra til at temaet kommer inn i academia. Det er gjort noen masteroppgaver om menneskehandel, men de er det eneste forskningsmaterialet fra universitetene som jeg kjenner til. Men det betyr ikke at det ikke er forsket på temaet. Det har kommet mange forskningsrapporter om handel med kvinner, men jeg har ikke vært borti noen som har den samme tilnærmingen til det som meg.

Tidligere forskning har i stor grad konsentrert seg om kvinnene som blir utnyttet i prostitusjon og kundene og markedet. Derfor skiller oppgaven min seg fra forskning på feltet ved at jeg vektlegger den (de) problemforståelsen(e) som eksisterer blant ulike mennesker som arbeider med tematikken. Anderson og O'Connell Davidson (2004) peker på at det er et problem at mange ulike grupper, organisasjoner, kontorer og andre aktører er opptatt av veldig mange forskjellige ting i forhold til menneskehandel, fordi det fører til at det er vanskelig å oppnå konsensus om en presis og operasjonell definisjon av problemet (Anderson and O'Connell Davidson 2004: 16). Dette bekrefter at det kan være behov for den tilnærmingen til temaet jeg har, som skal belyse forskjellige forståelser.

Målet mitt er å kartlegge og belyse om det eksisterer ulike forståelser av menneskehandel samtidig blant informantene mine og hvorfor det eventuelt gjør det. Dette ønsker jeg å

gjøre ved å se ulike problemforståelser ut i fra informantenes forskjellige bakgrunn og tilnærming til temaet. De norske handlingsplanene mot menneskehandel utgjør utgangspunktet for enhver innsats mot menneskehandel, derfor vil ulike problemforståelser være basert på ulike tolkninger av problemområdene. Og så vidt meg bekjent er det ingen andre som har tilnærmet seg temaet på denne måten. Siden menneskehandel er et dagsaktuelt tema og ofte i medias fokus har det i perioder vært en utfordring å holde fokus på min oppgave og tilnærming, fordi jeg synes det er utrolig mange interessante problemstillinger som knytter seg til dette temaet. I tillegg kommer det hele tiden ny informasjon og kunnskap om tematikken.

## 1.2 Avgrensninger

Definisjonen på menneskehandel fra Palermo protokollen<sup>1</sup> gjør rede for en rekke eksempler på hva som regnes for menneskehandel. Blant annet inkluderer dette ”*utnyttning av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning*” (FN 2000b: 3). Fokuset for min tilnærming til menneskehandel vil – som nevnt – være kvinner utnyttet i prostitusjon<sup>2</sup>. Det er flere årsaker til denne avgrensningen. For det første var det denne delen av fenomenet som vakte min interesse gjennom TV – serien jeg så på NRK1. Videre er det først og fremst innen prostitusjonsmiljøet handel med kvinner har blitt avdekket i Norge. Derfor finnes det en del kunnskap om temaet og i de to første norske handlingsplanene fokuseres det utelukkende på tiltak som skal bekjempe handel med kvinner til prostitusjon. Den tredje planen har et bredere fokus<sup>3</sup>, men for å kunne sammenligne de tre planene konsentrerte jeg meg om delen som omhandler prostitusjon. En annen årsak til valg av fokus er at en regner med at opp mot 90 % av alle ofre for menneskehandel havner i prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse (Kvamme 2003: 28). En svakhet ved at også jeg nærmer meg menneskehandel via prostitusjonsmarkedet er at det er denne delen som har fått størst fokus i forskning. Forskning på handel med mennesker er ofte forskning på handel i form av prostitusjon. Dette fører til at denne formen for menneskehandel får media oppmerksomhet og blir fokus for politikken (se Anderson and O'Connell Davidson 2003: 23) og at det blir lite fokusert på andre former

---

<sup>1</sup> Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de Forente Nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (2000) blir vanligvis bare omtalt som Palermo protokollen (se kapittel 2.1)

<sup>2</sup> Jeg fokuserer primært på gateprostitusjon. Rett og slett fordi det er denne formen det er størst fokus på i handlingsplanene og som empirien min gir mest informasjon om.

<sup>3</sup> Den inkluderer illegal handel med organer, tvangsarbeid og har også et eget kapittel om barn.

for menneskehandel som også kan dreie seg om for eksempel tvangsarbeid, slaveri og organhandel<sup>4</sup>. Den offentlige debatten i Norge kan være et eksempel på dette. Forskingen som er gjort i Norge, handlingsplanene og media dekingen har i stor grad dreid seg om ofre for menneskehandel i prostitusjon, samtidig som det er denne formen for menneskehandel som har vært avdekket i Norge så langt.

Videre har jeg begrenset meg til nasjonalt nivå – handel med kvinner til Norge. Dette valget tok jeg først og fremst av økonomiske og tidsmessige årsaker. I tillegg har jeg konsentrert meg om den innsatsen og det arbeidet som gjøres blant mennesker som kommer i kontakt med ofre for menneskehandel gjennom sitt arbeid, og konsentrert meg om statens offisielle politikk overfor temaet. Med andre ord har jeg ikke fokusert direkte på ofrene. I arbeidet med problemstillingen og avgrensningen av temaet var det viktig for meg å vurdere de etiske implikasjonene ved å studere bestemte grupper, særlig siden det her er snakk om en veldig belastet gruppe og jeg bestemte meg derfor å ikke fokusere på ofrene (Thagaard 1998: 57f). Et annet moment jeg så som en potensiell utfordring var det å komme i kontakt med ofre. Dette spiller også inn på tidsaspektet<sup>5</sup>. Ved å søke kontakt med ofre ville jeg sannsynligvis brukt mye tid for å komme inn i feltet.

### **1.3 Problemstilling**

Da jeg startet arbeidet med oppgaven hadde jeg ikke en klart formulert problemstilling. Jeg hadde en veiledende problemstilling og en rekke forskningsspørsmål<sup>6</sup>. Årsaken til dette var at jeg ville ha mulighet til å tilpasse den etter hvert som jeg samlet inn data og analyserte datamaterialet. Bakgrunnen for problemstillingen er en interesse av å identifisere de presentasjonene og problemdefinisjonene som blir brukt for å håndtere menneskehandel og arbeid med ofrene for denne typen handel. Enhver problemdefinisjon vil føre til at noen tema blir fremhevet, mens andre blir nedprioritert. Oppgaven vil besvare følgende spørsmål: hvorfor er det så stort fokus på menneskehandel? Hvilke forutsetninger ligger til grunn for den politiske presentasjonen av menneskehandel? Hvilke forståelser av menneskehandel finnes i forslagene til politikk? Hvilke problemforståelser eksisterer blant mennesker som arbeider med menneskehandel og skal

---

<sup>4</sup> Se kapittel 2.1 og 2.2

<sup>5</sup> I tillegg vil en ekstra hindring være at jeg bor i Tromsø, mens avdekkingen av menneskehandel hovedsakelig har skjedd i Oslo.

<sup>6</sup> Forskningsspørsmålene definerer rekkevidden til forskningen. Gjennom dem kan en avgjøre hva som skal studeres og til en viss grad hvordan det skal studeres (Blaikie 2000: 62).



bekjempe problemet? Hvordan blir menneskehandel konstruert som et sosialt problem? Og hvordan blir handel med kvinner presentert i en debatt om spesifikke forslag til politikk (Norges handlingsplaner mot menneskehandel) for å arbeide med og bekjempe menneskehandel? Og gjennom dem belyser jeg problemstillingen: *Hvordan påvirkes ulike presentasjoner og problemforståelser av menneskehandel av konteksten de blir utviklet i?*

#### **1.4 Oppgavens oppbygning**

I dette kapittelet har jeg redegjort for valg av tema, oppgavens avgrensning og problemstilling for resten av oppgaven. Neste kapittel klargjør min forståelse av menneskehandel. Jeg kommer til å definere fenomenet og gi et innblikk i bakgrunnen for behovet til å definere menneskehandel som et problem. Deretter gir jeg et historisk tilbakeblikk på temaet, før jeg redegjør for forbindelsen mellom menneskehandel og prostitusjon. Til slutt i kapittel 2 påstår jeg at menneskehandel er en god fiende. I kapittel 3 redegjør jeg for mine metodiske valg og hvordan de har påvirket arbeidet med oppgaven. Kapittel 4 består av mitt teoretiske utgangspunkt og i kapittel 5 kategoriserer jeg informantene mine ut i fra konteksten eller orienteringen de har mot menneskehandel. Det sjette kapittelet viser hvordan menneskehandel blir konstruert som et sosialt problem. I kapittel 7 redegjør jeg for hvordan jeg har valgt ut de ulike problemforståelsene informantene mine legger vekt på i intervjuene. Disse problemforståelsene analyserer jeg ved å trekke fram variasjonene i informantenes forståelse av dem i forhold til deres bakgrunn (kontekst). Deretter vil jeg i kapittel 8 analysere et av tiltakene som ble lansert i den første handlingsplanen. Ut i fra beskrivelsen av tiltaket og informantenes erfaringer og reaksjoner på det vil jeg belyse problemene det skulle løse. Til slutt vil jeg i kapittel 9 gi en oppsummering og noen avsluttende betraktninger.

## 2 Menneskehandel

Menneskehandel er det norske ordet for fenomenet som på engelsk kalles human trafficking. En direkte oversettelse til norsk av ordet trafficking er heleri. Heleri er salg av tjuvgods. Det engelske uttrykket setter altså fenomenet inn i en økonomisk kontekst ved at det indikerer at det handler om salg av en vare. Men begrepet impliserer at varen er stjålet, tatt ufrivillig gjennom at det dreier seg om salg av tjuvgods. Ved å sette ordet human, altså menneske, foran oppnås forståelsen av at dette tjuvgodset er mennesker. Human trafficking er altså salg av stjalne mennesker. Også det norske begrepet skaper assosiasjoner til en økonomisk kontekst, men ikke med den kriminelle undertonen som det engelske begrepet. Mens det engelske først og fremst vekker assosiasjoner til salget, vil det norske begrepet *menneskehandel* vekke assosiasjoner til både salget, men også kjøp av mennesker, markedsføring av produktet, kunder og profitt. Disse begrepene legger noen føringer på hvordan fenomenet forstås som igjen vil påvirke de løsningene det blir møtt med. Jeg kommer til å bruke menneskehandel, kvinnehandel og handel med kvinner om hverandre i oppgaven og mene det samme med disse begrepene. Årsaken til at jeg likestiller kvinnehandel og handel med kvinner med det mer kjønnsnøytrale begrepet menneskehandel er at jeg har begrenset temaet til å gjelde kvinner som ofre for menneskehandel til prostitusjon.

### 2.1 Palermo protokollen

I 1998 foreslo Argentina på et møte i kommisjonen for forebygging av kriminalitet og strafferett<sup>7</sup> å utarbeide en ny konvensjon mot menneskehandel med mindreårige. Dette ble senere utvidet til å gjelde menneskehandel med alle personer, samtidig som kvinner og barns økende sårbarhet og deres spesifikke behov for beskyttelse og støtte ble notert. Arbeidet begynte i 1999 og det skulle etableres en universell definisjon gjennom ”Trafficking Protocol to the Transnational Convention Against Organized Crime”. Kravet var at definisjonen av menneskehandel i det minste skulle kreve bevis på makt og svik og på et minimum inkludere handel utført av et misbruk av en maktposisjon eller en sårbar posisjon. Forhandlingene om protokollen ble avsluttet på høsten 2000 og i midten av november samme år vedtok Generalforsamlingen i FN protokollen. Det var viktig for medlemslandene at protokollen skulle balansere mellom lovhåndheving og beskyttelse av

---

<sup>7</sup> Commission on Crime Prevention and Criminal Justice.

ofre. Palermo protokollen har tre hovedformål. Den skal forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel, med vekt på kvinner og barn. Ofre for menneskehandel skal få beskyttelse og assistanse samtidig som deres menneskerettigheter blir respektert. Og protokollen oppfordrer til samarbeid mellom stater for å møte målene (UNODC 2000: 1).

Definisjonen i Palermo protokollen er en balanse mellom vidt forskjellige kulturelle interesser og orienteringer. Både avsenderland, mottakerland og transittland har vært med i forhandlingene om definisjonen (Giammarinaro 2002). Også ikke – statlige organisasjoner har vært aktive i utviklingsprosessen som har foregått i FN. Høsten 2000 ble protokollen vedtatt i Palermo<sup>8</sup>. ”Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn” er et supplement og en tilleggsprotokoll til ”De Forente Nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet”. Artikkel 3a i protokollen definerer menneskehandel som følger:

*handel med mennesker: rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av trusler om bruk av vold eller bruk av vold eller andre former for tvang, av bortføring, av bedrageri, av forledelse, av misbruk av myndighet eller av sårbar stilling eller av å gi eller å motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person, med sikte på utnytting. Utnytting skal som et minimum omfatte utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tvangstjenester, slaveri eller slaverilignende praksis, trelldom eller fjerning av organer (FN 2000b: 3).*

Videre står det i artikkel 3b: *samtykke fra et offer<sup>9</sup> for handel med mennesker til den tilsiktede utnyttingen nevnt i bokstav a) i denne artikkel skal være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav a) er brukt (ibid.).* Selve definisjonen<sup>10</sup> er kjønnsnøytral, men tittelen på protokollen – Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, *særlig kvinner og barn* (min uthevelse) – fremhever kvinner og barns særlig sårbare situasjon.

---

<sup>8</sup> Derav navnet Palermo protokollen

<sup>9</sup> Ordet offer er et normativt ladet ord som jeg bruker en del ganger i løpet av oppgaven. Derfor synes jeg det er viktig å presisere at min bruk av ordet ikke innebærer at det beskriver egenskaper ved en person. Når jeg betegner en person som offer for menneskehandel refererer ordet offer til personens status som utsatt for en kriminell handling (jfr. bruken av begrepet i handlingsplanene).

<sup>10</sup> Definisjonen inneholder tre kjerneelementer som kjennetegner menneskehandel. Disse er utnyttelse, tvang/ forledelse og forflytning. Utnyttelse henspiller på at menneskehandel innebærer at noen prøver å utnytte andre. Videre innebærer menneskehandel at en person får kontroll over en annen ved hjelp av ulike former for trusler, vold, tvang, bedrageri eller misbruk av sårbar stilling. Det siste kjerneelementet om forflytning viser til at menneskehandel omfatter rekruttering, transport, mottak og husing av personer (Sletner 2005).

Gjennom protokollen har verdenssamfunnet fått en felles definisjon av menneskehandel, et verktøy til lovhåndhevelse og grensekontroll, styrket juridisk respons, et utvidet omfang av beskyttelse og støtte til ofre og vitner, og en ny forebyggende politikk har blitt etablert. Innholdet i definisjonen vil legge begrensninger for løsningene som blir tilbudt. Denne definisjonen vil tilby noen spesifikke løsninger eller måter å se problemet på i motsetning til andre definisjoner (med fokus på andre deler av problemet) som vil føre til andre løsninger. Medlemslandene i FN som har ratifisert protokollen forplikter seg til å kriminalisere menneskehandel. Videre forplikter de seg til å sette en strafferamme for menneskehandel som tar hensyn til overgrepens alvorlige natur, og de må øke landets evne til å etterforske, sikte og dømme menneskehandlere (UNODC 2000: 1f). Det er også blitt hevdet at denne protokollen lykkes i større grad enn tidligere konvensjoner å svare på kompleksiteten i begrepet menneskehandel. I tillegg ser den at det er behov for en kombinert tilnærming som integrerer effektiv forebygging med forfølgelse av menneskehandlerne og beskyttelse av menneskerettigheter og assistanse til ofre for menneskehandel. Protokollen begrenser heller ikke fokuset til utnyttelse som er resultat av mer åpenbare former for tvang, men inkluderer misbruk av makt eller en sårbar situasjon, Den skiller heller ikke mellom handel innen en stat og mellom stater (Bjerkan 2005: 11).

Palermo protokollen er nøytral med hensyn til prostitusjonsdebatten<sup>11</sup>, noe som har resultert i at den er vid og kan tolkes på mange måter (Anderson and O'Connell Davidson 2004: 17). På grunn av dette kan det argumenteres for at den er upresis. I tillegg har det ført til kritikk av protokollen. *Utnytting av andres prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttning* (FN 2000b: 3) er ikke definert, fordi delegatene i forhandlingene ikke klarte å bli enige om en felles fortolkning. Men nettopp på grunn av at verken utnyttelse eller prostitusjon er definert vil flere stater kunne ratifisere protokollen, fordi den vil være uavhengig av deres nasjonale lover mot prostitusjon. Heller ikke *bruk av tvang og misbruk av myndighet eller av sårbar stilling* (ibid.) blir definert. På disse områdene er protokollen også uklar og sterkt debattert. Mangel på klarhet på disse punktene gjør det vanskelig å identifisere ofre for menneskehandel. I tolkningsnotatene til Palermo protokollen står det at sårbar stilling skal forstås som *any situation in which the person involved has no real*

---

<sup>11</sup> I prostitusjonsdebatten er det særlig to fronter som står mot hverandre. Den ene består av de som mener prostitusjon er en del av den seksuelle utnyttelsen av kvinner og mener prostitusjon bør kriminaliseres. På den andre siden står personer og organisasjoner som ønsker at prostitusjon skal anerkjennes som arbeid (Andersen and O'Connell Davidson 2004: 16).

*and acceptable alternative but to submit to the abuse involved* (Travaux préparatoires i Tyldum et al. 2005: 14). Problemet med identifisering av ofre oppstår særlig i tilfeller hvor ofrene synes behandlingen og alternativene var akseptable. Spørsmålet blir hvordan en da avgjør om hun har vært utsatt for uakseptabel behandling og hvem har retten til å ta denne avgjørelsen? Dette fører til motstridende tolkninger av hva som er og hva som ikke er menneskehandel (Anderson and O'Connell Davidson 2004: 17f).

## **2.2 Straffeloven § 224**

Forutsetningen for den norske innsatsen og den norske forståelsen av menneskehandel baserer seg på Palermo protokollen. Gjennom å ratifisere den forpliktet Norge seg til å bekjempe problemet. I 2003 ratifiserte Norge både konvensjonen mot organisert kriminalitet og protokollen mot menneskehandel. Disse dokumentene ligger derfor til grunn for de norske handlingsplanene og alt arbeidet som gjøres mot menneskehandel i Norge. I juli 2004 ble Straffelovens § 224 til, den såkalte menneskehandel paragrafen. Dette er den norske operasjonaliseringen av Palermo definisjonen og setter strafferammen for denne formen for kriminalitet. Ordlyden i loven er:

*Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter en person til a) prostitusjon eller andre seksuelle formål b) tvangsarbeid c) krigstjeneste i fremmed land eller d) fjerning av vedkommendes organer, eller som forleder en person til å la seg bruke til slike formål, straffes for menneskehandel med fengsel inntil fem år.*

*På samme måte straffes den som a) legger forholdene til rette for slik utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen, b) på annet måte medvirker til utnyttelsen eller forledelsen, eller c) gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til utnyttelsen fra en person som har myndighet over fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel. Den som begår en straffbar handling som nevnt i første eller andre ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov, skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang eller om handlingen ga betydelig utbytte (Sletner 2005).*

Både Palermo definisjonen og Straffeloven § 224 vil ligge til grunn for oppgaven og min forståelse av menneskehandel.

Til forskjell fra Palermo protokollen nevner ikke Straffelovens § 224 slaveri og trelldom som former for menneskehandel. Men den har et eget punkt om utnyttelse av en person til krigstjeneste i fremmede land som Palermo protokollen ikke har. § 224 i den norske

straffeloven nevner heller ikke at frivillighet ikke er av betydning så lenge for eksempel tvang og forledelse er brukt (jfr. Palermo protokollen artikkel 3b). Gjennom å lage en straffelov mot menneskehandel legges det noen føringer på forståelsen av problemet. Handel med kvinner blir sett som en kriminell handling, de som utøver disse handlingene skal straffes og de som utsettes for handlingene blir ofre og må beskyttes. Ut fra dette blir den norske problemforståelsen at menneskehandel er en form for organisert kriminalitet. Dette blir dermed liggende til grunn for alle tiltakene og løsningene.

### **2.3 Historisk bakgrunn til menneskehandel**

Handel med mennesker og smugling har eksistert så lenge det har vært grenser mellom ulike folkeslag og nasjoner og er ikke et nytt fenomen. Imidlertid har bekymringen for menneskehandel og smugling økt etter den kalde krigen og temaene har kommet opp på den politiske agendaen i mange land (Morrison 2002: 1). Menneskehandel blir av mange omtalt som vår tids slaveri (Anderson and O'Connell Davidson 2003: 8) og er et grovt brudd på menneskers frihet til å ta egne valg og bestemme over eget liv. I følge tall fra FN blir mennesker kjøpt og solgt for mellom 5 og 7 milliarder US Dollar i året (Raymond 2001: 1). FN anslår at tallet på antall ofre for menneskehandel er cirka 4 millioner, og at majoriteten blir tvunget til prostitusjon. IOM<sup>12</sup> anslår at 500 000 kvinner blir solgt til lokale prostitusjonsmarkeder i Europa hvert år (Kiil 2006: 3). FNs kontor for narkotika og organisert kriminalitets database om trender i menneskehandelen anslår at mennesker fra 127 land blir utnyttet i 137 land verden over (UNODC 2006: 17). Alle disse tallene er anslag, fordi det er vanskelig å måle dette fenomenet rent kvantitativt. Men de kan gi en pekepinn på omfanget og viser til menneskehandelens globale dimensjon som tilsier at de fleste land i verden blir berørt av denne handelen.

På slutten av 1800 – tallet og begynnelsen av 1900 – tallet ble menneskehandelen omtalt som ”hvit slavehandel” og dannet grunnlaget for den første internasjonale avtalen mot utnyttelse av kvinner og barn i prostitusjon. I 1904 ble den første avtalen undertegnet av 12 land, Norge var blant dem (Tyldum et al. 2005: 9). Ofrene på denne tiden var kvinner og jenter fra Øst – og Vest Europa som ble lokket, lurt eller tvunget til forflytning over landegrensene eller til andre kontinenter for å jobbe i sex – markedet. I dag kommer ofrene som regel fra land i Asia, Afrika, Mellom og Sør Amerika, Øst – og Sentral

---

<sup>12</sup> International Organization for Migration.

Europa. Handelen skjer på tvers av grenser og innenfor et lands grenser, den skjer innenfor hvert av disse kontinentene og på tvers av dem (Renland 2001: 5).

Mot midten av 1980 – tallet ble saker som omhandlet menneskesmugling og menneskehandel sett i sammenheng med evnen til å håndtere folkevandring og kontroll. I 1988 ble det arrangert en konferanse hvor menneskehandel ble sett på som et paraplybegrep som omfattet alle praksiser med hensyn til salg av kvinners og barns kropper og det ble satt i sammenheng med brudd på menneskerettighetene (Leidholdt 2004: 3). Utover 1990 – tallet ble menneskehandel og smugling i større og større grad sett i sammenheng med grenseoverskridende organisert kriminalitet og som en trussel mot samfunnet og økonomien (Morrison 2002: 2). Konsekvensen var at menneskehandel i større grad ble sett som tvungen transport av mennesker over nasjonale eller regionale grenser og ikke som en del av seksuell utnyttelse av kvinner. Fokuset flyttet seg til internasjonale kriminelle nettverk som transporterer mennesker over grenser ved bruk av tvang (Leidholdt 2004: 3). På 1990 – tallet kom menneskehandel på FNs agenda gjennom Verdenskonferansen om menneskerettigheter i Wien i 1993 og Verdenskonferansen om kvinner i Beijing i 1995 (Tyldum et al. 2005: 10). I dag har både menneskesmugling og menneskehandel fått hver sin definisjon under FN – konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet fra desember 2000 (Morrison 2002: 2) og menneskehandel omfatter mer enn utnyttning i prostitusjon (se FN 2000b: 3).

#### **2.4 Menneskehandel og prostitusjon**

Marianne Ericsson (EU) hevder at cirka 90 %<sup>13</sup> av alle ofre for menneskehandel blir utnyttet i prostitusjon eller for andre seksuelle formål (Kvamme 2003: 28). Og historisk sett har begrepet menneskehandel blitt brukt som referanse til kvinner som har blitt utnyttet i prostitusjon. I Palermo protokollen blir det spesifisert at utnyttelse som et *minimum innebærer utnyttelse av andre i prostitusjon eller andre former for seksuell utnyttelse* (FN 2000b: 3). Dette knytter også prostitusjon og menneskehandel sammen.

Prostitusjon kan defineres på mange måter. En snever definisjon av prostitusjon er at det dreier seg om kjøp og salg av seksuelle tjenester mot betaling i form av penger. Hvis en inkluderer andre materielle goder (overnatting, reise, middag eller lignende), i tillegg til

---

<sup>13</sup> I likhet med målene overfor (se kapittel 2.3) vil dette være et tall uten vitenskapelig dokumentasjon.

kontant betaling blir definisjonen videre. Felles for disse to definisjonene er at det dreier seg om kjøp og salg av seksuelle tjenester. I den norske Straffeloven § 202 – hallikparagrafen – er prostitusjon definert: *med prostitusjon menes i denne bestemmelsen at en person har seksuell omgang eller handling med en annen mot vederlag* (Stridbeck et al. 2004: 6). Norge benytter seg altså av den vide definisjonen av prostitusjon i sitt lovverk. Det finnes store forskjeller i verden med hensyn til lands lovverk<sup>14</sup> omkring prostitusjon og det reflekterer hvordan prostitusjon blir sett i de forskjellige landene.

Men det er en vesentlig forskjell mellom menneskehandel og prostitusjon. I prostitusjon er det den seksuelle tjenesten som er varen, mens menneskehandel innebærer at det er personen som er varen. Det vil si at selv om et offer for menneskehandel selger seksuelle tjenester, så vil pengene hun mottar gå til menneskehandlerne. Kundene betaler ikke for den seksuelle tjenesten per se, men for kvinnen. Grensetilfeller gjør det vanskelig å skille mellom prostitusjon og menneskehandel. Et tilfelle kan for eksempel være en norsk prostituert som betaler store deler av sin fortjeneste til en hallik og er utsatt for vold fra ham. Dette kan sees som menneskehandel, fordi det også kan skje innen et lands grenser.

## **2.5 Menneskehandel er en god fiende**

Jeg argumenterer for at menneskehandel blir forstått som et sosialt problem i Norge. Dette innebærer at menneskehandel fører til en rekke problem både for enkeltpersoner, lokalsamfunnet, nasjonalstaten og den globale verden. Disse problemene er et produkt av sosiale relasjoner mellom mennesker og det er i allmennhetens interesse å løse problemet (Halvorsen 2002: 10f). "Den gode fiende" – en bok av Nils Christie og Kjetil Bruun om narkotikapolitikk i Norden – beskriver krigen mot narkotika som en god fiende og har en liste med syv kjennetegn på den gode fiende. Jeg vil påstå at menneskehandel har disse syv kjennetegnene og er derfor egnet som en god fiende. Den første og største kampen er – i følge Christie og Bruun – definering av fienden. Menneskehandel ble konstruert som et

---

<sup>14</sup> Ofte deles lovverket inn i tre ulike perspektiver på prostitusjon. Prohibisjonisme er de statene hvor både kjøp og salg er forbudt. Prostitusjon i sin helhet er kriminalisert. Et eksempel på en prohibisjonistisk statlig tilnærming til prostitusjon er USA. I Norge har vi et abolisjonistisk system. Hallikvirksomhet og annet som fremmer prostitusjon er kriminelt, men ikke prostitusjonen i seg selv. I slike stater er formålet som regel å avskaffe prostitusjon. Kjøp av sex er lovlig i Norge, men ikke av personer under 18 år. Sverige regnes også som et land med et abolisjonistisk system, men i 1999 kriminaliserte de kjøp av sex og dette skiller dem fra andre abolisjonistiske land. Det tredje perspektivet er det regulerende som tillater prostitusjon innenfor visse rammer, for eksempel på bestemte steder og innenfor begrensede tidsrom. Et eksempel på et land som har regulert prostitusjon er Tyskland. I slike systemer er det straffbart å ikke følge reguleringen (Stridbeck et al. 2004).



sosialt problem og definert gjennom Palermo protokollen i 2000 som en form for organisert kriminalitet. Denne internasjonalt aksepterte definisjonen gjør menneskehandel til en god fiende. Handel med kvinner har eksistert – som virkelige tilstander – i lang tid, men på slutten av 1990 – tallet temaet kom inn på agendaen i FN igjen<sup>15</sup>. Med dette tok en organisasjon med stor innflytelse i internasjonal sammenheng fenomenet til seg og utviklet en problemdefinisjon. Ordlyden i definisjonen er veldig generell og er – som en av mine informanter sa – *et resultat av et ekstremt kompromiss fra de ulike frontene i prostitusjonsdebatten*. Bakgrunnen for det kan være at flest mulige land skulle kunne ratifisere den, uavhengig av landets holdninger og lover overfor prostitusjon. På denne måten truer den ikke og vekker ikke motstand i sentrale maktposisjoner innen samfunnet (Christie and Bruun 2003: 56).

Videre må fienden beskrives med adjektiver som vekker negative assosiasjoner og sinne, for å mobilisere til kamp, fienden er *farlig, gjerne djevelsk, umenneskelig* (ibid.).

Menneskehandel nevnes i samme setning som organisert kriminalitet, våpenhandel, narkotika og brudd på menneskerettigheter. I tillegg beskrives handelen som grove utnyttelser av kvinner ved hjelp av vold, trusler og tortur. Dette vekker engasjement og oppslutning rundt forslagene til løsninger på problemet og legitimerer bruk av penger. Christie og Bruun mener det er nyttig å finne en gruppe som har alle de verste karakteristikkene ved fienden. Denne gruppen består av de organiserte nettverkene, altså menneskehandlerne som organiserer handelen med kvinner og som utnytter kvinnene, utsetter dem for kriminelle handlinger og gjør dem til ofre for organisert kriminalitet. Bildet er en klar beskrivelse av hvordan nettverkene organiserer seg og hvordan de kan se ut, men samtidig er det uklart nok til at det ikke er for lett å identifisere dem. Personene i disse nettverkene representerer det onde og gjennom beskrivelsene av fenomenet blir deres personlige egenskaper satt i sammenheng med dem.

Christie og Bruun mener også at kritikken mot innsatsen og ”krigføringen” må vente til etter fienden er bekjempet. Selv om det ser ut til å være generell enighet i Norge om at menneskehandel skal bekjempes og hva som kjennetegner den, er det ikke full enighet om hvordan krigen skal vinnes og med hvilke midler det skal skje. Handlingsplanene har uttalt hvilke områder som skal ha hovedfokus og hvilke midler det er tillatt å bruke

---

<sup>15</sup> Se kapittel 2.3 Historisk bakgrunn til menneskehandel.

innenfor hvert av områdene, men den hyppige revurderingen av handlingsplanene og kritikken fra andre som arbeider med temaet tyder på at Norge fremdeles er i fasen med å definere den beste strategien i krigen mot fienden. En god fiende er en fiende som aldri dør. *Strategien blir at det stadig kommer kunngjøringer om fremgang, men fienden er mektig og slu og derfor en stadig betydelig trussel* (op.cit.: 58).

