



Universitetet i Bergen
Institutt for sammenlignende politikk

Du ser det ikke før du tror det:

Identifisering av barn som ofre for menneskehandel

*En kvalitativ studie av norske etaters arbeid med å identifisere
enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for
menneskehandel*

Mastergrad i Demokratibyggning

Cathrine Holst Salvesen
Våren 2014

Sammendrag

Problemstillingene i denne oppgaven omfatter hvordan norske etater arbeider med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel og hvordan etatene samarbeider. Med etater menes de offentlige instansene som møter en enslig mindreårig asylsøker i en asylprosess fra ankomst til Norge til et asylvedtak er fattet. Dette innebærer Utlendingsforvaltningen bestående av Politiets Utlendingsenhet, Utlendingsdirektoratet og asylmottakene, i tillegg til eventuelt barnevernet og politiet som kobles inn i den enkelte saken. For å besvare oppgavens problemstillinger har jeg foretatt kvalitative intervjuer med til sammen 29 informanter i etatene inkludert representanter, advokater og andre organisasjoner og offentlige ansatte med kunnskap om feltet. Jeg har benyttet ulike teoretiske tilnærminger for å belyse oppgavens problemstillinger. Max Weber og Zygmunt Baumans forståelse av "idealbyråkratiet" og byråkratenes rolle, blir satt opp mot nyere forståelser av byråkratenes handlingsrom som Michael Lipskys teorier om bakkebyråkratene, og nye reformer i offentlig sektor. De byråkratiske rammene for møtet mellom saksbehandlere og enslige mindreårige asylsøkere som klienter, er et sentralt tema i denne oppgaven. Saksbehandlernes rolleforståelse vil derfor bli drøftet. Klientgjørelsen og vurderinger fra saksbehandlerne kan være preget av stereotypiske holdninger og predisposisjoner om hva et offer for menneskehandel er og hvordan de fremstår, dette er i tråd med min hypotese om at slike holdninger påvirker feltet. Mine funn viser at utøvelse av skjønn preger prosessen med å identifisere enslige mindreårige som et mulig offer for menneskehandel. Byråkratiske rammer og normer om en nøytral likebehandling av alle klienter påvirker saksbehandlerne i tillegg til tid og produksjonspress i arbeidshverdagen. Mine funn viser også at ansvar for informasjonsutveksling og håndtering av taushetsplikt innen en etat, og mellom flere etater, oppleves uklart sett fra ulike ansattes ståsted. Dette kan ha betydning for om en enslig mindreårig blir identifisert som et offer for menneskehandel, og dermed får tilgang til hjelp og bistand. At et offer blir identifisert av en etat har også stor betydning for om saken blir etterforsket videre av politiet. Et annet sentralt tema for analysen er at det eksisterer kommunale ulikheter i arbeidet, i form av ulike ressurser og kunnskap. Dette påvirker om menneskehandel blir prioritert som fagfelt av de ulike aktørene og det har avgjørende betydning for enslige mindreårige asylsøkeres rettssikkerhet.

Det er flere som fortjener en stor takk i forbindelse med denne oppgaven:

Først og fremst tusen takk til alle informantene som har stilt opp! Uten dere hadde jeg ikke kunnet gjennomføre denne oppgaven. Dere har bidratt til å øke min forståelse for utfordringene i feltet. Takk for at dere åpent har delt frustrasjoner og vist meg tillitt, håper jeg har forvaltet deres erfaringer på en god måte. Tusen takk dere som har gitt meg innsyn i rapporter, interne skriv og som delte refleksjoner via epost i starten av prosessen. Ekstra takk til dere som har tipset meg om andre informanter og som hjalp meg å få snøballen til å rulle.

Tusen takk til min veileder Synnøve Bendixsen for gode råd, kommentarer og tilbakemeldinger under hele arbeidsprosessen. Takk for raske svar, gode tips om personer og kilder, og ikke minst oppmuntring. Takk for at du pushet meg til flere runder med datainnsamling og at du tålmodig har lest flere veldig kaotiske utkast.

