

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Justis- og politidepartementet. Evalueringen er gjennomført i perioden mars – mai 2010 og er basert på intervjuer med representanter for sentrale og lokale myndigheter, ansatte i KOM-prosjektet og andre aktører som gjennom sitt arbeid kommer i berøring med menneskehandelfeltet.

Arbeidet med denne evalueringen har vært interessant og lærerikt. Vi har underveis møtt ulike aktører i arbeidet med ofre for menneskehandel. Fra sine mange forskjellige ståsted har de delt sine tanker, meninger og erfaringer med oss. Villighet fra involverte aktører til å slippe til evaluatorene er avgjørende i evalueringsforskningen. Vi takker for at dere stilte opp.

Evalueringen er basert på intervjuer og innhenting av skriftlig informasjon fra ansatte, ledere og samarbeidspartnere til KOM. Sluttbrukerne (ofre for menneskehandel) er i denne sammenhengen ikke intervjuet. Dette er i tråd med bestillingen fra Justisdepartementet. Evalueringsfokus er av organisatorisk og administrativ art, noe som gjør det mindre relevant å involvere brukergruppa. Vi har etter beste evne manøvrert oss frem i arbeidet som er gjort i og rundt KOM for å danne oss et bilde av dagens KOM og eventuelt fremtidens KOM. Målet har vært at alle som er knyttet til tematikken menneskehandel skal ha nytte av det vi har gjort, både de som arbeider med ofre og ulike handlingsplaner og de som er utsatt for menneskehandel selv.

Trondheim, mai 2010

Kurt Elvegård

Linda Dyrliid

Berit Berg

Innhold

Forord.....	1
Innhold	2
1. Innledning	3
1.1 Evalueringsopplegg	3
1.2 Bakgrunn for KOM-prosjektet.....	4
1.3 Rapportens oppbygging.....	6
2. Menneskehandel	7
2.1 Eksempel på mulig menneskehandelsak i media	7
2.2 Definisjon av menneskehandel	8
2.3 Omfang og årsak til at ofre blir værende	9
2.4 Organisert kriminalitet	10
3. Vurdering av dagens KOM.....	12
3.1 Fakta om KOM	12
3.2 Informantenes generelle oppfatning av KOM.....	14
3.3 Samarbeid og arbeidsdeling	16
3.4 "Operativ-spørsmålet"	18
3.5 Rammene for prosjektet og arbeidet	19
4. Framtidens KOM.....	21
4.1 Plassering og modell	21
4.2 KOMs interne organisering og arbeidsoppgaver.....	26
5. Avslutning	28
5.1 Oppsummerende diskusjon	28
5.2 Anbefalinger	29
Vedlegg.....	30
Referanseliste	31

1. Innledning

Senhøsten 2009 fikk NTNU Samfunnsforskning en henvendelse fra Justisdepartementet med forespørsel om å evaluere den nasjonale koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, også kjent som KOM-prosjektet. Sentrale ønskede fokusområde har vært:

- Beskrivelse av prosjektet pr i dag
- Om prosjektet skal videreføres eller ikke
- Fremtidig organisatorisk plassering og tilknytning
- Fremtidig modell på KOM: hus, senter, koordineringsenhet, ressurspool eller annet
- Fremtidige arbeidsoppgaver og arbeidsdeling mellom kompetansemiljøene
- Problemstillinger i arbeidet med ofre for menneskehandel

Senere ble det i samråd med oppdragsgiver lagt hovedfokus på KOMs fremtid og eventuell organisatorisk plassering og tilknytning. Som vi skal se er det delte meninger om hvordan fremtiden skal se ut for KOM. Det er imidlertid bred enighet om er at KOM har dekket et klart behov og bidratt til å sette menneskehandelproblematikken på dagsordenen for alvor. Som koordineringsinstans har de gjort jobben med å samle en del løse tråder på området. Det synes derfor å være lite tvil om at det trenges noen som koordinerer og virker samlende blant alle de involverte aktørene på feltet.

1.1 Evalueringsopplegg

Evalueringen bygger på kvalitativt datamateriale med ulike metodiske tilnærminger. Semi-strukturerte intervjuer er blitt gjennomført med 24 informanter fra 18 ulike instanser, inkludert KOM. Vi har snakket med representanter for styringsnivået, (departement og direktorat) og deltakere i prosjektgruppen. Vi har også intervjuet representanter for utøvende nivå, som vil si prosjektleder og prosjektmedarbeider i KOM. Videre var vi i kontakt med flere representanter fra referansegruppa. De fleste intervjuene ble utført ansikt-til-ansikt, mens noen få ble tatt via telefon. I tillegg til intervju har vi brukt deltakende observasjon som metode: vi var til stede under møte i både prosjektgruppa og referansegruppa og på stormøtet i mai der deltakere fra begge gruppene var samlet. Tilstedeværelsen ga oss verdifull innsikt i arbeidet som gjøres, hva det snakkes om, hva man er opptatt av og hvorfor, hvem som samarbeider med hvem og så videre. Ved å samtale med flere av deltakerne der fikk vi også supplert intervjuene. Underveis har vi i tillegg gått gjennom en rekke dokumenter: handlingsplaner, utredninger og rapporter, forskning og statistikk, interne skriv, årsrapporter, veiledningshefter m.m. Evalueringen har ikke med brukerperspektivet, da evalueringen først og fremst kretser rundt spørsmål som primært er ansett å være relevant for tiltaksapparatet og myndigheter, noe de opplistede fokusområdene ovenfor viser. Underveis har vi vært i dialog med både oppdragsgiver og prosjektets ansatte, som har gitt oss tilgang til datamateriale.

Vi bruker begreper som *overordnet nivå* og *operativt nivå* om informantene. I denne sammenhengen er overordnet nivå representantene og aktørene på departements- og direktoratsnivå eller lignende. Operativt nivå er de som jobber direkte opp mot ofrene. Dette er deltakere fra både prosjekt- og referansegruppa. Vi er videre klar over at begrepsbruken knyttet til hva man skal kalle de som er utsatt for menneskehandel kan diskuteres (Dyrlid og Berg 2008, Brunovskis og Surtees 2007). Vi kaller dem for ofre uten å problematisere det ytterligere selv om kanskje *survivors* er det de egentlig er. Det er også mange temaområder som vi ikke kommer innom på grunn av mandat og omfang på evalueringsoppdraget, for eksempel betydning av refleksjonsperioden, gangen i straffesaker og ofrenes juridiske rettigheter.

1.2 Bakgrunn for KOM-prosjektet

Bakgrunnen for KOM-prosjektet finner vi i regjeringens ønske om økt innsats på menneskehandelfeltet. Den første handlingsplanen som dekket hele menneskehandelfeltet, kom under Bondevik II-regjeringen¹. Der ble det vedtatt som tiltak 17 at en nasjonal koordineringsenhet for bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel skulle opprettes (Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2005-2008). I og med regjeringsskiftet til Stoltenberg-regjeringen ble det utarbeidet en ny handlingsplan: Stopp menneskehandelen – regjeringens handlingsplan mot menneskehandel [2006-2009]². Tiltak 29 slo fast at man skulle ”videreføre koordineringsenheten for bistand og beskyttelse”. I praksis betydde dette at enheten faktisk skulle opprettes da dette arbeidet ikke hadde kommet i gang tidligere.

Tiltak 29 må ses i sammenheng med resten av handlingsplanen. Hensikten med det økte fokuset på menneskehandel var ønsket om å sette inn mer ressurser på et uprioritert felt. I innledning til siste handlingsplan sier Justisminister Knut Storberget at *vi gjør dette fordi vi ser at virkeligheten endrer seg raskt og det er behov for et sterkere fokus*. Utsagnet bekreftes ved at selv om den generelle oppmerksomheten på menneskehandel i samfunnet har økt, har det vært få akademiske publikasjoner med menneskehandel som tema, noe som indikerer lite forskning på området. Dette i følge en gjennomgang av relevant forskning som Tyldum, Tveit og Brunovskis (2005) har gjort. Forfatterne er imidlertid ikke entydige på at det finnes lite forskning, og andre igjen mener vi bør være forsiktige med konkludere noe ut fra forskningen fordi resultatene derfra er motstridende (Skilbrei og Polyakova 2006). Det vi imidlertid kan si jamfør Tyldum, Tveit og Brunovski (op.cit.) er at oppmerksomheten innen akademia og forskningsverden mot fenomenet menneskehandel har vært økende ut over 2000-tallet og

¹ Det kom også en handlingsplan før dette igjen. Planen som het Regjeringens handlingsplan mot handel med kvinner og barn 2003-2005, dro i gang den offentlige innsats ved å bringe ny kunnskap og øke fokuset på problematikken. For eksempel KOM ROSA-prosjektet i kjølvannet av denne planen.

² Når det heretter i rapporten refereres til ”regjeringens handlingsplan” er det denne handlingsplanen det er snakk om.

menneskehandel som begrep har blitt viktig også i media og politiske fora (Dyrlid og Berg 2008). Menneskehandel er satt på dagsorden, og Skilbrei (2010) skriver: "As in many countries, trafficking in humans has gained considerable attention in Norway in the past 10 years".