På grunn av at menneskehandel er organisert kriminalitet og at oversikten over prostitusjonsmarkedet er dårlig, er det vanskelig å vurdere om fienden blir sterkere eller svakere. Dette gjør at fremgangen blir vanskelig å vurdere for den øvrige befolkningen og innsatsen kan settes inn uten stor innblanding. *Den perfekte fienden er klar nok til å bekjempes når man ser ham, men uklar nok til at man aldri kan være helt sikker på at det ikke skjuler seg enda flere der bak i tussmørket. Den perfekte fiende kan man både overvinne og beholde* (op.cit.: 59). Menneskehandel som utnyttelse av kvinner og brudd på deres rettigheter står i sterk kontrast til sentrale verdier i Norge, fienden har altså en symbolverdi, den står i motsetning til det gode. På denne måten kan den samle og oppheve andres motsetninger, slik at ulike grupper kan forenes i kampen mot denne fienden. Empirien min viser at det er enighet om at menneskehandel er et stort problem og at det skal bekjempes, til tross for forskjeller i forståelse omkring hvordan dette skal gjøres på best mulig måte. De ulike forståelsene av fenomenet og dets løsninger blir forent gjennom tiltak som retter seg mot et bredt spekter av områder. Men kritiske øyne følger hele krigen og kommer med kritikk i forhold til konsekvensene av kampene. Samtidig må de som kjemper mot denne fienden huske på og være bevisst at det er mange som opplever og erfarer fienden daglig, og de må ivaretas i krigen. Derfor har konstruksjonen av fienden en grense. Fordi kampen mot menneskehandel kunne ikke vært ført med det omfang og den intensitet om det ikke også hadde eksistert en helt reell angst for problemet (ibid.).

### 3 Metodiske refleksjoner

I dette kapittelet gjør jeg rede for valgene jeg har gjort med hensyn til metode, datainnsamling, utvalg av informanter og analysestrategi. Og jeg viser hvordan de har påvirket hverandre i oppgaven samt styrker og svakheter ved de valgene jeg har gjort.

#### 3.1 Kvalitativ metode

*Et viktig formål med kvalitative studier er å oppnå en forståelse av sosiale fenomener på bakgrunn av fylldige data om personer og situasjoner. Kvalitative studier kan være rettet mot en målsetting om å forstå virkeligheten slik den oppfattes av de personene som forskeren studerer* (Thagaard 1998: 11). Dette er bakgrunnen for at jeg har benyttet meg av kvalitative metoder<sup>16</sup> i gjennomføringen av oppgaven. Jeg er først og fremst interessert i å få fram meningen bak ulike forståelser av menneskehandel.

##### 3.1.1 Kilder til kunnskap

Empirien min består av transkriberte kvalitative intervjuer og tre handlingsplaner mot menneskehandel og ved hjelp av dette materialet skal jeg svare på problemstillingen og forskningsspørsmålene. Datainnsamlingen foregikk i semi – naturlige settinger, det vil si informantene ble intervjuet om aktiviteter i deres naturlige omgivelser. Intervjuene ble gjennomført på kontoret til informantene hvor de jobber til daglig blant annet med menneskehandel. Bortsett fra ett intervju som ble gjennomført per telefon<sup>17</sup>. I tillegg er en del av datamaterialet dokumenter – nasjonale handlingsplaner. Dette er ”social artefacts” – spor og produkter individer eller grupper etterlater som et resultat av deres aktiviteter (Blaikie 2000: 28).

##### 3.1.2 Primær og sekundær kilder

Ut over dette kan dataene mine deles inn i primære og sekundære kilder til data. Både intervjuene og handlingsplanene er primære kilder, fordi det er førstehåndsinformasjon som ikke er analysert av forskeren enda (Furseth and Everett 1997: 118).

Intervjumaterialet består av informantenes fortolkninger av erfaringer i deres hverdag og

---

<sup>16</sup> I motsetning til kvalitative metoder kunne jeg benyttet meg av kvantitative metoder, men jeg er ikke interessert i å måle/ telle menneskehandel gjennom å – for eksempel – undersøke hvor mange kvinner som blir solgt til Norge hvert år. Ut over dette er det vanskelig å måle menneskehandel kvantitativt og å finne konkrete tall på hvor mange kvinner som blir kjøpt og solgt hvert år. Det opereres med mange ulike tall på dette og de samme tallene blir ofte brukt med hensyn på ulike populasjoner. Derfor hadde jeg ingen ambisjon om å gjøre en kvantitativ studie på feltet (Tyldum et al. 2005: 23ff).

<sup>17</sup> Se kapittel 3.4.2 Telefonintervju

de sammenhengene de selv ser mellom den jobben de gjør og de norske handlingsplanene mot menneskehandel. Jeg får deres subjektive tolkning av egen situasjon.

Handlingsplanene er også primære kilder, fordi dette er originale dokumenter som er hentet ut fra Justis og Politidepartementets hjemmesider. De kan regnes som primære kilder, men i likhet med intervjuene reflekterer de fortolkningene og prioriteringene til regjeringen som var i posisjon da de ble skrevet. All empirien min var altså primære data, men nå etter at jeg har tolket og analysert disse dataene vil de i min oppgave fremstå som sekundære data. Fordelen med å bruke primære kilder er at jeg har vært nært knyttet til innsamlingsprosessen og kan vurdere kvaliteten underveis. Dette er vanskeligere i forhold til sekundære kilder.

Årsaken til at det er vanskeligere å vurdere kvaliteten på sekundære kilder er at jeg har en større distanse til materialet. Den oppstår fordi jeg ikke har den samme kontrollen med hvordan kildene er dannet og hvor opplysningene kommer fra. Disse kildene har jeg gjort mest bruk av i startfasen av arbeidet med oppgaven for å få oversikt over feltet ved å sette meg inn i arbeid som har blitt gjort om menneskehandel tidligere. De har vært nyttige i arbeidet med å utvikle oppgaven og gi bakgrunnsinformasjon om handel med kvinner. I forhold til bruk av sekundære kilder er det særlig viktig å vurdere dem kritisk, både med tanke på hvor de stammer fra og innholdet i dem (ibid.).

### **3.2 Utvalg**

Utvalg av informanter gjorde jeg ved å få tak i forskjellige grupper som arbeider med menneskehandel og intervjuet en person fra hver av disse gruppene. Dette gir mulighet for rik variasjon i for eksempel forståelsene og erfaringene ulike informanter har med den norske politikken mot menneskehandel og arbeidet med temaet. Utvalgsmetoden kan identifisere vanlige mønster som går på tvers av variasjonene. Mine informanter er like i forhold til at de alle sammen arbeider med kvinnehandel. Samtidig skiller de seg fra hverandre ved at de representerer forskjellige yrkesgrupper hvor handel med kvinner er et tema i ulik grad og på ulike måter. Jeg ser mine informanternes forståelser som uttrykk for forståelsene til den gruppen de representerer, men siden jeg bare har en informant i hver gruppe kan det være variasjon innad i gruppene jeg ikke fanger opp. Kvalitative metoder

benytter ofte denne utvalgsmetoden, hvor informantene blir hensiktsmessig valgt ut av et vidt spekter ut fra flere interessante dimensjoner<sup>18</sup>.

Det er viktig å reflektere over hvor mange informanter en trenger, og i følge Steinar Kvale er svaret på dette ganske enkelt: *Intervju så mange personer som er nødvendig for å finne ut det du trenger å vite* (Kvale 2005: 58). Men i forhold til størrelsen og begrensningene på en masteroppgave er det ofte vanlig at antall intervjuer ligger et sted mellom 5 og 20. Jeg har gjort seks intervjuer i forskjellige yrkesgrupper. Begrunnelsen for antallet var at intervjuene blir brukt til å diskutere problemforståelsene i de tre dokumentene – handlingsplanene. To av personene jeg har snakket med er politikere, Rita Sletner satt i statssekretærutvalget<sup>19</sup> som arbeidet med de to første handlingsplanene fra 2003 og 2005. Anne Rygh Pedersen er nå statssekretær<sup>20</sup> i Justis og Politidepartementet og har ledet arbeidet med den tredje handlingsplanen som kom i desember 2006. Utenom disse har jeg intervjuet Bjørg Nordli ved Prosjenteret i Oslo, Unni Kiil – lederen for ROSA<sup>21</sup> prosjektet, en saksbehandler ved Grünerløkka sosialsenter og en person innen politiet i Oslo<sup>22</sup>. I utvelgelsen av grupper jeg skulle kontakte for intervju la jeg vekt på at informantene skulle kunne tilby ulike synspunkt om menneskehandel med bakgrunn i at de arbeider med ulike deler av tematikken. Politikerne jobber konkret med utformingen av tiltakene og planene og sitter på pengesekken, Prosjenteret jobber med prostituerte kvinner generelt og møter ofre for menneskehandel gjennom sitt arbeid med alle disse kvinnene. ROSA er et resultat av den første handlingsplanen mot handel med kvinner og har et slags koordineringsansvar i forbindelse med formidling av trygge oppholdssteder og bistand til ofrene. Sosialsenteret yter økonomisk bistand til kvinnene i en akutt fase og politiet kommer i kontakt med kvinner i forbindelse med for eksempel halliksaker og skal etterforske og straffeforfølge menneskehandlere.

---

<sup>18</sup> Dette blir omtalt som strategisk utvelgelse av informanter og innebærer at informantene velges ut på en måte som er hensiktsmessig i forhold til problemstillingen (Thagaard 1998: 51).

<sup>19</sup> Fra Venstre

<sup>20</sup> Fra Arbeiderpartiet

<sup>21</sup> ROSA står for Reetablering, Oppholdssteder, Sikkerhet og Assistanse.

<sup>22</sup> Alle informantene mine er kvinner. Dette var ikke et bevisst valg fra min side, men bidrar samtidig til at jeg bare får kvinners forståelse av temaet. Menn kunne sikkert kommet med andre tolkninger og synspunkt på hva som er problemet. Dette vil være en annen variasjon innenfor feltet som jeg ikke klarer å fange opp.

### 3.3 Etiske vurderinger

Før jeg gikk i gang med oppgaven og tok førstekontakten med informantene, sendte jeg inn meldeskjema til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og informerte dem om temaet. I løpet av sommeren 2006 fikk jeg positivt svar tilbake fra dem om at masteroppgaven var meldepliktig, men godkjent og jeg hadde dermed klarsignal til å starte datainnsamlingen. Under den første kontakten med informantene sendte jeg dem informasjon om temaet for oppgaven min på e – post. I tillegg ble de tilsendt et informasjonsbrev hvor jeg opplyste om konfidensialitet<sup>23</sup>, frivillighet og informantenes rett til å trekke seg<sup>24</sup>. Informasjonsbrevet ble sendt ut noen dager før intervjuet fant sted. Denne informasjonen ble også formidlet muntlig til informantene før båndopptakeren ble slått på, og informantene signerte samtykkeerklæringen hvor de enten godtok at jeg bruker deres navn i oppgaven eller at de ønsket å være anonyme.

### 3.4 Kvalitativt intervju

I kvalitative metoder er det vanlig å skille mellom åpne intervju – som preges av lite struktur og er en ”samtale” mellom forsker og informant om bestemte tema, strukturerte intervju – som har spørsmål og en rekkefølge som er utformet på forhånd og delvis strukturerte intervju (Thagaard 1998: 80f). Intervjuene mine var delvis strukturerte og varte mellom 30 til 45 minutter. Delvis strukturerte intervju kjennetegnes ved at temaene er fastlagt på forhånd, men rekkefølgen bestemmes underveis. Jeg hadde derfor muligheten til å følge opp informantens fortelling, samtidig som jeg styrte samtalen inn på temaene jeg ønsket informasjon om og som var fastlagt i intervjuguiden (op.cit.: 81). Intervjuene består av ansikt – til – ansikt intervju og telefonintervju med informanter<sup>25</sup> som gjennom jobben sin arbeider med menneskehandel. Bakgrunnen for å intervju disse informantene var å få ta del i deres kunnskap om fenomenet og deres syn på mulighetene for bekjempelse av menneskehandel, ut fra måten det blir håndtert på i Norge.

---

<sup>23</sup> ”Konfidensialitet i forskningen medfører at man ikke offentliggjør personlige data som kan avsløre intervjupersonens identitet. Hvis en studie medfører at man offentliggjør informasjon som andre har mulighet for å kjenne igjen, må intervjupersonene samtykke i at denne informasjonen skal frigis. I slike tilfeller bør dette stå eksplisitt i en skriftlig avtale” (Kvale 2005: 68).

<sup>24</sup> Informert samtykke innebærer at informantene på et hvert tidspunkt har rett til å avstå fra å svare på spørsmål og å trekke seg fra undersøkelsen uten å oppgi grunn. I tillegg skal informanten få informasjon om undersøkelsens overordnede formål og hovedtrekkene i oppgaven (op.cit.: 67).

<sup>25</sup> Det finnes mange betegnelser på personen som blir intervjuet (informant, intervjuperson, forskningsobjekt, intervjuobjekt etc.). Jeg bruker betegnelsen informant om de personene jeg har intervjuet. Årsaken til dette er interessen min for deres erfaringer og opplevelser. Jeg er interessert i deres kunnskaper om menneskehandel som de har tilegnet seg gjennom jobben. Derfor forutsatte jeg at informantene mine er mer kunnskapsrike enn meg om temaet og jeg ønsker at de skal dele kunnskapen med meg.

Informanten vil i intervjusituasjonen formidle sine erfaringer, perspektiver og sin oppfatning av verden, og når en ønsker å undersøke hvordan mennesker forstår sin egen verden er intervjuet en egnet metode (Kvale 2005: 61). Intervjuguiden<sup>26</sup> hadde åpne spørsmål slik at det var mulighet for utdyping og oppfølging på interessante tema i svarene. Bakgrunnen for valg av denne intervjutypen var at jeg var ute etter å ta del i informantenes kunnskaper. Selv om spørsmålene var åpne hadde jeg notert ned en del ”hjelpespørsmål” i parentes som en huskeliste for min egen del i forhold til hva jeg var interessert i å finne ut på de ulike spørsmålene. Jeg forsøkte å få informantene til fortelle om sine erfaringer og opplevelser gjennom å la dem stå for det meste av pratingen. Intervjuguiden hadde jeg delt inn i ulike temabolker<sup>27</sup>.

### **3.4.1 Maktforhold i intervjusituasjonen**

Steinar Kvale (2005) mener det oppstår et asymmetrisk maktforhold mellom partene i intervjusituasjonen, det er ikke en interaksjon mellom to likeverdige personer. Situasjonen blir definert av intervjueren, hun styrer intervjuet gjennom spørsmål og presentasjon av samtaleemnene. Ut fra dette er det viktig at informanten føler seg komfortabel i situasjonen og ikke ender opp med å avsløre ting de i ettertid vil angre på (op.cit.: 74). Min erfaring var at mine informanter er mer kunnskapsrike om samtaletemaet enn meg, samtidig som flere av dem er offentlige personer noe som kan bidra til å balansere ut noe av den skjeve maktfordelingen. De fleste er også medievanter og ikke ukjent med intervjusituasjonen. Derfor er det mulig at makten ble utjevnet selv om jeg satt med intervjuguiden og styrte samtalen inn på bestemte temaer.

### **3.4.2 Telefonintervju**

Det ene intervjuet mitt ble gjennomført som telefonintervju. Årsaken var at avtalen om intervju ble avlyst under min siste tur i Oslo. Jeg hadde på forhånd snakket en del med informanten på telefonen for å avtale tidspunkt. Ut fra disse samtalene virket hun lett å prate med og som om hun hadde mye å fortelle. Derfor var jeg ikke særlig bekymret for at det skulle bli vanskelig å holde samtalen i gang over telefon. Roger Shuy (2002) mener

---

<sup>26</sup> For å teste kvaliteten på intervjuguiden og spørsmålene gjennomførte jeg et prøveintervju før jeg reiste til Oslo. Jeg hadde intervju med en tidligere sosiologstudent som ikke har konkrete erfaringer med menneskehandel, men med tema som vold mot kvinner. Erfaringen fra prøveintervjuet synes jeg var bra å ta med seg før de virkelige intervjuene fant sted. Det tillot meg å gjøre noen siste finjusteringer på spørsmålene og ga meg litt trening og selvtillit i forhold til intervjuguiden og intervjusituasjonen.

<sup>27</sup> Intervjuene med politikerne bestod av tre temabolker, mens med de andre informantene var det fire tema. Første del handlet om informantenes eget arbeid med menneskehandel, den neste om Norges politikk mot menneskehandel, den tredje om mulige alternative politiske fokus og den fjerde (kun til ”ikke – politikere”) om den norske politikens påvirkning på informantenes arbeid.

det ofte kan være et problem å holde en person på telefonen i mer enn 20 – 30 minutter (Shuy 2002: 541 - 544). Mitt intervju varte i totalt 40 minutter, som er omtrent like lenge som de personlige intervjuene jeg hadde. Intervjuet ble gjennomført på kontoret til veilederen min og tatt opp på minidisk ved at jeg hadde telefonen på høyttaler og mikrofonen fra minidisken like ved. Samtidig kan telefonintervju være en tidsbesparende metode med tanke på at en slipper å reise til informanten for å gjennomføre intervjuet, men kan være på sin egen arbeidsplass å gjøre det. En ulempe med telefonintervju er at maktrelasjonen i intervjusituasjonen blir mer markant, noe av den skjeve maktfordelingen kan jevnes vanligvis ut ved ansikt til ansikt kommunikasjon (ibid.).

### **3.4.3 Teknisk utstyr**

Under intervjuene brukte jeg minidiskspiller til å ta opp det som ble sagt. Jeg spurte informantene om det var greit for dem at jeg brukte det før vi startet intervjuet, noe alle samtykket til. Å bruke båndopptaker til intervju har den fordelen at alt som blir sagt bevares og jeg kunne konsentrere meg om å lytte til informanten og følge opp svar. Men lydbånd gir en stor mengde data som skal analyseres. Som et alternativ kunne jeg bare ha skrevet notater, men dette gir et mindre fyldig materiale og kan føre til at jeg hadde blitt mer fokusert på notater enn på informanten. Kombinasjonen av disse to metodene gir det beste datamaterialet (Thagaard 1998: 90). Jeg benyttet meg i liten grad av notatskriving, rett og slett fordi jeg føler at dette er noe jeg ikke behersker i særlig grad i forbindelse med intervjusituasjonen. I frykt for at informanten skal føle seg oversett og føle at det hun snakker om ikke er interessant velger jeg ofte å ikke skrive notater framfor å gjøre det. Ulempen er at jeg ville vært i trøbbel om utstyret sviktet, men en annen ulempe kan også være at jeg glemmer interessante ting som kommer opp midt i et spørsmål og som jeg gjerne skulle kommet tilbake til med oppfølgingsspørsmål på senere. I tillegg gir jeg informanten mindre tid til å tenke seg om i forhold til om de har mer å fortelle. Denne tenkepausen ville de fått mens jeg skrev notater. Jeg har forsøkt å la dem få denne muligheten ved å vente litt med neste spørsmål når de avslutter et svar.

### **3.5 Analysestrategi**

*Analyse av kvalitative data innebærer alltid å redusere datamengden* (Ryen 2002: 145).

Målet med analysen er å ordne strukturen og få fram meningen i datamaterialet.

Reduksjon av datamengden skjer gjennom å organisere empirien i kategorier. Kategoriene organiserer dataene inn i interessante dimensjoner ved studien. Til denne prosessen finnes



det en rekke dataprogram som mulige hjelpemidler (op.cit.: 145f). Jeg har gjort en temasentrert analyse av menneskehandel og sammenligner ulike deler av informantenes historier med hverandre. En utfordring var derfor å ikke ta disse delene ut av sin kontekst, men analysere delene ut fra sammenhengen de er en del av. Delene jeg var interessert i var problemene og utfordringene informantene trakk fram som viktige for arbeidet med kvinnehandel (Thagaard 1996: 153f).

Materialet mitt bestod av seks transkriberte intervju i tillegg til tre offentlige dokumenter. For å gjøre intervjumaterialet mer egnet for analyse, transkriberte jeg det. Jeg anonymiserte alle intervjuene under transkriberingen, selv om bare to av informantene ønsket å være anonyme. Navnene til de andre tok jeg tilbake under analysearbeidet. Båndene og transkripsjonene har blitt oppbevart nedlåst, i tråd med retningslinjene fra NSD<sup>28</sup>. For å avgjøre hvor nøyaktig transkripsjonen bør være må en spørre seg selv hva formålet med analysen er. I følge Kvale (2005) kan det være greit å omformulere og fortette uttalelsene hvis intervjuene skal brukes til å gi et generelt inntrykk av intervjupersonens synspunkter (Kvale 2005: 104ff). Det er på denne måten jeg har brukt intervjuene i analysen, men under transkriberingen forsøkte jeg å skrive ned intervjuene så riktig som mulig. På steder hvor det har vært uklar lyd gikk jeg tilbake for å høre hva som ble sagt. I tillegg hørte jeg gjennom hele intervjuet med den transkriberte teksten foran meg etter at jeg hadde skrevet den ut for å rette opp i feil og se om jeg hadde fått med meg alt. Dette gjorde jeg for å forsikre meg om troverdigheten til transkripsjonen. I tillegg tenkte jeg at det i første omgang var viktig å få med seg alt som ble sagt, for å ikke miste noen meninger eller dimensjoner ved intervjuene. Samtidig beholdt jeg muligheten til å redigere sitatene slik at de fremstår mer lettleselige i teksten.

For å komme i gang med analysearbeidet la jeg alt datamaterialet inn i NVivo. NVivo er et dataprogram designet for å analysere kvalitative data (Bazeley and Richards 2000). Ved hjelp av programmet kunne materialet legges inn i forskjellige kategorier og kodes. Anne Ryen (2002) sier at *det å gjennomføre et forskningsprosjekt ikke er en lang kjede med separate ledd, men derimot en lang prosess som heller kan sammenlignes med en mengde påfølgende sløyfer. Feltarbeid, analyse og tolkning blir derfor en runddans, ikke en rekke påfølgende stadier* (Ryen 2002: 145). Analysen er en kreativ prosess. Jeg startet denne

---

<sup>28</sup> Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

prosessen ved å se gjennom dataene mine ut fra tematiske koder som knyttet seg til innholdet i informantenes svar i forhold til de dimensjonene jeg er interessert i. Utgangspunktet for interesse var hvordan informantene og handlingsplanene beskrev ofrene, skurkene, årsakene, problemene og utfordringene, fordi det fører til en bestemt konstruksjon av fenomenet eller problemet menneskehandel. Kategoriene dukket opp etter hvert som jeg leste gjennom materialet. Så gikk jeg gjennom alt materialet jeg hadde kodet på nytt igjen og organiserte dem i større grupper ut i fra forskningsspørsmålene mine. På denne måten fant jeg ut hvilke problemforståelser som skilte seg ut i materialet og informantenes tanker om dem. Deretter lagde jeg kategorier ut fra problemområdene og la inn utsagn fra alle informantene om deres forståelser av dem. Jeg har prøvd å begrense antall kategorier for å gjøre sammenligningene oversiktlige, samtidig som jeg fokuserte på å ta med de som beskrev empirien best, slik at ikke for mye informasjon skulle gå tapt. Underveis brukte jeg teorien hele tiden for å vurdere hva som var interessant og viktig å ta med videre. Jeg skrev også ned tanker og merket av poeng som var av særlig interesse i hele prosessen. Etter hvert som jeg arbeidet på denne måten begynte strukturen i analysekapittelet å bli klarere for meg og hvilke deler av empirien det var verdt å gå videre med. Deretter begynte jeg å skrive ut analysen og drøftingene.

### **3.6 Bekreftbarhet, troverdighet og overførbarhet**

Begrepene om validitet og reliabilitet sammen med generaliserbarhet har i følge Kvale (2005) fått status som en hellig, vitenskapelig treenighet, men er samtidig sterkt omdiskutert i sammenheng med kvalitativ metode (Kvale 2005: 158). Tove Thagaard (1998) foreslår å benytte betegnelsene bekreftbarhet, troverdighet og overførbarhet for kvalitative studier, i stedet for de mer kvantitativt ladede validitet, reliabilitet og generaliserbarhet (Thagaard 1998: 20).

Steinar Kvale argumenterer for at validiteten eller bekreftbarheten bør fungere som en kvalitetskontroll gjennom alle stadier i kunnskapsproduksjonen (Kvale 2005: 165). Jeg har derfor gjort refleksjoner rundt bekreftbarheten til de valgene jeg har tatt i alle stadier av arbeidet. Og utarbeidelsen av logiske slutninger fra teori til forskningsspørsmål og fra empiri til tolkninger i analysen har vært sentralt. I tillegg har jeg vært mest mulig kritisk til egne tolkninger. Bekreftbarheten dreier seg altså både om forskerens kritiske

gjennomgang av egne tolkninger og at den forståelsen oppgaven resulterer i kan bekreftes av annen forskning (Thagaard 1998: 170).

Troverdighet henger sammen med funnenes konsistens og kvaliteten på empirien. Med andre ord dreier det seg om forskningen er utført på en tillitsvekkende måte (op.cit.: 20). Kravet om troverdighet knytter seg også til alle delene av prosessen og jeg har hele tiden reflektert over evnen min til å gjøre rede for hvordan dataene har blitt utviklet og hvordan jeg skiller mellom empirien og egne tolkninger. Metodekapittelet er i stor grad knyttet opp mot refleksjonene og valgene jeg har foretatt for å sikre oppgavens troverdighet.

Overførbarhet er diskusjoner om hvor vidt en kan forvente å finne de samme funnene i andre lignende situasjoner eller blant andre lignende personer (Kvale 2005: 160). Siden jeg bare har intervjuet en person fra de ulike arbeidsgruppene kan jeg ikke argumentere for at jeg har gjort funn som kan overføres til enhver forståelse av menneskehandel. For det første kan det være andre aktører på feltet som har andre problemforståelser av menneskehandel. En kan også tenke seg at det er mulig at andre personer innenfor de gruppene jeg har snakket med, har andre synspunkt som ikke har kommet fram i materialet mitt. Overførbarhet kan også *knyttes til at tolkningen vekker gjenklang hos lesere med kjennskap til de fenomenene som studeres* (Thagaard 1998: 170). Jeg antar at de problemforståelsene jeg presenterer vil gi en viss gjenkjennelse innen gruppene.

## 4 Et sosialkonstruktivistisk utgangspunkt

Teoriens viktigste funksjoner er å tilby forklaringer på noen aspekter ved menneskelig erfaring som danner ikke – tilfeldige mønstre. Den bidrar til å gi svar på spørsmål om hvorfor mennesker handler på den måten de gjør i spesifikke sosiale kontekster og hvorfor det sosiale livet er organisert slik det er (Blaikie 2000: 143). Det teoretiske perspektivet tilbyr en måte å se den sosiale verden på. Jeg vil i dette kapittelet redegjøre for mitt valg av sosialkonstruktivistisk inspirert teori for å analysere problemforståelsene av menneskehandel som eksisterer i de norske handlingsplanene mot menneskehandel og blant mine informanter, og klargjøre mitt perspektiv på sosiale problem.

### 4.1 Sosialkonstruktivisme

Sosialkonstruktivistiske teorier tematiserer den sosiale virkeligheten som *et forhold mellom muliggjørende og begrænsende strukturer og refleksive subjekter, der kan både undvike og ændre strukturer* (Esmark et al. 2005: 10f). Slike teorier kan bidra til å forklare hvordan og hvorfor ulike forståelser og definisjoner kan eksistere samtidig og hvordan menneskehandel kan oppstå på den politiske agendaen som et sosialt problem. Denne teoretiske retningen ble utviklet gjennom bindestreksosialogien – kunnskapssosiologi, hverdagsosialogi og kultursosialogi, Berger og Luckmanns teori om den sosialt konstruerte virkeligheten, symbolsk interaksjonisme og etnometodologi (op.cit.: 15). Ut fra et sosialkonstruktivistisk perspektiv gir enhver relasjon mellom subjekter eller mellom subjekt og objekt tilgang til en selvstendig virkelighet av en helt annen orden – den sosiale virkeligheten. Denne virkeligheten består av mening. Subjekter og objekter kan eksistere i seg selv, men deres mening er resultat av relasjoner mellom dem<sup>29</sup>. Virkeligheten ordnes ut i fra disse relasjonene og objektene og subjektene får tilskrevet en mening gjennom relasjoner (op.cit.: 17f).

I tilknytning til mitt prosjekt kan menneskehandel bli iaktatt på ulike måter. Handel med kvinner kan eksistere i seg selv som en rekke handlinger mellom subjekter (personer), men begreps mening kommer fra relasjoner mellom disse subjektene. Begrepet om

---

<sup>29</sup> Dette er nært knyttet opp til en abduktiv forskningsstrategi – som kjennetegnes ved: *the process used to generate social scientific accounts from social actors' accounts; for deriving technical concepts and theories from lay concepts and interpretations of social life* (Blaikie 2000: 114). Jeg har med bakgrunn i dette brukt en abduktiv forskningsstrategi for å tilnærme meg temaet.

menneskehandel har blitt konstruert og operasjonalisert til en bestemt definisjon gjennom FN. Dette danner utgangspunktet for et handlingsrom som setter grenser og gir muligheter for hvordan menneskehandel skal bli håndtert. Forskere, politikere, frivillige organisasjoner – blant annet – har gitt navn og innhold til de handlingene som ”er” menneskehandel og kommet fram til en felles forståelse for hva det innebærer. Dette skjedde for eksempel gjennom Palermo protokollen<sup>30</sup>. Handlingsplanene til den norske regjeringen er også muliggjørende og begrensende strukturer som gir handlingsrom. Planene eller handlingene de legger til rette for blir utøvd av refleksive subjekter. På grunn av at disse utøverne kan reflektere over sine egne handlinger kan planene kritiseres, revurderes og tilpasses mer nøyaktig over tid. Dette kan føre til nye alternativer til handlinger som igjen kan føre til en endring av strukturene. De personene som evaluerer tiltakene og handlingsplanene er også refleksive subjekter.

#### **4.2 Sosiale problem er å sette krav**

I 1977 ga Malcolm Spector og John I. Kitsuse sitt bidrag til sosiologien om sosiale problem – ”Constructing social problems”. Bakgrunnen for teorien deres var at de fant de eksisterende sosiologiske teorier om sosiale problem utilstrekkelige<sup>31</sup>. Målet var å gi en definisjon og tilrettelegge for empirisk studie av sosiale problem. Spector og Kitsuse har en sosialkonstruktivistisk tilnærming til sosiale problem (Spector and Kitsuse 1977: 1). I samfunnet vårt finnes det mye ondt og det er mange tema som kjemper om oppslagene på førstesidene. Men ikke alle problemene kan få like stor oppmerksomhet til enhver tid. Derfor vil det som framstår som de sentrale sosiale problemene variere (Christie and Bruun 2003: 56). Et sosialt problem er altså ikke noe konstant. Noen sosiale problem finner sin løsning, mens nye oppstår. Samtidig vil oppfatningen av hva som regnes som sosiale problem endres over tid (Halvorsen 2002: 9). Med dette perspektivet kan en si at handel med kvinner ikke var et sosialt problem før noen definerte det som et problem.

Som kritikk mot de klassiske teoriene om sosiale problem går Spector og Kitsuse bort fra oppfattelsen av sosiale problem som en form for objektive tilstander og ser dem som aktiviteter. Disse aktivitetene kaller de ”claims – making activities” (kravsettende aktiviteter) og de utføres av personer som hevder eksistensen av en ”putative condition”

---

<sup>30</sup> Se kapittel 2.1 Palermo protokollen

<sup>31</sup> Det utilstrekkelige med de klassiske teoriene om sosiale problem er at de ofte søker forklaringer i feil ved individet eller ved strukturen i samfunnet.