Takk til Tove og Julie i KOM som videresendte epost til nettverket sitt i starten og gav meg troen på at oppgaven min er relevant, i tillegg til mange nyttige tips.

Takk til Synnøve, Heidi og Halvard for at dere tok dere tid til å møte meg, lykke til med PhD og disputas alle tre!

Takk til alle nye og gamle representanter for deling av erfaringer. Dere inspirerer meg hver dag! Dere har hjulpet meg til å holde fokuset på hva som er målet med denne oppgaven.

Takk til mamma, pappa, Camilla, Kostas og pipsi for kommentarer, korrekturlesing, støtte og for at dere alltid stiller opp, dere er fantastiske!

Takk til Kasia, Benedicte og Madeleine for innspill, debriefing, gode råd og mange varme og etterlengtede kaffepauser. Takk også til alle medstudenter og forelesere for inspirerende samlinger i Bergen, spesielt takk til Stine og Kaja.

Tusen takk til Fredrik som har holdt ut alle belastninger det innebærer å ha involvert seg med en masterstudent i en tidvis veldig fraværende oppgaveboble. Dette hadde aldri gått uten din omsorg, støtte, hjelp og oppmuntring ☺ Og ikke minst kritisk lesing og teknisk assistanse.

Til slutt; Tusen takk til A, A, N, F, K og M, H og H for at dere har vist meg tillitt og åpent fortalt deres livshistorier. Uten dere hadde aldri denne oppgaven blitt skrevet. Takk for at dere har gitt meg innsikt i deler av det norske samfunnet jeg ikke ante eksisterte. Dere har gjort dype inntrykk og jeg ønsker dere alt godt i fremtiden.

Eventuelle feil og mangler ved oppgaven står for min egen regning.

Oslo, Mai 2014

Cathrine Holst Salvesen

Sammendrag	iii
Forkortelser	x
1. Introduksjon.....	1
1.1 Problemstilling	3
1.1.1 Oppgavens struktur.....	4
1.1.2 Avgrensning.....	5
1.2 Begrepsavklaring	6
1.2.1 Menneskehandel versus menneskesmugling	6
1.2.2 Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)	8
1.2.3 Offer og offer-rollen.....	8
1.3 Bakgrunn for studien og kontekstualisering.....	10
1.3.1 Menneskehandel med mindreårige i Norge	10
1.3.2 Asylsaker om menneskehandel	12
1.3.3 Barnets beste versus innvandringsregulerende hensyn.....	12
1.3.4 Straffesaker om menneskehandel i Norge	13
1.3.5 Utfordringer i Norge	13
2. Metode	15
2.1 Begrunnelse for valg av tema	15
2.2 Metode og data	16
2.2.1 Kvalitativ metode	17
2.2.2 Filosofiske forutsetninger for kvalitativ forskning.....	17
2.2.3 Datainnsamling	18
2.2.4 Utvalg.....	21
2.2.5 Ethiske vurderinger	22
2.2.6 Egen rolle	23
2.2.7 Reliabilitet	24
2.2.8 Validitet/overførbarhet.....	25
3. Foreliggende forskning.....	26
3.1 Strukturelle årsaker til menneskehandel	26
3.2 Årsaker til de mindreåriges migrasjon	27
3.3 Utfordringer med å gi bistand til ofre for menneskehandel	29
3.4 Refleksjonsperiode.....	30
3.5 Vurdering av sårbarhet i asylprosessen	31
3.6 Barnevernets og mottakenes kunnskap	32
3.7 Troverdighetsvurderinger.....	33
3.8 Rettssikkerhet for asylsøkere i Norge	34
3.9 Manglende kunnskap om identifisering og oppgavens fokus.....	35
4. Asylløpet og identifiseringsprosessen.....	36
4.1 Identifisert versus verifisert	36
4.1.1 Hvordan identifisere et offer for menneskehandel	37
4.2 Politiets utlendingsenhet	37
4.3 Transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere.....	39
4.4 UDI.....	40
4.4.1 Ankomstsamtale	40
4.4.2 Alderstest.....	41
4.4.3 Asylintervjuet.....	42
4.5 Politiet.....	43
4.6 Barnevernet	43
4.7 Tverrfaglige operative team (TOT).....	43
4.8 Frivillige organisasjoner og oppsøkende tjenester.....	44