Fordi menneskehandel er et komplekst felt kreves det mange ulike tiltak og tilnæringsmåter, sier Justisministeren videre. I så måte hører handlingsplanen hjemme blant flere andre strategiplaner på forskjellige områder, men som likevel hører sammen, f. eks handlingsplan fra 2006 om sosial dumping. Videre føyer dette igjen seg inn i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel med FN-konvensjonen mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og den såkalte Palermoprotokollen i spissen (United Nations 2000). Palermoprotokollen forplikter deltakerlandene til å forebygge, bekjempe og straffe menneskehandel. Også Norge har forpliktet seg i dette innsatsarbeidet. I tillegg skrev Norge i 2005 under Europarådkonvensjonens tiltak mot menneskehandel. Konvensjonen trådte i kraft i 2008, og Norge ratifiserte den samme år. Vi ser at tiltakene som er satt inn mot menneskehandel i Norge, herunder KOM-prosjektet, er del av et bredt, internasjonalt satsingsområde. Selv om vi i denne evalueringen ikke ser ut over Norges grenser er det likevel viktig å være klar over de kontekstuelle forholdene til KOM-prosjektet. For nærmere lesing henvises det til eksempelvis Dyrlid og Berg (2008) og regjeringens handlingsplan.

I regjeringens handlingsplan ble det listet opp flere områder det skulle rettes innsats mot. Blant annet ble det ansett som nødvendig å styrke samarbeidet mellom de involverte aktørene som jobbet med menneskehandel, og det å opprette en nasjonal koordineringsenhet var et av tiltakene for å få dette til. I slutten av november 2006 startet KOM-prosjektet opp, med en foreløpig funksjonsperiode på to år. Prosjektperioden ble etter hvert forlenget til høsten 2010. Etter dette skulle prosjektet evalueres med tanke på å gjøre koordineringsfunksjonen permanent, derav denne evalueringen. Mandatet til KOM-prosjektet har i denne tiden vært følgende:

Denne enheten skal administreres av Politidirektoratet og skal bistå tjenesteapparatet med metoder for identifisering, samt planlegging og mobilisering av bistands- og beskyttelsestilbud til ofre for menneskehandel. Koordineringsenheten (...) skal også bidra til informasjonsutveksling og kompetanseheving innen feltet menneskehandel." (regjeringens handlingsplan)

For tiden jobbes det for øvrig med en ny handlingsplan som vil bli den fjerde i rekken. Denne drar veksler på de andre handlingsplanene og erfaringer man har fått i mellomtiden.

1.3 Rapportens oppbygging

Denne rapporten er delt inn i fem kapitler. Kapittel én er innledning med redegjørelse av evalueringsopplegg og bakgrunnen for KOM-prosjektet, samt rapportens oppbygging. Deretter kommer kapittel to om menneskehandel der vi får et eksempel på mulig menneskehandelsak i media, definisjon av begrepet menneskehandel, en kort gjennomgang av omfang og årsak til menneskehandel og til slutt en forklaring på organisert kriminalitet.

Kapittel tre omhandler alt som har å gjøre med KOM frem til i dag. Der presenteres først fakta om KOM. Etter dette begynner resultatpresentasjon av datamaterialet. Vi innleder med å legge frem informantenes generelle oppfatning om KOM så langt. Resten av kapitlet redegjør for noen hovedtema blant informantenes erfaringer i KOM-samarbeidet og deres meninger om tiltaket. Hovedtemaene er samarbeid og arbeidsdeling, operativ-spørsmålet og rammene for prosjektet og arbeidet mot menneskehandel. I kapittel fire har vi samlet alt som dreier seg om et eventuelt fremtidig KOM. Det er her meninger og preferanser om hva KOM skal være fremover er å finne. Hovedoverskriftene er plassering og modell, i tillegg til KOMs interne organisering og arbeidsoppgaver. Kapittel fem er avslutningskapitlet med en kort diskusjon og anbefalinger til oppdragsgiver.

2. Menneskehandel

2.1 Eksempel på mulig menneskehandelsak i media

Adresseavisen i Trondheim hadde 20. mai 2010 en reportasje om tigging i byen. Overskriften var "Mistenker menneskehandel i tiggermiljø". Saken gjaldt rumenske tiggere på gaten i sentrum av Trondheim. Tiggerne hadde over lengre tid vært i byen. Avisen hadde snakket med politiet som nå etterforsker om tiggerne kan være utsatt for tvangsarbeid og prostitusjon. Vi gjengir her utdrag fra reportasjen:

Innsatsleder Svein Tanemsmo og hans divisjon ved Sentrum politistasjon i Trondheim har over en periode kartlagt tiggermiljøet i Trondheim. De ser at tiggerne er fordelt på tre grupperinger og at det totalt dreier seg om 25–30 personer fra Romania, tilhørende romfolket. Mye tyder på at det er egne bakmenn som kontrollerer mange av tiggerne i gata. (...) Ifølge politiet tyder ting på at de får lovnader om en viss fortjeneste for å bli med til Norge.

– Når de drar herfra, får de en pengesum, men den er mye mindre enn det de har fått inn gjennom tiggingen. Her i landet er de helt prisgitt de som har lurt dem hit – personer som har litt ressurser, snakker engelsk og kjenner landet. De gjør det de får beskjed om, samtidig som de er utelukket fra å kunne kontakte familien sin, sier innsatslederen. (...)

– Vi har opplysninger som går på at bakmenn bruker tiggernes familier hjemme i Romania som en brekkstang. Men vi kan ikke fastslå at det er slik før vi har fått mer håndfaste opplysninger rundt dette, sier innsatslederen. Det er sagt at unge jenter er med hit, og må prostituere seg, men vi har ikke sett det selv, sier Tanemsmo.

– Hva var bakgrunnen for at dere startet å kartlegge tiggermiljøet?

– Vi stilte oss selv spørsmålet om hvorfor disse personene kommer til Norge fra Romania for å tigge. Er det egentlig så lukrativt? Vi har jo med selvsyn sett at det ikke kan være så store inntekter å hente. Dermed er spørsmålet om det er noe annet som foregår. Det er det vi gjerne vil ha svar på. Derfor har vi prøvd å kartlegge hvem de er, hvor de kommer fra og hvorfor de kommer til Norge, sier Tanemsmo, og legger til:

– Vi skjønner godt at de kommer fra Romania til Norge. Landet vårt virker forlokkende. Men det som er tragisk, er at de blir utnyttet av sine egne. Tiggerne snakker ikke engelsk og er heller ikke interessert i å snakke med oss i den situasjonen de er i. Derfor er det en utfordring for oss å få dem i tale, slik at vi kan hjelpe dem, sier Tanemsmo.

Eksempel illustrerer flere vanlige problemstillinger i arbeidet med ofre for menneskehandel som de ulike involverte aktørene opplever i større eller mindre grad: Hvordan skal man få vite om de faktiske forholdene? Kan man definere noen som ofre eller ikke? Hvordan komme i kontakt med dem det gjelder? Hvorfor bryter så mange ofre ikke seg løs? Uken etterpå hadde for øvrig avisen snakket med noen av de som tilsynelatende organiserte tiggingen. Han fortalte at alle var med frivillig for å tjene penger til å sørge familien i hjemlandet. Dette viser ytterligere utfordringene med å avdekke saker og finne sannheten, slik at de faktiske ofre kan få bistand og beskyttelse og bakmennene bli straffeforfulgt.

2.2 Definisjon av menneskehandel

På mange måter handler dette om den moderne tids slavehandel. Noen ganger er ofrene et middel ved at de blir brukt som tvungen arbeidskraft til for eksempel å legge brostein med en lønn langt under minstestandard. Andre ganger kan vi si at de er mer et mål i seg selv i negativ forstand ved at de brukes som seksuelle bruksobjekter eller ved salg av organer. Det er altså i hovedsak tre årsaker til menneskehandel: tvangsarbeid, prostitusjon og/eller illegal organhandel. I tillegg er også krigstjeneste i fremmed land å anse som menneskehandel, men det er foreløpig lite som tyder på at dette skjer i utstrakt grad i Norge. Imidlertid bør vi være forsiktige med å utelukke noe. I regjeringens handlingsplan som ble ferdigstilt i 2006, sies det at ”vi så langt ikke har noe dokumentasjon på at menneskehandel til tvangsarbeid eller slaverilignende arbeid forekommer”. Her ble det tatt forbehold fordi internasjonale trender tilsa at dette også berørte Norge, men i dag vet vi *med sikkerhet* at tvangsarbeid forekommer flere steder. Dette aktualiserer Storbergets tidligere nevnte utsagn om at virkeligheten endrer seg raskt. Navnet på KOMs konferanse i 2009 om identifisering av ofre for menneskehandel i Norge passer i så måte bra: ”Du ser det ikke før du tror det”.