(antatt tilstand) (Spector and Kitsuse 1977: 73). Sosiale problem er aktiviteter utført av personer eller grupper som argumenterer for å få sosiale tilstander på dagsorden i offisielle organer som har i oppgave å endre eller forbedre dem. "Kravsettere" (claims – makers) konstruerer forestillinger om årsakene til en tilstand, deler ut skyld og lokaliserer offisielle myndigheter som er ansvarlige for å rette opp i tilstandene (op.cit.: 78). I tillegg konstruerer de bilder av problemets størrelse, av fienden<sup>32</sup> og bilder av ofrene. Bildene av ofrene blir tegnet ved å appellere til følelser og sympati, gjennom å understreke at de ikke er ansvarlige for egen situasjon og gjennom personalisering ved bruk av eksempler (Halvorsen 2002: 66). Responsen fra de ansvarlige offisielle organene er det viktigste kriteriet for å måle effekten og suksessen til innsatsen fra disse bevegelsene (Spector and Kitsuse 1977: 155). Definisjonen Spector og Kitsuse gir av sosiale problem er "*the activities of individuals or groups making assertions of grievances and claims with respect to some putative conditions*" (op.cit.: 75).

Ved å rette oppmerksomheten mot prosessen hvor kravene settes frem, er det ikke så viktig å vurdere spørsmålene om kravene er sanne eller falske. Spector og Kitsuse fremmer en teori om kravsettingsaktiviteter, ikke en teori om tilstander. Tilstandens virkelige eksistens er utenfor fokuset til denne type analyse. De promoterer altså en radikal eller rendyrket form for konstruktivisme (Lee Bacchi 1999: 56). På dette punktet har de også blitt kritisert for å være relativistiske. Bakgrunnen for kritikken er at Spector og Kitsuse overser de skadelige tilstandene som er de virkelige sosiale problemene (Best 1995: 339). Problemet oppstår fordi de hevder at all kunnskap om virkeligheten er sosialt konstruert og at tilstandenes virkelige eksistens ikke blir tatt med i vurderingen. Dette fører til at all kunnskap er relativ til konteksten (Enebakk 2001: 322). Kontekstuelle<sup>33</sup> konstruktivister er av den oppfatning at virkeligheten eksisterer og at en kan vite noe om de virkelige tilstandene med en viss overbevisning. Denne kunnskapen kan brukes til å beskrive konteksten som krav om sosiale problem skjer innen (Best 1995: 346ff).

---

<sup>32</sup> De som tjener på problemet.

<sup>33</sup> Sosialkonstruktivismen deles ofte inn i to retninger. Den ene kalles for rendyrket eller radikal konstruktivisme og kjennetegnes ved at selve iaktakelsen av de sosiale konstruksjonene også er konstruktivistisk. Spector og Kitsuse tilhører denne retningen. Den andre retningen kalles moderat eller kontekstuell konstruktivisme som mener virkeligheten eksisterer i den "fysiske verden", men meningen og begrepene menneskene har om den er sosialt konstruert (Esmark et al. 2005: 25, Halvorsen 2002: 66f).

#### **4.2.1 Sosiale problem i fire trinn**

Spector og Kitsuse fremhever en prosess i fire trinn for hvordan ulike forhold kan fremstå som sosiale problem. Inspirasjon til modellen har de hentet fra blant annet Herbert Blumer som har en modell med fem steg sosiale problem defineres gjennom. Blumer mente at utviklingen av sosiale problem fra et steg til et annet er usikker og problematisk og hadde en implisitt forutsetning om at offisielle og statlige organer er en viktig del av sosiale problem aktiviteter (se Spector and Kitsuse 1977: 139 - 142). Disse to poengene har Spector og Kitsuse tatt med seg videre fra Blumer i sin firetrinnsprosess. Men de skiller seg fra Blumer på det punktet at han mente skjebnen til et sosialt problem endte etter det siste steget, som er en offentlig respons eller implementering. Spector og Kitsuse mente på den andre siden at sosiale problem kan redefineres gjennom en evaluering av den offentlige responsen som igjen kan føre til nye former for tiltak rettet mot å bekjempe problemet (op.cit.: 142).

Det første trinnet i modellen til Spector og Kitsuse er oppmerksomhet mot noe uønsket. Dette innebærer synliggjøringen av et sosialt problem (Halvorsen 2002: 64ff). Grupper setter fram krav om tilstander og definerer dem som fornærmende, skadelig eller uønskelig. Disse antagelsene blir offentliggjort for å stimulere til debatt og skape en politisk sak ut av temaet (Spector and Kitsuse 1977: 142). Trinn nummer to kjennetegnes av at en institusjon eller et offentlig organ erkjenner legitimiteten av de kravene som blir satt fram. Situasjonen blir med andre ord institusjonalisert og kan føre til en problemdefinisjon (Halvorsen 2002: 64ff). Videre kan institusjonaliseringen føre med seg en offisiell undersøkelse av fenomenet, forslag til reform og etableringen av et organ som skal svare på kravene som har blitt satt fram (Spector and Kitsuse 1977: 142). I det tredje trinnet dukker det opp nye krav om handling på grunn av misnøye med de virkemidlene som er brukt for å løse problemet (Halvorsen 2002: 64ff). Resultatet kan være en gjenforhandling av prosedyrer, endring av eksisterende praksis og muligens etablering av et nytt, mer spesialisert organ (Spector and Kitsuse 1977: 152). Prosessen i det tredje trinnet hvor handlingene og tiltakene som er iverksatt for å bekjempe problemet revurderes ut ifra misnøye, og kritikk kan føre til trinn fire. På trinn fire skjer det en omdefinering av problemet eller det kan komme en ny problemdefinisjon (Halvorsen 2002: 64ff). Det sosiale problemet kan utvikles i to retninger på det fjerde trinnet. Den ene innebærer dannelsen av alternative institusjoner som har midler til å utvikle en sosial og politisk base for å radikalt endre de eksisterende prosedyrer. Alternativt kan det utvikles i

retning av en tilbaketrekking fra det institusjonelle systemet for å skape alternative institusjoner (Spector and Kitsuse 1977: 153).

#### **4.3 Hva blir problemet sett til å være?**

Carol Lee Bacchi (1999) promoterer en tilnærming til sosiale problem som hun kaller ”What’s the problem? Approach” (Hva er problemet?) Denne tilnærmingen *challenges the common presumption that achieving social problem status for one’s cause is in itself a sign of success, a commitment to important change. Rather, it depends upon the way in which the problem is represented* (Lee Bacchi 1999: 6f). Dette innebærer at til tross for at menneskehandel – for eksempel – har fått status som et sosialt problem, så vil ikke tiltakene nødvendigvis føre til suksess med å løse problemet. Suksessen avhenger i større grad av hvordan problemet blir presentert. Presentasjonen av problemet vil – i følge Lee Bacchi – påvirkes av konteksten. Konteksten er viktig fordi et problem – menneskehandel – vil oppfattes forskjellig avhengig av en rekke faktorer, som kan være stedsspesifikke, institusjonsspesifikke og historisk spesifikke. Oppmerksomhet mot slike spesifikke faktorer kan gi innsikt i hvorfor menneskehandel oppfattes og defineres forskjellig på ulike steder, av ulike aktører eller institusjoner eller til ulike tider i historien (op.cit.: 7).

#### **4.4 Mitt perspektiv på sosiale problem**

Jeg skiller meg fra Spector og Kitsuse på det punktet at jeg forutsetter at menneskehandel eksisterer. Overgrepene, menneskerettighetsbruddene og handelen med kvinner skjer hver dag. Men begrepet om menneskehandel er en sosial konstruksjon skapt i relasjoner mellom mennesker som har tilegnet handlingene en mening. Begrepet ble konstruert, fordi det eksisterte et behov og en vilje til å få slutt på overgrepene som utgjør menneskehandel. Konsekvensene av å få satt ord på disse handlingene er at det oppstår en mulighet til å forandre den sosiale verden. Menneskehandel kan altså bekjempes. Denne oppfattelsen bygger på den kontekstuelle formen for sosialkonstruktivisme og *at menneskene lever i to verdener: Den fysiske verden og den meningsverden vi skaper på grunnlag av den fysiske verden i form av begreper om fenomener og klassifikasjon* (Halvorsen 2002: 67). Menneskehandelens status som et sosialt problem er også sosialt konstruert, og har kommet til gjennom kravsettingsprosesser slik Spector og Kitsuse beskriver.



Empirien min viser at det er stor enighet om at menneskehandel er et sosialt problem og et problem som må bekjempes. Derfor er det også en stor vilje til handling for å bekjempe dette problemet. Dette innebærer at menneskehandel allerede har fått status som et sosialt problem, jeg skal derfor ikke bruke Spector og Kitsuse til å analysere kravsettingsprosessen. Men jeg synes de er fruktbare for å studere problemets utvikling etter at det har fått status som et sosialt problem<sup>34</sup>. Til tross for at det er enighet om at menneskehandel er et problem og det er stor vilje til å bekjempe problemet er det uenighet i hvordan problemet skal løses og hvilke deler av problemdefinisjonen som er mest problematiske. Det eksisterer med andre ord forskjellige problemforståelser blant ulike aktører innenfor feltet. Informantene mine som arbeider med menneskehandel i sin hverdag har ulike problemforståelser avhengig av hvilke erfaringer de har gjort seg. Løsningene velferdsapparatet kommer opp med kan risikere å bli en del av problemet. En årsak kan være at noen ofre passer inn i problemforståelsen, mens andre faller utenfor. Ulike grupper kan også se menneskehandel som et sosialt problem av ulike grunner og med ulike politiske agendaer i forhold til problemet

Den dominerende problemforståelsen vil føre til bestemte tiltak og måter å håndtere problemet på som vil få konsekvenser for løsningsarbeidet. Derfor befinner menneskehandel seg på de to siste trinnene i modellen til Spector og Kitsuse, og kritikk av eksisterende praksis kan føre til endringer i problemdefinisjonen og nye løsninger. Dette er også i samsvar med Lee Bacchi sin teori, hvor problempresentasjonen er viktig for suksessen med å løse problemet. Med bakgrunn i dette har jeg delt analysen inn i to deler. I den første delen gjør jeg rede for og drøfter forskjellige problemforståelser som utpeker seg i empirien min. Jeg viser at ulike problemforståelser er påvirket av den konteksten og bakgrunnen informantene arbeider i. Samtidig bidrar disse problemforståelsene til at det velges bestemte løsninger og tiltak. Den andre delen vil bestå av en analyse av et eksisterende tiltak. Ved å studere innholdet og begrunnelsene for en iverksatt løsning vil jeg identifisere de problemdefinisjonene og forståelsene som lå til grunn for tiltaket. Jeg studerer altså ikke aktivitetene til ”kravsetterne” – slik Spector og Kitsuse legger opp til – men jeg studerer tre politiske løsninger på et tema som allerede har blitt definert som et sosialt problem og fire forskjellige ”kravsetteres” reaksjoner på disse politiske løsningene.

---

<sup>34</sup> Jfr. de to siste trinnene i Spector og Kisuse sin modell over et sosialt problems utvikling.

## **5 Kategorisering av kildene til kunnskap**

Både Carol Lee Bacchi og den kontekstuelle retningen innen konstruktivismen legger vekt på viktigheten av å plassere krav om sosiale problem inn i en kontekst. For å forstå informantenes tilnærming til menneskehandel er det viktig å identifisere den konteksten de befinner seg i. Informantenes kontekst vil påvirke deres forståelse av menneskehandel, oppfattelse av hva problemet er og hvordan det bør løses. Konteksten dannes av organisasjonen eller yrkesgruppen informanten representerer og deres måte å tilnærme seg temaet på, den er ”brillene” informantene ser menneskehandel gjennom (Lee Bacchi 1999: 7). Det er viktig å identifisere informantenes kontekst for å få innsikt i hvorfor ulike forståelser av handel med kvinner kan eksistere samtidig. Jeg har delt inn informantene mine i tre kategorier ut i fra hvilken orientering de har mot menneskehandel og hvilken kontekst de arbeider med det i. Kategoriseringen og informantenes bakgrunn kommer jeg til å bruke for å analysere de ulike problemforståelsene jeg har funnet i min empiri.

### **5.1 Handlingsplanene mot menneskehandel**

Det har blitt utgitt tre handlingsplaner mot menneskehandel i Norge. Disse handlingsplanene kan sees som resultat av krav om å konstruere menneskehandel som et sosialt problem. Gjennom å ratifisere Palermo protokollen forpliktet Norge seg til å oppfylle kravene i den og handlingsplanene viser at forpliktelsene er tatt på alvor. Den første handlingsplanen kom i 2003 og da hadde kravsettingsprosessen omkring menneskehandel etablert seg på det andre trinnet i Spector og Kitsuse sin modell – et offentlig organ har erkjent legitimiteten til kravene som ble satt fram og har utviklet løsninger på problemet. Handlingsplanene er også et uttrykk for den regjerende problemdefinisjonen i Norge. ”Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003 – 2005” er den første innsatsen mot å bekjempe menneskehandel. Den utvikler en norsk tilnærming og forståelse ut fra blant annet Palermo protokollen og andre internasjonale dokumenter. ”Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005 – 2008” tilbyr en utvikling av problemforståelsen gjennom kritikken og erfaringer fra tiltakene i den første planen. Samtidig gir Straffeloven § 224 en norsk operasjonalisering av den internasjonale definisjonen av menneskehandel. Den første handlingsplanen førte det sosiale problemet menneskehandel over på Spector og Kitsuse sitt tredje trinn – hvor nye krav om handling dukker opp ut fra misnøye med eksisterende respons – og kritikken bidro til overgangen til det fjerde trinnet hvor en ny, revidert handlingsplan ble presentert.

Problemet gikk gjennom denne prosessen på nytt i 2006 da den tredje handlingsplanen ble utgitt. Også denne planen er en videreutvikling av de foregående og en utvikling av den norske problemforståelsen. Handlingsplanene viser utviklingen av den norske problemforståelsen samtidig som tiltakene stemmer overens med internasjonale anbefalinger om hva løsningene bør rettes mot<sup>35</sup>.

## 5.2 Helhetlig, samfunnsorientering

Både Rita Sletner<sup>36</sup> og Anne Rygh Pedersen<sup>37</sup> ble intervjuet som representanter for det offentlige utpekte organet som har hovedansvar for innsatsen mot menneskehandel i Norge. De konstruerer løsninger for å bekjempe menneskehandel på bakgrunn av erfaringer og kunnskap fra internasjonale forpliktelser og personer/ organisasjoner som arbeider med temaet til daglig. Perspektivet og tilnærmingen til temaet er helhetlig og samfunnsorientert. Politiske dokumenter må balansere alle elementene ved temaet. I de norske handlingsplanene betraktes balanseringen av ofrenes menneskerettigheter og bekjempelsen av organisert kriminalitet som de mest sentrale elementene. Samtidig må statssekretærene ivareta hele samfunnets interesse for å bekjempe problemet. Statssekretærene er ikke i direkte kontakt med verken ofre for menneskehandel eller personene bak. Derfor må de hente inn kunnskap for å konstruere de beste løsningene. Rita fortalte *det er noe med at de som jobber der ute med ofrene faktisk har mye kunnskap. Hvis man går i den fella og tror at all kunnskap er på dette kontor, da kommer vi ikke videre. Og så må man ikke ha prestisje i forhold til det. Jeg tror bare man må si: "Ok, dette er gammel kunnskap. Nå må vi komme oss videre"*. I tillegg må de ta hensyn til partipolitiske prioriteringer<sup>38</sup>, regjeringsprioriteringer, forskjellige departementer og så videre. Forståelsen statssekretærene har for menneskehandel er omfattende, fordi de må balansere og ta hensyn til alle elementene ved problemet i håndteringen av det. På den andre siden er det ingen garanti for at den forståelsen de viser for menneskehandel i

---

<sup>35</sup> Europe, C. o. (2005). Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report: Council of Europe Treaty Series  
UNODC (2006). Toolkit to combat trafficking in persons. Global Programme Against Trafficking in Human Beings. Wien: United Nations Office on Drugs and Crime.

<sup>36</sup> Statssekretær i Justis – og Politidepartementet fra 2001 til 2005 for Venstre.

<sup>37</sup> Statssekretær i Justis – og Politidepartementet fra 2005 for Arbeiderpartiet.

<sup>38</sup> Rita forteller i intervjuet at det har vært stor tverrpolitisk enighet om at menneskehandel må bekjempes, men en kan likevel tenke seg at det finnes forskjeller mellom partiene med hensyn til hva de vil vektlegge. Det er mulig å spekulere i at forskjellige partier vil vektlegge ulike løsninger på dette problemet, men det vises ikke i mine funn. For eksempel er kriminalisering av sex kjøp et tema som har vært mye debattert det siste året og debatten viser store forskjeller mellom partiene og innad i partiene i forhold til om dette er en smart løsning eller ikke. I tillegg kan en tenke seg at partiene vil ha ulike prioriteringer med hensyn til hvor store rettigheter ofrene skal få i forhold til for eksempel oppholdstillatelse.

intervjuene samsvarer med handlingsplanene. Årsaken er at de i intervjuene også har mulighet til å fremme personlige synspunkt. Dette gjelder særlig for Rita som nå er opposisjonspolitiker og ikke må ta hensyn til regjeringens politiske prioriteringer på samme måte som Anne. Ut over dette vil problemforståelsene de formidler også være påvirket av deres rolle som statssekretærer for Justis – og Politidepartementet.

### **5.3 Kriminalitetsorientering**

Informanten min i politiet – som jeg kaller Kamilla<sup>39</sup> – representerer den gruppen som skal håndheve loven og etterforske de kriminelle aspektene ved menneskehandel. Gjennom etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandlere kommer politiet i kontakt med ofrene. I henhold til norsk lov har ikke ofrene gjort noe ulovlig, derfor er de først og fremst interessant for politiet som bidragsyttere til etterforskningen eller som vitner i en retts sak. Politiets forståelse for menneskehandel vil påvirkes av endringer i lovverk relatert til temaet. På den andre siden vil politiets erfaringer bidra til å avdekke mangler i eksisterende lovverk og bidra med kunnskap om mulige endringer i tiltak omkring bekjempelse av kriminalitetsaspektene ved menneskehandel. Samtidig er politiet avhengig av økonomiske ressurser fra staten for å ha muligheter til å finne personell til den økte innsatsen mot handelen med kvinner. Kamilla har arbeidet i mange år med prostitusjonsproblematikken i Oslo og har fulgt utviklingen i miljøet fra primært norske prostituerte til en stor andel utenlandske prostituerte. Hun har derfor lang erfaring og god kjennskap til de prostitueres skjebner og historier. Dette benytter hun seg av i sin forståelse av menneskehandel som en del av prostitusjonsmarkedet. 1. januar 2007 ble det opprettet en spesialgruppe mot menneskehandel i Oslo med hovedansvar for disse sakene.

### **5.4 Behovsorientering**

Jeg har plassert informanten fra Prosjenteret, ROSA og Grünerløkka sosialsenter i en kategori jeg har kalt ”behovsorientering”. Bakgrunnen for navnet på kategorien er at Bjørg Nordli, Unni Kiil og Henriette<sup>40</sup> arbeider primært med kvinner som har vært utsatt for menneskehandel og er derfor opptatt av de menneskelige aspektene ved problematikken. Deres forståelse for temaet vil være med utgangspunkt i deres oppfatning av ofrenes behov. De må ofte møte ofrenes umiddelbare behov, hjelpe dem til å forstå nasjonale lover

---

<sup>39</sup> Informanten min i politiet ønsket å være anonym, så jeg kaller henne Kamilla.

<sup>40</sup> Informanten min ved Grünerløkka sosialsenter ønsket å være anonym, så jeg kaller henne Henriette.

og reguleringer, bidra til å opplyse om ofrenes rettigheter og muligheter, gi dem beskyttelse og opphold og samarbeide med statlige organer.

#### **5.4.1 Prosjektet**

Prosjektets tilnærming til arbeid med alle prostituerte kvinner er at kvinnene selv skal definere sitt hjelpebehov. Bevisstgjøring av kvinnene står derfor sentralt i deres arbeid. Derfor vil Prosjektets problemforståelser relatert til menneskehandel basere seg på erfaringer de har gjort med kvinner i prostitusjon og kvinner som har vært utsatt for menneskehandel. I og med at Bjørg representerer et tilbud som skal ivareta alle personer innen prostitusjon kan en tenke seg at det er viktig for henne at løsningene og tiltakene ikke får negative konsekvenser for denne gruppen som helhet. Samtidig er deres rolle overfor ofre for menneskehandel i en tidlig fase, i perioden hvor kvinnene identifiseres som ofre og skal avgjøre om de skal bryte med menneskehandlermiljøet.

#### **5.4.2 ROSA**

ROSA ble opprettet som et resultat av den første handlingsplanen og fungerer på mange måter som en koordineringsenhet i sakene med menneskehandel. En stor del av Unnis arbeid består derfor av å være til stede for kvinnene som har vært utsatt for menneskehandel og sikre at de får tilgang til de tjenestene de trenger for å komme seg ut av situasjonen de lever i. Hennes forståelse vil derfor basere seg på spesifikke erfaringer med kvinner utsatt for menneskehandel. I motsetning til Bjørg kan en tenke seg at Unnis forståelse av problemene knyttet til handel med kvinner hovedsakelig er rettet mot bedring av ofrenes tilbud og rettigheter med en mindre interesse for prostitusjonen i helhet. Unni kommer også på banen i en senere fase enn Prosjektet. Hun blir kontaktet av kvinnene selv eller av andre personer som mistenker menneskehandel, derfor kan det tenkes at ofrene allerede er interessert i å søke hjelp.

#### **5.4.3 Grünerløkka sosialsenter**

Henriette kommer i kontakt med ofre for menneskehandel som en klientgruppe hun vanligvis ikke er i kontakt med. Sosialsenterets oppgave er å tilby økonomisk bistand i en akutt fase. Derfor vil forståelsen basere seg på erfaringene fra samarbeid med andre som arbeider med menneskehandel og med tilbudet om økonomisk bistand til ofrene. Henriette og hennes medarbeidere vil komme i kontakt med ofrene etter at de har blitt identifisert og bestemt seg for å bryte ut av menneskehandelen. Men de vil ha kunnskaper om hvordan

lovene om bistand overfor utenlandske personer fungerer og forslag til hvordan problem relatert til dem kan løses.

Arbeidet Bjørg, Unni og Henriette utfører vil være påvirket av de sosialpolitiske trendene. Disse trendene vil være både begrensende og muliggjørende strukturer informantene mine drar nytte av i sitt arbeid med ofrene. I tillegg mottar alle økonomisk støtte fra staten eller kommunen som gjør dem avhengig av politikernes forståelse. Samtidig bidrar de med praktiske erfaringer og kunnskap om hvordan tiltakene og løsningene staten legger til rette for virkelig fungerer. Dette kan bidra til revidering av tiltakene og nye, bedre løsninger. Denne gruppens forståelse for menneskehandel vil ha sosiale konsekvenser for ofrene.

## 6 Konstruksjon av menneskehandel som et sosialt problem

Empirien min viser at der tilsynelatende er stor enighet om at menneskehandel er et problem som må bekjempes. Jeg har også påstått at menneskehandel er blitt konstruert som et sosialt problem gjennom at personer eller grupper har satt fram krav om det og at de tre norske handlingsplanene er det ansvarlige organets respons på disse kravene. Konstruksjonsprosessen består av å identifisere årsakene til et problem, konstruere et bilde av fienden, et bilde av ofrene og problemets størrelse (Halvorsen 2002: 55). Dette kapittelet vil vise hvordan disse bildene er beskrevet i min empiri, og beskrivelsene kan sees som en forutsetning for å forstå den norske problemdefinisjonen.

### 6.1 Årsaker til menneskehandel

Under intervjuene snakket jeg med informantene mine om hva de mener er årsakene til menneskehandel. De trakk fram mange av de årsakene som blir vektlagt i litteraturen generelt (se bl.a. Brunovskis and Tyldum 2004: 42 - 45, 49 - 55; Pearson et al. 2000: 33 - 39; Tyldum et al. 2005: 35 - 50; UNICEF 2005: 5 - 7). Å identifisere årsakene til et fenomen er en sentral del av prosessen for å få det anerkjent som et sosialt problem. Gjennom årsakene kan de offisielle myndighetene eller organene som er ansvarlige for å løse problemet lettere synliggjøres. I tillegg vil årsakene til de tilstandene som utgjør det sosiale problemet legge føringer på hvilke løsninger som blir foreslått.

Anne trekker fram ”*de helt enorme sosiale forskjellene i verden*” som den åpenbare årsaken. Med det mener hun de rike landenes utnyttelse av de fattige landa. For å illustrere denne utnyttelsen forteller hun om

*de nigerianske jentene som alle sammen kommer fra den samme provinsen i Nigeria, et veldig fattig område og at de sjøl når de er her i Norge så har dem veldig vanskelig for å også forklare at de i utgangspunktet er blitt trafikkert, altså de fleste er solgt av en bror eller en onkel eller en familie... stammesjef – skulle jeg til å si – hjemme. Men de har vanskelig for å på en måte koble det de driver med i dag til salget som en gang skjedde. Og samtidig så er vi veldig opptatt av at hvis de skal på en måte oppgi det de holder på med så må de ha annen type arbeid som sikrer dem inntekt fordi de driver og finansierer sin familie hjemme i Nigeria. Sånn at det er en helt åpenbar parallell i forhold til at den fattige verden driver og yter tjenester overfor den rike og så betaler, så kommer pengene i retur.*

Flere av de andre informantene trekker også fram dette med fattigdom og de rike landenes utnyttelse av fattige land. Det Anne sier her er interessant fordi det illustrerer spenningen mellom at dette er et globalt problem som samtidig har store konsekvenser på individnivå.

Hun peker også på motsetningen mellom fattigdom som årsak til denne handelen og kvinnenes bevisstgjøring om at de faktisk er ofre for en kriminell handling<sup>41</sup>.

I handlingsplanene nevnes fattigdom, krig og konflikt, arbeidsledighet, manglende utdanning, manglende likestilling, sosial og økonomisk marginalisering av kvinner, brudd på menneskerettigheter, omsorgssvikt overfor barn, akutt krisesituasjon i familien, skjev fordeling mellom fattige og rike, minoritetsproblematikk, urbanisering, etniske og religiøse ulikheter og strenge innvandringsregler som årsaker til at menneskehandel finner sted. Ut over disse trakk informantene fram årsaker som økende globalisering som fører til folkevandring, det faktum at det er flest kvinner og barn som utnyttes i sex industrien og at menneskehandel er forbundet med høy fortjeneste og liten risiko hvis en blir tatt. Bjørg beskrev hvorfor kvinner som emigrerer er mer utsatt enn menn for utnyttelse og sammenhengen med en global migrasjon.

*Det man jo vet er at den globale migrasjonen har jo endret seg de siste 50 årene og stadig flere, i enkelte deler av verden i hvert fall, så er det jo flere kvinner som migrerer enn menn og man vet jo også det at kvinner i migrasjonsprosessen er mer sårbare enn menn fordi de strukturelle forholdene for kvinner er dårligere tilrettelagt, ikke sant. Altså, man har mindre utdanning, man har mindre ressurser, økonomiske ressurser, man har mindre tilgang på informasjon, en ikke vet hva slags prosess man begir seg inn på, hvilke farer som lur, man kan ikke tilegne seg informasjon om hvor man skal – man har bare noen ideer om hvordan det vil være og man har ikke ressurser til å kunne emigrere på legalt vis eller man har ikke lov til å emigrere på legalt vis, særlig som enslig kvinne. Som jo gjør at de blir mer sårbare for utnytting i selve migrasjonsprosessen.*

I dette sitatet trekker hun frem flere av elementene som ofte vektlegges som årsaker til handel med kvinner og som bidrar til å øke kvinners sårbarhet og setter dem i faresonen for utnyttelse av menneskehandlere. Gjennom at kvinner har liten kunnskap og mulighet til å tilegne seg informasjon om farene ved migrasjon, er det mulig at de heller ikke har kjennskap til menneskehandel. Derfor vet de ikke hva de blir utsatt for og hvilken situasjon de er i. Det er strukturelle forhold i verden som bidrar til at kvinnene som individ blir sårbare for utnyttelse i menneskehandel.

Dette viser at det ser ut til å være enighet rundt hva de problematiske tilstandene som fører til problemet er. Men når årsaker som fattigdom, krig og konflikt, manglende likestilling og lignende ramses opp er det *ting verdenssamfunnet har forsøkt å gjøre noe med i hvert fall de siste 60 årene, uten kanskje overveldende hell da* (Bjørg). Til tross for at kampen

---

<sup>41</sup> Jeg kommer nærmere inn på dette i kapittel 7.5 Identifisering



mot disse årsakene har vært uten hell så langt, vil stadfestelsen av dem som årsaker til menneskehandel bidra til å plassere ansvaret hos det enkelte land og verdenssamfunnet som helhet. Det betyr at i Norge har staten hovedansvaret for å legge til rette for bekjempelse av handel med mennesker. Den skal ikke bekjempe denne handelen alene, men i samarbeid med andre institusjoner og det internasjonale samfunnet. Flertallet av årsakene er på makronivå. Det vil si at enkeltindivider som lever under disse forholdene har begrensede muligheter til å bedre sin egen livssituasjon. Mange av kvinnene som blir utsatt for menneskehandel tror de får et bedre liv ved å migrere til Vesten. Ved å plassere de grunnleggende årsakene på et strukturelt nivå vil suksessen med å forbedre dem legges på den enkelte stats evne til å gjøre noe med sine egne interne problem. Dette gjør at personer som kan stå i faresonen for å bli utnyttet undervurderes gjennom at deres evne til å ta kontroll over eget liv blir nedprioritert og nedvurdert.

## 6.2 Konstruksjon av forbrytere

Det er viktig og nyttig å ha en fiende i kampen mot et sosialt problem, fordi fienden forener de som skal bekjempe problemet, den *gjør det mulig å endre prioriteringer, gjør det mulig å samle all oppmerksomhet om bare en liten del av virkeligheten og glemme alt annet* (Christie and Bruun 2003: 56). Basert på empirien min, blir det tegnet følgende bilde av menneskehandlerne, rekrutteringsprosessen og de kriminelle nettverkene. Menneskehandlerne driver profittmotivert og ofte organisert kriminalitet<sup>42</sup>. Dette innebærer at de ikke opererer alene, kriminaliteten er satt i system og den er samordnet. Motivet for menneskehandelen finner de i markedet og det økonomiske potensialet som salg av kvinner til seksuelle formål representerer. Personer som etterspør og kjøper seksuelle tjenester bidrar dermed til å gjøre menneskehandel til en lønnsom virksomhet.

Mange av ofrene blir rekruttert gjennom kjærester, ektemenn, venninner, øvrige familie eller andre bekjente, og kommer i kontakt med nettverkene gjennom dem. Rekruttering skjer oftest ved hjelp av falske jobbtillbud. Nettverkene kan være organisert i store organisasjoner med en hierarkisk internasjonal struktur. Disse organisasjonene har ofte kontakter på alle samfunnsnivå og i både opprinnelses-, transitt- og mottakerland. I

---

<sup>42</sup> FN's konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet definerer en organisert kriminell gruppe som *strukturert gruppe på tre eller flere personer, som eksisterer i en viss tid, og som opptrer sammen med det mål å begå en eller flere alvorlige forbrytelser eller ett eller flere alvorlige lovbrudd fastsatt i samsvar med denne konvensjon, for direkte eller indirekte å oppnå en økonomisk eller annen materiell fordel*. FN (2000a). Konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet: FN.

opprinnelseslandene kan personene bak rekruttere nye kvinner og eventuelt fange opp kvinner som returnerer. Et mottaksapparat satt opp av organisasjonene i mottakerlandene tar seg av kvinnene og organiserer virksomheten der. Noen nettverk har faste ruter de opererer med og ofte i mindre skala enn de store internasjonale organisasjonene. Under disse organisasjonene finnes mindre, mer uformelle nettverk som organiserer virksomheten ved ”ordrevirksomhet” fra for eksempel en klubbeier i mottakerlandet. I tillegg er det vanlig at de benytter seg av bestiktelser for å transportere kvinner, noe som ofte skjer gjennom flere transittland. Det er særlig de store nettverkene som er fleksible i forhold til å endre ruter og transportmiddel hvis det oppstår hindringer. Transporten kan også skje på lovlig vis, hvor kvinnene utstyres med offisielle rettslige identiteter som asylsøkere, studenter, hustruer eller lignende.

Menneskehandlerne driver ofte både med blant annet dokument forfalskning, narkotika, vinningsforbrytelser, våpenhandel på tvers av landegrenser, i tillegg til prostitusjonen. De utstyres kvinnene med stjålen eller forfalsket dokumentasjon hvis det er nødvendig. Ett trekk ved disse organisasjonene er at de benytter seg av informasjonsteknologi og knytter sin illegale virksomhet opp mot legal virksomhet. Informasjonsteknologi har også skapt muligheter for å organisere sex – handelen over internett og kan brukes både til rekruttering, markedsføring og formidling av kvinner. Som regel er det personer i nettverket som administrerer annonsering, fotografering av kvinnene, utforming av annonsetekst og betaling av annonsene. Nettverkene markedsfører altså ”varene” sine selv. Det er slike tjenester som menneskehandlerne bruker til å hevde at kvinnene har gjeld til dem som de må betale tilbake. I tillegg hevder de ofte at kvinnene skylder penger for transport, dokumenter, bestiktelser, forskudd på kvinnens daglige utgifter, for det beløpet som ble betalt til kvinnens familie og i noen tilfeller for kvinnens ”markedsverdi”. Dette gjør det vanskelig for kvinnene å bryte ut. Bakpersonene tar sin del av inntektene for å dekke gjelda, de legger til renter, levekostnader i mottakerlandet og lignende som fører til at gjelda i praksis vil øke og kvinnene blir låst fast i situasjonen. Frykt for utsendelse, trusler mot familie eller redsel for å bli sosialt utstøtt på hjemstedet er andre maktmidler menneskehandlerne bruker for å få kontroll over kvinnene. Bildet av menneskehandlerne er nyttig for å formidle hvem som er fienden og ansvarlig for utnyttelsen av kvinner.

### 6.3 Konstruksjon av ofre for menneskehandel:

I likhet med bildet av forbryterne er bildet av ofrene nyttig for å forene partene i kampen mot menneskehandel. Bildet av ofrene minner på om hvem det er som lider på grunn av dette problemet og hvem det er som skal hjelpes. Men dette kan være problematisk, fordi det forenkler bildet av de virkelige ofrene og kan føre til at tiltakene ikke er egnet for individuell tilpassing. Historiene, opplevelsene og livene til kvinnene utsatt for menneskehandel kan være vidt forskjellige, samtidig som noen likhetstrekk finnes.

*Vi brukte veldig mye tid og krefter de første årene på å nyansere bildet av menneskehandel, fordi alle hadde en idé om at en kvinne som var utsatt for menneskehandel var en kvinne som hadde blitt kidnappet fra gaten på vei til skolen eller jobben, kastet inn i en lastebil, kjørt over landegrensene, slått og voldtatt og havnet i prostitusjon et eller annet sted i Vest – Europa. Og det er jo veldig langt fra sannheten. Noen har havnet i prostitusjon på denne måten, men langt fra alle.*

Bildet Bjørg tegner opp her var en vanlig beskrivelse av hvordan menneskehandel foregikk og hva offeret hadde vært utsatt for. Dette er beskrivelsen av et ”verdigg” offer for menneskehandel. Kvinnen i eksempelet har ingen anelse om hva som venter henne og er blitt offer for en kriminell handling helt mot sin egen vilje. Men som Bjørg påpeker er det langt fra alle som har havnet i en menneskehandel situasjon på denne måten, majoriteten av kvinnene – tror Bjørg – har andre veier inn i tvangssituasjonen. Disse kvinnene har som regel foretatt ett eller flere valg på veien som de ikke kunne overskue konsekvensene av. Forskjellen mellom disse to bildene har ført til en debatt mellom verdige og uverdige ofre og gjennom denne debatten forsvinner mye av kompleksiteten i relasjonen mellom ofrene, de organiserte nettverkene og samfunnsstrukturene. Sitatet fra Bjørg tegner altså et bilde av et verdigg offer, mens en kvinne som på en eller annen måte selv har bidratt til å havne i menneskehandlernes makt ikke er et verdigg offer. Bjørg sier videre: *Som en kvinne sa til meg: ”når man først sier ja, kan man aldri mer si nei”.*

Basert på empirien min er et offer for menneskehandel en ung kvinne som på grunn av fattigdom, manglende utdanning eller arbeid, konflikter med familien eller lignende, enten selv har valgt eller blitt tvunget til å forlate landet sitt med håp om en bedre fremtid, ofte i Vest – Europa. Noen kvinner vet de skal arbeide i prostitusjon, andre er ikke klar over det og blir tvunget til å selge sex. Felles for dem alle er at deres sårbare situasjon i hjemlandet har ført dem inn i en tvangssituasjon hvor de ikke har kontroll over livet sitt og sin egen kropp. Ofte bruker menneskehandlerne vold og trusler for å skremme kvinnene og holde dem i sin makt. Kontakten med nettverkene har de ofte oppnådd gjennom venninner, familiemedlemmer eller kjærester. Kvinnene kan ha forskjellig status med hensyn til

opphold og rettigheter i mottakerlandet ut fra deres statsborgerskap og hvordan de kom inn i landet. Ved ankomst i mottakerlandet får kvinnene ofte beskjed om at de skylder organisatorene penger for transporten og daglige utgifter, som hun må betale tilbake før hun kan bryte med nettverket. Pass og andre reisedokumenter blir ofte tatt fra kvinnene.

Mange av kvinnene mangler kunnskap om kulturen i mottakerlandet og kan heller ikke språket. Dette fører til at de er sosialt ekskludert og mangler sosiale nettverk. På grunn av dette har de som regel liten kunnskap om sosiale rettigheter og ser ingen alternativer til prostitusjon. I rettslig forstand regnes ofre for menneskehandel som utsatt for en kriminell handling og har derfor krav på hjelp og beskyttelse. Hvis kvinnene sendes tilbake til hjemlandet og blir overlatt til seg selv er de i stor fare for å bli fanget opp av nettverket igjen. I tillegg har de en ekstra sårbarhets faktor når de returnerer med erfaring fra prostitusjon. Når kvinnene kommer i kontakt med det norske hjelpeapparatet er behovene mange og vil variere fra kvinne til kvinne. De fleste kan ha behov for akutt behandling etter vold og overgrep, noen kan være smittet av hiv eller andre seksuelt overførbare sykdommer, være uønsket gravide, emosjonelle og psykiske problem eller ha behov for akutt tannbehandling. Dette bildet er komplekst og illustrerer noen av utfordringene med å utvikle konkrete tiltak som skal hjelpe ofrene ut av makta til menneskehandlerne og til et nytt liv. Bildet jeg tegner – basert på empirien min – er et stereotypisk bilde av ofrene og kan ha konsekvenser for hvordan en oppfatter problemene relatert til håndtering av ofre.

#### **6.4 Opplevelser av problemets størrelse**

I handlingsplanene skjer det en utvikling av oppfattelsen av problemets størrelse.

Påstander om problemets utbredelse er viktig i kravsettingsprosessen, fordi hvis problemet skal oppnå legitimitet og anerkjennelse må det dokumenteres at det er av en viss størrelse, at det virkelig utgjør en trussel. Den andre handlingsplanen fremstiller menneskehandel som den tredje største illegale økonomien i verden, bak handel med våpen og narkotika. Handlingsplanen fra 2006 setter menneskehandel på andre plass, foran narkotikahandel. I tillegg hevdes det i den siste handlingsplanen at blant annet politiet, Europol, Interpol og Prosjektet har tall og informasjon som viser at handel med kvinner og organisert prostitusjon er økende i Norge.

FN har stor troverdighet og anerkjennelse i Norge og dermed blir det sjelden satt spørsmålstegn ved informasjon som kommer derfra. Det gir denne påstanden om at handel med kvinner er på andre plass legitimitet. Gjennom å skape et bilde av menneskehandel nesten på toppen av lista av organisert kriminalitet og illegal økonomi kan en legitimere bruk av mer penger og større innsats overfor kritikere. Dette bildet kan også bidra til større oppslutning om forslagene til politikk. Samtidig antyder plasseringen på toppen av skalaen over organisert kriminalitet at problemet er enormt. En konsekvens av dette kan være at det legger en demper på optimismen i forhold til å klare å gjøre noe med problemet. For hvordan skal en klare å bekjempe menneskehandel i Norge, når det er et så stort problem i verdensskala? Men samtidig vil det å påpeke at trenden er økende i Norge også bidra til å skape frykt som igjen kan føre til økt oppslutning. At kvinnehandel er økende i Norge samtidig som det er verdens nest største illegale økonomi viser til at problemet kommer nærmere og nærmere og at noe må gjøres. En kan ikke lenger se menneskehandel som et problem ute i den store verden. Nå foregår det i Norge i økende grad og alle prostituerte kan være et potensielt offer for menneskehandel.

Unni i ROSA prosjektet mener handel med kvinner *er et stort, det er jo et enormt problem, ikke sant. (...) Det er jo et globalt problem og det er ikke bare noe som Norge opplever, men alle andre land også.* Hun deler oppfattelsen fra handlingsplanene og opplever at henvendelsene til prosjektet øker. På den andre siden viser tall fra Prosjekterets kartlegging av prostitusjonsmarkedet – i følge Bjørg – at det var mellom 2500 og 2600 prostituerte i Norge i løpet av 2005, og dette tallet har vært jevnt de siste årene. Hun sier Norge har et lavt antall kvinner i prostitusjon per innbygger. Deres erfaringer viser også at det ikke er kommet en mengde nye kvinner til prostitusjonsmarkedet i Oslo. Dette viser at opplevelsen av problemets størrelse varierer blant informantene mine. Men Unni viser til den globale dimensjonen ved problemet, mens Bjørg trekker det ned til lokalt i Norge.

Informantene forstår utbredelsen fra sine egne erfaringer og opplevelser av hvor stort problemet er. Unni forstår det gjennom sin kontekst hvor hun møter kvinner som har vært utsatt for menneskehandel og følger dem gjennom hjelpeapparatet. Hun mener problemet er enormt og årsakene til det kan være flere. For det første kan den komme fra hennes forventninger til ROSA før hun begynte arbeidet sammenlignet med hva det har blitt.

Hun forteller: *Jeg opplever at det blir mer og mer trykk på det etter at jeg har starta. Og første året så tenkte jeg at jeg får kanskje inn fem kvinner, fem kvinner så skal vi si*

*at det er bra første året, siden dette prosjektet er lite kjent og det er et nytt – på en måte – tema, forholdsvis nytt da. Så, men det har jo blitt så mye mer. Det har jo vært mye mer pågang enn jeg trodde. Blant annet i forhold til informasjon – ikke sant – mye reising, mye oppfølging i forhold til krisesentrene som tar imot jentene pluss at jeg har hatt mange brukere, mange henvendelser vedrørende kvinner som er utsatt for menneskehandel.*

De forventningene hun hadde i forkant var for små i forhold til det hun har opplevd etter at prosjektet startet. I tillegg er en forutsetning for ROSAs eksistens at det finnes ofre for menneskehandel. Prosjektet er opprettet for å ta hånd om dem. Ut i fra dette er Unni nødt til å vise hvorfor ROSA er et nødvendig tiltak, at det er en suksess og legitimere hvorfor det bør støttes framfor andre løsninger.

Ved Prosjektet er oppfattelsen av størrelsen en annen. Bjørg legger til grunn tall fra en undersøkelse de gjorde i 2005 som viser at antall prostituerte i Oslo har holdt seg stabilt<sup>43</sup>. Hennes oppfatning stammer fra arbeidet med prostituerte kvinner generelt, så i forhold til denne gruppen som helhet, kan en tolke hennes utsagn slik at ofre for menneskehandel ikke utgjør en stor gruppe. Bjørg har dannet sin forståelse av antallet basert på en sammenligning med alle prostituerte, mens Unni har sin forståelse ut fra de kvinnene hun er i kontakt med og som alle er ofre for menneskehandel. De to kvinnene opplever altså størrelsen på problemet forskjellig ut fra konteksten de arbeider med menneskehandel i. Ved Prosjektet blir alle kvinnene behandlet likt, uavhengig av om de har vært utsatt for menneskehandel eller ikke. Derfor vil skillet med hensyn til antall personer som er ofre eller ikke være mindre relevant, enn for Unni. Prosjektet gir – i følge Bjørg – alle det samme tilbudet. Politikernes motiv for å legge vekt på at handel med kvinner er et stort problem vil kunne i en nødvendighet om å legitimere innsatsen, de politiske forslagene og pengebruken.

---

<sup>43</sup> Hun understreker for øvrig at tallene ikke er helt sikre, siden det er vanskelig å gjennomføre en vitenskapelig undersøkelse på dette feltet.

## **7 Problemforståelser av menneskehandel**

Dette kapittelet vil presentere hvordan jeg har funnet fram til de problemforståelsene jeg har valgt å analysere. Deretter analyserer jeg disse problemforståelsene ved å se variasjoner i informantenes utsagn om dem og hvordan de blir presentert i handlingsplanene. Disse variasjonene vil jeg så se i sammenheng med den bakgrunnen og de erfaringene informantene har gjennom arbeidet sitt.

### **7.1 Problemforståelser i empirien**

En gjennomgang av empirien viser hvilke problem som blir trukket fram og betraktet som viktige. Handlingsplanene og informantene trekker fram de samme problemområdene, men kan legge ulike meninger i dem.

#### **7.1.1 Handlingsplanene**

Tiltakene i de norske handlingsplanene er organisert under forskjellige problemområder det rettes spesifikk oppmerksomhet mot. Den første handlingsplanen omfatter tiltak som skal beskytte og bistå ofre for menneskehandel, forebygge at menneskehandel kan finne sted, styrke lovgivningen og prioritere etterforskning, styrke kunnskap og samarbeid. I den andre planen er det inkludert et femte hovedmål som skal styrke internasjonalt rammeverk og samarbeid. Den tredje planen er lik de andre, men har også mål om å sikre at barn som er ofre for menneskehandel får tilrettelagt oppfølging. Videre skal handlingsplanene bidra til å øke kunnskapen blant ansatte i hjelpeapparatet og bekjempe årsakene til menneskehandel. Viktigheten av å bekjempe menneskehandel både nasjonalt og internasjonalt vektlegges også.

Tiltakene kan deles inn i fire ulike grupper. Den ene gruppen tiltak retter seg utover, til det internasjonale samfunnet og dreier seg om å arbeide mot de grunnleggende årsakene til menneskehandel, bistå i utviklingen av det internasjonale rammeverket og informasjonsarbeid i forhold til å minske sårbarheten til kvinner i en migrasjonsprosess rettet mot potensielle ofre for menneskehandel. Ut over dette kan en gruppere tiltak som dreier seg om etterforskning og straffeforfølgelse av menneskehandlere – nasjonalt, men også i forhold til internasjonalt politiarbeid. Disse tiltakene skal bidra til å utdanne spesialtrente politienheter og tilrettelegge for deling av data og etterretningsinformasjon både bilateralt og multilateralt. I tillegg er det en tredje gruppe som retter seg direkte mot

ofrene, deres rettigheter og behov for bistand, opphold, helse og sosiale tjenester. Som en fjerde gruppe kan en plassere tiltak rettet mot begrensnig av markedet for seksuelle tjenester og kunnskapsutvikling om menneskehandel i Norge. Det internasjonale fokuset er tydelig i handlingsplanene og blir betraktet som en integrert del av problemet i Norge.

De store utfordringene som blir trukket fram med hensyn til disse problemområdene er identifisering av ofre og å sørge for tilgang til helse og sosiale tjenester og andre ting ofrene trenger mens de fremdeles er i landet. Kjennetegnet på den norske innsatsen skal – i følge den tredje handlingsplanen – være

*et politi som prioriterer forebygging og etterforskning av denne type saker, et støtteapparat som tar ofrene for menneskehandel på alvor, og et internasjonalt engasjement som bidrar til å styrke det internasjonale rammeverket, hindre rekruttering og som gir ofrene for menneskehandel muligheter for et verdig liv, uten tvang og utnyttning.*

Handlingsplanene stadfester også at menneskerettighetene ligger til grunn for gjennomføringen av de norske tiltakene.

### **7.1.2 Informantene**

Empirien min viser at alle informantene mine er kritiske til er refleksjonsperioden og at kvinnene må gi veldig mye til staten i form av informasjon for at de skal få noe tilbake. Dette trekker Bjørg ved Prosjenteret frem i sammenheng med at handel med kvinner ofte forstås som kriminalitet. Henriette som arbeider med å gi økonomisk bistand til ofre i en akutt fase, påpeker at det er særlig vanskelig med ofrene som ikke har rettigheter i forhold til folketrygden. Ofrenes rettigheter avhenger i stor grad av deres nasjonalitet og status i forhold til opphold, både rettigheter i forhold til helsetjenester og bistandsadvokat påvirkes av den. Denne problemstillingen er også Bjørg opptatt av. Hun mener det er vanskelig å motivere en kvinne til å tre ut av prostitusjon eller en menneskehandel situasjon når det ikke finnes noe å tilby dem. Til dette knytter det seg et problem å få kvinnene til å erkjenne hva slags situasjon de er i og motivere dem til å se at det finnes andre handlingsalternativer. Dette mener Bjørg er vanskelig når de ikke har krav på noen rettigheter. Vanskeligheten med å identifisere ofre blir også aktualisert her. Problemet med identifisering er noe alle informantene mine sier de har erfart. Kamilla forteller at de i politiet har en ekstra utfordring der for å få kvinnene til å ha tillit til dem, på grunn av at kvinnene ofte har dårlige erfaringer med politi i hjemlandet.



### **7.1.3 Oppsummering**

Dette viser at det ser ut til å være samsvar mellom problemforståelsene handlingsplanene fokuserer på og problemforståelsene informantene fokuserer på innenfor rekke områder. Samtidig vil jeg vise at informantene ikke forstår disse problemene på samme måte som de fremstilles i handlingsplanene og at det finnes variasjoner mellom informantene. Presentasjonen overfor viser at handel med kvinner sees som et globalt problem, et lokalt problem, som brudd på menneskerettigheter, organisert profittmotivert kriminalitet og et problem med identifisering. Videre knyttes det utfordringer til retur, helse, tillitsbygging, beskyttelse og lignende. Disse ulike problemforståelsene plasserer seg på to hoveddimensjoner, den ene er kriminalitetsbekjempelse og beskyttelse av eget land og den andre er beskyttelse og ivaretagelse av ofrenes menneskerettigheter. Jeg konsentrerer meg om tiltakene og problemforståelsene av hvordan den norske delen av handelen med kvinner bør bekjempes<sup>44</sup>. I fortsettelsen av dette kapittelet vil jeg ta utgangspunkt i de forskjellige problemforståelsene og drøfte informantenes ulike syn på hva de innebærer. Hvordan påvirkes informantenes problemforståelse av konteksten de arbeider med handel med kvinner i? Hvilke konsekvenser vil de forskjellige måtene å se menneskehandel på ha for håndteringen av menneskehandel som helhet? Deretter vil jeg i kapittel 8 drøfte hvordan et tiltak om en løsning kan si noe om hvilke problemforståelser som ligger til grunn for løsningen og hvordan disse kan ilegges ulike meninger.

## **7.2 Et globalt og et lokalt problem**

Hoveddimensjonene i innsatsen mot å bekjempe handel med kvinner er forståelsen av handelen som en balansering mellom bekjempelse av kriminalitet og beskyttelse av ofre. I tillegg viser tiltakene i handlingsplanene, Norges ratifisering av FNs protokoll mot menneskehandel og Norges engasjement i andre forum hvor handel med kvinner er et tema at problemet også har en global og en lokal dimensjon.

### **7.2.1 Et globalt og grenseoverskridende problem**

*Menneskehandel er et globalt og grenseoverskridende problem. Det er en alvorlig form for kriminalitet som i mange tilfeller er organisert av internasjonale kriminelle nettverk, slik fremstilles menneskehandel som et globalt problem i den tredje handlingsplanen. Begge handlingsplanene før denne referer også til den globale handelen med mennesker. Globalisering kjennetegnes ofte ved at varer produseres i et land og selges i et annet, og*

---

<sup>44</sup> Jeg går derfor ikke inn på Norges internasjonale innsats.

knyttet ofte til fri flyt av kapital over landegrensene (Fulcher and Scott 2007: 618). Menneskehandel er altså et globalt problem, fordi det har forgreininger internasjonalt. Dette innebærer at ingen land i verden kan løse problemet alene. Derfor må tiltakene som skal løse problemet være internasjonalt samordnende. Handelen med mennesker er grenseoverskridende på den måten at ofrene ofte blir rekruttert i ett land, transportert gjennom andre og utnyttet i et tredje. I tillegg er problemet en form for global kriminalitet, fordi nettverkene ofte er internasjonalt organisert. Unni ved ROSA sier også *det er ikke bare noe som Norge opplever, men alle andre land også*. Å betegne handel med kvinner som et globalt problem henviser til at det er noe verdensomspennende som skjer over hele verden og som alle er påvirket av. På det nasjonale plan anerkjenner en begrensningen i nasjonalstatens evne til å løse problemet alene. Nasjonalstatenes gjensidige avhengighet av hverandre for å håndtere lokale problemstillinger sees ofte som et kjennetegn på globaliseringen. Dette henger også sammen med at endringer i en del av verden eller i et land kan få konsekvenser i et annet (Giddens 1997: 53).

Dette poenget blir understreket av Bjørg ved Prosjektet. Hun tror ikke den kollektive innsatsen mot menneskehandel i Norge vil få bukt med menneskehandel, *fordi at man må få bukt med det som er hovedårsakene til at kvinner ender i prostitusjon og da er vi tilbake til igjen til fattigdomsbekjempelse, likestillingsarbeid, migrasjon*. Hovedårsakene til denne handelen mener hun altså det er vanskelig å gjøre noe med, og verdenssamfunnet har hatt lite hell med bekjempelsen av dem. Derfor mener hun det er lite sannsynlig at Norges innsats vil ha noen større innvirkning på bekjempelse av menneskehandel globalt.

Samtidig sier Bjørg *men jeg tror jo at den jobben som vi gjør og den jobben som norske myndigheter og andre instanser gjør både for så vidt i Norge, men også i sånn internasjonalt samarbeid kan gjøre ting bedre. At det går framover (...) men det er en viss fare for at kua sulter i hjel mens gresset gror, altså*.

Sitatet illustrerer kompleksiteten i arbeidet og hvorfor Norge ikke kan bekjempe problemet alene. Jeg forstår det slik at Bjørg ikke er overveldende positiv i forhold til at det er mulig å løse problemet i løpet av kort tid, men hun har kanskje en realistisk holdning til arbeidet.

I motsetning til Bjørg fortalte Anne *vi ser jo også når vi samhandler med våre europeiske samhandlingspartnere og for øvrig internasjonalt, at Norge faktisk er kommet ganske godt i gang med dette arbeidet som selvfølgelig også gir oss motivasjon til å jobbe videre*.

Hun ser den innsatsen Norge har gjort som bra. Rita opplever også Norges innsats som bra sammenlignet med andre land i Europa. Både Anne og Rita har utviklet de norske handlingsplanene og den norske innsatsen. Det kan være derfor de opplever det som en god innsats. De må forsvare valgene og prioriteringene de selv har vært med på å gjøre. Hvis de hadde kritisert resultatet av sitt eget arbeid ville noe av legitimiteten til handlingsplanene bli borte. I tillegg kan en se det slik at de som politikere er nødt til å ha et helhetlig fokus på problematikken knyttet til menneskehandel, mens de andre informantene mine som først og fremst arbeider med kvinner lokalt i Norge vil i større grad være kritiske til den internasjonale innsatsen, særlig hvis den får for stort fokus.

### **7.2.2 Et lokalt problem**

På den andre siden er handel med kvinner også et lokalt problem i Norge<sup>45</sup>. Både Unni og Anne trekker fram at det har vært en skremmende utvikling i løpet av få år hvor denne handelen har blitt mye mer synlig gjennom en økning i gateprostituasjonen. Handel med mennesker blir et lokalt problem i Norge, fordi Norge er et mottakerland for ofre for menneskehandel. Både Unni og den tidligere statssekretæren – Rita – trekker fram at Norge er et attraktivt mottakerland fordi det fremstår som et av de rikeste landene i verden, det finnes et kundegrunnlag her og det er liten risiko forbundet med å drive menneskehandel i landet, siden få saker har vært for retten. Derfor vil det være naturlig at en stor del av innsatsen mot handel med kvinner er nasjonale tiltak som skal bekjempe problemene knyttet til denne handelen i Norge. Selv om alle informantene mine uttrykker forståelse for at det er viktig å jobbe med menneskehandel internasjonalt er de mest opptatt av konsekvensene av den lokale innsatsen. Denne delen av politikken vil få størst innflytelse på deres hverdag og deres evne til å gjøre jobben sin overfor ofrene.

Unni ved ROSA frykter den økende gateprostituasjonen kan føre til rasisme. Særlig på grunn av *det er en del nigerianske jenter som er ganske pågående i forhold til det, det å få kunder (...) det kan utarte seg til rasisme blant folk, ikke sant, at man på en måte tenker mer renovasjon enn at dette faktisk er jenter som trenger hjelp*. Videre forteller Unni at hun har fått en del henvendelser fra kvinner som har opplevd å få tilbud når de har vært

---

<sup>45</sup> Det er selvfølgelig et lokalt problem i opprinnelseslandene også, med tanke på forholdene der som legger til rette for rekruttering av kvinner til prostituasjon og som gjør at kvinner befinner seg i en sårbar situasjon og er villige til å migrere. Men dette aspektet ved den lokale dimensjonen har jeg valgt å ikke utdype her, på grunn av at det faller utenfor problemstillingens omfang.

ute på byen. Rita forundrer seg også over dette og gjør seg noen tanker om hvorfor debatten har utartet seg slik:

*Vi hadde en periode hvor vi hadde veldig mange jenter i fra Øst – Europa og da var det på en måte ikke den store debatten, men så kommer det liksom 40 jenter i fra Nigeria, så er de synlig i by bildet og de er færre enn de som var fra Øst – Europa, men da er det en kjempe diskusjon. Fordi de er synlige. Og det som også skiller ofrene for menneskehandel kanskje litt i fra de norske prostituerte er at de har en forholdsvis aggressiv form for salg. Som også gjør at man plutselig får dette veldig tett på.*

Rita sin forklaring samsvarer med Unni sin forståelse av hvorfor debatten har oppstått.

Den synlige gateprostituasjonen påvirker altså den norske befolkningen også. Unni spør seg selv, *Hva skjer med oss? Hvilke tanker får vi, på en måte? Er alle svarte prostituerte?*

*Hvis du møter en svart kvinne så er hun sikkert prostituert.* Menneskehandel til prostitusjon påvirker altså norske personers holdninger til utenlandske kvinner<sup>46</sup> og kan bidra til å skape konflikter og rasisme. På den ene siden vil den bidra til at norske menn forutsetter at alle utenlandske kvinner er prostituerte og kan komme med tilbud om kjøp av seksuelle tjenester overfor dem. Samtidig vil dette bidra til at norske personer generelt antar at utenlandske kvinner de møter i byen på kveldstid sannsynligvis er prostituerte. På den andre siden vil dette også kunne skape rasisme og konflikter mellom utenlandske grupper. Kvinner som opplever å få tilbud om å selge seksuelle tjenester når de er ute på byen vil sannsynligvis ikke oppleve dette som særlig behagelig og det kan utvikle seg til en avsky overfor de prostituerte<sup>47</sup>.

Ut i fra dette kan det være viktig å være observant på hva som kommer ut av debatten omkring de nigerianske kvinnene. En betenkelighet i forhold til de nigerianske kvinnene kan være at ulikhetene med andre prostituerte vektlegges framfor likhetene og det kan ha konsekvenser for hvordan de blir møtt i hjelpeapparatet. Unni reagerer på at et resultat av debatten kan bli at en fokuserer mer på renovasjon og glemmer at disse kvinnene trenger hjelp og er i en vanskelig situasjon. Ut i fra sin rolle som leder av ROSA vil Unni ha en oppgave som forsvarer av disse kvinnenes situasjon. Hun forteller at hun forstår hvorfor de nigerianske kvinnene er ganske pågående i forhold til å få kunder, *for konkurransen er*

---

<sup>46</sup> Media er i stor grad med på å forme holdningene til norske personer og avisoverskrifter som Zaman, K. (2006). "Selger sex i Ullevål Hageby." *VG* 12.06.2006. Stenerud, D. (2005). Karl Johan er det nye horestrøket, *Nettavisen* 06.07.05. Morset, T. (2006). "Mulig "red light district" i Oslo." *Dagbladet* 28.06.06. Andersen, M. (2007). "Prostituerte solgte sex inne i 7- eleven - butikk." *Aftenposten* 17.04.07. kan være med på å skape rasisme.

<sup>47</sup> Avisartiklene Mo, H. (2007). "Lei av å bli tatt for prostituerte." *Dagsavisen* 29.03.07. og Bay Vold, M. (2007). "Nigerianere vil ha forbud mot sexkjøp." *Dagbladet* 29.03.07. viser hvordan utlendinger ikke vil assosieres med de prostituerte.

*jo blitt stor og de har presset på seg fra organisatorene bak om penger, ikke sant. De skal ha så og så mange penger i uka og da blir du ganske desperat. Gjennom dette formidler hun kvinnes egentlige situasjon som ofre for menneskehandel og gir en forklaring på hvorfor de er pågående i forhold til å skaffe seg kunder. Å understreke at konkurransen er stor kan også sees som et tegn på at etterspørselen etter seksuelle tjenester ikke er så stor. Mer synlig prostitusjon kan være tegn på mindre etterspørsel, fordi kvinner som har mange kunder, står lite på gata, mens kvinner som ikke får kunder står på gata hele tiden (Skilbrei et al. 2006: 74)<sup>48</sup>.*

Kamilla mener det er nødvendig med en holdningsendring blant norske menn. Politiet ser at når unge menn er på byen i helgen, så går de da ned på strøket eller til en leilighet og kjøper seksuelle tjenester for de vil ikke ha noe forpliktende forhold. I tillegg er det familiefedrene som kanskje ikke får de tjenestene av kona som de skulle ønske, som synes heller det er all right å gå og kjøpe og får det de vil ha. Dette er noe hun ser med bekymring på og hun har den oppfattelsen av at kundene ikke bryr seg om hvem de kjøper sex fra. De er likegyldige overfor om det er ofre eller norske prostituerte. Videre synes hun det er mindre engasjement blant folk.