Betydningen av menneskehandel ligger i ordet; det dreier seg om at mennesker behandles som handelsvarer, stikk i strid med grunnleggende menneskerettigheter som individets ukrenkelighet, frihet og så videre. Form og innhold i begrepet varierer svært mye på grunn av mangfoldet som begrepet dekker. Når det gjelder definisjon av menneskehandel inneholder den minst to elementer som henger sammen: en eller annen grad av og form for maktbruk, og utnyttning. I tillegg kunne vi føyd til *bortføring*, fordi ofrene som regel blir ført eller lokket bort fra hjemmeomgivelsene og hjemland mer eller mindre frivillig: ”Menneskehandel er en handling, hvor en person er blevet flyttet - enten af egen fri vilje eller af andre - med det formål at udnytte personen via anvendelse af tvingende midler” (Center mod Menneskehandel). Men det trenger ikke inneholde det for å defineres som menneskehandel da menneskehandel like gjerne kan foregå uten at grensekryssing eller menneskesmugling er inkludert (KOMs veilederhefte). I veilederheftet til KOM presiseres det at man må skille mellom menneskesmugling og menneskehandel. Menneskesmugling er ulovlig grensekryssing, mens menneskehandel er utnyttelse av ofrene. Barne- og Likestillingsdepartementets hjemmeside om menneskehandel sier at menneskehandel er

(...) å utnytte andre enten i prostitusjon eller for andre seksuelle formål, i tvangsarbeid, krigstjeneste i fremmed land eller gjennom fjerning av en persons organer – ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. (stoppmenneskehandel.no)

Ofte henvises det til Palermoprotokollen, noe som blant annet regjeringens handlingsplan og flere av nettsidene til aktører som jobber med tematikken, eksempelvis ROSA og Prosjektet, gjør. Ordlyden i protokollens artikkel 3 er slik:

I denne protokoll menes med:

- a) “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 slaveriliknende praksis, trelldom eller fjerning av organer,
- b) samtykke fra et offer 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,
- c) rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnytting skal anses som “handel med mennesker” selv om ingen av midlene nevnt i bokstav a) i denne artikkel er brukt,
- d) “barn”: person under atten år.

Som vi ser av definisjonen er den skrevet på en måte som er ment å skulle virke bredt for å unngå at tilfeller i gråsoner faller utenfor på grunn av små nyanser i definisjonsspørsmålet. Blant annet legges det ikke automatisk vekt på samtykke ut fra bokstav b. Det kan fortsatt være menneskehandel selv om samtykke er gitt så lenge elementene makt, tvang, bortføring og/eller utnytting av sårbar situasjon er til stede. En slik vid definisjon passer bra i arbeidet mot menneskehandel: KOMs årsrapport for 2009 sier at menneskehandel kan være vanskelig å bevise, men at norske myndigheter er forpliktet gjennom Europakonvensjonen mot menneskehandel til å sørge for at *mulige* ofre får bistand og beskyttelse dersom det er *rimelig grunn til å tro* at de har blitt utsatt for menneskehandel (KOM 2009). I tillegg er det store uenigheter både nasjonalt og internasjonalt om hva som er menneskehandel (KOMs årsrapport for 2009), og det gir årsak til bred definisjon. Når man bruker benevnelsen *mulig offer* vil det naturlig nok bety at det er langt flere tilfeller som etterforskes enn saker som havner i retten og får domfellelse (op.cit.).

2.3 Omfang og årsak til at ofre blir værende

Tidligere oppga vi årsaker til menneskehandel. I de tilfeller menneskehandel befinner seg i grenselandet mellom frivillighet og tvang trengs andre innfallsvinkler i tillegg. For å forklare litt av årsaken til at ofrene gir seg ut på reise i utgangspunktet, kan vi låne begreper fra blant annet den norske utvandringen til Amerika på 1800-tallet, uten sammenlikning for øvrig. Der snakker man om såkalte ”push-and-pull-factors”. Det var forhold i Norge som *dyttet* de av gårde og det var forhold i Amerika som *dro* dem dit. På samme måte skriver Skilbrei, Tveit og Brunovskis (2006) at ”som vi har sagt tidligere, var situasjonen familien var i i hjemlandet en viktig grunn til å reise ut i første hånd” og at ”alle i Nigeria tror det er masse penger i

Europa, forteller Karyn, de vil aldri tro at det er vanskelig å få seg jobb og tjene penger der”. Følgelig kan årsakssammenhengene være sammensatt. Hos Tyldum, Tveit og Brunovskis (2006) listes årsakene til menneskehandel opp punktvis:

- Poverty and lack of opportunities
- Family disintegration and wish to get away
- Gender (kjønnsrelaterte forklaringer, slik som f. eks. feminisering av fattigdom)
- Demand (økt etterspørsel etter kvinner)
- Conflict and transition (blant annet korrupsjon)
- Globalization and migration

Regjeringens handlingsplan sier følgende om årsak til at en del ofre blir værende i utnyttelsessituasjoner:

Det er viktig å merke seg at frykt for utsendelse, sanksjoner mot familie eller redsel for å bli utstøtt på hjemstedet utgjør viktige forutsetninger for bakmenn og hallikers mulighet til å utøve kontroll på kvinnene.

Det er vanskelig å fastsette det totale omfanget av menneskehandel i Norge (Tveit og Skilbrei 2008a, 2008b), blant annet fordi det rent metodisk er komplisert å gjennomføre. Dette skyldes at ”menneskehandel er vanskelig å bevise, og bevisgrunnlaget vil alltid hvile tungt på ofrenes vitnemål” (KOM 2009). Det vi imidlertid vet litt om er prostitusjon i Norge selv om det er stor usikkerhet heftet til tallene. En kartlegging fra 2003 anslo antallet personer som jobber i prostitusjon i Oslo anslått til å være 1100 (Brunovskis og Tyldum 2004). I følge PION³ var det totalt 3000 prostituerte totalt i Norge i 2004/2005 (Tveit og Skilbrei 2008a), mens antall gateprostituerte i Norge i 2007 basert på tall fra sosiale tiltak rundt om i landet, var 1157 (Tveit og Skilbrei 2008b). PRO-senteret anslår at det i 2008 var 3300 personer totalt som solgte seksuelle tjenester i Norge (PRO-senterets hjemmeside). Når vi så vet at ca 66 % prosent av all menneskehandel er prostitusjon eller andre seksuelle formål (basert på tall i KOMs årsrapport for 2009), vil det være naturlig å tenke at størrelsen på menneskehandel er forholdsvis høyt. I KOMs årsrapport for 2009 oppgis det at antall *mulige ofre under oppfølging* av etater og organisasjoner som er rapportert til KOM i løpet av 2009 var 292 personer.

2.4 Organisert kriminalitet

Uansett omfang, form og innhold er menneskehandel i følge KRIPOS ”profittmotivert kriminalitet”. Ofrene utnyttes av noen bakmenn til økonomisk fortjeneste som de i beskjedne grad får ta del. Ofte er det virksomheter som gjerne omfatter både flere ofre og gjerningsmenn

³ Prostituertes Interesseorganisasjon i Norge

gjennom organisert kriminalitet. På politiets og KRIPOS` hjemmeside opplyses det hva man anser som organisert kriminalitet:

I Norge legger man til grunn definisjonene brukt i Europol og straffeloven § 60 a for å beskrive hva som må til for at kriminalitet skal anses som organisert. Dersom seks av punktene nedenfor foreligger, deriblant 1, 3, 5 og 11, definerer Europol kriminaliteten som organisert:

1. samarbeid mellom flere enn to personer
2. hver med egne tildelte oppgaver
3. over lang eller ubegrenset tidsperiode
4. gjennom bruk av en form for disiplin og kontroll
5. mistanke om gjennomførte alvorlige kriminelle handlinger
6. virksomhet på internasjonalt nivå
7. bruk av vold eller annen form for trussel
8. bruk av kommersielle eller forretningsmessige strukturer
9. deltakelse i hvitvasking
10. utøve innflytelse på politikk, media, offentlig forvaltning, rettsmyndigheter eller økonomi
11. styrt av målsetting om vinning og/eller makt

www.politi.no

I følge hjemmesiden er organisert kriminalitet oftere løst sammensatte konstellasjoner og/eller nettverk mellom kriminelle aktører og sjeldnere faste organisasjoner.

3. Vurdering av dagens KOM

Kapitlet om dagens KOM tar for seg prosjektet fram til i dag. Faktadelen går gjennom organisering, mål og tiltak. Så starter resultatpresentasjonen fra datamaterialet i evalueringen der vi først får et overblikk over det generelle inntrykket informantene ga. Etter det ser vi nærmere på noen hovedtema som utkrystalliserte seg: samarbeid og arbeidsdeling, fordi det har vært stikkord i tiltak ovenfor de involverte aktørene på forskjellige nivåer, operativspørsmålet, fordi så å si alle informantene tydeliggjorde at dette var en av de viktigste diskusjonsaksene på feltet og rammene for prosjektet og arbeidet, på grunn av at en del tilbakemeldinger handlet om bakomliggende forhold som vi valgte å samle på ett sted. Vi presiserer at ytringer om hva KOM eventuelt skal være fremover ikke kommer før i kapittel fire.

3.1 Fakta om KOM

Organisering

KOM-prosjektet har hatt to ansatte: prosjektleder Birgitte Ellefsen og prosjektmedarbeider Tove Eriksen. Disse har ansvaret for den daglige driften, som blant annet inkluderer veiledning og informasjon om identifisering av ofre og hvordan det øvrige hjelpeapparatet kan assistere. Den fysiske og organisatoriske tilknytningen til prosjektet er Politidirektoratet, der de prosjektansatte er ansatt i Seksjon Organisert Kriminalitet. Mottaker for rapportering er Justis- og Politidepartementet. Rapporteringen gjøres også via styringsgruppen for prosjektet der vi finner politidirektøren og en representant fra Justisdepartementet.