Hun forteller: *når disse innstedene ble opprettet da hadde vi daglig telefoner som folk klagde på at nå var det en leilighet der og der og der var det trafikk av menn til alle døgnets tider. Men det virka som at etter hvert så ble det en sånn holdningsendring. ”Nei, pytt, pytt liksom. Det er ikke så farlig likevel. Så vi bryr oss ikke om å ringe politiet”.*

Dette kan sees i motsetning til Unni og Rita som mener debatten det siste året omkring prostitusjon og kriminalisering er et resultat av den økende gateprostitusjonen og en økende bevissthet blant befolkningen om at det må bli slutt på den. Oppfattelsen til informanten min i politiet av befolkningen som lite engasjert er – som Kamilla uttaler – på grunn av at de ikke ringer for å tipse politiet, men debatten omkring kriminalisering kan vise at engasjementet uttrykkes gjennom andre organ, som for eksempel media.

### **7.3 Organisert kriminalitet**

Det finnes mange tegn på at menneskehandel blir forstått som et problem med organisert kriminalitet. For det første er Palermo protokollen en del av FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Både den andre og den tredje handlingsplanen plasserer menneskehandel på ”topp tre lista” over verdens største illegale

---

<sup>48</sup> Jeg kommer nærmere inn på dette i kapittel 7.6 Kriminalisering

økonomier<sup>49</sup>. I alle handlingsplanene blir denne handelen beskrevet som en alvorlig form for kriminalitet.

Rita forteller at hun *hadde en sånn hovedintensjon som statssekretær i justis om at disse organiserte kriminelle skulle aldri få gode arbeidsvilkår i Norge. Vi skulle legge så mye kjepper i hjula at de aldri fikk lov å jobbe i fred eller få gode arbeidsvilkår.*

Her uttrykker Rita eksplisitt hva hun mener er viktig i forhold til bekjempelsen av handel med kvinner, hindre at organiserte kriminelle nettverk får gode arbeidsvilkår i Norge.

Konsekvensene av å ha en hovedintensjon om å motarbeide kriminelle nettverk kan være at de organiserte nettverkene velger andre land som mottakerland i stedet. Spørsmålet blir altså om det er målet med den norske politikken, å flytte problemet over på andre. Skal Norge bare beskytte sine egne grenser eller bidra til å få slutt på menneskehandel i sin helhet? Samtidig kan en spørre seg hvilket ansvar Norge har overfor ofrene, hvis hovedfokus er å beskytte landet mot organisert kriminalitet.

Denne forståelsen av menneskehandel kan være en følge av at det er Justis – og Politidepartementet som har hovedansvar for koordineringen av handlingsplanene. Ved Prosjektet mener de denne forståelsen av menneskehandel har ført til at problemet har blitt bekjempet på bekostning av kvinnene. Bjørg sier fokuset har vært altfor stort på å bekjempe de kriminelle nettverkene og på å beskytte egne landegrenser.

*Man laget den kjempestore konvensjonen mot organisert kriminalitet fordi man så at den organiserte kriminaliteten spredte om seg og hvor menneskehandel var en del av det. Og det at Palermo protokollen er avfødt av en kriminalitetsbekjempende konvensjon legger jo noen føringer på hvordan man skal forstå problemet i utgangspunktet.*

Bjørg uttrykker her hva hun mener er begrunnelsen for at Justis – og Politidepartementet koordinerer handlingsplanene. I følge henne er det fordi en skal forhindre at organiserte kriminelle nettverk etablerer seg i Norge. Konsekvensen av dette er at handel med kvinner hovedsakelig forstås som et kriminalitetsproblem. Under hvert tiltak i handlingsplanene blir departementene som er ansvarlig for gjennomføringen av tiltakene nevnt. Justis – og Politidepartementet har ansvaret for gjennomføringen av flest tiltak i alle de tre planene. Dette tolker jeg som et tegn på at det å bekjempe kriminaliteten blir viktig og understreker at Justis – og Politidepartementet hovedsakelig ser menneskehandel som et problem med organisert kriminalitet.

---

<sup>49</sup> Se kapittel 6.4 Opplevelser av problemets størrelse

### 7.3.1 Varierte erfaringer i politiet

Rita sier mye løses ved å ta menneskehandlerne og at mange ofre spares på å ta dem. Dette kan uttrykke en tanke om at færre kvinner blir ofre hvis personene bak blir etterforsket og fengslet. Bjørg sin forståelse av at menneskehandel blir sett på som et kriminalitetsproblem av departementet bekreftes gjennom denne uttalelsen. Men jeg stiller spørsmål ved hvem er det politiet klarer å ta? Klarer politiet å ta hovedmennene i en stor internasjonal organisasjon eller bare en liten del av denne organisasjonen? Eller klarer de bare å ta små nettverk? Hvis menneskehandelen organiseres gjennom store nettverk er enkeltindividene som blir tatt mindre viktig. Det kan være en mulighet at de organisatorene politiet i Norge arresterer ikke har de store posisjonene eller kunnskaper om resten av organisasjonen. Slike store organisasjoner har mange ganger forgreininger til flere land og derfor er det viktig at norsk politi samarbeider internasjonalt. En annen konsekvens av økt fokus på etterforskning kan være at de kriminelle nettverkene går under jorda og arbeider i større grad i det skjulte i frykt for å bli oppdaget. I et slikt tilfelle vil ofrene bli mindre tilgjengelig for hjelpeapparatet og de vil bli mer avhengig av menneskehandlerne, som igjen vil øke deres makt over kvinnene.

Kamilla uttrykker at intensjonene fra handlingsplanene om at menneskehandel skal prioriteres i politiet ikke har fungert så bra. Det er med andre ord forskjell på planer og handlinger. Politiets forståelse viser seg altså å være forskjellig fra statens. De opplever ikke at tiltakene og prioriteringene de må gjøre er nyttige i den forstand de var ment til å være. Selv om handlingene påla politiet at de skulle fokusere på dette opplevde politiet selv at det ble veldig mye papirarbeid. De hadde problem med å finne personell og penger, og opplever at de har mange ting de skal prioritere, fordi det er mange ting *som er i vinden og som skal satses på*. De opplever også at sakene tar veldig mange ressurser, fordi de er tidkrevende og krever alternative etterforskningsmetoder siden politiet ikke kan basere seg på at ofrene skal vitne. FNs høykommissær for menneskerettigheter anerkjenner også utfordringen i at politiet ikke kan basere seg på at kvinnene vitner (UNESCO 2002). Straffeloven § 224 krever også at det bevises *vold, trusler eller misbruk av sårbar situasjon* (Sletner 2005) og det krever omfattende arbeid fra politiets side. Spesialgruppen innen politiet i Oslo som arbeider spesifikt med saker relatert til handel med kvinner og opp mot prostitusjonsmiljøet kan løse politiets problem med å finne personer til å arbeide med temaet. Nå er det stillinger øremerket dette temaet og ressurser knyttet direkte til det. Det ser altså ut til at Kamillas kritikk av organiseringen av politiets innsats har blitt hørt,

og at det er kommet et forslag til å bedre situasjonen. Kamilla mener også politiet mangler erfaring i forhold til hva som skjer når de får en ordentlig sak<sup>50</sup>. Dette ser ikke ut til å være et problem bare i Norge, FNs kontor for narkotika og kriminalitet peker på at et problem i kampen mot menneskehandel er at etterforskning av nettverkene sjelden resulterer i rettssaker og dommer (UNODC 2006: 71). Styrket innsats i politiet er en naturlig følge av synet på menneskehandel som en form for organisert kriminalitet og som den nest største formen for kriminalitet i verden.

Unni forteller også at politiet har blitt mer aktive i forhold til menneskehandel og at hun stadig får henvendelser i ROSA fra dem om kvinner de mistenker kan være utsatt for kvinnehandel. Gjennom dette uttrykker hun at politiet ikke bare er opptatt av etterforskning og kriminalitetsbekjempelse, men at de faktisk også forsøker å ivareta ofrene. Politiets syn på handel med kvinner kan betraktes som mindre snever enn det en kunne tro ut i fra prioriteringene fra departementet. Til tross for at den dominerende forståelsen fra departementet blir sett til å være organisert kriminalitetsbekjempelse viser dette at politiet – som skal utøve kriminalitetsbekjempelsen – også legger vekt på å ivareta og skaffe hjelp til kvinnene som har vært utsatt for menneskehandel.

### **7.3.2 Tilrettelegging for kriminalitetsbekjempelse**

Den første handlingsplanen legger til rette for tiltak som skal *styrke arbeidet for å avdekke og straffeforfølge i saker der kvinner og barn har vært offer for menneskehandel, med særlig vekt på å slå ned på den organiserte internasjonale kriminaliteten*. Det er altså en uttalt målsetning å fokusere spesifikt på å bekjempe den organiserte internasjonale kriminaliteten. Løsningene som følger av dette er strengere straffer for denne formen for kriminalitet, etterforskning av menneskehandlere og rettssaker mot dem. Politiet og rettsvesenet har hovedansvaret for å løse dette problemet. Handlingsplanen fra 2005 ønsker å styrke innsatsen for å avdekke og straffeforfølge menneskehandel, men har ikke en direkte referanse til internasjonal kriminalitet slik den første. Fokuset til tiltakene er flyttet mer over mot å redusere belastningen en etterforskning og rettssak kan ha på ofrene. Bakgrunnen for denne forflytningen av fokus kan være at den første planen ga erfaringer i forhold til hvilke tiltak som kunne bli mer konkrete og på hvilke områder det

---

<sup>50</sup> Det kan tenkes at politiet i Trondheim har en annen erfaring enn dette. De har rullet opp flere saker med menneskehandel som har vært oppe for retten. Både Unni og Anne trekker fram Trondheim som et godt eksempel. Det er altså mulig at det finnes ulike forståelser av problemene relatert til menneskehandel på ulike steder i Norge også.



var nødvendig å konkretisere. I tillegg kan dette skifte i fokus være et tegn på – som Bjørg ved Proserteret sa –

*jeg tror nok at redselen for at de etablerte organiserte kriminelle skal få fotfeste i Norge er større og i hvert fall var større enn den bekymringen man hadde for de kvinnene som var involvert i den andre enden (...) man skjønnte jo etter hvert at dette kunne ikke skje på bekostning av kvinnene.*

Den siste handlingsplanene fra 2006 følger dette opp videre og fremmer åtte tiltak som har fått betegnelsen ”nye” sammenlignet med tidligere planer. Blant disse skal det vurderes endringer i lovverket slik at politiet kan bruke spesielle etterforskningsmetoder – for eksempel telefonavlytting, skjult fjernsynsovervåkning og lignende (tiltak 20).

Begrunnelsen for denne utvidelsen av lovverket er at politiet i stor grad må sørge for oppklaring av sakene selv, uavhengig av bevis og informasjon fra ofrene. Denne planen viderefører også tiltak om internasjonalt politisamarbeid.

Kamilla mener økt fokus på etterforskning også må føre til at politiet er mer ute på gata.

*Og sitte og observere og se hvordan jentene, hvem de er i kontakt med. Vi får jo høre for eksempel fra Proserteret at; ”Ja, men det kan da ikke være så vanskelig å se at jentene har bakmenn. De tar jo kontakt med de.” Men det er greit nok at vi sitter og ser at de har kontakt med en utenlandsk mann, men det kan like gjerne være en kunde som de slår av en prat med. Og vi skal jo ha visshet. Vi skal vite at den personen de der snakker med, at det er en bakmann.*

Kamilla forteller det er ekstra vanskelig å overbevise utenlandske kvinner om at de kan ha tillit til norsk politi. Dette begrunner hun i at menneskehandlerne forteller dem at norsk politi er korrupte slik som for eksempel politiet i hjemlandet. For å bygge denne tilliten mener hun politiet må være ute i miljøet hele tiden og holde det de lover. Hvis en kvinne ber om en tjeneste og de har mulighet til å yte den, så bør politiet strekke seg langt for å oppfylle lovnaden for å vise at de er til å stole på. Derfor må etterforskningen bygges opp rundt andre beviser slik at vitneforklaringer fra ofre kan være et supplement. Politiet må drive med aktiv oppsøkende virksomhet i prostitusjonsmiljøet. For å få pådømmelser av personene bak handelen må politiet ha mer enn bare antakelser om at det er en menneskehandler de er i kontakt med. Her peker Kamilla på en sentral forskjell mellom politiets arbeidsmåte sammenlignet med Proserteret. Slik jeg ser det behøver ikke Proserteret bevis for at en kvinne har vært utsatt for menneskehandel før de tilbyr henne hjelp. Helsetjenestene Proserteret tilbyr til alle prostituerte kan sees som et fortrinn sammenlignet med politiet i forhold til tillit. De har noe å tilby kvinnene som kan gi et innpass til samtaler og kvinnenes historier. I tillegg kan Proserteret trekke slutninger på bakgrunn av det de ser og observerer, mens politiet må ha håndfast dokumentasjon på det

de observerer. Kamilla mener ofrene først og fremst må ivaretas av hjelpeapparatet samtidig som politiet må drive etterforskning uavhengig av kvinners forklaringer – for å skaffe frem bevis. Samtidig som politiet beviser at de er til å stole på slik at kvinnene etter hvert blir villig til å forklare seg og fortelle sin historie for dem.

### **7.3.3 Profittmotivert kriminalitet**

Alle de tre handlingsplanene inneholder beskrivelser av menneskehandel som profittmotivert kriminalitet, de legger vekt på at en grunnleggende målsetning er at kriminalitet ikke skal lønne seg og at menneskehandel ofte baserer seg på en svart økonomi. Profitt er hovedmotivasjonen bak menneskehandel – stadfester handlingsplanene – og organiserte kriminelle nettverk har funnet ut at det er gode penger å tjene på å selge kvinner, derfor driver de med denne virksomheten. Denne formen for kriminalitet er *betinget av et marked som etterspør mennesker som "forbruksvarer" for utnyttelse til prostitusjon* (Pedersen 2006). Samtidig er handelen betinget av at det finnes et marked. Det kan bety at om ikke markedet hadde eksistert hadde det heller ikke vært lønnsomt å drive med menneskehandel. Henvisningen til at handelen baserer seg på en svart økonomi er også et uttrykk for at dette er illegale, ulovlige handlinger. Konsekvensen av dette blir bekjempelse av den økonomiske kriminaliteten, fordi den ikke skal lønne seg. For å hindre at menneskehandel skal være lønnsomt må pengesporet følges. *Identifisering og analyser omkring utbytte fra de straffbare handlingene som begås som ledd i menneskehandelen – å følge pengesporet – er avgjørende for å kunne avsløre menneskehandel, finne bakmenn, avdekke omfanget og sikre inndragningen av utbyttet* (op.cit.). I tillegg til etterforskning på bakgrunn av ofrenes historier blir altså økonomisk etterforskning viktig og det krever nye arbeidsmetoder innen politiet.

Handel med kvinner skal altså ikke være lønnsomt. *Grunnlaget for all menneskehandel er at noen velger å kjøpe varer og tjenester fra ofrene* (op.cit.). Dette kan altså bety at uten etterspørsel ville det ikke vært noe marked. Konsekvensene av en slik tankegang er at løsningene som tilbys skal redusere etterspørselen etter seksuelle tjenester. Ut fra økonomiske termer innebærer det å redusere etterspørselen og motarbeide markedet. Rita synes det er en stor utfordring at kundene som kjøper sex ikke tar mer ansvar i forhold til handel med kvinner. Hun sier *uten kunder, intet marked. Så hvis kundene kunne vært mer aparte med den norske stat her så kunne vi virkelig ha gjort noe i forhold til å bekjempe menneskehandel*. Denne slutningen trekker Unni ved ROSA også. Det er viktig å få bort

*kundene og få bort markedet (...) fokuset skal ligge på at jo færre kunder, jo færre prostituerte. Mindre lønnsomt for bakmenn å trafikkere jenter, sier hun. Rita ønsker å engasjere enda en gruppe i kampen mot menneskehandel – kundene, og mener det kan være med på å løse problemet. Tiltak rettet mot holdningsarbeid i Norge for å begrense etterspørselen etter seksuelle tjenester kan være en løsning på dette problemet. Anne er også enig i at en stor del av arbeidet bør rettes inn mot potensielle kunder og på en måte gjøre folk kjent med hva det faktisk er de er med å bidra til. Alle handlingsplanene har et hovedmål om å fremme tiltak som begrenser etterspørselen. En løsning som ofte nevnes i forbindelse med dette, er kriminalisering av personen som kjøper seksuelle tjenester<sup>51</sup>.*

Bjørg ser ikke denne åpenbare parallellen mellom etterspørsel og tilbud.

*Hun forteller det er jo selvfølgelig også begrensa hvor mange kvinner i prostitusjon det kan være i det landet her. Fordi markedet blir metta, og det har vi allerede sett en tendens til nå, at de som er her nå, de prisene faller og inntjeningen faller (...) Det er ikke sånn at alle norske menn går mann av huse for å kjøpe sex bare fordi det kommer noen kvinner til Oslos gater liksom.*

De gode gamle markedsløvene fungerer ikke på prostitusjonsmarkedet.

*Det er ikke sånn at flere menn kjøper sex fordi om det er flere kvinner som selger. Og det er jo fordi at det å kjøpe sex reguleres av noe annet enn av markedskreftene (...) altså det å kjøpe sex i Norge er ikke en moralsk akseptert handling.*

Hennes forståelse av "lovene" på prostitusjonsmarkedet er dannet gjennom erfaringer med de prostituerte og de viser at markedet i Oslo begynner å bli mettet. Forskning viser at forholdet mellom tilbud og etterspørsel kan være formet av et sett av politiske, sosiale, institusjonelle og økonomiske faktorer (Anderson and O'Connell Davidson 2004: 62). Dette kan innebære at all politikk og innsats overfor prostituerte påvirker relasjonen mellom tilbudet og etterspørselen etter seksuelle tjenester. Aggressiviteten de nigerianske kvinnene har vist for å tilby sine tjenester kan sees som et uttrykk for nedgangen i markedet. Unni uttrykker en forståelse for hvorfor disse kvinnene er så pågående og begrunner det med stor konkurranse på markedet<sup>52</sup>. Anderson og O'Connell Davidson har forsket på etterspørsel etter seksuelle tjenester og skriver: *We could almost say that supply generates demand rather than the other way around* (Anderson and O'Connell Davidson 2003: 42). Etterspørsel er en sosial, kulturell og historisk determinert faktor. Tilbud er ikke et tilstrekkelig utgangspunkt for etterspørsel, den må også bli sosialt konstruert på den måten at mennesker tror de vil ha eller behøver et gitt produkt eller tjeneste. Menn er blitt påvirket til å tro at det vil være ønskelig å betale en annen for sex.

<sup>51</sup> Jeg kommer nærmere inn på dette i kapittel 7.6 Kriminalisering.

<sup>52</sup> Se diskusjonen rundt rasisme i kapittel 7.2.2 Et lokalt problem.

### 7.3.4 Balanse

At handel med kvinner er organisert kriminalitet, innebærer også at det er noe eller noen som har vært utsatt for en kriminell handling og at denne handlingen eller handlingene er utført av en forbryter. Forbryteren skal tas av politiet og offeret skal beskyttes og få oppreisning. Dette blir eksplisitt uttalt i handlingsplanene, hvor to av hovedmålene dreier seg om nettopp dette. I ”Stopp menneskehandelen” er målene formulert slik: *regjeringens hovedmål er å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt gjennom tiltak som; (...) sikrer ofrene et tilpasset tilbud om bistand og beskyttelse, (...) gir økt avdekking og straffefølgelse av menneskehandlere.* Gjennom disse målene forplikter regjeringen seg og stadfester at dette er områder som skal prioriteres. Fokuset skal altså ikke være på den ene eller den andre parten, men det skal både være på personen utsatt for de kriminelle handlingene og på utøveren av de kriminelle handlingene.

Plasseringen av menneskehandel i samme gruppe som narkotika og våpenhandel innebærer at politiet kan bruke sin kunnskap fra arbeid med disse temaene mot handel med kvinner også.

Rita sier at *det som også skiller menneskehandel eller som kanskje gjør menneskehandel lik andre organiserte kriminelle handlinger det er at for å bekjempe menneskehandel så må du på en måte dra alle erfaringene du har i fra narkotika, våpensmugling. Altså, dette er organisert kriminalitet, men samtidig så har det elementer av ofre som du har i for eksempel vold mot kvinner. Så det å ta ut kunnskapen, både i forhold til hvordan man har møtt organisert kriminalitet og offerproblematikken (...)og koble disse to tingene sammen.*

Gjennom å benytte seg av den kunnskapen de har fra andre former for organisert kriminalitet kan de få tilbud om løsninger og strategier som kan brukes mot handel med kvinner også. I tillegg påpeker Rita her at handel med kvinner inneholder et element som de andre formene for organisert kriminalitet ikke har og det er offeret. Menneskehandel skiller seg fra narkotikahandel og våpenhandel ved at varen er et levende menneske. Og det skaper en ekstra utfordring for politiet. Samtidig som de skal etterforske de kriminelle må de ta hensyn til ofrene. Derfor blir en utfordring å koble erfaringene fra kunnskap av arbeid med ofre sammen med kunnskap om etterforskning av organisert kriminalitet. Konsekvensene blir at en hele veien må ha et todelt fokus på kvinnehandelen. Det skjer en balansering mellom etterforskning av menneskehandlerne og ivaretagelse av ofre.

*det handler om (...) å beskytte Norge mot organisert kriminalitet i den grad det faktisk er mulig (...) Så nå balanserer en jo mellom disse kvinnes individuelle rettigheter og menneskerettigheter opp mot liksom den norske staten eller den europeiske unionen, eller hvem man nå ønsker å ha som enhet, sitt behov for å beskytte seg mot organisert kriminalitet.*

Det Bjørg ved Prosjektet formidler her er at det har skjedd en endring, hvor en har innsett at det ikke er mulig å bekjempe menneskehandel bare ved å bekjempe kriminalitet. Ofrene må også ivaretas og beskyttes. Tidligere har de hovedsakelig vært interessante for norske myndigheter ut i fra hvor mye informasjon de kan bidra med i etterforskningen av nettverkene. Utnyttelsen og overgrepene de har opplevd har kommet i andre rekke. Bjørg sier at dette har blitt litt bedre, men at kravene til kvinnes bidrag fremdeles er for stort. Hun forstår det likevel slik at den utbredte holdningen blant politikerne er at ofrene best blir ivaretatt hvis personene bak straffes. Konsekvensene av dette fokuset kan være at sjansen for at kvinnene ender opp i hendene på menneskehandlerne øker, fordi rettssystemet ikke er sympatiske overfor dem. Tiltakene i handlingsplanene legger også opp til beskyttelse av kvinnene og tiltak som skal bedre deres situasjon. Slike tiltak har det blitt flere av i handlingsplanene. Den første handlingsplanen fremmer seks tiltak som går direkte på å bedre ofrenes situasjon etter at de har kommet i kontakt med det norske hjelpeapparatet. Mens både handlingsplanen fra 2005 og den fra 2006 har ni tiltak som er rettet direkte mot ofrenes situasjon. Bjørg forteller videre:

*Det som skjedde i begynnelsen var at hvis kvinnene skulle få noe som helst så måtte de gi, veldig mye. De måtte angi sine bakmenn, de måtte fortelle hvem de var, hvor de kom fra, hvordan det hele var skjedd, ikke sant? Veldig sånne strikse krav til at kvinnene skulle møte i retten og de skulle vitne og det var ikke grenser for at de skulle få litt goder da. Og så har det jo de siste årene vært et ekstremt stort fokus på kvinnene, disse kvinnes egne rettigheter, og at menneskerettighetsperspektiv i menneskehandelen har kommet mye mer i fokus. Og det er bra. Men fortsatt så ser man tendenser til at man mener at kvinnene skal gi noe til myndighetene for at de skal få beskyttelse. Det er ikke noe som er betingelsesløst. Det er ikke sånn: ok, du har vært utsatt for menneskehandel, det erkjenner jeg er en ekstremt vanskelig situasjon, vær så god her kan du få bo i Norge, liksom.*

Dette viser at kampen mot organisert kriminalitet har store kostnader for ofrene. Kvinnene blir ivaretatt i større grad nå enn tidligere og det er ikke de samme kravene til dem i forhold til samarbeid med politiet.

#### 7.4 Brudd på menneskerettighetene

I alle de tre handlingsplanene blir det eksplisitt fremhevet at menneskehandel innebærer grove krenkelser av menneskerettighetene<sup>53</sup>. I den tredje handlingsplanen blir handel med kvinner betegnet som vår tids slavehandel med utsagn som *dagens slaver plukker ikke bomull*. Dette utsagnet vekker assosiasjoner til afrikanske slaver som plukket bomull ved bomullsplantasjene i sørstatene i USA. Ut fra denne forståelsen er menneskehandel et brudd på artikkel 4 i menneskerettighetserklæringen – *ingen må holdes i slaveri eller trelldom. Slaveri og slavehandel i alle former er forbudt*” (FN 1948). Men selv om alle handlingsplanene stadfester at menneskehandel blir forstått som et brudd på menneskerettighetene blir det ikke spesifisert hvilke menneskerettigheter som blir brutt. Ut over dette framgår det heller ikke hva det er med menneskehandelen som fører til brudd på disse rettighetene. Dette viser hvor stor status og anerkjennelse de har i Norge og at en uttalelse om at handel med kvinner er brudd på menneskerettighetene fører til engasjement og oppslutning for å forhindre denne handelen. Det er i den vestlige del av verden menneskerettighetene har størst tilslutning og legitimitet, derfor vil betegnelsen av menneskehandel som brudd på disse rettighetene gi kampen mot handelen tilhengere her<sup>54</sup>. FNs økonomiske og sosiale råd knytter brudd på menneskerettighetene til både årsaker og konsekvenser av menneskehandel (UNESCO 2002).

Denne problemforståelsen bygger opp under kvinnenes status som ofre. Grove krenkelser av deres menneskerettigheter vekker assosiasjoner til bilder om at den situasjonen de lever eller har levd i ikke er akseptabel. Utnyttelsen menneskehandlerne utøver over kvinnene gjennom vold, trusler og misbruk og kvinnenes manglende mulighet til å gjøre egne valg med hensyn til livssituasjon er elementer som bidrar til å bryte kvinnenes menneskerettigheter<sup>55</sup>. Kvinnene har altså fått sin bestemmelsesrett redusert til et minimum. Og samfunnets oppgave for å sikre menneskerettighetene til ethvert individ krever at kvinner ikke blir tvunget til prostitusjon (Sandvik i Stridbeck et al. 2004: 13). Derfor kan det tenkes at all innsats og alle tiltak rettet direkte mot ivaretagelse av ofrene skal beskytte deres menneskerettigheter. Problemforståelsen påvirker med andre ord løsningene som blir foreslått. Løsninger tar sikte på å få slutt på disse bruddene, samtidig

---

<sup>53</sup> *Handel med mennesker er en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av menneskerettighetene* (Sletner 2003). *Menneskehandel innebærer alvorlige menneskerettighetsbrudd* (Sletner 2005). *Menneskehandel er vår tids slavehandel og en alvorlig form for kriminalitet som innebærer grove krenkelser av ofrenes menneskerettigheter* (Pedersen 2006).

<sup>54</sup> For mer utdypende drøfting av dette, se kapittel 3 i Freeman, M. (2002). *Human Rights*. Cornwall: Polity.

<sup>55</sup> Se kapittel 6.2 Konstruksjon av forbrytere

som ofrene skal beskyttes. Men menneskerettighetene er individuelle rettigheter alle mennesker har krav på<sup>56</sup>. Derfor kan en mulig konsekvens være at beskyttelsen av ofrenes individuelle rettigheter skjer på bekostning av kvinner som ikke blir identifisert som ofre på grunn av at deres historie skiller seg fra andre ofre.

## 7.5 Identifisering

*En forutsetning for å kunne gi bistand og beskyttelse til personer utsatt for menneskehandel er at de identifiseres som ofre eller mulige ofre. Dette er en tidkrevende prosess på grunn av kompleksiteten i det kriminelle forholdet, ofrenes selvforståelse og andres forståelse av hva det vil si å være et offer for menneskehandel.*

Sitatet fra handlingsplanen fra 2005 viser at det er tre elementer som gjør identifisering av ofre for menneskehandel til en utfordring. Derfor er det ikke noen enkel måte å plassere personer inn i kategorien – offer for menneskehandel. Arbeidet kan ikke skje automatisk, men det må skje gjennom en samhandling mellom offeret og personer i hjelpeapparatet. Offerkategorien er altså en sosial konstruksjon som får mening i relasjonen mellom ulike profesjoners forståelse av hva som kjennetegner et offer for menneskehandel og ofrenes egen forståelse av sin situasjon. Disse forskjellige forståelsene vil ofte variere ut i fra personlig bakgrunn og erfaringer.

### 7.5.1 Identifiseringslister

Handlingsplanene viser at det har skjedd en utvikling i forståelsen av problemene rundt identifisering. Den første handlingsplanen nevner bare identifisering som et positivt resultat av grensesamarbeid<sup>57</sup> som kan bidra til å styrke etterforskning. Her forstås identifisering av ofre som bistand til etterforskning av kriminaliteten. Mens både den andre og den tredje handlingsplanen fremmer et tiltak om utarbeidelse av identifiseringsmetoder og anerkjenner dermed at det også er viktig å identifisere ofre for å kunne beskytte dem og ivareta deres menneskerettigheter. Løsningen det tilrettelegges for

---

<sup>56</sup> Jfr. artikkel 1 i menneskerettighetserklæringa, *Alle mennesker er født frie og med samme menneskeverd og menneskerettigheter. De er utstyrt med fornuft og samvittighet og bør handle mot hverandre i brorskapets ånd* (FN 1948).

<sup>57</sup> *Grensesamarbeid kan bidra til å avdekke menneskehandelen i en tidlig fase og dermed begrense skadevirkningene for ofrene. Det kan ha stor betydning når det gjelder å identifisere ofre for menneskehandel og deres ledsagere eller mottaksapparat, og å skaffe kunnskap som kan styrke etterforskningen.* (Sletner 2005).

er indikatorlister<sup>58</sup> for identifisering av ofre for menneskehandel som skal danne grunnlag for utarbeidelse av egne fagspesifikke indikatorlister til hjelp for ulike fagaktører for å identifisere ofre for menneskehandel (Pedersen 2006). Slike lister vil tilby handlingsmuligheter til hjelpeapparatet, fordi de vil få vite hva de skal se etter hos potensielle ofre. Unni forteller at ofte får de bare biter av en historie med en rekke tegn som indikerer at her kan det være snakk om menneskehandel, men at dette er nok til at de tar kvinnen inn i prosjektet. En identifiseringsliste kan derfor klargjøre hvilke tegn hun og andre i hjelpeapparatet skal se etter. Samtidig kan en slik liste være begrensende, fordi kvinnens historie må passe inn i indikatorene på listen. Dette gjør identifisering til en utfordring. I tillegg kan stereotypiske bilder av hvem et offer er og hva hun har opplevd gjøre prosessen vanskelig, fordi personene som skal identifisere ofrene vil være påvirket av disse bildene. Bildene virker inn på hva som blir vektlagt i identifiseringsprosessen. Lise Bjerkan (2005) peker på at det er viktig med fleksible metoder for identifisering slik at de kan tilpasses menneskehandelens endrende strukturer og metoder (Bjerkan 2005: 28). Metodene og strukturene vil endre seg etter hvert som innsatsen for å bekjempe problemet og den økende kunnskapen om det, tvinger de organiserte nettverkene til å endre sine fremgangsmåter.

Erkjennelsen av at ofrene har ulike behov er viktig i utviklingen av identifiseringslister. En kan tenke seg at det er to sider ved identifisering av ofre. På den ene siden er historien til ofrene, hvordan de havnet i prostitusjon, hvordan de ble rekruttert og hvorfor. Likhetstrekk ved denne delen av deres historie blir sett som indikatorer på at de har vært utsatt for menneskehandel. På den andre siden er situasjonen de har vært i under menneskehandelen. Om de har vært utsatt for vold, misbruk og tvang og hvilke konsekvenser dette har for den hjelpen de har behov for etter at de er kommet ut av menneskehandel situasjonen. Men kan en slik liste føre til at kvinner som ikke har historier som faller sammen med disse indikatorene faller utenfor og ikke blir definert som ofre? Et annet spørsmål blir hvor mange krav som må oppfylles før en person "kvalifiserer" til å få statusen offer for menneskehandel? Dette kan være problematisk hvis det er slik at det knyttes rettigheter til denne formen for identifisering. Vil en kvinne som samsvarer med mange av indikatorene være et mer "verdige" offer enn en kvinne som ikke

---

<sup>58</sup> Tiltaket sier ikke noe om hva som menes med en indikatorliste, men i "Toolkit to combat trafficking in persons" fra FNs kontor for narkotika og kriminalitet finnes en rekke spørsmål ulike deler av hjelpeapparatet kan besvare ved hjelp av ofrenes fortellinger som kan gi en indikasjon på om hun er et offer for menneskehandel (se UNODC 2006: 101 – 116).



oppfyller fullt så mange? Og vil den første kvinnen ha flere og andre rettigheter enn den andre? I dag diskuteres det om kvinnene er verdige eller uverdige ofre ut i fra hvor delaktige de var og hvor mye kunnskap de hadde om den situasjonen de skulle havne i. Kan en slik indikatorliste føre til at diskusjonen om verdige og uverdige ofre fortsetter, men ut i fra hvor vidt en kvinne oppfyller mange av punktene på indikatorlisten eller ikke? Forskere fra FAFO peker også på denne faren hvor andre vil endre historiene sine slik at de fremstår som verdige ofre, hvis identifisering er kriteriet for å bli oppfattet som et verdig offer (Tyldum et al. 2005: 55). En konsekvens av dette kan være at sannheten og de virkelige historiene til kvinnene ikke blir avdekket. Noe som videre kan føre til at politiet ikke får korrekt informasjon i forhold til å ta menneskehandlerne. I tillegg kan det bidra til at tiltakene rettet mot kvinnene ikke dekker de behovene de virkelige ofrene har hvis de blir utviklet på bakgrunn av uriktig informasjon.

### ***7.5.2 En utfordring å identifisere***

Alle informantene mine forteller at identifisering er en stor utfordring, at det er vanskelig å skille ofre fra dem som ikke er ofre. Bjørg understreker at for dem – på Prosjektet – er ikke dette skillet så viktig. De hjelper de prostituerte uavhengig om de er ofre for menneskehandel eller ikke. Hun forteller *når man eventuelt har fått innsikt i at en person er i en spesiell situasjon så vil det jo ha betydning for den jobben vi skal gjøre videre i forhold til den personen spesielt*. Statusen som offer blir med andre ord relevant først når en prostituert i en tvangssituasjon ønsker å forlate denne situasjonen og ønsker hjelp til det. Men Bjørg opplever også at kvinnene selv sjelden definerer seg selv inn i en type offerkategori. Og forteller at de må snakke med kvinnene om *hva menneskehandel er, hva slags type former den kan ha, hva slags uttrykk den kan få, hva det betyr for de som er utsatt for menneskehandel og så forsøker vi å relatere det til det de selv forteller om sin egen situasjon*. Tyldum og andre forskere ved FAFO påpeker også dette, at mange ofre ikke vil bli identifisert og definert som ofre av redsel for menneskehandlerne, for å bli sendt ut av landet, for stigmatisering og av mangel på tillit til det norske hjelpeapparatet (op.cit.: 67). Derfor er det ofte en utfordring å overtale henne til at hun bør be om hjelp, fordi det kan ha negative konsekvenser for kvinnen personlig. På den andre siden kan dette gjøre jobben enklere for det norske hjelpeapparatet, siden det i mange tilfeller kan være vanskelig å avgjøre hvem som er et offer og hvem som ikke er det. I tillegg forteller Bjørg *i en hektisk hverdag da så er det ikke alltid, det får jo ikke nødvendigvis den største plassen bestandig. Det kunne nok sikkert vært gjort enda grundigere fra vår side overfor*

*noen grupper.* Begrunnelsen hun gir for at samtalen om menneskehandel av og til blir nedprioritert er at kvinnene har mange andre behov. Prosjektet skal ivareta, *særlig fra en helse og sosialfaglig vinkel.* Videre mener Bjørg at problemet i Norge er at hjelpen er behovsprøvd slik at kvinnene ikke nødvendigvis har flere rettigheter om de betraktes som ofre sammenlignet med om de ikke blir sett på som ofre for menneskehandel. Ut fra dette tenker jeg at en kan stille spørsmål ved om det er verdt å bruke mye tid på å identifisere ofre for menneskehandel blant de prostituerte hvis det ikke har noen praktiske konsekvenser for deres liv og mulighet til å komme ut av tvangssituasjonen. Også siden Prosjektet i tillegg har forpliktelser i forhold til andre tjenester, både overfor mulige ofre for menneskehandel og for andre prostituerte.

Henriette – ved Grünerløkka sosialsenter – forteller at de i stor grad er nødt til å basere seg på andres vurderinger av hvem som er et offer for menneskehandel og hvem som ikke er det. Bakgrunnen for dette er at de ikke kommer i kontakt med denne klientgruppen til vanlig og at alle sakene de får skjer via henvisninger fra andre. Derfor vil de ikke være direkte knyttet til identifiseringsprosessen og er avhengige av at de andre instansene i hjelpeapparatet gjør en grundig jobb i forhold til identifisering. På den andre siden gjør sosialsenteret også vurderinger i enkeltsakene de har og kan avslå forespørsler om økonomisk støtte. I likhet med Prosjektet har de forpliktelser i forhold til andre tjenester og klientgrupper – ut over arbeidet med menneskehandel – og dette kan bidra til at de prioriterer å basere seg på andres identifiseringsvurderinger for å spare tid i sakene.

### **7.5.3 Selvførståelse**

Problemet i forhold til identifisering ser ut til å være at ikke alle kvinnene oppfatter seg selv som solgt. De gjør det for å hjelpe familien eller lignende, men når en går nærmere inn i sakene viser det seg at det ikke er tvil om at det dreier seg om kvinnehandel særlig i forhold til vurderinga av sårbarheten. Unni forteller at kvinnene først forteller sin virkelige historie når de har fått tillit til en person i hjelpeapparatet, før det er det oftest bare bruddstykker av en historie de presenterer. Ut i fra hennes utsagn er det ikke bare politiet som må arbeide for at kvinnene skal få tillit til dem, slik jeg understreket tidligere. Dette bekreftes av Tyldum og andre forskere ved FAFO. De trekker fram at det ofte er en forutsetning for identifisering at kvinnene selv tilbyr noe informasjon om livet deres. Derfor er det viktig at de møter noe/noen de kan stole på, en institusjon de kan kontakte. Ofrene må kunne stole på at det å anmelde utnyttaren faktisk vil føre til en forbedring av

forholdene de lever under. I tillegg er tillit til politiet og rettssystemet viktig hvis kvinnene skal vitne mot menneskehandlerne (op.cit.: 119). Alle personer som arbeider med ofre for menneskehandel eller potensielle ofre må vise empati og omsorg for at det skal bygges opp tillit slik at kvinnene forteller sine historier.

Ofrenes selvforståelse ser ut til å være særlig viktig i forhold til å plassere eller ikke plassere noen i denne kategorien. Derfor kan det være en utfordring for hjelpeapparatet at kvinnene selv sjelden ser seg selv som et offer for kvinnehandel. Lise Bjerkan ved FAFO trekker også dette fram i "A life of one's own" (2005) at mange kvinner ikke ser seg selv som ofre for menneskehandel, enten fordi menneskehandlerne har instruert dem til det eller fordi de ikke ser seg selv som kjøpt og solgt og ser viktigheten av spørsmålene (Bjerkan 2005: 14). Bjørg mener det er viktig å prate med kvinnene for å få dem til å relatere sin egen situasjon til beskrivelser og definisjoner av hva et offer for handel med kvinner er. Jeg forstår det slik at for mange ofre kan det være vanskelig å være reflektert over sin egen situasjon og sette personlige opplevelser inn i en større kontekst som handel med kvinner. Mange kan være helt ukjent med fenomenet og hva det innebærer. Ofrene får tilbud om en problemforståelse og en definisjon de må passe inn i. Dermed kan det være en utfordring å forklare hva som blir lagt i begrepet på en måte som gjør det gjenkjennbart for kvinnen. Jeg har argumentert for at begrepet kan sees som en vestlig konstruksjon. Den vestlige verden har utviklet begrepet som et ledd i prosessen med å definere menneskehandel som et sosialt problem. Menneskehandel er et begrep konstruert på bakgrunn av et behov i den vestlige verden for å sette ord på en form for handel som er uakseptabel og bryter med sentrale verdier i denne delen av verden. Ut fra dette kan ordlyden og elementene i definisjonen av menneskehandel virke ukjent for ofrene. Informantene mine uttrykker en forståelse for at identifisering skjer gjennom en bevisstgjøringsprosess for ofrene.

Ut fra dette kan en tenke seg at kvinnene trenger hjelp til å se hvilken situasjon de er i. Kvinnene trenger veiledning til å komme ut av en vanskelig situasjon og de trenger veiledning til å gjenkjenne den vanskelige situasjonen de lever i og sette den inn i en større sammenheng som menneskehandel. Denne erkjennelsen reiser spørsmål om hvem som har interesse av å definere ofre for kvinnehandel. Er det hjelpeapparatet og norske myndigheter eller kvinnene selv? Og ønsker alle kvinner som har vært utsatt for menneskehandel å bli definert inn i en offerkategori? For noen kan det kanskje føles

stigmatiserende å bli behandlet som et offer. Særlig for de som ikke føler seg som et offer selv. Noen synes sikkert det er greit å bli plassert i den båsen, særlig hvis det er noen spesifikke rettigheter knyttet til den statusen og hvis de har et sterkt ønske om å komme ut av den situasjonen de er i. Empirien min viser at interessen norske myndigheter har for å identifisere ofre for kvinnehandel kan se ut til å være i forhold til at det kan bidra til å få flere ut av prostitusjon og føre til en nedgang i gateprostitusjonen. Samtidig kan identifisering av ofre føre til at flere av de utenlandske prostituerte vender tilbake til hjemlandet og forlater Norge, på sikt. I tillegg vil dette bidra til etterforskning gjennom at de identifiserte ofrene kan vitne i rettssaker mot organiserte nettverk. Rettssaker kan bidra til at en får dommer mot nettverkene som igjen kan bidra til å sende ut et signal til de organiserte nettverkene om at Norge ikke er et egnet land for menneskehandel og bidra til at de ikke slår seg ned her. Kamilla er – som representant for politiet – også opptatt av å identifisere ofre slik at de kan bistå i etterforskning. Hun fortalte meg at *det er ingen der nede som vil fremstå som ofre*. I følge Kamilla innebærer det at de forsøker å overbevise politiet om at de er i Norge frivillig og på eget initiativ. Videre forteller Kamilla *de forteller oss jo det de tror vi vil høre*. Men tror ofrene politiet vil høre at de ikke er ofre for menneskehandel? Politiet skal fokusere på å ta menneskehandlerne og kjøre straffesaker, og et ledd i dette er politigruppa – STOP – som fokuserer hovedsakelig på menneskehandel. Ut i fra dette er politiet interessert i informasjon som bidrar til etterforskning. Men en kan tenke seg at kvinnenes frykt for menneskehandlerne har større innflytelse på hva de forteller politiet enn hva de tror politiet vil høre. Da forteller de politiet det menneskehandlerne ønsker å høre, ikke det de tror politiet vil høre, særlig hvis historiene politiet får er at kvinnene ikke er ofre. En kan derfor se identifisering som viktig for politiet for å samle inn beviser til bruk i straffesaker. Den iveren Unni opplever at politiet har vist overfor ROSA i forhold til å formidle kvinner de tror kan være ofre<sup>59</sup> kan altså ha en bakside overfor etterforskningen.

#### **7.5.4 Uforutsigbarhet**

Björg ser hjelpen i Norge som behovsprøvd og kvinnene har ikke noen rettigheter i kraft av å være offer for kvinnehandel. Rettighetene får de når de bistår norske myndigheter med å ta menneskehandlerne. Dette viser til en svakhet ved det norske systemet slik det er i dag. En kan tolke dette som om Prosjektet ikke har den store interessen av å identifisere

---

<sup>59</sup> Se 7.3.1 Varierte erfaringer i politiet

ofre<sup>60</sup>. På grunn av at denne statusen ikke bidrar til å bedre kvinnenes situasjon sammenlignet med om de ikke er identifisert som offer. Deres viktigste oppgave er å ivareta kvinnene i prostitusjon på best mulig måte i alle sine handlinger. Derfor er det mulig at når Prosjektet mener kvinnene blir ordentlig ivaretatt i det norske systemet som ofre for menneskehandel vil identifiseringen av dem bli en oppgave med høyere prioritet hos dem. Ordningene og tilbudene til kvinner utsatt for menneskehandel kan sees som lite tilpasset individuelle behov. Særlig problematisk blir dette i forhold til kvinner som kanskje ikke har kunnskap og informasjon om nettverket og personene som står bak, men som like fullt er et offer for menneskehandel. Disse kvinnene risikerer å ikke få noen rettigheter og dermed heller ingen hjelp. En kan tenke seg at fokuset på menneskerettigheter som legger vekt på personers individuelle rettigheter går på bekostning av dennes gruppens kollektive rettigheter. Norge stadfester at menneskehandel er grove brudd på menneskerettighetene, men hvor er innsatsen for å beskytte disse rettighetene? Blir ofrenes menneskerettigheter ”automatisk” gjenopprettet med en gang de kommer seg ut av tvangssituasjonen og bort fra menneskehandlerne? Har de krav på oppreisning og hvem skal gi dem det?

Unni forteller om to kvinner hun har møtt gjennom ROSA med delvis like historier som har to ulike opplevelser av norske myndigheters håndtering av ofre for menneskehandel. Den ene kvinnen fikk bli i Norge, mens den andre ble sendt ut av landet. Historiene Unni forteller viser hvor uforutsigbar hjelpen er.

*Jeg har en jente som ble sendt tilbake til Spania, vært utsatt for menneskehandel. Helt klassisk, nigeriansk. Har hatt en helt forferdelig overfart fra Nigeria og til Norge, stoppa i Spania underveis, vært mishandla, vært trua, vært i prostitusjon over tid og har ikke hatt mulighet til å komme ut på grunn av at det har vært trusler mot et familiemedlem som hun var veldig redd for. Ho anmeldte saken til politiet, hun oppga adresser i Spania, ho oppga navn. Politiet henla saken i løpet av kort tid.*

Dette illustrerer at til tross for at kvinnene bidrar med mye informasjon har de ingen garantier for hva som vil skje videre med dem. Til tross for at kvinnen i Unnis historie hjalp politiet med etterforskningen, fikk hun ingen hjelp til å bedre sin egen situasjon. Hun ble sendt rett tilbake til landet hvor hun ble utnyttet. Denne historien peker på et av problemene som er knyttet til menneskehandel slik den blir forstått i Norge. Kommer ikke politiet noen vei med etterforskningen og får en straffesak ut av opplysningene er ikke kvinnen nyttig for norske myndigheter og risikerer å bli sendt ut av landet.

---

<sup>60</sup> Se kapittel 7.5.2 En utfordring å identifisere.

På den andre siden finnes det også kvinner det går bra med. Unni forteller om en kvinne fra Nigeria som ble solgt av stefamilien.

*Hun fortalte om familien sin. Det var så trist. Hun vokste opp hos faren og så dro han i krigen i Liberia og forsvant og ikke kom tilbake. Hun ble tatt hånd om av en som familien kjente og de dro til Nigeria. Hun vokste opp der da, fra hun var en syv – åtte år eller noe sånt og ble misbrukt av faren i familien fra hun var bitteliten. Hun var analfabet, hun hadde aldri fått gå på skole.*

Unni trekker her fram elementer ved kvinnens bakgrunn som gjør at hun var i en situasjon hvor hun var sårbar for menneskehandel. Kvinnen mangler utdanning, har blitt misbrukt som barn og har opplevd personlige traumer gjennom å miste begge foreldrene.

*Ho fikk beskjed om å reise til stesøstera si som bodde i Italia og være barnevakt for stesøstera hadde en liten sønn på fem år. Så kommer hun dit og så sier stesøstera at nå skal vi ut å kjøpe klær til deg. Du kan ikke gå i det der, den landsens kjolen. Ja, og så var det ut å kjøpe korte skjørt og støveletter og ut på gata dagen etterpå.*

Kvinnen reiste til Italia i den tro at hun skulle jobbe der som barnevakt – forteller Unni – men situasjonen hun havnet i var ikke slik hun var forespeilet før hun dro.

*Og ho gråt og gråt og gråt og forsøkte å rømme. Og ho fikk juling og fikk... Så det, men ho klarte jo etter hvert da å stikke av gårde og havnet i Norge og fikk opphold. Og det er ganske fantastisk. For vi tenkte at hun får sikkert ikke opphold. Hun har ikke noen bakmenn her i Norge, hun har ikke noe, de kan, ja. Men hun fikk opphold på humanitært grunnlag.*

Fortellingen om denne kvinnen ser Unni som et tegn på håp, at det går bra med noen kvinner. Men denne kvinnens historie står i motsetning til historien overfor. Disse to eksemplene viser hvor inkonsistent norske myndigheter handler overfor denne gruppen. Og støtter dermed opp under Bjørg sin konstruksjon av den norske hjelpen som vilkårlig og tilfeldig. Det er ikke gitt at selv om kvinnen har informasjon å bidra med så får hun opphold og hjelp. Samtidig kan en kvinne som ikke vet noe om personene som utnyttet henne, om hvordan hun kom til Norge og så videre, få tillatelse til å være i landet. Praksisen viser seg altså ikke å basere seg på om kvinnene bidrar til etterforskningen eller ikke. Begge disse historiene viser også den internasjonale og grenseoverskridende dimensjonen til menneskehandel. Kvinnene har ikke bare vært utsatt for menneskehandel i Norge, men også i Spania og Italia. En kan også se dette som et uttrykk for nødvendigheten av internasjonalt politisamarbeid for å etterforske og løse denne typen saker. På bakgrunn av disse to historiene demonstreres behovet for retningslinjer i forhold til identifisering og en klargjøring av hvilke konsekvenser dette vil få for kvinnene som blir identifisert. Og hvilke rettigheter de har krav på.

## 7.6 Kriminalisering

Den tidligere statssekretæren fra Venstre forteller at det som gjør handel med kvinner spesielt i Norge *er vel det at prostitusjon er lovlig, mens menneskehandel er ulovlig. Men de møtes på en felles arena og det er prostitusjonsmarkedet.* Den nære relasjonen mellom prostitusjon og menneskehandel kan føre til at en betrakter alt salg av seksuelle tjenester utført av utenlandske kvinner som menneskehandel. Det finnes også utenlandske prostituerte som ikke nødvendigvis er ofre for handel med kvinner<sup>61</sup>. Både Anne og Unni sier det er verre å ikke behandle kvinnene som ofre for menneskehandel og behandle dem som prostituerte, selv når det er en liten sjanse for at de er ofre. Hvorfor er det verre å bli betraktet som en vanlig prostituert? Et svar på dette spørsmålet kan være at prostituerte ikke har krav på bistand og beskyttelse i samme grad som ofre for menneskehandel har. Men siden alle rettigheter per i dag er behovsprøvd og at kvinnene må gi veldig mye før de eventuelt får noe tilbake er det ikke sikkert statusen som offer for kvinnehandel er bedre enn å bli behandlet som en vanlig prostituert. Det Anne – nåværende statssekretær – og Unni ved ROSA mener kan også være at det er bedre at prostituerte som er i kontakt med hjelpeapparatet og hvor det er mistanke om handel med kvinner får bistand. Det er bedre å ta vare på noen kvinner ekstra enn at noen ikke får hjelp. Menneskehandel kan altså også forstås som et prostitusjonsproblem og til dette knytter det seg en debatt om hvor vidt en løsning kan være å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester.

Et resultat av den første handlingsplanen var et utvalg som skulle sammenligne og vurdere forbudet mot kjøp av seksuelle tjenester Sverige innførte i 1999 og legaliseringen av prostitusjon i Nederland. I handlingsplanen står det: *etter at arbeidsgruppen har lagt frem sin rapport vil Regjeringen ta en beslutning om hvorvidt kjøp av seksuelle tjenester bør kriminaliseres utover det som allerede følger av straffeloven § 203*<sup>62</sup>. Handlingsplanen fra 2005 nevner ikke denne problemstillingen i det hele tatt. Siden regjeringen besluttet å ikke kriminalisere kjøp av sex ytterligere etter rapporten ble lagt frem i 2004, kan utelatelsen av temaet være et resultat av denne beslutningen. Den tredje handlingsplanen aktualiserer temaet igjen og skal i tiltak 19 *vurdere om kjøp av seksuelle tjenester skal kriminaliseres.* Temaet har med andre ord blitt aktualisert igjen.

---

<sup>61</sup> Se diskusjonen rundt rasisme i kapittel 7.2.2 Et lokalt problem

<sup>62</sup> I Norge er hallikvirksomhet ulovlig etter Straffeloven § 202, kjøp av seksuelle tjenester fra personer under 18 år er ulovlig etter Straffeloven § 203 og menneskehandel er ulovlig etter Straffeloven § 224.

### 7.6.1 Begrunnelser for å kriminalisere eller ikke kriminalisere

Anne forteller at hun ser kriminalisering som et mulig preventivt virkemiddel for å bekjempe handel med kvinner. Og at bakgrunnen for å lage en ny handlingsplan var å oppdatere faktabilder om blant annet 400 nigerianske kvinner i prostitusjon i Oslo. Hun nevner dette som en grunn til at kriminaliseringsdebatten blusset opp igjen våren 2006<sup>63</sup>. Unni forteller at kriminalisering er en politisk utfordring i forhold til å få bort kundene og markedet og at ROSA ikke er på nett med regjeringen. Men hun sier hun tror Norge kommer til å kriminalisere i løpet av noen år. Rita synes – på den andre siden – ikke kriminalisering er løsningen. Kriminalisering synes hun er en usolidarisk måte å håndtere problemet på og mener Norge vil gi signal om at alle andre stater får rydde opp i det. *I stedet for å gå inn og se, hva er det vi kan gjøre. Og å kriminalisere vil jo si at man har liten anelse om hva som vil skje med disse jentene.* Dette henviser til at forbud mot sex – kjøp i Norge muligens kan løse noen problem her, men det kan også føre til økt handel og prostitusjon i andre land. Et lokalt tiltak i Norge, kan få globale konsekvenser.

Unni forteller at hun er redd en tenker *ok, nå må vi kriminalisere for nå er det så mange horer på gata, ikke sant? Og det blir på en måte feil fokus.* I følge Unni bør fokuset ligge på at færre kunder vil føre til færreprostituerte som igjen vil føre til at det blir mindre lønnsomt for menneskehandlere å drive med menneskehandel og dette vil i ytterste konsekvens bidra til å få slutt på handelen. Motivasjonen bak å forby kjøp av sex mener hun må være rettet mot markedet.

*Men samtidig må man ivareta jentene på en skikkelig måte sånn som jeg har snakka om nå tidligere. Dette med å gi dem en trygg retur, sørge for at de har noen garantier mens de bor her i Norge, sørge for at de får god tilgang til helse og sosial apparatet og så videre og så videre. Aktivisere dem på dagtid, tilgang til psykolog og så videre.*

For Unni er det viktig å bevare et todelt fokus ved en kriminalisering. Samtidig legger hun vekt på at en slik endring i straffeloven må følges opp av sosiale tiltak som skal beskytte og hjelpe kvinnene i prostitusjon og ofrene for menneskehandel. Forståelsen for denne problemstillingen har hun dannet gjennom erfaringene hun har med ofrene og mener derfor det er viktig å ivareta det sosiale aspektet en slik lovendring vil innebære.

---

<sup>63</sup> 22. april 2007 vedtok Arbeiderpartiets landsmøte at de vil gå inn for en lovendring som skal forby kjøp av seksuelle tjenester. Etter at blant annet SV og Senterpartiet har tatt samme avgjørelsen, er det flertall for forslaget på Stortinget og arbeidet med utarbeidelse av loven er i gang.



Ut fra dette ser det ut til at både Unni og Rita tenker at kundene styrer markedet og hadde det ikke vært for at noen er interessert i den sexen kvinnene tilbyr, hadde poenget med å tilby den blitt borte. Men kan en tro at det en gang i fremtiden vil være slik at ingen er villig til å betale for sex? Da må kvinner uten andre valgalternativer finne alternative måter å tjene penger på. Unni sier at jo færre kunder, jo færre prostituerte. Er sex – markedet så regulert? Vil kvinner slutte å tilby sex når færre etterspør eller vil de aggressive salgsformene øke etter hvert som de prostituertes desperasjon etter penger blir større? Hvilke andre alternativer har disse kvinnene? Kan det tenkes at det vil bli mindre lønnsomt for menneskehandlerne, på grunn av lavere priser og dårligere inntjening?

### **7.6.2 Frontene i kriminaliseringsdebatten**

Kriminaliseringsdebatten har to fronter som står mot hverandre. På den ene siden er personer som mener prostitusjon er moralsk avvikende og galt. I tillegg finnes argumenter som at prostitusjon er en del av menns vold mot kvinner og derfor må kunden kriminaliseres og kjøp av sex forbys. De legger vekt på at kvinnen ikke gjør noe kriminelt, hun prostituerer seg på grunn av mangel på valgalternativer (Pearson et al. 2000: 61f). Unni sitt argument for hvorfor Norge bør kriminalisere kan plasseres på denne siden.

På den andre siden i debatten står de som mener at Norge gjennom å kriminalisere horekundene vil tvinge miljøet under jorda, som igjen vil føre til at de prostituerte er mindre tilgjengelige for hjelp. Disse argumentene støttes av Anderson og O'Connell Davidson. De peker på at gjennom å slå ned på etterspørselsiden av gateprostitusjonen kan det skje en økning av etterspørselen i andre deler av markedet, både legalt og illegalt (Anderson and O'Connell Davidson 2003: 43). Rita ser også ut til å støtte dette synet. Hun mener kriminalisering er usolidarisk overfor kvinnene og at Norge skyver problemet over på andre land. Hensikten med en kriminalisering er å gjøre Norge mindre attraktivt som mottakerland for nettverkene som organiserer menneskehandel. For dem er handel med kvinner og prostitusjon et problem som løses ved hjelp av sosiale tiltak. Prosjenteret er også kjent for å være imot kriminalisering av sex – kjøp basert på begrunnelsen at *markedet går under jorda, det vil ramme kvinnene hardest, samfunnet må hjelpe – ikke straffe, et forbud åpner for mer kriminalitet og frivillige tiltak er ikke prøvet* (Prosjenteret 2006: 3). Men Bjørg nevner ikke denne problemstillingen under intervjuet.

Dette viser at synet på menneskehandel og dens relasjon til prostitusjon varierer noe blant informantene mine. Flere av dem har tatt klare standpunkt i debatten for eller imot kriminalisering av kunden. Valg av side i en slik debatt vil naturlig nok føre til noen skiller med hensyn til løsninger på problemet med kvinnehandel. Den åpenbare forskjellen er i forhold til Straffeloven. Motstanderne av kriminalisering mener ikke menneskehandel er et problem som kan løses via den. Samtidig legger alle vekt på hvor viktig det er å beskytte og ivareta ofrene, uavhengig av side i debatten. Hjelpeapparatet har stor tillit og mye vekt legges på at de skal ha mulighet til å gjøre en god jobb. Kriminalisering vil være et forsøk på å bare gjøre noe med situasjonen i Norge. Tilhengerne mener ikke dette skal være eneste middel for å løse problemet med menneskehandel, men det vil kanskje føre til redusert tilstrømmning av kvinner. Spørsmålet er, vil engasjementet mot menneskehandel være like stort hvis vi ikke opplever det i Norge? Vil det da bli "de andres" problem. Hvordan skal en da få tilhengere og legitimitet til kampen mot det? Det er en utfordring hvis fienden (menneskehandlerne) trekker seg tilbake.

## 8 Refleksjonsperiode – løsning på krav

Et av tiltakene som kom i den første handlingsplanen var innføringen av noe de kalte en ”refleksjonsperiode” som innebærer at bortvisningsvedtak angående ofre for menneskehandel kan stoppes i inntil 45 dager med sikte på praktisk oppfølging og hjelpetiltak overfor den enkelte (Sletner 2003). Alle mine informanter trekker fram dette tiltaket når de snakker om den norske politikken, derfor skal jeg analysere det med utgangspunkt i at det er et forslag til en løsning på et krav. I tillegg vil jeg gjennom å studere et forslag til løsning kunne identifisere de ulike problemforståelsene som lå til grunn for forslaget. Samtidig er refleksjonsperioden et tiltak som både retter seg mot ofrene og mot etterforskningen av kriminalitet. Spørsmålene jeg vil besvare er hvilke problem det er ment som en løsning på? Hvordan blir disse problemene forsøkt løst gjennom tiltaket? For å identifisere hva slags problem eller krav refleksjonsperioden skal løse har jeg basert meg på beskrivelsene av det i empirien min. Så ser jeg på hvordan problemet er løst i den første og den andre handlingsplanen. Deretter bruker jeg informantenes kritikk av løsningen til å vurdere relanseringen av refleksjonsperioden som kom i den tredje handlingsplanen. Intervjuene er gjort før ”Stopp menneskehandelen” ble offentliggjort, derfor er det interessant å se om noe av den kritikken som har kommet har blitt tatt med i det nye forslaget. Og eventuelt om det er noe som ikke er blitt tatt med.

### 8.1 Innholdet i løsningen

Den første handlingsplanen skal legge til rette for refleksjonsperioden. Tiltaket ble altså satt i verk og utviklet etter utgivelsen av den første planen. I handlingsplanen fra 2005 skal tiltak *6 klargjøre vilkårene for refleksjonsperiode og midlertidig opphold*. Dette begrunnes med at ingen hadde benyttet seg av tilbudet fram til mai 2004 og kan vise at viljen for å tilpasse løsningene til de virkelige behovene er til stede i gruppen som utvikler handlingsplanene. Ut i fra en sammenfatning av beskrivelsene av tiltakene i de to første handlingsplanene innebærer refleksjonsperioden at alle personer som er ofre i henhold til definisjonen i Palermo protokollen *og som har vært utsatt for overgrep i Norge, eller som kan bli utsatt for overgrep eller skader dersom de sendes hjem* (Sletner 2005) har krav på refleksjonsperiode. Dette innebærer at kvinnene som primært har grunnlag for å søke om refleksjonsperiode er de som har blitt utnyttet i Norge. Implisitt betyr det at deres menneskehandlere oppholder seg i Norge og er innenfor det norske politiets jurisdiksjon.