Prosjektet har videre en prosjektgruppe og en referansegruppe. Prosjektgruppen består av offentlige etater og direktorater, og referansegruppen består av representanter fra en rekke organisasjoner og prosjekter som jobber med tematikken (se vedlegg). Gruppene har møter på månedlig basis hver for seg, og halvårslige møter sammen. Utenom disse faste møtepunktene har gruppemedlemmene deltatt i ulike andre arbeidsgrupper og møter relevante for menneskehandelfeltet. Arbeidet til representantene har videre gått på fortløpende samarbeid for ”å avklare spørsmål, informere etater og organisasjoner, og veilede i enkeltsaker der det har vært behov for det”, slik det står i KOMs årsrapport for 2009 (KOM 2009). Prosjektgruppe skal ifølge samme årsrapport,

(...) kartlegge rammer og rutiner for tverretattlig samarbeid om identifisering, bistand og beskyttelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå, samt iverksette tiltak for en bedre koordinering av disse. Videre skal prosjektgruppen skaffe oversikt over ofrenes rettigheter, tilgjengelige hjelpetiltak og kontaktpersoner på landsbasis.

Referansegruppen har vært åpen for alle aktører som ønsker å delta aktivt og har ment å skulle ”fungere som et faglig diskusjonsfora mellom aktørene på feltet, og har [hatt] i oppgave å spille inn aktuelle problemstillinger og tema til prosjektgruppen”.

Mål og tiltak

Prosjektets mandat er gjengitt i kapittel 1.3. Ut fra det kan man lese at KOM i tillegg til å koordinere skal være en slags ressurspool ved at de skal bistå hjelpeapparatet i arbeidet og drive med informasjonsutveksling og kompetanseheving. Prosjektets overordnede mål i følge prosjektbeskrivelsen, er å bidra til å redusere forekomsten av menneskehandel i Norge. For å få til dette til har de en rekke resultatmål:

- Nasjonal oversikt over identifiserte ofre - Økt antall personer som identifiseres som antatte ofre for menneskehandel i Norge – Redusere mørketall
- Økt antall identifiserte ofre som tilbys og mottar bistand og beskyttelse
- Økt antall identifiserte ofre som samarbeider med politiet
- Økt informasjonsutveksling, kunnskap og kompetanse i det kommunale og regionale hjelpeapparat samt aktuelle organisasjoner om menneskehandel og ofrenes situasjon, rettigheter og plikter
- Mer effektiv ressursbruk i politiets avdekking og straffeforfølgning av de kriminelle nettverkene bak menneskehandelen
- Mer effektiv ressursbruk i det tverretatlige arbeidet for å bistå og beskytte ofre for menneskehandel
- Tverretatlig apparat som ivaretar operativt samarbeid om identifisering, bistand og beskyttelse av ofre for menneskehandel i landets 6 storbyer

For å nå målene skulle prosjektet sette i gang følgende tiltak:

- Opprette en tverretatlig prosjektgruppe, utarbeide og forankre mandat, fremdrifts- og tiltaksplan for prosjektgruppens medlemmer
- Kartlegge rammer og rutiner for tverretatlig samarbeid om identifisering, bistand og beskyttelse på sentralt, regionalt og lokalt nivå, og iverksette tiltak for bedre koordinering av disse. Samkjøre eksisterende rutiner og utvikle nye rutiner ved avdekket behov.
- Kartlegge art og omfang av personer som identifiseres som mulig offer for menneskehandel i Norge. Utarbeide system for identifisering, rapportering og registrering av ofre og hvilken type oppfølging de får.
- Skaffe oversikt over ofres rettigheter i henhold til ulike typer oppholdsstatus samt tilgjengelige tiltak/støtteordninger og ansvarlige etater. Herunder bistå de ansvarlige i iverksettelsen av handlingsplanens tiltak 9.
- Utarbeide en oppdatert oversikt over tilgjengelige hjelpetiltak og kontaktpersoner i ansvarlige etater og organisasjoner på landsbasis.
- Innhente erfaringer fra etaters arbeid med konkrete saker, utarbeide best-practice anbefalinger og en håndbok for tverretatlig samarbeid om identifisering og oppfølging av ofre

- Bidra til kunnskaps- og kompetanseheving ved utvikling av informasjonsmateriell, foredragsvirksomhet og løpende bistand i konkrete prinsipielle saker. Sørg for at kunnskap fra samtlige ovennevnte tiltak gjøres tilgjengelige for tjenesteapparatet i form av rapporter, håndbøker, brosjyrer eller lignende i elektronisk og/eller papir utgave.
- I tillegg åpnes det for at prosjektet etter avtale mellom prosjektgruppens medlemmer, prosjektleder og prosjekteier kan ta inn andre aktuelle problemstillinger som er i henhold til prosjektets forankring og mål.

Utenom det som er listet opp her, har prosjektet kunnet jobbe med andre problemstillinger etter nærmere avtale med prosjektgruppen og POD v/ politidirektøren.

Da vi spurte KOM om hva som er det viktigste KOM har fått til ble følgende trukket frem:

- Forståelse og samarbeid mellom aktørene og økt kunnskap om hverandres arbeid
- Utarbeidet rapporter og veiledningsskriv som blant annet gjør at vi vet mer i dag ved at vi har samlet kunnskap, og som blir brukt i dag
- Utarbeidet retningslinjer for registrering og system for registrering og rapportering
- Fått til et arbeid mot felles mål. Det er uenighet om veien til målet, men vi har oppnådd gjensidig respekt. Deltakelse fører til forpliktelse og setter i gang prosesser i etatene
- Vi har synliggjort grove svikt i dagens rutiner og lovverk ved å løfte frem prinsipielle sider ved enkeltsaker, noe som i sin tur har ført til strukturelle endringer, for eksempel:
- Bidratt til lovendring (§8-4 i utlendingsskriften) og utvidet refleksjonsordning for EU-borgere

I samtale med KOM går det frem at mesteparten av deres tid går til nettverksdrifting, kompetanseutvikling, registrering og rapportering av menneskehandel, lage oversikter og opplæring av ulike aktører innen arbeid med menneskehandel. For en mer detaljert oversikt over KOMs arbeid henviser vi til prosjektets egne årsrapporter for årene 2007-2008 og 2009.

3.2 Informantenes generelle oppfatning av KOM

Denne gjennomgangen bygger på intervjuer med følgende instanser:

Styringsnivå/overordnet nivå

Justisdepartementet

POD v/ politidirektøren

UDI (fire representanter)

IMDi

IMDi Vest

Bufdir

BLD (to representanter)

Helsedirektoratet

Utøvende/operativt nivå

PRO-senteret

ROSA

Nadheim

Grünerløkka Sosialsenter (NAV) (to representanter)

Hvalstad Transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere

TOT Trondheim

TOT Bergen

Politiet i Bergen

STOP-gruppa til Oslo-politiet

KOM

Prosjektleder

Prosjektmedarbeider

Samlet sett er informantene fornøyde med KOM

I vår samtale med informantene er det en stor overvekt over personer som er fornøyde med det arbeidet som gjøres av KOM, og som understreker viktigheten av et slikt organ. Spesielt gjelder dette informantene på operativt plan. Blant annet beskrives KOM som et ”nyttig og viktig forum” og ”fantastisk bra”. De ansatte beskrives av mange som kunnskapsrike, fleksible, tilgjengelige og løsningsorienterte. Selv om andre kunne være mer nøytrale i sine beskrivelser var ingen i denne gruppen negativt innstilt til KOM. Blant aktørene utenfor Oslo, som selv har mindre erfaring på grunn av få tilfeller av menneskehandel, legges det stor vekt på viktigheten av å kunne drøfte håndtering av saker med de ansatte i KOM. ”Vi hadde så lite kunnskap, så for oss var KOM helt uunnværlige da vi fikk vår første sak” beskriver en av informantene.

Også politidirektøren understreker at det gjøres mye bra arbeid i KOM, men har samtidig betenkeligheter med at ”prosjektet har tatt et linjeansvar”. Slik hun ser det blir det for mye fokus på det operative, noe som gjør at hun har betenkeligheter med dagens plassering av KOM. Totalt sett virker det ut fra datamaterialet som om det operative planet, de som har den mest konkrete formen for samarbeid med KOM, også er de som er mest fornøyde.

KOM har flere viktige funksjoner

Svar fra informantene angående dette kan blant annet si oss noe om det er tydelig utad hva KOM er, om involverte aktører har skjønnet hva KOM er og om man dermed trekker i samme retning eller ikke. Tilbakemeldingene om hva KOM er og hva de gjør var mangfoldige, noe

som gjenspeiler at dette er et felt med mange ulike aktører og interesser. Ut fra vårt intervjumateriale er det liten tvil om at KOM fyller et behov. En av informantene sa det slik: ”KOM har *fylt et behov* i et felt der så mye er diffust og uklart”. En annen mente det som har skjedd i arbeidet rundt KOM er nødvendig:

Det er viktig å ha et forum der ”alle som har noe å si” innenfor feltet er tilstede. Det er viktig at saker kan diskuteres uten at det for eksempel er press fra media. Hvis man ikke hadde hatt et slikt forum ville mange saker ha ført til diskusjoner på ledelsesnivå. Slik det er pr i dag kan man mange ganger oppleve uenighet på møtene, men det er et godt forum å ta diskusjoner i. Det er viktig også å kunne ha uenigheter, og det er en liten pris for å kunne ha et slikt forum. Det at man kan ha kontakt med alle enheter samtidig gjør at man også har tilgang til all relevant informasjon.

Han trekker som vi ser også frem andre funksjoner som KOM har hatt for han. Med utgangspunkt i det kan vi si at KOM også er et *møtested* for diskusjon, informasjonsutveksling, nettverksbygging og faglig påfyll. En vi snakket med sier det slik:

Det er viktig å treffes ofte ikke bare for faglig påfyll, men også bare for å treffes og utveksle info. Den delen av møtet som oftest tar lengst tid er den delen som handler om nytt fra aktørene/medlemmene i gruppa [...] Dette har vært kjempeflott!

Videre virker KOM som en *kanal* for viderefremføring av ulik informasjon mellom de involverte aktørene:

KOM er et sted hvor man kan ta opp problemer med et system som ikke virker. Dette blir så meldt videre på en god måte. [Det er] viktig ikke bare for å få til et system som virker til slutt, men også [for] å få en ventil i en frustrerende hverdag.

Når det gjelder KOM som bindeledd blant aktørene var det primært blant de operative dette ble nevnt. En av aktørene som jobbet opp mot prostituerte sa at ”KOM samler stemmer fra grasrot til strukturelt nivå – en effektiv kanal. Dette er en god organisasjonsstruktur”.

3.3 Samarbeid og arbeidsdeling

Regjeringens handlingsplan lister opp flere tiltak der hensikten er økt samarbeid mellom de som jobber med menneskehandel:

”Koordinert samarbeid mellom politi, utlendingsmyndigheter og det øvrige offentlige og frivillige tjenesteapparatet er en grunnleggende forutsetning for å lykkes i kampen mot menneskehandel” (Regjeringens handlingsplan)

Å opprette KOM var en av måtene man tenkte å oppnå økt samarbeid på. Derfor anser vi det som viktig å se nærmere på samarbeid og arbeidsdeling mellom aktørene.

Samarbeidet mellom aktørene på operativt nivå har fungert bra

Hovedfunnene her er at samarbeidet mellom aktørene har fungert bra, og at det har vært få problemer med arbeidsdeling de involverte i mellom. Fra politihold ble det for eksempel sagt at når de i dag får nye saker løses det meste gjennom TOT-systemet⁴, og dette fungerer. Også KOM selv opplever at ting fungerer når de sa at ”vi har fått til et mer strømlinjet samarbeid”. Det kunne på forhånd tenkes at f. eks ROSA hadde flere overlappende arbeidsoppgaver med KOM-prosjektet fordi de ligner hverandre. Dyrliid og Berg (2008) anbefalte i sin evaluering av ROSA-prosjektet at det var nødvendig å foreta en grenseoppgang i forhold til andre aktører. Tilbakemeldingene i forhold til KOM-prosjektet viste at dette ikke var nevneverdig problematisk i dag. Oppsummeringen fra intervjuet vi hadde med representanten fra ROSA var at samarbeidet med KOM stort sett består av positive erfaringer. De opplever liten grad av overlapp i arbeidet som gjøres, og mener oppgavene i stor grad fordeles på en hensiktsmessig måte. Det samme sier flertallet av informantene. På spørsmål om hva som er utfordringene i samarbeidet, ble det for eksempel sagt at ”jeg kjenner ikke så mye på det, det har vært utelukkende positivt” og ”grenseoppgang i forhold til arbeidsoppgaver har fungert greit, kommer ikke på situasjoner hvor det har vært tvil om hvem som gjør hva”.

Intervjuene fikk frem at det likevel er noen diskusjonsakser og uenigheter mellom aktørene. Blant annet har det vært uenigheter om:

- hvor mye innsyn man skal ha i hverandres saker
- hva som skal defineres som menneskehandel
- hva som skal innrapporteres (henger sammen med punktet ovenfor)
- viktigheten i å få ofre til å anmelde saker
- hva møtene i gruppene skal brukes til
- hva som er de viktigste fokusområdene i arbeidet

Når det gjelder siste punktet er det spesielt snakk om straffeforfølgelse og det å tildele offerposisjon før tilgang til hjelp kan gis. Arbeidet i og rundt KOM dreier seg ofte om idealisme på godt og vondt, mest godt. En av informantene sa at den største utfordringen i samarbeidet mellom aktørene er alle de ulike rollene og interessene. På generelt grunnlag kan man si at sterk tilstedeværelse og engasjement gjør at man bidrar med sitt i arbeidet og makter å gjøre en forskjell. Ulempen kan noen ganger være at man blir kompromissløs og lite

⁴ TOT er forkortelse for Tverrfaglige Operative Team, og er etablert i de største byene i Norge. Deltakere der er involverte aktører innen arbeid med menneskehandel. Opprettelsen av TOT er initiert av KOM.

forhandlingsvillig og forståelsesfull ovenfor andre. I dette prosjektet har vi ikke kunnet finne at det har vært uvanlig mange utfordringer i samarbeidet eller arbeidsdelingen.

Samarbeidet på overordnet nivå har hatt sine kjente utfordringer

Vi har i denne gjennomgangen skilt mellom overordnet og operativt nivå. Mens aktørene i felten er mer entydig positive til samarbeidet og arbeidsdelingen som har vært er det noe annerledes på overordnet nivå. Informantene fra overordnet nivå var også stort sett positive til det samarbeidet som hadde vært, men hadde flere bemerkninger. En formulerte seg slik: ”Jeg har av og til gått ut fra møtene og følt at vi er en del av en etterforskningsgruppe – at vi driver juss eller politiarbeid og driver med etterforskning med fokus på enkeltsaker”. Dette var imidlertid et enkeltstående utsagn. Dette handlet om minst to ting. Det ene er at man i en travel arbeidshverdag blant mange andre prioriteringsområder tenker mest på eget arbeidsområde i stedet for å jobbe for samkjøring. Det andre handlet om KOMs nedslagsfelt, i sær hvorvidt KOM skal være nært til praksisfeltet eller ikke. Vi har kalt det for *operativ-spørsmålet*, som gjennomgås under neste overskrift.

3.4 ”Operativ-spørsmålet”

Nesten samtlige informanter kom innom det vi har kalt for operativ-spørsmålet. Dette fanger opp flere spørsmål, men i sum handlet det om disse spørsmålene: Hva vil det si å være operativ? Hva er KOMs arbeidsoppgaver? Spørsmål nummer to henger nøye sammen med hva som er mandatet. Dette kommer vi til lengre ned. For øvrig tas operativ-spørsmålet også opp i neste kapittel.

Uenighet om arbeidsoppgaver og definisjon av begrepet operativ

I datamaterialet var det tydelig diskrepans når det kommer til arbeidsoppgaver KOM bør ha og hva det vil si å være operativ. Bakgrunnen for at dette er blitt et tema har å gjøre med hva KOM skal gjøre: KOM er en nasjonal koordineringsenhet som jobber med problemstillinger som handler om menneskehandel generelt i hele Norge. Det er derfor naturlig at operativ-spørsmålet dukker opp. KOM satte oss inn i hva det handler om, slik de ser det:

Det er ønske om varige strukturer for at behovet for veiledning i enkeltsaker blir mindre, men samtidig kan vi ikke slutte med enkeltsaker fordi det er der vi får kunnskap om praksis fra. [...] Utfordringen handler jo om at POD ikke skal mene noe i enkeltsaker, og når KOM engasjerer seg får Killengreen kritiske tilbakemeldinger om dette [...]. Men vi er jo ikke operative, slik vi blir kritisert for. Vi tar aldri ansvar i enkeltsaker og er dermed ikke operativ!

Jeg kjenner meg ikke igjen i beskrivelsen operativ, som vi blir kalt. Det å være operativ krever detaljkunnskap. Jeg jobber overordnet med koordinering.

Politidirektøren er på sin side tydelig på at hun synes de er operative som vi har sett. I den grad KOM sine ansatte er enige i at de har jobbet operativt var det i starten av prosjektet, da de gjorde det for å få kjennskap til feltet. Det er altså uenigheter om hva som skal være arbeidsoppgavene til KOM. Videre handler det om uenigheter om hva det vil si å være operativ. Det kan synes som om aktørene ikke er helt samstemte i definisjonen av begrepet operativ. Prosjektlederen for KOM som hun er sitert på ovenfor, mente at man er operativ først når man tar ansvar. Andre mente at man er operativ når man har brukerkontakt:

Å være operativ er når man har direkte kontakt med ofre, setter i gang tiltak og så videre. Det å gi råd og veiledning i enkeltsaker selv om man setter seg inn i saksforhold, er ikke å være operativ.