*Ordningen omfatter alle typer menneskehandel (...) Refleksjonsperioden gjelder også for personer som i utgangspunktet har vært klar over at det handlet om prostitusjon, men som underveis kommer i en situasjon som faller innenfor definisjonen av menneskehandel (op.cit.).*

Den gjelder altså ikke bare for kvinner i prostitusjon, men alle ofre for menneskehandel og også for personer som visste de skulle prostituere seg. *Terskelen skal være lav for innvilgelse. Som hovedregel baseres vedtaket på offerets egen forklaring (op.cit.).* Det skal altså være lett å få tilbud om en refleksjonsperiode, men dette tilbudet skal vurderes ut i fra den forklaringen ofrene gir. Dette vil muligens føre til at hvor strenge krav som stilles før en refleksjonsperiode blir innvilget, avhenger av personene som skal ta avgjørelsen. Noen kriterier må være oppfylt. Kvinnen må ha til hensikt å bryte med miljøet, for at norske myndigheter kan yte best mulig bistand og beskyttelse. Og hun må være villig til å motta den hjelpen og informasjonen som blir tilbudt.

*Formålet med refleksjonsperioden vil være å sikre beskyttelse, hjelp og støtte til å komme ut av situasjonen som offer for menneskehandel (...) Under refleksjonsperioden vil det være behov for opphold på et trygt sted med adgang til sosial, medisinsk og psykologisk bistand. Det vil også være behov for informasjon om status under oppholdet og om rettigheter og plikter knyttet til å bistå myndighetene i etterforskning og straffeforfølgning av bakmenn (Sletner 2003).*

Den er ment som et alternativ til livet i en tvangssituasjon under et kriminelt nettverk. Tiltaket skal altså løse problemene rundt håndtering og beskyttelse av ofre for menneskehandel. Det sikter på å ivareta alle behovene til ofre i overgangsfasen mellom tvangssituasjonen og livet etterpå. Samtidig som det stilles krav til kvinnene om å bryte med miljøet og ta imot den hjelpen som tilbys. Det er ment til å være en helhetspakke som skal gjøre det mulig for kvinnene å bryte med tvangssituasjonen.

Utgangspunktet for å innvilge refleksjonsperiode skal være at kvinnen returnerer til hjemlandet etter 45 dager, men refleksjonsperioden kan forlenges. Ved endt refleksjonsperiode kan ofre for menneskehandel på visse vilkår få en midlertidig arbeids – og oppholdstillatelse under den forutsetning at det er blitt startet etterforskning. Hvis politiet har startet etterforskning og/eller en rettssak skal initieres kan politiet gi en vurdering om det er nødvendig at offeret oppholder seg i Norge mens etterforskningen dette pågår. Personen vil få oppfølging og bistand også i forlengelsen av de 45 dagene. Opphold gis da for maksimum et år om gangen. Etter endt straffesak eller etterforskning kan offeret søke mer varig oppholdstillatelse. Hvis kvinnen ikke ønsker å anmelde forholdet vil vedtaket om utvisning bli satt i verk som normalt etter refleksjonsperioden er

over. Ofre for menneskehandel kan fremme asylsøknad til enhver tid. Dette viser at i tillegg til beskyttelse og ivaretagelse av ofrene har denne perioden et mål om å stimulere til etterforskning av menneskehandel. Derfor stilles det krav til kvinnene om at de må bistå politiet og skal perioden forlenges må etterforskning være innledet. Politiets problem med å få tak i vitner og få kvinner til å snakke om sine menneskehandlere og om sin situasjon skal altså løses gjennom at kvinnene kanskje kan få varig opphold i Norge hvis de bistår norske myndigheter. Tiltaket er dermed også en ressurs for politiet.

### **8.1.1 Løsning på problem**

Handlingsplanene viser at refleksjonsperioden er konstruert som en ”løsningspakke” for å løse problemstillinger knyttet til prosessen hvor et offer for menneskehandel skal bryte med menneskehandelsmiljøet og rehabiliteres. I tillegg knyttes dette opp mot politiets vurderinger av kvinnens situasjon ut i fra deres etterforskning av hennes sak og kvinnens vilje til å samarbeide med norsk politi og norske myndigheter i jakten på menneskehandlere. Videre er det et tiltak som skal løse problemstillinger knyttet til menneskehandel nasjonalt gjennom at kvinnene i utgangspunktet skal returnere til hjemlandet etter endt refleksjonsperiode. Løsningen gir et handlingsrom til hjelpeapparatet, norske myndigheter og politiet. Dette handlingsrommet består av de mulighetene en kan benytte seg av for å bistå og beskytte ofrene gjennom at det tilrettelegges for trygge bosteder, økonomisk støtte, helse og sosial hjelp etc. På den andre siden inneholder dette rommet også handlingsbegrensninger. Kriteriene kvinnene må oppfylle for å få innvilget refleksjonsperiode er et eksempel på begrensninger i handlingsrommet. I tillegg er beskyttelsen og hjelpen som blir tilbudt kvinnene begrenset til en 45 dagers periode. Men det er mulig å endre handlingsrommet. Både informantene mine og personene som utvikler handlingsplanene er refleksive subjekter som kan vurdere dagens løsning og kan endre den på bakgrunn av kritikk og erfaringer. På denne måten kan handlingsrommet endres gjennom at løsningen får et nytt innhold. Drøftingen under vil vise hvordan den ”nye refleksjonsperioden” har skapt et nytt handlingsrom.

## **8.2 ”Refleksjons” – periode**

Beskrivelsen av tiltaket og kravene for iverksettelse av refleksjonsperioden skaper assosiasjoner til hvem det er som skal reflektere i denne perioden. I tillegg kan en spørre hva det er de skal reflektere over? Kvinnene skal bruke refleksjonsperioden til å reflektere over om hun skal anmelde sine menneskehandlere eller ikke (Kiil 2007: 13). Denne

avgjørelsen vil få store konsekvenser for fremtiden hennes. For kvinnene innebærer en anmeldelse både negative og positive konsekvenser. Hennes sjanser for å få opphold i Norge øker hvis hun er villig til å samarbeide med politiet. På den andre siden kan de kriminelle nettverkene ha rettet trusler mot familien hennes i hjemlandet. I tillegg vil kvinnene gjennom å slutte med prostitusjon miste inntektskilden sin.

*Samtidig vil politiet gis mulighet til å vurdere grunnlag for etterforskning, trusselbilde og troverdighet, og om personen kan gi opplysninger som kan komme til anvendelse i straffeforfølgningen av bakmenn (Sletner 2003).*

Politiet skal reflektere over informasjonen de mottar fra kvinnene under ordningen og etterforske sakene på bakgrunn av den. De skal reflektere over kvinnens trusselbilde og vurdere grunnlaget for etterforskning. Utvidelse av refleksjonsperioden knytter seg til politiets vurderinger og en eventuell straffesak. Derfor har politiets refleksjoner stor innflytelse på kvinnes fremtidige skjebne, anmeldelse av menneskehandlere er kriteriet til å få forlenget perioden ut over 45 dager. Samtidig kan en tenke seg at disse 45 dagene også er myndighetenes tid til å reflektere. Til syvende og sist er det de som avgjør hva som skal skje med kvinnene etter denne perioden. Grunnlaget for deres refleksjoner er politiets vurdering av kvinnes situasjon og fortellingene kvinnene selv gir. En kan tenke seg at det er flere som skal bruke denne perioden til å reflektere, men utfallet av refleksjonene vil påvirke kvinnene i stor grad. Refleksjonene omhandler deres historie og deres liv, og utfallet vil derfor påvirke deres framtid.

### **8.3 Erfaringer**

Informantene mine viser at de har mange meninger om og erfaringer med refleksjonsperioden. Om hva som har fungert og ikke fungert.

#### **8.3.1 Hjelpen er alt for kort**

Refleksjonsperioden kan sees som en sentral del av et av hovedmålene i arbeidet mot menneskehandel, nemlig å sikre at kvinner som er ofre for menneskehandel beskyttes og får hjelp. Unni i ROSA nevner refleksjonsperioden som en av de tingene ved den norske politikken som ikke har fungert og som en av de store utfordringene i arbeidet. Denne forståelsen av tiltaket har hun dannet gjennom sitt arbeid med ivaretagelse av ofrene etter at de er ”fanget opp” av det norske hjelpeapparatet. Ut i fra sin stilling som koordinator og mellomledd mellom de ulike innstansene av hjelpeapparatet vil hun ha erfaringer fra mange av problemene dette tiltaket skal løse. Problemet til refleksjonsperioden mener hun

er at den er alt for kort. 45 dager er for lite for disse kvinnene og de får for få garantier i forhold til opphold slik ordningen er organisert. Bjørg ved Prosjektet og informantene min i politiet stiller seg også bak denne kritikken. Unni forteller at ROSA har foreslått en utvidelse av perioden og at det er kommet tegn på at den skal utvides til tre måneder i den tredje handlingsplanen med mulig utvidelse i forbindelse med rettssak, avhør eller politietterforskning. Men Unni er kritisk til at den ikke utvides mer.

*Bjørg forteller: 45 dager for personer som kanskje har levd under ekstreme livssituasjoner i flere år er jo bare sånn, hvordan kan du forlange at en person som kanskje har levd i organisert prostitusjon i to år i løpet av 45 dager skal sortere ut alt og liksom ta veldig store valg for hvordan livet framover skal være.*

Sannsynligvis virker 45 dager som ganske kort tid for dem. Og den reflekteringen kvinnene skal gjøre i refleksjonsperioden vil ha stor innflytelse på deres liv. Informantene mine legger stor vekt på at kvinnene som har vært utsatt for menneskehandel ofte har mange traumer og har opplevd både fysisk og psykisk tortur. I forlengelse av dette kan en reise spørsmål om hvor viktig disse kvinnene synes det er å bidra med hjelp til det norske politiets etterforskning. Særlig hvis de ikke kan ta vare på seg selv på grunn av traumer, og for det andre ikke har noen garantier for hva som vil skje med dem. Kvinnene er i en likeså sårbar situasjon etter å ha kommet i kontakt med det norske hjelpeapparatet som før de ble utsatt for menneskehandel. En kan tenke seg at deres evne til å overskue konsekvensene av sine avgjørelser ikke har blitt bedre.

*Unni spør hvem er det som ønsker og så å risikere å stå fram og fortelle politiet om det de har vært utsatt for og oppgi navn og adresser etc. hvis du ikke får noe igjen for det.(...) Hvis du blir sendt tilbake og så rett i hendene på de som... ja...*

Videre kan en også spørre seg hvorfor det er uproblematisk å "tvinge" kvinnene til å ta store avgjørelser de ikke vet konsekvensene av når det er til hjelp for norske myndigheter? Fortsetter ikke utnyttningen av kvinnes sårbar situasjon? En forskjell er at norske myndigheter bruker kvinnene for å få informasjon slik at de kan bekjempe organisert kriminalitet i landet, mens menneskehandlerne utnytter ofrene for å tjene penger på dem.

### **8.3.2 Uønskede immigranter**

Bjørg kritiserer den norske regjeringen for å være altfor forsiktig i utarbeidelsen av refleksjonsperioden. Hun mener den hadde en form og et innhold som gjorde at ingen kunne eller ønsket å benytte seg av den. Begrunnelsen gir hun ut fra innvandringspolitikken. Menneskehandel dreier seg om utenlandske kvinner som kommer til Norge og hun sier

*det er problematisk å tenke at man bare for eksempel skal kunne gi de opphold her, for at de skulle kunne komme seg ut av en veldig vanskelig situasjon. Og den tankegangen er kjempeenkel og veldig gammel. Erna Solberg uttalte den eksplisitt i et intervju. "Hvis vi gir de opphold så vil det komme tusener på av kvinner til Norge for å si at de er utsatt for menneskehandel for å få opphold her".*

Ved å bruke Erna Solberg sin uttalelse poengterer Bjørg at norske myndigheter ikke ønsker å tilby permanent opphold fordi det kan føre til økt immigrasjon, av en gruppe som er uønsket i landet. Unni legger også vekt på at kvinnene trenger flere garantier på opphold. Refleksjonsperioden kan ut i fra dette betraktes som et "politisk korrekt" tiltak som svarer på en rekke problem knyttet til menneskehandel, men det er utformet på en måte slik at ingen vil benytte seg av det. På denne måten har norske myndigheter gjort jobben sin med å svare på kravene om å beskytte ofrene og samtidig slipper de å ta ansvar for dem på grunn av at tiltaket ikke er attraktivt for de det er konstruert for. I bunn og grunn ønsker ikke norske myndigheter å gi rettigheter til en gruppe som de ikke ønsker å ha i landet. Bjørg fortsetter resonnementet:

*Man forsøker jo å begrense tilsiget av personer hele tiden og særlig uønskede typer. Og det er klart at norske myndigheter synes ikke det er noe stas å ha 400 nigerianske kvinner stående og selge sex i Oslo i løpet av et år. Ingen synes det er noe stas, men det er kanskje mer uønska enn ordinær arbeidsinnvandring. Så de er redd for at det å gi rettigheter vil øke tilsiget av kvinner da.*

Dette er et paradoks i den uttalte målsetningen om å beskytte ofrene, samtidig som de representerer en gruppe innvandrere en helst ikke vil ha i landet.

Ved Grünerløkka sosialsenter opplever Henriette at kvinnenes ulike status med hensyn til opphold er problematisk i forhold til den jobben de gjør og kan være en årsak til at få kvinner har søkt refleksjonsperiode. Kvinnene kan være fra Schengen land og ha noen rettigheter som følge av det, andre kan ha turistvisum, kvinner kan komme på besøksvisum, gjennom ekteskap eller familiegjennforening og andre er i landet ulovlig. Disse forskjellige statusene fører til at det er forskjeller i hvilken type rettigheter kvinnene har rett til uavhengig av deres status som ofre for menneskehandel. En følge av det vil være at attraktiviteten til refleksjonsperioden avhenger av statusen kvinnen har i utgangspunktet overfor norske myndigheter. Løsningen på dette problemet vil være å lage et innhold som gjør refleksjonsperioden tilpasset individuelle behov. Samtidig opplever Henriette at de har mulighet til å gi tilstrekkelig bistand, men påpeker at de opprinnelig skulle gi økonomisk hjelp i en akutt fase og siden det er så få som har søkt om refleksjonsperiode har de gitt denne hjelpa over lengre tid. Hun mener de ikke har fått testet systemet ordentlig ut på grunn av mangel på søkere til refleksjonsperioden.



På den andre siden understreker Kamilla at hun ikke tror de fleste vil bosette seg i Norge, på grunn av for eksempel familie og forsørgerbyrde i hjemlandet. Men at de likevel må få tilbud om å være i landet og *kanskje gi de et tilbud, gi de mulighet til å få seg en*

*utdannelse her og reise hjem til hjemlandet og da har de en utdannelse. Har litt mer muligheter. For, jeg tror det at sånn som det er i dag så er det kanskje bare prostitusjon som er muligheten for de.*

Ut fra dette kan en se refleksjonsperioden som et middel til å øke kvinnes valgmuligheter i livet etter returen til hjemlandet og øke deres ressurser slik at de kan velge andre inntektskilder enn prostitusjon. En konsekvens jeg tror kan komme av dette er at refleksjonsperioden blir mer attraktivt og noe som igjen kan bidra til at flere kvinner ønsker å hjelpe politiet i sin etterforskning.

### **8.3.3 Alt har betingelser**

Det største problemet med den norske politikken er – i følge Bjørg – at tjenestene og hjelpa er altfor kort og uforutsigbar. Som følge av dette er det et stort problem at ingen av de tjenestene eller den bistanden som blir tilbudt er rettighetsbasert. Alle tjenester er basert på skjønn og en vurdering av hver enkelt kvinnes situasjon.

*Det er ikke noe som er betingelsesløst. Det er ikke sånn: ok, du har vært utsatt for menneskehandel, det erkjenner jeg er en ekstremt vanskelig situasjon, vær så god her kan du få bo i Norge, liksom (...) det som jeg har sett med den nye refleksjonsperioden som er foreslått, så er det jo noe mindre krav til samarbeid i selve refleksjonsperioden. Men skal du på en måte vurderes for lengre opphold i Norge, så skal du anmelde. Så du har ingen rettigheter i kraft av å være utsatt for en kriminell handling da. (...) Det er sånn: du gir meg det, så gir vi deg det. Og så kanskje du får bli i landet til slutt hvis du er skikkelig heldig.*

Dette synes Bjørg er vanskelig for det gjør det nesten umulig for dem på Prosjektet å informere kvinnene om hva som faktisk kommer til å skje med dem. De kan ikke gi kvinnene noen klare svar og det eneste med klarhet de kan si, er at sannsynligheten er stor for at kvinnen på ett eller annet tidspunkt kommer til å bli sendt tilbake til hjemlandet. I tillegg kan det tenkes at dette også kan føre til frustrasjon blant de ansatte. Deres hverdag blir også preget av uforutsigbarhet, fordi de forsøker å bistå og skaffe hver enkelt kvinne flest mulig rettigheter<sup>64</sup>. Bjørgs forståelse av dette problemet er dannet gjennom samtaler hun har med brukerne av Prosjektet og den veiledningen de er pålagt å gi til potensielle ofre for menneskehandel i forhold til deres rettigheter og plikter overfor norske myndigheter. Prosjektet har – i følge Bjørg – foreslått at refleksjonsperioden bør

---

<sup>64</sup> Elin Skogøy (2006) finner det samme i sin rapport om kritesentrenes arbeid med ofre for menneskehandel (Skogøy 2006: 13).

nedfelles i lov og at det bør komme en tydeliggjøring av hva som skal være i forløpet slik at de kan gi klare svar til kvinnene de er i kontakt med som kan ha vært utsatt for menneskehandel. Bjørg får støtte fra EU – kommisjonens ekspertgruppe om menneskehandel som anbefaler at *a reflection period should be granted immediately to all those who there is reason to suspect are trafficked* (Wijers 2004). Dette mener de vil bidra til å øke kvinnenes tillit til myndighetene og kan føre til at de tar et valg om å bistå myndighetene. I tillegg vil det innebære at kvinnene ikke må søke om refleksjonsperiode, men får det automatisk innvilget.

Mangelen på rettigheter viser også hvordan kvinnenes sårbare situasjon fortsatt blir utnyttet og hvordan alt vurderes opp i forhold til politianmeldelse. Forskere fra FAFO peker også på at ofrenes rett til hjelp ikke må avhenge av deres vilje til å vitne i en rettssak og kvinnene må gis nok tid til å avgjøre om de vil vitne (Tyldum et al. 2005: 119). Bjørgs forståelse viser at hennes inntrykk er at anmeldelse er viktigst for norske myndigheter. Samtidig legger hun vekt på at kvinnene anerkjennes som ofre for en kriminell handling, men de har ingen rettigheter knyttet direkte til denne statusen. Gjennom dette uttrykker hun også at norske myndigheter først og fremst forstår menneskehandel som et kriminalitetsproblem. En kan ut i fra dette stille spørsmål ved hvor stor viljen til å hjelpe ofrene ut av den vanskelige situasjonen de lever i virkelig er.

#### **8.3.4 Å gi noe tilbake**

Kamilla trekker fram aktivisering på dagtid som et viktig problemområde. En kan ikke bare plassere en jente på et krisesenter uten noen ting å gå til. De må ha aktiviteter og få hjelp til å komme seg ut av prostitusjonen. Hun mener en bør tenke på at *skal jentene åpne seg og prate så må vi ha litt mer å tilby enn 45 dager*. Politiet er avhengig av samarbeid fra ofrene og det er et av kriteriene for å få forlenget refleksjonsperioden. Å tilby ofrene 45 dager til refleksjon er for lite hvis de skal bestemme seg for å anmelde, mener Kamilla. Et tilbud kan – som nevnt – være å gi den en form for utdanning eller yrkestrening før de returneres til hjemlandet. Unni legger også vekt på dette.

*... det er ganske tøft å bo så lenge og ikke ha noe å gå til (...) Så der har vi også liksom måttet vært kreativ i prosjektet, vi har måttet. Vi har fått dem inn på norskkurs noen steder(...) det får vi veldig positive tilbakemeldinger. De synes det er veldig all right å ha noe å gå til, å ha noe å gjøre. Fordi at du slipper å ha alle de negative tankene som kverner i hodet ditt hele tida.*

Mange av kvinnene blir boende på krisesentre over lang tid, og dette sammen med mangel på aktiviteter har vist seg å gi negative konsekvenser for kvinnene (se Skogøy 2006: 19).

Slik refleksjonsperioden er presentert i de to første handlingsplanene er det ikke lagt inn muligheter for denne type aktiviteter. Mangel på tilrettelegging for aktivisering av kvinnene kan også sees som et eksempel på hvordan kvinnenes behov ikke blir ivaretatt. Det stilles krav til dem gjennom forpliktelser for å få innvilget refleksjonsperiode, men Norges forpliktelser er uklare. Erfaringene Unni har gjort gjennom ROSA prosjektet i forhold til aktivisering viser at det trenger ikke være store aktiviteter. Det viktige er å gjøre andre ting for å slippe unna negative tanker. Unni fortalte om kvinnen fra Nigeria som fikk opphold i Norge<sup>65</sup> at hun:

*Begynte på norskkurs og begynte å lære seg norsk. Tenk, analfabet. Jenta hadde jo ressurser, men ho hadde aldri fått muligheten til det. Hun fikk lært seg alfabetet og begynte å skrive og snakke litt og i dag bor ho i ei leilighet i nærheten av krisesenteret og bruker krisesenteret veldig mye sånn og stikker innom. Hun fant seg en venninne på norskundervisningen. Så det er en sånn solskinnshistorie.*

Dette viser at aktiviteter kan styrke kvinnenes sosiale nettverk og deres sosiale identitet, samtidig som for eksempel et norskkurs kan bidra til å øke kvinnenes følelse av mestring. Et annet resultat av dette kan være å bevisstgjøre dem om egne ressurser og gi selvtillit til å se mulighetene for et godt liv utenfor prostitusjon og uten menneskehandlere.

Unni trekker også fram tilgangen til helsetjenester som en utfordring. Hun forteller at det er en stor utfordring å bare få tak i en lege og at kvinnene er veldig opptatt av helse. På grunn av dette problemet håper hun *det skal komme noen ordninger der som gir jentene raskere tilgang til en fastlege, for eksempel sånn at de kommer inn i systemet ganske kjapt.* Retten kvinnene har til fastlege og andre helsetjenester er avhengig av deres oppholdsstatus i Norge og innvilget refleksjonsperiode fører ikke til at slike kostnader blir dekket (op.cit.: 12). Også i forhold til dette har ROSA og andre deler av hjelpeapparatet vært nødt til å bli kreative. Elin Skogøy (2006) peker i sin rapport om krisesentrenes arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandel på at en uheldig konsekvens av innsatsen de har gjort for å tilby kvinnene gratis helsetjenester har vært at *enkelte kvinner "lærer" at helsetjenester er et ubegrenset og gratis gode i Norge* (op.cit.: 13). Ved Prosjektet opplever de også manglende helsetjenester som et problem. Bjørg forteller at det er problematisk at ikke alle har samme rett til disse tjenestene. Ved Grünerløkka sosialsenter har mangelen på rettigheter i forhold til helsehjelp også vært et tema. Henriette forteller det er et vanskelig område og at de har hatt en del saker rundt det, hvor kvinnene har vært nødt til å betale full pris på lege for eksempel og i forbindelse med mer

---

<sup>65</sup> Se 7.5.4 Uforutsigbarhet.

akutte ting som aborter. I tillegg har det ofte vært vanskelig å tilby psykisk hjelp. Mangel på psykisk tilbud til ofre for menneskehandel stemmer overens med andre beskrivelser av en generell mangelfull kunnskap om hvordan helsevesenet møter kvinner utsatt for vold. ”Retten til et liv uten vold” påpeker imidlertid at *mye tyder på at tilbudet er svært mangelfullt utbygd med sikte på å gi alle voldsutsatte kvinner med behandlingsbehov tilfresstillende oppfølging* (NOU 2003, 31: 119).

Informantene mine har ulike erfaringer i arbeidet med menneskehandel, men alle opplever tiltaket om refleksjonsperioden som problematisk. Ingen trekker opp alternative løsninger og en avvikling av perioden. Dette kan tolkes som et uttrykk for at de mener intensjonen bak den er god og at den har potensial til å løse de problemene den ble konstruert for. På den andre siden har de mange meninger og konkrete forslag til hvordan tiltaket kan utvikles til en bedre tilpasset løsning som ivaretar ofrene på en bedre måte. Det er på dette punktet refleksjonsperioden slik den fremstår i de to første handlingsplanene svikter mest.

#### **8.4 Den ”nye refleksjonsperioden”**

”Stopp menneskehandelen” fremmer et tiltak om å utvide refleksjonsperioden (tiltak 7).

Videre står det i planen at ... *det er tidligere bestemt at vilkårene for ordningen skal klargjøres. Regjeringen mener at det ikke er tilstrekkelig med en klargjøring av ordningen med refleksjonsperiode, men at ordningen må bygges ut ytterligere og i større grad sikre ofrene tilpasset bistand som f. eks. helse og sosialhjelp.*

Anne forteller at den nye regjeringen i den tredje planen har et forsterket fokus på refleksjonsperioden. *Ofrene for menneskehandel skal få et opphold i Norge med et innhold.* Dette viser hvordan fokuset på ofrene og deres rettigheter har blitt viktigere i handlingsplanen fra 2006. Balansen mellom etterforskning og beskyttelse av ofre har blitt mer jevn. Anne fortalte i intervjuet de skulle utvide til tre måneder, men planen viser at utvidelsen ble større. Refleksjonsperioden ble utvidet fra 45 dager til inntil seks måneder. Ut over dette er det foreslått midlertidig arbeidstillatelse i ett år under den forutsetning at vedkommende har brutt med miljøet bak menneskehandelen og at det innledes etterforskning mot menneskehandlerne. Motivene bak denne utvidelsen er å øke ofrenes muligheter til å bryte med miljøet og sikre straffeforfølgelse av menneskehandlerne.

Videre står det i planen at hvis refleksjonsperioden skal anses som et relevant tilbud er det en viktig forutsetning at mulige ofre for menneskehandel får tilbud om tilstrekkelig hjelp gjennom den. Særlig viktig er det å gi forutsigbarhet og trygghet i forhold til helsehjelp, sosiale tiltak og botilbud. I følge tiltak 9 i den siste planen skal det utformes et eget helse –

og sosialprogram for ofre for menneskehandel. Dette gjøres for å gi dem et forutsigbart og tilfredsstillende tilbud om helse – og sosiale tjenester.

Endringene i refleksjonsperioden viser at store deler av kritikken har blitt vurdert og tatt hensyn til. Kritikken har pekt på nye sider og dimensjoner ved problemet som var uklare da refleksjonsperioden ble vedtatt første gang. Det faktum at nesten ingen kvinner har søkt om refleksjonsperiode den tida ordningen har eksistert burde være et klart tegn til politikerne om at innholdet i ordningen ikke er tiltrekkende. Siden refleksjonsperioden skulle være en løsning på et viktig problem knyttet til ofrene for menneskehandel, er revideringen av den nødvendig om håpet om suksess i kampen mot menneskehandel fremdeles skal leve. Sammenlignet med refleksjonsperioden som blir tilbudt gjennom de to første handlingsplanene er den største endringen at perioden er utvidet til seks måneder. Men krav om anmeldelse og politietterforskning er fremdeles knyttet til muligheten for utvidelse av perioden og opphold. Det innebærer at Bjørg sin etterlysning av rettigheter til disse kvinnene knyttet til det faktum at de har vært utsatt for en kriminell handling ikke er tatt med. En forklaring på dette kan være at det vanskelig lar seg gjennomføre på grunn av de forskjellige statusene kvinnene har til opphold i utgangspunktet. Eller så kan det også være enda et tegn på at en er restriktive med å gi ofrene kollektive rettigheter i frykt for at flere skal påstå de er ofre for menneskehandel for å få opphold i landet. Per i dag har ikke kvinnene tilgang på fastlegeordningen eller krav på støtte fra sosialkontoret for å få dekket private legebesøk, men – som nevnt – er et eget helse – og sosialprogram for personer med refleksjonsperiode under planlegging uten at det er spesifisert hva det skal inneholde. I tillegg inneholder planen et tiltak om stimulering av selvhjelp gjennom å bidra til kvinnenes overgang til arbeid, aktivitet og utdanning. Dette la også informantene mine vekt på, viktigheten av å aktivisere kvinnene på dagtid og gi dem muligheter til å fylle dagene med noe meningsfylt.

### **8.5 Refleksjonsperiode – noen slutninger**

Det viser seg altså at statssekretærutvalget har fulgt opp de viktigste kritikkene mot refleksjonsperioden som også mine intervjuer reflekterer. Utviklingen av dette spesifikke tiltaket og endringene som har skjedd viser at det har endret handlingsrommet hvor mine informanter arbeider med kvinnehandel. Gjennom kritikken informantene har ytret mot refleksjonsperiodens tidligere muligheter og begrensninger har nye strukturer blitt dannet i

den tredje handlingsplanen. Disse nye strukturene fører til en nye handlingsmuligheter for personer som arbeider med menneskehandel. Presentasjonen av problemene refleksjonsperioden skulle løse har endret seg gjennom de tre handlingsplanene. Denne endringen vil være skritt i utviklingen av nye tiltak på veien mot de beste løsningene som fører til suksess med å løse problemene omkring menneskehandel.

Endringene av refleksjonsperioden foregår på det tredje og fjerde trinnet i Spector og Kitsuse sin modell for hvordan objektive tilstander kan fremstå som sosiale problem. Refleksjonsperioden er et tiltak som skulle løse problemene rundt beskyttelse av ofre, opphold og politiets etterforskning knyttet til menneskehandel. Disse problemene er identifisert gjennom den rådende definisjonen av menneskehandel i Norge. Definisjonen av handel med kvinner vil synliggjøre og rette oppmerksomheten mot de aspektene ved denne handelen som er uønsket og som det er viktig å gjøre noe med. Ut i fra denne oppmerksomheten vil det fremmes forslag til løsninger. Refleksjonsperioden er et slikt forslag. Den erkjenner legitimiteten til de problemene den er skapt for å løse. I tillegg danner den strategier for hvordan dette skal gjennomføres. Det tredje trinnet i modellen retter seg mot nye krav som oppstår på grunn av misnøye med håndteringen. Ordningen med refleksjonsperioden har blitt kritisert for sin struktur og sitt innhold. Få personer har benyttet seg av den og i følge kritikerne er det sentrale aspekter ved problemet som ikke blir ivaretatt. Gjennom den tredje handlingsplanen mot menneskehandel hvor refleksjonsperioden ble lansert på nytt, har det kommet en omdefinering av problemet. Her er kritikken tatt opp i den ”nye refleksjonsperioden” som skal fremstå som et bedre og mer helhetlig tilbud. Fremtiden vil vise om den er utviklet til et bedre tiltak og om kvinner vil søke refleksjonsperiode nå og om informantene mine er fornøyde med det nye forslaget til løsning. Ofrenes rettigheter er tilsynelatende bedre ivaretatt i det nye innholdet. En mulig konsekvens av dette kan være at flere kvinner anmelder og vil ha status som offer for menneskehandel hvis de får noe igjen for det. På den andre siden finnes det også en mulighet for at kvinner som ikke har vært utsatt for utnyttelse i en handelssituasjon påstår at de er det for å få rettighetene og oppholdstillatelse i Norge. Hvis dette skjer kan det føre til en økt migrasjon til Norge. Hvis dette skjer blir spørsmålet hva som er viktigst – å beskytte kvinnene som faktisk har vært utsatt for kriminelle handlinger eller å beskytte landegrensene fra innvandring.