Atter andre anså det å være operativ som det samme som å gå inn i enkeltsaker overhodet. En annen av dem vi snakket med fra overordnet nivå formulerte seg på en måte som kan oppsummere operativ-spørsmålet. Han konstaterte nemlig at mangelen på instruksjonsmyndighet uansett har vært et problem. Videre mente han at man bør kunne vedta at folk skal forplikte seg om ikke annet, og at det også handler om mandat. Vi er da over på neste tema, som er rammer for prosjektet.

3.5 Rammene for prosjektet og arbeidet

Mandatet synes uklart

Mandatet til prosjektet er formulert vidt. Mål og resultatmål og hele operasjonaliseringen av prosjektet ble gjort i sin helhet av KOMs prosjektleder etter høringsrunder og etterfølgende godkjenning fra styringsgruppe. Mønsteret hva gjelder oppfatning av mandat blant dem vi snakket med er godt synlig: mandatet er utydelig formulert eller aller helst manglende formulert overhodet. Begge de ansatte i KOM oppfatter, i likhet med flere andre av informantene mandatet som uklart: "Mandatet sier noe om hva vi skal gjøre, men ikke noe om at andre forplikter seg ovenfor oss og hvilke verktøy vi skal bruke. Det er uklart hva vi skal jobbe med og hva vi *ikke* skal jobbe med".

Få saker gir lite retningslinjer for arbeidet

Det kan synes som at flere opplever arbeidet med menneskehandel som utfordrende på den måten at det er få retningsgivende saker som lyser opp veien fremover. Like fullt er arbeidet nå prioritert og "et nasjonalt opplegg" slik ei sa. En annen pekte på de få sakene gjør at rutinene ikke er kommet på plass. I samme åndedrag pekte han på relevansen til KOM i så

henseende ved å si at KOM sitter på oversikten over menneskehandelfeltet, som er en viktig funksjon.

4. Framtidens KOM

Dette kapitlet ser fremover. Her finner vi alle tema og spørsmål om et eventuelt fremtidig KOM. De spurtes meninger og preferanser om hva KOM skal være i fremtiden har vi lagt hit. Sentrale temaer er plassering og modell. Med plassering menes organisasjonstilknytning, hvilket organisasjonskart KOM alternativt skal finnes under fra høsten av. Modell betyr hvilken form, størrelse og fasthet i organiseringen KOM skal ha. Etter det ser vi på KOMs interne organisering og arbeidsoppgaver.

4.1 Plassering og modell

Spørsmål om plassering og modell er viktigst for de på overordnet nivå

Noen av de viktigste spørsmålene i denne evalueringen er knyttet til hvor et eventuelt fremtidig KOM skal plasseres under og hvilken modell man skal gå for (menneskehandelhus/kompetansesenter, koordineringsenhet, faglig forum osv.). Det tydeligste generelle inntrykket informantene ga, var at disse spørsmålene er viktigst for de på overordnet nivå. På operativt plan har man, med noen unntak ikke entydige meninger om dette. De er fornøyde med KOM slik det er i dag, og så lenge KOM er tilgjengelige ved behov. Todelingen her er basert på direkte uttalelser fra informantene angående viktigheten av plassering og det faktum at flere av de på operativt plan først hadde formening om plassering etter påtrykk fra intervjuer, mens de på overordnet plan uoppfordret kom inn på temaet og sa sine meninger.

POD er den foretrukne plassering, men...

Et annet klart uttrykk var at Politidirektoratet er ønsket som plasseringssted for et fremtidig KOM. Andre forslag, som ble nevnt, var Utlendingsdirektoratet, Helsedirektoratet og direkteplassering under Justisdepartementet. Et mindretall av informantene hadde ingen formening eller foretrukket alternativ. Igjen var politidirektørens mening noe annerledes enn de andre informantenes ved at hun mente arbeidet i KOM både kunne og burde innlemmes i linjefunksjoner i det eksisterende forvaltningsapparatet. Imidlertid var flere av de andre informantene inne på noe av det samme: viktigheten av at kompetansen som opparbeides på området menneskehandel må oppstå og spres i det ordinære apparatet.

Uttalelser angående plassering i POD ble begrunnet ut fra primært to forhold: (1) det fungerer bra slik det er i dag og (2) politiet er ofte den mest sentrale aktør:

Jeg har ikke tenkt at plasseringen pr i dag er problematisk

Jeg har ikke tenkt så mye på det. Jeg er fornøyd med KOM slik det er i dag. Jeg blir ikke lei meg om KOM fortsetter som nå.

Organisasjonsplassering bør være tett knyttet til politiet. [...] POD er på en måte ”moderskipet” til alle politidistrikt, noe som gjør plasseringen der bra. Eksempelvis vil Kripos være ”politi uten distrikt”, og mindre egnet plassering. KOM blir en kompetansegruppe, med en plassering nær makteliten. Slik blir det lettere å ivareta kommunikasjon underlagt taushetsplikt. At KOM er tilknyttet politiet hensiktsmessig også fordi det bare er politiet som kan få offeret ut av straffesaken.

Informanten la som vi ser vekt på at kun politiet kan få offeret ut av straffesaker. I datamaterialet kom nettopp dette med straffeforfølgelse opp flere steder og viser at selv om POD nevnes som ønsket plassering er man klar over diskusjonene som bringes opp. Det ble for eksempel sagt følgende:

Plassering i POD viser hva som er det viktigste; nemlig straffeforfølgelse og mindre på bistand. Dette er problematisk. Det er for mye fokus på straffeforfølgelse, og ofrenes rettigheter er knyttet opp til deres rolle i straffesaker.

Også fra politisiden var det bevissthet rundt problemstillingen:

Når det gjelder plassering er det mest hensiktsmessig at det fortsetter som i dag. [...] Det er dessuten en fordel at man har et organ for ofrene lokalisert innenfor politiet. Dette bidrar med andre perspektiver. Slik sett har KOM bidratt til at politiet har fått et helt annet offerperspektiv. Dette perspektivet trengs mer her enn innenfor helse/sosial.

Politidirektøren var usikker på den fremtidige organiseringen av KOM, er i tvil om videreføring. I den grad det skal videreføres ønsker hun seg mest mulig inn i det eksisterende systemet: ”Her bør man utvide kompetansen til det ordinære systemet” sier hun blant annet. Mye av årsaken til det er på grunn av hennes oppfatning av at KOM engasjerer seg i enkeltsaker. Dermed var hun inne på et tema som gikk igjen blant de aller fleste informantene. Skal KOM inn i enkeltsaker og hvilke oppgaver skal KOM ha? Dette kommer vi tilbake til.

Delte meninger om organisasjonsmodell

Informantene ble også spurt om hvilken modell de så for seg. Her var det mindre tydelig mønster i materialet. Blant annet varierte det hos noen hvilken modell man kunne tenke seg ut fra plassering og organisasjonstilknytning. Videre var det også flere som ikke hadde en

bestemt mening om dette. De mente både en fastere organisering eller som et slags kompetanseteam man kontaktet ved behov, ville fungere. Et fåtall ønsket seg et eget menneskehandelhus der man kunne finne alle sentrale aktører på feltet. Av de som hadde formening om modell, var imidlertid sentermodellen den som ble nevnt oftest:

Vi ønsker at det var en mer helhetlig organ som foretok identifisering, f eks noe a la asylintervju, eller kunne gjøres av andre som har erfaring, som f eks ROSA. [...] Et felles organ ville vært bra for å sikre enhetlig, samkjørt hjelpetiltak, slik at det ikke blir tilfeldig. Kanskje kunne det organiseres slik som i Danmark med et senter.

Funksjoner som KOM både har og bør ha er å være et kompetansesenter hvor man både får og gir informasjon, samt bidrar til kompetanseheving. [en annen] Viktig [funksjon] er råd og veiledning til operative – og også i større grad enn nå – til instanser som møter mulige ofre og som i dag ikke er med i KOM, samt initiering og organisering av informasjonsutveksling.

Siste sitatet illustrerer igjen hvordan flere av informantene var fornøyde med arbeidet som gjøres i dag ("KOM er et kompetansesenter").

Flere andre igjen så for seg et *forum*, et *organ*, en *enhet* eller et *team* med ressurser og kompetanse til blant annet å gi råd og veiledning og koordinere arbeidet:

Ønsker ikke en nasjonal innsatsenhet, men en koordinerende enhet. Ønsker ikke en enhet som skaper konkurranse. Man må samarbeide med både fylke, kommuner, ha en oversikt over sosiale rettigheter og løse ofrenes behov. Et nasjonalt kompetanseforum som kan gi råd mht hvordan løse konkrete saker, som har oversikt over om man har hatt dette problemet før.

Jeg tror det trengs en koordinerende enhet. [...] Kanskje det burde vært et eget kontor eller eget senter? ? Kanskje vi kunne se for oss en parallell til Tvangsekteskapsteamet? Det ligger på siden, men involverer ansvarsoppgaver som er i IMDi, BUFdir og POD. Det er viktig å diskutere alternative modeller – ikke bare f eks flytte KOM ut av POD og inn i UDI.