## 9 Avslutning

Innsatsen og løsningene handlingsplanene legger til rette for med hensyn til kvinnehandel favner vidt i det norske samfunnet og bidrar til at store deler av samfunnet kan ha et eiendomsforhold til ulike problemområder av handelen med kvinner. Forskjellige organisasjoner og arbeidsgrupper får et eiendomsforhold til temaet gjennom arbeidet med det. Jeg har konsentrert meg om fem forskjellige grupper i denne oppgaven. Justis – og Politidepartementet kan sies å ha eiendomsretten, fordi de tar avgjørelsene og tilrettelegger innsatsen. I tillegg kan det tenkes at noen ”kravsettere” har et større eiendomsforhold og mer definisjonsmakt enn andre<sup>66</sup>. Når innsatsen favner så vidt kan bevissthet rundt ulike problemforståelser være nyttig for samarbeidet mellom alle ”innstatsstyrkene” i krigen.

Problemstillingen for oppgaven har vært å belyse hvordan ulike presentasjoner og problemforståelser av menneskehandel påvirkes av konteksten de blir utviklet i. Jeg har vist at menneskehandel er et komplekst fenomen med mange dimensjoner som favner vidt både nasjonalt og internasjonalt. Dette fører til at ulike aktører innenfor temaet har forskjellige forståelser av de problemene som oppstår i kjølvannet av innsatsen for å bekjempe menneskehandel. Disse forskjellene er resultat av deres bakgrunn og personlige erfaringer med ofre og med handlingsmulighetene og begrensningene fra de politiske planene. Men til tross for ulikhetene i informantenes forståelser av de problemområdene jeg har trukket fram, viser empirien min at det i grove trekk er enighet om hva som er mest problematisk. Det er refleksjonsperiodens manglende tiltrekning, identifisering av ofre, organisert kriminalitet og kriminalisering av kjøpere av seksuelle tjenester. Informantenes orienteringer<sup>67</sup> viser seg å påvirke deres forståelser av problemene. Unni, Bjørg og Henriette viser forståelser med utgangspunkt i ofrenes behov og intensjonen om å beskytte dem ligger til grunn for historiene de formidler. Men selv om de har den samme orienteringen mot temaet er det ikke ensbetydende med at de formidler samme forståelse for alle problemene. Unni og Bjørg har for eksempel ulike syn på nytten av å kriminalisere kjøp av sex. Statssekretærene som representerer en helhetlig og samfunns orientert tilnærming viser at det er bevissthet rundt mange av utfordringene de andre informantene

---

<sup>66</sup> Dette synes jeg har vært tydelig i debatten forut for Arbeiderpartiets vedtak om å kriminalisere kjøp av seksuelle tjenester. De prostituerte med støtte fra Prosentret har vært klare på at kriminalisering ikke er noe de ønsker, mens for eksempel bedrifter med kontorer ”på strøket” har vært for kriminalisering.

<sup>67</sup> Se kapittel 5 Kategorisering av kildene til kunnskap.

ser. Men de har mye de skal håndtere og bevissthet rundt problemstillinger betyr ikke at de får prioritet. En kunne kanskje forvente at Kamillas forståelse var mer utelukkende fokusert på kriminalitetsbekjempelse og ofrenes nytte i forhold til det, enn måten den fremstår på i empirien. Men en mulig forklaring kan være at Kamilla har arbeidet med prostitusjon siden 1980 – tallet og har opplevd hvordan politiets arbeid er avhengig av tillit og samarbeid fra kvinnene i prostitusjon. Hun viser forståelse for ofrenes behov, men det kan tenkes at politiet er den gruppa med størst variasjon.

En felles oppfatning blant informantene mine er at innsatsen fra statens side har vært altfor dårlig overfor ofrene. De mener det har vært for mye fokus på bekjempelse av kriminalitet og bidrag fra ofrene. Handlingsplanene har utviklet seg mot mer konkrete tiltak. Slik jeg leser den siste handlingsplanen, fokuserer den mer på tiltak rettet mot ofrene innenfor alle hovedmålsområdene enn de to første. Dette kan tolkes som et tegn på at noe av kritikken som har vært rettet mot problemforståelsene i de to første har blitt fanget opp av statssekretærutvalget. De har gjennom den tredje planen løftet menneskehandelen opp på det fjerde trinnet til Spector og Kitsuse, hvor en ny problemdefinisjon er blitt utviklet. Denne er balansert mot en likevekt mellom beskyttelse av menneskerettigheter og kriminalitetsbekjempelse. Bakgrunnen for dette er at verden er blitt mer sammenknyttet og global, derfor må en ta hensyn til alle sidene samtidig. Som følge av dette kan lokale begivenheter få konsekvenser langt borte. Slik jeg har beskrevet menneskehandel har den globaliserende elementer og fokus på denne dimensjonen ved temaet kunne vært en alternativ tilnærming. Selv om handel med kvinner har funnet sted i over hundre år<sup>68</sup>, vil det finnes noen trekk i det moderne samfunnet som gjør at handel med kvinner finner sted i økende grad. Dette kunne vært en annen spennende tilnærming som kunne blitt analysert gjennom for eksempel Anthony Giddens modernitets teori (Giddens 1997). Videre ville spørsmålet om hvordan relasjonene mellom menneskene kan bidra til at handel med kvinner skjer, vært interessant å besvare ved hjelp av Giddens tanker om hvordan moderniteten har ført til forandringer i intime relasjoner.

### **9.1. Forslag til videre forskning**

What's the problem? stiller også spørsmålstegn ved og ønsker å rette oppmerksomheten mot det som ikke kommer på den politiske agendaen (Lee Bacchi 1999: 59f). For å peke

---

<sup>68</sup> Se kapittel 2.3 Historisk bakgrunn til menneskehandel.



på noen sider som ikke blir berørt i empirien min, er det ikke så stort fokus på økonomisk rådgivning av kvinnene slik at de lærer seg å disponere de midlene de får tildelt eller tjener. Et slikt fokus kan føre til at kvinnens sosiale identitet og selvtillit øker. I tillegg kan det være et virkemiddel for å holde dem borte fra prostitusjon, fordi kvinnene klarer å disponere pengene mellom hver gang de blir utbetalt. Prostitusjon kan være en rask måte å tjene penger. Et annet problemområde det er lite fokus på i Norge er handel med kvinner innenfor landets grenser. Både politikken og informantene mine fokuserer først og fremst på menneskehandel på tvers av landegrenser, men dette er ikke et krav i definisjonen og det kan tenkes at det finnes norske kvinner i prostitusjon som kan defineres som ofre for menneskehandel. En rekke studier har også påpekt at ofrene har stort behov for juridisk informasjon og oppfølging (Bjerkan 2005: 32; Skogøy 2006: 11). Heller ikke dette temaet blir berørt i empirien min. Lee Bacchi mener det ikke bør være et ensidig fokus på de temaene som kommer på agendaen, men at en kan få nyttig kunnskap om hvordan et problem kan løses ved å studere problemområdene som faller utenfor de politiske presentasjonene. Dette er tema det kunne vært interessant å forske videre på.

Etter min mening knytter det seg en rekke andre spennende tema til menneskehandel som også vil være egnet for videre forskning.. Et viktig tema som krever belysning er det Unni trakk fram om hvordan gateprostitusjonen i Oslo kan skape rasisme. Hvordan påvirker dette innvandrerkvinner i Norge? Hvordan påvirkes befolkningens holdninger overfor innvandrere av at nigerianske kvinner har vært pågående på Karl Johan for å selge sex. Videre er kunnskapen om kundene som kjøper seksuelle tjenester mangelfull og her er det behov for mer forskning. Dette behovet er mer aktualisert etter vedtaket om å kriminalisere sex – kjøp i Norge. Det vil bli behov for kunnskap om hvem sex – kjøperne er, for å kunne gjøre holdningsarbeid og forebyggende arbeid i forhold til kjøp mer målrettet. En stor del av forskningen på menneskehandel som gjennomføres i dag er på ofrene og deres livshistorier. Selv om dette er viktig kunnskap i kampen mot menneskehandel, vil det også være behov for kunnskap om de organiserte nettverkene. Et interessant forskningsprosjekt ville være å se på hvordan menneskehandlerne selv opplever sin rolle i handelen med kvinner. Hvordan forstår de sine egne handlinger? Er de en liten brikke som ikke kan overskue konsekvensene av sine egne handlinger, på lik linje med kvinnene? Hva er deres forståelse av handel med kvinner?

## 9.2 Noen siste betraktninger

Menneskehandel er et sosialt problem som medfører en rekke andre problem – slik jeg har trukket fram her. Derfor vil løsningene som tilbys til en hver tid reflektere de problemene som får prioritet. Det jeg ser som kan være problematisk i forhold til innsatsen mot menneskehandel er at målet med innsatsen og intensjonene er uklare. For å løse problemet er det viktig at alle er enige om hva som er målet – er det å få slutt på menneskehandel i Norge, få slutt på menneskehandel globalt? Er målet å få slutt på prostitusjon i sin helhet? Denne oppgaven har vist at en allmenn enighet om at dette er et sosialt problem ikke er tilstrekkelig, en må også være enig om hva som skal være målet med innsatsen mot problemet. På denne måten kan alle dra i samme retning og sjansen for å nå målet vil øke. Det jeg savner i debatten rundt menneskehandel er en klar målsetning. Hva er målet med krigen mot menneskehandel? Skal vi ha noen form for suksess med å bekjempe problemet må målsetningene være klare og realistiske. Er målet en verden uten menneskehandel og/ eller prostitusjon? Da tror jeg nederlagene står i kø, men er målet ”et verdig liv” for ofrene kan små, viktige seire vinnes gjennom mange vanlige sosiale tiltak (jfr. Christie and Bruun 2003: 15).

Menneskehandel har vist seg å være en verdig fiende, men krigen er enda ikke vunnet. Etter fire år med åpen krig gjennom handlingsplanene har det vist seg at fienden ikke har blitt bekjempet. Norske myndigheter forhandler med organisasjoner og yrkesgrupper om hvilke strategier som er best egnet og hvilke problem som bør få førsteprioritet. Og de nasjonale handlingene blir satt i et internasjonalt perspektiv gjennom menneskehandelens globale dimensjon og påleggene fra internasjonale og regionale samarbeidspartnere. Men jeg har vist at det er vilje til samarbeid og det kan sees som en styrke at de ulike gruppene jeg har studert reflekterer rundt en del av de samme problemområdene. Jeg avslutter med noen ord fra vinneren av Nobels fredspris i 2001 – Kofi Annan – om hvordan all menneskelig aktivitet kan få konsekvenser langt utenfor det som er overskuelig.

*Scientists tell us that the world of nature is so small and interdependent that a butterfly flapping its wings in the Amazon rainforest can generate a violent storm on the other side of the earth. This principle is known as the "Butterfly Effect." Today, we realize, perhaps more than ever, that the world of human activity also has its own "Butterfly Effect" – for better or for worse (Annan 2001 ).*

## 10 Litteraturliste

- Andersen, M. (2007). *Prostituerte solgte sex inne i 7- eleven - butikk*. Aftenposten 17.04.07.  
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article/1739216.ece?service=print>  
Tatt ut: 17.04.07 kl.10.10
- Anderson, B., & O'Connell Davidson, J. (2003). Is trafficking in human beings demand driven? A multi - country pilot study. *IOM Migration Reserch Series 15, 1-52*.  
<http://www.compas.ox.ac.uk/about/publications/Bridget/Anderson04.pdf?event=detail&id=2932>  
Tatt ut: 10.05.06. kl 10.15
- — (2004). *Trafficking - a demand led problem? Part 1: Review of evidence and debates*. Stockholm: Save the Children.  
<http://www.unodc.org/pdf/brazil/trafficking-a%20demand%20led%20problem.pdf>  
Tatt ut: 10.06.06 kl. 12.15
- Annan, K. (2001 ). *Nobel Peace Prize Lecture*, Nobel Foundation. Oslo.  
[http://nobelprize.org/nobel\\_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html](http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2001/annan-lecture.html)  
Tatt ut: 03.0.07 kl. 08.15
- Bay Vold, M. (2007). *Nigerianere vil ha forbud mot sexkjøp*. Dagbladet 29.03.07.  
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2007/03/29/496403.html>  
Tatt ut: 29.03.07. kl. 11.10
- Bazeley, P., & Richards, L. (2000). *The NVivo qualitative project book*. London: Sage.
- Best, J. (1995). Constructionism in context. In J. Best (Ed.), *Images of issues. Typifying contemporary social problems* (pp. 337 - 355). New York: Aldine de Gruyter.
- Bjerkan, L. (2005). *A life of one's own. Rehabilitation of victims of trafficking for sexual exploitation*. Oslo: Allkopi AS.  
<http://www.fafo.no/pub/rapp/477/477.pdf>  
Tatt ut: 02.03.06 kl. 14.15
- Blaikie, N. (2000). *Designing Social Research*. Cornwall: Polity

- Brunovskis, A., & Tyldum, G. (2004). *Crossing Borders. An empirical study of transnational prostitution and trafficking in human beings*. Oslo: FAFO.  
<http://www.faf.no/pub/rapp/426/426.pdf>  
Tatt ut: 02.03.06. kl. 14.00
- Christie, N., & Bruun, K. (2003). *Den gode fiende*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Enebakk, V. (2001). Lite konstruktivt om konstruktivisme. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 3, 322 - 327.
- Esmark, A., Bagge Laustsen, C., & Åkerstrøm Andersen, N. (2005). *Sosialkonstruktivistiske analysestrategier*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Europe, C. o. (2005). *Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings and its Explanatory Report*. Council of Europe Treaty Series.  
[http://www.coe.int/T/E/human\\_rights/trafficking/PDF\\_Conv\\_197\\_Trafficking\\_E.pdf](http://www.coe.int/T/E/human_rights/trafficking/PDF_Conv_197_Trafficking_E.pdf)  
Tatt ut: 05.05.06. kl. 09.15
- FN (1948). *Verdenserklæringen om menneskerettighetene*. FN: OHCHR.  
<http://www.unhchr.ch/udhr/lang/nrr.htm>  
Tatt ut: 15.11.06. kl. 14.25
- — (2000a). *Konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet*. FN: UNODC  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover\\_regler/reglement/2002/FNs-konvensjon-mot-grenseoverskridende-organisert-kriminalitet.html?id=107343](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2002/FNs-konvensjon-mot-grenseoverskridende-organisert-kriminalitet.html?id=107343)  
Tatt ut: 15.11.06. kl.14.30
- — (2000b). *Protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de Forente Nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet*. FN:UNODC  
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/Menneskehandel/FNs-protokoll-for-a-forebygge-bekjempe-og-straffe-handel-med-mennesker.html?id=434855>  
Tatt ut: 02.02.06. kl. 14.05
- Freeman, M. (2002). *Human Rights*. Cornwall: Polity.
- Fulcher, J., & Scott, J. (2007). *Sociology*. Oxford: Oxford university press.
- Furseth, I., & Everett, E. L. (1997). *Hovedoppgaven. Hvordan begynne - og fullføre*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Giammarinaro, M. G. (2002). *Trafficking in women and girls*. Expert Group Meeting on "Trafficking in women and girls". Glen Cove, New York.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/trafficking2002/reports/Finalreport.PDF>

Tatt ut: 23.10.06. kl. 13.30

- Giddens, A. (1997). *Modernitetens konsekvenser*. Oslo: PAX Forlag AS.
- Halvorsen, K. (2002). *Sosiale Problemer. En sosiologisk innføring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kiil, U. (2006). *Årsrapport 2005 - ROSA*. Oslo: Kristesentersekretariatet, ROSA.  
[http://www.rosa-help.no/pdf/aarsrapport\\_ROSA-05.pdf](http://www.rosa-help.no/pdf/aarsrapport_ROSA-05.pdf)  
Tatt ut: 29.08.06. kl. 15.10
- — (2007). *Årsrapport 2006 - ROSA*. Oslo: Krisesentersekretariatet, ROSA.  
[http://www.rosa-help.no/pdf/aarsrapport\\_rosa2006.pdf](http://www.rosa-help.no/pdf/aarsrapport_rosa2006.pdf)  
Tatt ut: 02.05.07. kl. 19.10
- Kvale, S. (2005). *Det Kvalitative Forskningsintrevju*. Oslo: Gyldendal Akademisk
- Kvamme, M. (2003). *Nettverk mot prostitusjon og trafficking - Årsrapport 2003*. Oslo: Kvinnefronten, Krisesentersekretariatet.  
<http://www.krisesenter.com/sekretariatet/aarsrapport.pdf>  
Tatt ut: 12.10.06. kl. 16.30
- Lee Bacchi, C. (1999). *Women, policy and politics. The construction of policy problems*. London: SAGE Publications.
- Leidholdt, D. (2004). *Demand and the debate*.  
[http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=53793&AA\\_EX\\_Session=6799686ba9f495c045011d7be855ea83](http://action.web.ca/home/catw/readingroom.shtml?x=53793&AA_EX_Session=6799686ba9f495c045011d7be855ea83)  
Tatt ut: 02.09.06. kl. 11.50
- Mo, H. (2007). *Lei av å bli tatt for prostituerte*. Dagsavisen 29.03.07.  
<http://www.dagsavisen.no/innenriks2/article2683192.ece>  
Tatt ut: 29.03.07. kl 10.15
- Morrison, J. (2002). FMO Research Guide. Human Smuggling and Trafficking: *Forced Migration Review, 10.2002*.  
<http://www.forcedmigration.org/guides/fmo011/>  
Tatt ut: 01.05.06. kl. 12.10
- Morset, T. (2006). *Mulig "red light district" i Oslo*. Dagbladet 28.06.06.  
<http://www.dagbladet.no/nyheter/2006/06/28/470108.html>  
Tatt ut: 18.10.06. kl. 11.20

- NOU 31 (2003). *Retten til et liv uten vold*. Justis og Politidepartementet.  
<http://www.regjeringen.no/Rpub/NOU/20032003/031/PDFS/NOU200320030031000DDDPDFS.pdf>  
Tatt ut: 02.05.07. kl. 18.30
- Pearson, E., Chew, L., & Jordan, A. (2000). *Human rights and trafficking in persons: a handbook*. Bangkok: Global Alliance Against Traffic in Women.  
[http://gaatw.net/books\\_pdf/Human%20Rights%20and%20Trafficking%20in%20Person.pdf](http://gaatw.net/books_pdf/Human%20Rights%20and%20Trafficking%20in%20Person.pdf)  
Tatt ut: 16.08.06 kl. 14.30
- Pedersen, A. R. (2006). *Stopp menneskehandelen. Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2006 - 2009*. In J. o. Politidepartementet (Ed.): Møklegaard AS.  
[http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Stopp\\_menneskehandelen.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Stopp_menneskehandelen.pdf)  
Tatt ut: 05.01.07. kl. 09.15
- Prosjenteret (2006). *Nei til kundekriminalisering*. Oslo.  
<http://prosjenteret.no/images/stories/kunder/nei%20til%20kundekriminalisering.%20pro%20sentret%202005.pdf>  
Tatt ut: 01.04.07 kl. 11.25
- Raymond, J. G. (2001). *En veiledning til den nye FN - protokollen mot menneskehandel*. Oslo.  
[http://www.fokuskvinner.no/Temasider/Handel\\_med\\_kvinner/Materiell/4151/FN-protokoll\\_veiledning.pdf](http://www.fokuskvinner.no/Temasider/Handel_med_kvinner/Materiell/4151/FN-protokoll_veiledning.pdf)  
Tatt ut: 10.06.06. kl. 16.30
- Renland, A. (2001). *Internasjonal handel med barn og mindreårige for kommersiell seksuell utnyttelse til Norge*. Redd Barna/ ECPAT Norge.
- Ryen, A. (2002). *Det kvalitative intervjuet. Fra vitenskapsteori til feltarbeid*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Shuy, R. W. (2002). In - person versus Telephone Interviewing. In J. F. Gubrium & J. A. Holstein (Eds.), *Handbook of interview research* (pp. 537 - 557). London: SAGE publications.
- Skilbrei, M.-L., Tveit, M., & Brunovskis, A. (2006). *Afrikanske drømmer på europeiske gater. Nigerianske kvinner i prostitusjon i Norge*. FAFO rapport 525. Oslo: FAFO  
<http://www.fafo.no/pub/rapp/525/525.pdf>  
Tatt ut: 28.02.07. kl. 08.30

- Skogøy, E. (2006). *De får meg til å føle at jeg hører til blant folk. Krisesenterenes arbeid i møte med kvinner utsatt for menneskehandel*. Oslo: Krisesentersekretariatet, ROSA.  
[http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/De\\_faar\\_meg\\_til\\_aa\\_foele.pdf](http://www.krisesenter.com/materiell/pdf/De_faar_meg_til_aa_foele.pdf)  
Tatt ut: 01.05.07 kl. 17.30
- Sletner, R. (2003). *Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003 - 2005*. In J. o. politidepartementet (Ed.): Gazette.  
<http://www.odin.no/filarkiv/201132/Menneskehandel.pdf>  
Tatt ut: 02.03.06. kl. 15.20
- — (2005). *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005 - 2008*. In J. o. politidepartementet (Ed.): Mørkegaard AS.  
[http://www.odin.no/filarkiv/251306/handlingsplan\\_mot\\_menneskehandel.pdf](http://www.odin.no/filarkiv/251306/handlingsplan_mot_menneskehandel.pdf)  
Tatt ut: 02.03.06. kl 15.25
- Spector, M., & Kitsuse, J. I. (1977). *Constructing social problems*. California: Cummings Publishing Company.
- Stenerud, D. (2005). *Karl Johan er det nye horestrøket*. Nettavisen 06.07.05.  
<http://www.nettavisen.no/innenriks/article363650>  
Tatt ut: 16.10.06 kl. 11.40
- Stridbeck, U., Kristiansen, O., Schei, B., & Köhler - Olsen, J. (2004). *Sexkjøp i Sverige og Nederland - reguleringer og erfaringer*. In J. o. politidepartementet (Ed.).  
[http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter\\_planer/rapporter/2004/Sexkjop-i-Sverige-og-Nederland.html?id=278400](http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Sexkjop-i-Sverige-og-Nederland.html?id=278400)  
Tatt ut: 05.06.06. kl. 14.10
- Thagaard, T. (1998). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tyldum, G., Tveit, M., & Brunovskis, A. (2005). *Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation*. Oslo: FAFO.  
<http://www.fafo.no/pub/rapp/493/493.pdf>  
Tatt ut: 02.03.06 kl. 15.00
- UNESCO (2002). *Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*. In U. N. E. a. S. Council (Ed.).  
[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/caf3deb2b05d4f35c1256bf30051a003/\\$FILE/N0240168.pdf](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/e06a5300f90fa0238025668700518ca4/caf3deb2b05d4f35c1256bf30051a003/$FILE/N0240168.pdf)

Tatt ut: 22.03.06. kl. 13.40

- UNICEF (2005). *Trafficking in human beings, especially women and children, in Africa*. In U. I. Insight (Ed.): UNICEF Innocenti Research Centre.

<http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/insight9e.pdf>

Tatt ut: 22.03.06 kl. 13.45

- UNODC (2000). *Trafficking in persons: the new protocol*.

[http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking\\_protocol\\_background.html](http://www.unodc.org/unodc/en/trafficking_protocol_background.html)

Tatt ut: 22.03.06 kl.14.00

- — (2006). *Toolkit to combat trafficking in persons. Global Programme Against Trafficking in Human Beings*. Wien: United Nations Office on Drugs and Crime.

[http://www.unodc.org/pdf/Trafficking\\_toolkit\\_Oct06.pdf](http://www.unodc.org/pdf/Trafficking_toolkit_Oct06.pdf)

Tatt ut: 22.03.07. kl. 18.15

- Wijers, M. (2004). *Opinion on reflection period and residence permit for victims of trafficking in human beings*. Expert Group on Trafficking in Human Beings.

Brussel: Europa kommisjonen.

[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/doc\\_centre/crime/trafficking/doc/opinion\\_experts\\_group\\_2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/crime/trafficking/doc/opinion_experts_group_2004_en.pdf)

Tatt ut: 02.05.07 kl. 11.55

- Zaman, K. (2006). *Selger sex i Ullevål Hageby*. VG 12.06.2006.

<http://www.vg.no/pub/vgart.hbs?artis=304788>

Tatt ut: 27.08.06. kl. 15.20



## **Vedlegg 1: Informasjonsbrev**

Prosjektet: ”Menneskehandel med kvinner og barn i Norge.”

Jeg er en masterstudent i Sosiologi ved universitetet i Tromsø som skal gjennomføre et masterprosjekt om menneskehandel i Norge. Grunnen til at jeg forsker på problemstillingen er at det er en aktuell problemstilling i dag. Det er stort fokus på problematikken omkring menneskehandel. I den forbindelse er det interessant å se hvilke definisjoner av fenomenet som blir brukt i arbeidet med problematikken og hvilke føringer dette legger på arbeidet.

Intervjuene vil bli tatt opp på lydband dersom du ikke har noe imot det. Opplysningene vil bli anonymisert når de skrives ned fra lydbandet. Anonymisering innebærer at kopling til navn og lydbandopptak blir makulert ved prosjektets slutt i juni 2007. Lydbandene vil bli oppbevart nedlåst og separert fra samtykkeerklæringene. Siden dette er et studentprosjekt vil opplysningene være tilgjengelig for veileder og sensor. Alle opplysningene jeg får vil bli behandlet konfidensielt. De som inngår i prosjektet og har tilgang til dataene har taushetsplikt med hensyn til det som kommer fram i intervjuene. Ved analyse og presentasjon av prosjektet vil anonymiseres. Enkeltpersoner som er intervjuet vil ikke være gjenkjennbare med mindre det er gitt eksplisitt tillatelse til det fra intervjupersonene.

Prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS.

Det er frivillig å delta i prosjektet, og du kan trekke deg fra prosjektet når som helst uten å oppgi noen grunn.

Ansvarlig for prosjektet er:

Georges Midrè, professor ved Institutt for sosiologi ved Universitetet i Tromsø, 9037

Tromsø. [georgesm@sv.uit.no](mailto:georgesm@sv.uit.no)

Studentansvarlig er:

Marianne Larssen, tlf: 952 26 208. [mal022@student.uit.no](mailto:mal022@student.uit.no)

## **Vedlegg 2: Erklæring om samtykke - anonym**

Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon og har lest informasjonsbrevet om prosjektet "Menneskehandel med kvinner og barn i Norge." Med dette samtykker jeg til å bli intervjuet.

Tromsø/ Oslo

Dato: .....

.....

(underskrift)

Denne erklæringen om samtykke vil bli levert til veileder og oppbevart atskilt fra intervjuene.

### **Vedlegg 3: Erklæring om samtykke – ikke anonym**

Jeg har mottatt skriftlig og muntlig informasjon og har lest informasjonsbrevet om prosjektet ”Menneskehandel med kvinner og barn i Norge. ”Med dette samtykker jeg til å bli intervjuet og at mitt fulle navn og/ eller stilling kan benyttes i masteroppgaven.

Tromsø/ Oslo

Dato: .....

.....

(underskrift)

Denne erklæringen om samtykke vil bli levert til veileder og oppbevart atskilt fra intervjuene.

## **Vedlegg 4: Intervjuguide – tematisk til ”ikke – politikere”**

### **Eget arbeid med menneskehandel:**

- Hvor lenge har du arbeidet med menneskehandel?
- Hvor lenge har menneskehandel vært et samtaleemne/ fokus i jobben din?
- Hvordan opplever du ditt arbeid med dette temaet?
- På hvilken måte arbeider du/ dere med temaet?
- Kan du beskrive menneskehandel, slik du oppfatter fenomenet?
- Hvilken type problem er det?
- Hvem har ansvar for å løse det?
- Hva tror du er årsakene til menneskehandel?
- Hvorfor opplever vi det i Norge?
- Hva ligger til grunn for ditt/ deres arbeid med menneskehandel?
- Hvem/ hva påvirker ditt/ deres arbeid?
- Ut fra de erfaringene du har gjort gjennom arbeidet ditt. Hva mener du er de største utfordringene i å arbeide med menneskehandel?

### **Norges politikk mot menneskehandel:**

- Hvis du tenker på den norske politikken mot menneskehandel, slik du oppfatter den. (Da tenker jeg særlig på de norske handlingsplanene mot menneskehandel)
- Hvordan opplever du Norges innsats? (Er den for stor? For liten? I samsvar med behovet? Feilt fokus? Etc.)
- Hvem vil du si – ut fra dine erfaringer – kan karakteriseres som et offer for menneskehandel?
- Hvem er ikke et offer?
- Kan du beskrive et offer for menneskehandel, evt. opp mot hvem som ikke er et offer.
- Hvordan synes du menneskehandel fremstilles i den norske politikken?
- Hvilket syn på menneskehandel synes du kommer frem?
- Hva er – på en måte – den norske ”definisjonen” på menneskehandel?

### **Alternativt politisk fokus:**

- Du har beskrevet menneskehandel slik du ser det og hvordan du synes det blir presentert i de norske handlingsplanene. Kan du tenke deg til noen alternativ definisjon på menneskehandel?
- Mangler det noe i Norges syn på temaet?
- Er det sider ved den norske politikken som du mener er problematisk? (Overfokuseres det på noen områder, mens andre blir utelatt?) Hvilke?
- Er det andre sider ved temaet du kunne ønske det var mer fokus på? Hvilke?

### **Den norske politikkenes påvirkning på ditt arbeid:**

- Merker du at Norges politiske fokus påvirker deg/ dere i ditt/ deres arbeid?
- I hvilken grad?
- På hvilken måte?
- Tror du kan skje endringer som resultat av den innsatsen Norge retter mot menneskehandel?
- Evt. hvilke endringer?
- Helt til slutt, du har arbeidet med menneskehandel i noen år/ en tid. Har synet på fenomenet endret seg i denne tida? Hvordan?

## **Vedlegg 5: Intervjuguide – tematisk til politikere**

### **Eget arbeid med menneskehandel:**

- Hvor lenge har du arbeidet med menneskehandel?
- Hvordan opplever du ditt arbeid med dette temaet?
- På hvilken måte arbeider du/ dere med temaet?
- Kan du beskrive menneskehandel, slik du oppfatter fenomenet?
- Hvilken type problem er det? (Sosialt, samfunns, nasjonalt, internasjonalt? Etc.)
- Hvem har ansvaret?
- Hva tror du er årsakene til menneskehandel?
- Hvorfor opplever vi det i Norge?
- Ut fra de erfaringene du har gjort gjennom arbeidet ditt. Hva mener du er de største utfordringene i arbeidet med menneskehandel?

### **Norges politikk mot menneskehandel:**

- Hva bygger den norske politikken på?
- Hvor har dere hentet ”inspirasjon” i utarbeidelsen av handlingsplanene? (Internasjonale avtaler, erfaringer fra arbeid med problematikken i Norge?)
- Hvordan opplever du Norges innsats mot menneskehandel? (Er den for stor? For liten? I samsvar med behovet? Feilt fokus? Etc.)
- Hvordan synes du menneskehandel fremstilles i den norske politikken?
- Hvilket syn på menneskehandel kommer fram?
- Hva er – på en måte – den norske ”definisjonen” på menneskehandel?

### **Alternativt politisk fokus:**

- Du har beskrevet menneskehandel slik du ser det og hvordan du synes det blir presentert i de norske handlingsplanene. Kan du tenke deg til noen alternativ definisjon på menneskehandel?
- Mangler det noe i Norges syn på temaet?
- Er det sider ved den norske politikken som du mener er problematisk? Hvilke?
- Tenker du det finnes andre sider ved temaet det burde vært større fokus på? I så fall, hvilke?

- Tror du det kan skje endringer som resultat av den innsatsen Norge retter mot menneskehandel? Evt. hvilke endringer?
- Helt til slutt, du har arbeidet med menneskehandel i noen år/ en tid. Har synet på fenomenet endret seg i denne tida? Hvordan?