Tre mulige modeller

Grovt sett kan man se for seg tre modeller:

1. Dagens modell gjøres permanent (med mindre justeringer)
2. En sentermodell (eventuelt sammen med andre tilgrensende temaområder)
3. Fortsatt prosjektstatus, med sikte på avvikling

Den første modellen likner KOM slik det er i dag, men hvor KOM går fra prosjektstatus til permanent tiltak. Oppgaver som kan ivaretas av det ordinære systemet overføres gradvis dit. "Det nye KOM" kan enten plasseres i Politidirektoratet eller direkte under Justis- og politidepartementet. Dette vil være et team, organ eller liknende formuleringer som ble brukt

av informantene. Den andre modellen innebærer også at KOM som kompetansemiljø gjøres permanent, men at de flyttes ut av POD og at det etableres et mer frittstående senter. Et forslag her var å knytte det nært til arbeidet med tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og vold i nære relasjoner eller å legge den til NKVTS⁵ som en tilleggsportefølje. Det er også mulig å etablere dette som et eget senter eller hus, jfr den danske modellen. Det tredje alternativet vil være en gradvis avvikling av KOM, med en overføring av KOMs funksjoner til det eksisterende forvaltningsapparatet.

Intervjumaterialet gir få entydige svar når det gjelder modellvalg, bortsett fra at modell 3 (avvikling) ser ut til å ha liten oppslutning. Noen ser for seg et KOM som en mellomting mellom senter og team. Andre mener begge deler er like bra. Vi ser også fra det ene sitatet over at vedkommende mener at KOM allerede i dag *er* et kompetansesenter, noe som igjen ikke stemmer med inndelingen vi har foretatt her. Tendensen ser ut til å være at en hver ønsker et KOM som er nærmest en selv og sine egne behov. På overordnet nivå vil man ha noen som kan ta seg av spørsmål som ivaretar koordineringen på styringsnivå – et organ som kan avlaste tverrdepartementale, tverretatlige arbeidsoppgaver og legitimere dette. På operativt nivå ser man nytten til KOM ofte når det kommer til enkeltsaker eller prinsipielle spørsmål relevant for det daglige arbeidet. Dette gjør at et spørsmål dukker opp.

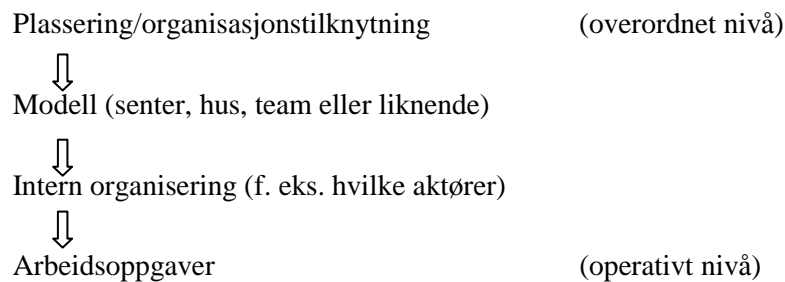
Hvem skal KOM egentlig være til for?

Ut fra intervjumaterialet og samt vår deltakelse på møter kan det virke usikkert hvem et eventuelt fremtidig KOM skal være til for: ofrene for menneskehandel eller de som arbeider med dette. På operativt plan ser det ut til at de ser et behov for et ”fyrtårn” med instruksjonsmyndighet og noen som koordinerer og veileder i enkeltsaker. På overordnet plan så vi lite til dette fokuset. Her var man tilsynelatende mest opptatt av behovet for at noen koordinerte arbeidet som gjøres på tvers av departementer og direktorater. Altså: de som jobber operativt tenker mest operativt og de som jobber overordnet tenker mest overordnet. Det tydeligste eksemplet her er når informanten fra operativt nivå vil ha et menneskehandelshus der flere av de som jobber ”hands on” med problematikken skal finnes og der ofrene kan få hjelp, mens informanten fra overordnet nivå tenker seg et tverrdepartementalt team til å samkjøre arbeidet like under regjeringen. Med tanke på at opprettelsen av KOM-prosjektet er et av tiltakene for å få mer samarbeid mellom aktørene, er det et potensial hva gjelder enighet om synet på hvem et fremtidig KOM egentlig skal være til for: ofrene, hjelperne i felten, byråkratene høyere opp i systemet eller alle sammen. Dette handler blant annet om intern organisering og arbeidsoppgaver i et fremtidig KOM.

⁵ Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress.

4.2 KOMs interne organisering og arbeidsoppgaver

I tillegg til plassering eller organisatorisk tilknytning og modell må man se på hvem som skal være tilknyttet et KOM og hva disse skal gjøre, det vil si hvilken intern organisering modellen skal ha og hvilke arbeidsoppgaver som skal utføres der. Som det ble sagt tidligere, kan det se ut til at man på overordnet nivå er mer opptatt av plassering og modell. På operativt nivå er man opptatt av hva KOM faktisk skal gjøre og at man får assistanse når man trenger det i det daglige. Sammenhengen kan skisseres slik:



Når det kom til arbeidsoppgaver dukket operativ-spørsmålet opp igjen. Skal KOM inn i enkeltsaker? Skal KOM ha brukerkontakt? Skal KOM ha instruksjonsmyndighet; i enkeltsaker og prinsipielle saker?

De fleste på operativt nivå ønsker et operativt KOM, men ikke de på overordnet nivå

De aller fleste av informantene fra operativt nivå, ønsker et operativt KOM i betydningen *å engasjere seg i enkeltsaker*. Dette var det ingen tvil om. Det ble blant annet sagt at ”noen må kunne være operative” og ”KOM bør hvert fall være operativt og utviklende”. Informantene beskrev hvor bra samarbeidet hadde vært når de jobbet med saker, om hvordan KOM hadde vært det mest sentrale knutepunktet for å få svar på ting, om hvordan KOM i en større sak ble kontaktet for å gi rettighetsinformasjon til ofre og så videre. Men en ting er å operere på enkeltsaksnivå. Noe annet er å ha brukerkontakt. Flere var tydelige på KOM ikke skal jobbe ”hands on” med ofrene: ”Når jeg sier inn [i enkeltsaker], mener jeg ikke at de skulle hatt brukerkontakt, men mer på et overordnet anbefalingsplan”. I de intervjuene der brukerkontakt eller ikke var tema, mente informantene at KOM ikke skulle kontakt. Når aktørene fra overordnet nivå ble spurt, mente de fleste at KOM ikke burde være operative. ”Det var vel ikke meningen at de skulle være så mye ”hands on”. Men – de fyller kanskje et behov”, sa en representant fra et av direktoratene. I forlengelsen av det kan vi spørre om man er mer skeptisk til KOM jo høyere opp i systemet man er.

Delte meninger om KOM skal ha instruksjonsmyndighet

De aller fleste ville altså at KOM skulle kunne engasjere seg i enkeltsaker. Den store forskjellen gikk på instruksjonsmyndighet eller ikke. Noen var for at KOM skulle kunne instruere:

KOM skulle hatt større autoritet og kunne gått inn i enkeltsaker i tilfeller der ting ikke fungerer.

Birgitte er myndig og trengs. Men KOM har ingen formell myndighet. [...] Vi savner en stemme med mandat til å bestemme i enkeltsaker.

Andre syntes det burde være slik det er i dag vedrørende instruksjonsmyndighet, det vil si at de ikke skal kunne instruere:

Det er ikke hensiktsmessig at de har instruksjonsmyndighet! Det er heller en styrke at det er fritt både å gi og få informasjon, noe som ville falt bort om det hadde instruksjonsmyndighet.

Et fremtidig KOM bør være mindre operative på individnivå og bør ha et sterkere fokus på koordinere utfordringer opp mot departement- og direktoratsnivå.

Ut fra datamaterialet var det vanskelig å vite med sikkerhet hva informantene la i begrepene, men det forteller at det muligens er noe ulik oppfatning. En informant sa eksempelvis at han ikke ville ha et operativt KOM. Samtidig ønsket han seg et nasjonalt kompetanseforum som kunne gi råd med henhold til hvordan løse konkrete saker.

Andre ønskede arbeidsoppgaver

Selv om det var noe uenighet om ønskede arbeidsoppgaver, var det bred enighet om at det er viktig at noen innehar funksjoner som går på nettverksdriftning, kompetanseutvikling og opplæring, slik som KOM fungerer i dag. Andre ting som noen trakk frem var behov for et felles register eller bank som kunne ha oversikt over ofre. I og med at flere var fornøyd med KOM slik det har vært, var det flere som ønsket en videreføring av de oppgavene som KOM har i dag, med visse endringer. Stort sett dreide endringene seg om at de ønsket at man nå "burde gå et hakk videre" og etablere KOM som noe fast. På den annen side var det enkelte som anså en prosjektorganisering som det foretrukne. Begrunnelsen var blant flere ting, at dersom man etablerer KOM i en ordinær linje vil mye av arbeidet som gjøres i dag, forsvinne.

Behov for arbeidsdeling og klargjøring oppover, nedover eller begge deler?

På operativt nivå oppleves det lite problemer med arbeidsdeling mellom aktørene. Stilles spørsmålet til overordnet nivå er tilbakemeldingen at kanskje KOM er for operativ, med andre ord at de gjør oppgaver som andre skulle gjort, for eksempel TOT, politi og ROSA. Dette kan

tolkes som uenighet om hvilke arbeidsoppgaver KOM skal ha. I dette bildet kan KOM komme i klemme. De som jobber ute i felten har konkrete behov som er vesensforskjellig fra behovene høyere opp. KOM kommer i en posisjon midt i mellom der forankringen til det operative nivået kanskje er bedre enn det overordnede. Samtidig viser det klart hvorfor det i sin tid ble ansett som nødvendig å styrke samarbeidet mellom involverte aktører på menneskehandelfeltet ved å opprette en koordineringsenhet. Sånn sett befinner KOM seg i en stilling der de dekker behov og har en funksjon på et felt med behov for ytterligere samkjøring. Spørsmålet er om KOM klarer å rette seg begge veier og sørge for både tydeliggjøring av arbeidsdeling og grenseavklaring av arbeids- og ansvarsfelt på overordnet så vel som operativt nivå. Det vi kan legge merke til på dette punktet, er at representantene som jobber "hands on" innen menneskehandelfeltet ikke anser arbeidsdeling å være den største utfordringen, mens man på overordnet nivå problematiserer det og kaller KOM for operativ. Den arbeidsdelingen representantene høyere opp ser ut til å trenge, handler om enighet om hvor mye KOM-arbeidet skal prioriteres blant mange andre fokus i det daglige arbeidet, både internt og tverrdepartementalt.

5. Avslutning

5.1 Oppsummerende diskusjon

De fleste av representantene fra instansene som er med i evalueringen ønsker en plassering i POD. Det viktigste argumentet for å opprettholde dagens plassering er derfor nettopp det: flere av aktørene ønsker gjeldende plassering, og det synes å være et godt utgangspunkt å jobbe videre fra på et felt som har behov for et felles referansepunkt. Dernest er politiet den instansen som har mest med menneskehandelfeltet å gjøre, og en plassering der er naturlig i så henseende. En positiv effekt av det er videre at politiet får økt sitt offerfokus. Ulempene med POD er også tydelige, om man skal følge flere av informantenes resonnement: en POD-plassering signaliserer og innebærer mer oppmerksomhet til straffeforfølgelse og ofre som vitner i slike saker. Dette mener flere vi snakket med kan gå ut over fokuset på ofre som hjelpetrequende og mål i seg selv. Et dilemma ved plasseringen er videre om KOM i POD vil ha nok legitimitet og forankring til at tilstrekkelig utviklingsmuligheter og handlingsrom foreligger. Når det er sagt ble ulempene tillagt mindre vekt enn fordelene blant de vi snakket med. Idéelt sett vil man kunne si at det beste hadde vært om det kunne oppnås enighet i operativ-spørsmålet og arbeidsoppgaver og at man beholdt nåværende plassering med noen justeringer.

Det andre alternativet er å flytte KOM direkte under Justis- og Politidepartementet. Der ville man kunne lettere beholde en del av fordelene man hadde i POD ved at man er under samme departement som før, blant annet for å beholde rapporteringsmottaker og kunnskapen som tross alt er opparbeidet i arbeidet, samtidig som man kanskje kunne oppnå mer frihet. En styringsgruppe bestående av POD og andre nært berørte departementer ville sørge for legitimitet på tvers. Vedrørende frihet vil man ved denne løsningen uansett måtte bli enige om KOMs arbeidsoppgaver, spesielt i henhold til hvor tett kontakten skal være med praksisfeltet. I så måte blir spørsmålet mer *hvilken* organisasjon som skal bære hovedbyrden med å finne ut av det, enn at plassering på et bestemt sted vil eliminere diskusjonen. Grunnen til det er praksisfeltet har et uttalt behov for assistanse i enkeltsaker og prinsipielle spørsmål, og dette ønsker de hjelp til. Når man er kommet så langt vil spørsmålet bli om man ønsker å ta hensyn til behovet for assistanse på operativt nivå. Er svaret ja, må man finne ut hvem. Faktum er at KOM er best skikket til dette i dag uavhengig om man er enige i at det er deres rette oppgave eller ikke. En måte å løse dette på er å la et mer overordnet KOM "bære babyen" inntil videre og jobbe med saken gjennom sin kontakt med både overordnet og operativt nivå.

Når det kommer til spørsmålet om KOMs konkrete arbeidsoppgaver og nedslagsfelt, synes det vanskelig å komme unna en felles definisjon av det å være operativ. KOM har per i dag ikke direkte brukerkontakt, og slik vi vurderer det er det hensiktsmessig at det fortsetter på den måten, men at de bør kunne engasjere seg i enkeltsaker uten instruksjonsmyndighet inntil et bedre alternativ er på plass, eventuelt som en overgangsordning. Dette burde nedfelles

skriftlig slik at det ikke er tvil om mandat og legitimitet. Konkret burde engasjement i enkeltsaker ikke inneholde detaljert innsikt i saksforhold, deltakelse på møter med ofre og lignende. Det vil så bli opp til den enkelte aktør i felten å anerkjenne KOM som rådgivende og veiledende instans. Alternativt kan de ulike departement og direktorat jobbe frem instruksjoner på sine ansvarsområder der KOMs råd og veiledning skal gis større legitimitet og myndighet.

Vi kan ikke se at det å knytte KOM tettere til det operative nivået dersom dette går ut over tilknytning oppover, er å foretrekke. Samtidig er det et reelt behov for noen som kan bistå de som jobber operativt. All den tid en hensikt med KOM har vært å styrke samarbeid mellom involverte aktører mener vi man bør sørge for at noen kan veilede operative aktører. Det er med bakgrunn i dette at en overgangsordning er foreslått ovenfor.

5.2 Anbefalinger

I kapittel fire skisserte vi tre alternativer modeller, som på ulike måter forsøker å ivareta informantenes forslag til framtidig organisering og oppgavefordeling. Ut fra vårt materiale vil vi anbefale at en velger modell 1 eller 2. Begge disse modellene vil innebære at KOM videreføres – i en eller annen form. Som et ledd i prosessen med å ta stilling til framtidig modell, vil vi understreke følgende:

- Det bør klargjøres hvem KOM skal være for i fremtiden: ofrene, hjelperne, byråkratene, noen av dem sammen eller alle
- KOMs forankring på overordnet nivå bør avklares
- KOM må tydeliggjøre sin rolle som overordnet koordinerings-, nettverksbyggings-, og kompetansesinstans
- Det er behov for en avklaring rundt hva som ligger i begrepet operativ
- KOM bør (inntil videre) kunne engasjere seg i enkeltsaker, men ikke ha instruksjonsmyndighet eller direkte brukerkontakt

Oversikt over medlemmer i prosjekt- og referansegruppe i 2009

Prosjektgruppe

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (BUFdir)

NAV Drift og Utvikling (NDU)

Helsedirektoratet (Hdir)

Arbeidstilsynet

Høyere påtalemyndighet

Politiet

+

Lokale tverretatlige team fra Bergen, Trondheim og Oslo

Referansegruppe

Følgende organisasjoner og prosjekter har vært representert i 2009:

Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS)

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO)

Prostituertes interesseorganisasjon (PION)

International Organization for Migration (IOM)

Redd Barna

Kirkens Bymisjon

Pro-senteret

ROSA-prosjektet

Ressurssenter for menn (Reform)

Røde Kors

Røde Kors Ungdom

Grünerløkka sosialsenter (NAV)

Norges Kristne Råd

Adora-prosjektet

Hvalstad transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere

Advokatforeningen

Referanseliste

- Brunovskis, A. og G. Tyldum (2004): *Crossing Borders. An Empirical Study of Transnational Prostitution and Trafficking in Human Beings*. Fafo-rapport 426.
- Center mod menneskehandel: hjemmeside: www.centermotmenneskehandel.dk
- Dyrlid, L. og B. Berg (2008): *Menneskehandelens ofre – fra utnytting til myndiggjøring. Evaluering av ROSA-prosjektet*. NTNU Samfunnsforskning AS.
- Europarådskonvensjonen mot menneskehandel (2005)
- KOM (2009): *Rapport fra koordineringsenheten for ofre for menneskehandel*.
- KOMs veilederhefte: veileder – identifisering av mulige ofre for menneskehandel
- Pro-senterets hjemmeside: www.prosenteret.no. Sist oppdatert tirsdag 21.juli 2009 kl 18:00
- Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel [2005-2008]
- Skilbrei, M.-L. (2010): Taking Trafficking to Court. *Women & Criminal Justice*, 20:40-56,
- Skilbrei, M.-L. og I. Polyakova (2006): “My life is too short; I want to live now”. *Kvinner fra Øst-Europa forteller om veien til og livet i prostitusjon i Norge*. Oslo: Institutt for Kriminologi og rettssosiologi, Universitetet i Oslo.
- Stopp menneskehandelen – regjeringens handlingsplan mot menneskehandel [2006-2009]
- Tveit, M. og M.-L. Skilbrei (2008): Kunnskap om prostitusjon og menneskehandel i Norge, i: Holmström, C. og M.-L. Skilbrei (2008): *Prostitution i Norden*. Forskningsrapport. København: Nordiska ministerrådet.
- Tveit, M. og M.-L. Skilbrei (2008b): *Mangfoldig marked. Prostitusjonens omfang, innhold og organisering*. Oslo: FAFO
- Tyldum G., M. Tveit og A. Brunovskis (2005): *Taking Stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation*. Oslo: FAFO
- United Nations (2000): *Protocoll to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention in Transnational Organised Crime*.