5. Juridisk rammeverk og nasjonale retningslinjer.....	45
5.1 FNs konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og Palermoprotokollen.....	45
5.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen	46
5.3 Barnekonvensjonen	46
5.4 Flyktningkonvensjonen	47
5.5 Den norske Straffeloven	47
5.6 Utlendingsloven.....	47
5.7 Barnevernslovens § 4-29	48
6. Teorikapittel.....	49
6.1 Webers idealtypiske byråkrati.....	49
6.1.1 Rasjonalitetens jernbur	50
6.1.2 Dagens byråkrati	51
6.2 Zygmunt Bauman - spørsmål om moral i byråkratiet	52
6.2.1 Funksjonell arbeidsdeling	53
6.2.2 Umenneskeliggjøring som en konsekvens av språkbruk	54
6.3 Michael Lipsky og bakkebyråkratene	56
6.3.1 Klientstatus	56
6.3.2 Asymmetri – kontrollør og hjelper	57
6.3.3 Kategorisering av klienter	58
6.3.4 Predisposisjoner og stereotype oppfatninger	59
6.3.5 Følelser som beslutningsgrunnlag.....	60
6.3.6 Klientstempling.....	62
6.3.7 Målkonflikt	63
6.4 Byråkratiets rolle i demokratiet.....	65
6.4.1 Reformert for å sikre individets rettigheter.....	65
6.4.2 Byråkrati og rettssikkerhet.....	68
7. Analyse	69
7.1 Saksbehandler-rollen ved identifisering	70
7.1.1 Klientstatus og kategorisering av EMA som offer.....	70
7.1.2 Oppfatning av hovedansvar for EMA.....	71
7.1.3 Utfordringer ved identifisering	75
7.1.4 Skjønnsvurdering av indikatorlister.....	81
7.1.5 Praktisering av § 4-29 i Barnevernsloven	82
7.1.6 Mangel på kunnskap	86
7.1.7 Etikdens dilemma.....	89
7.1.8 Rollekonflikt: Kontrollør og hjelper	90
7.1.9 Stereotype holdninger	92
7.1.10 Troverdigheten til EMA	94
7.1.11 Unndra seg hjelp eller unnlate å hjelpe.....	95
7.1.12 Klient skepsis.....	98
7.1.13 Tvetydigheten ved et offer: offer og kriminell?	100
7.1.14 Komplekse påvirkningsfaktorer	102
7.2 Byråkratiske rammevilkår for samarbeid	103
7.2.1 Tidspress og produksjonskrav	103
7.2.2 Målkonflikt internt og eksternt	105
7.2.3 Mangelfull informasjonsutveksling	108
7.2.4 Ansvar for å samarbeide eller for å informere?	110
7.2.5 Taushetsplikt versus barnets beste.....	114
7.2.6 TOT-samarbeid versus personlige nettverk.....	118
7.2.7 Kommunale forskjeller	121
7.2.8 Politiet som normsetter.....	122

7.2.9 Bergen som case - et spørsmål om felles forståelse	128
7.2.10 Ulikheter i politiets innsats	132
7.2.11 Mangelfull kunnskap om EMA som forsvinner.....	134
7.2.12 Identifiseringens betydning for EMAs rettssikkerhet	137
8. Oppsummering og konklusjon	139
8.1 Klientgjøring og ansvar for EMA	139
8.2 Skjønnsmessig vurdering, rollekonflikt og definisjonsmakt.....	140
8.3 Ulik forståelse av retningslinjer, samarbeid og mål	142
8.4 Ulike konklusjoner og manglende samarbeid	143
8.5 Tomrom i feltet	143
8.6 Tvang, forsvinninger og rettssikkerhet.....	144
8.7 Implikasjoner	145
9. Litteraturliste:.....	147
Vedlegg:.....	159
1. Utdrag fra Palermoprotokollen	159
1.1 Utdrag fra Europarådets konvensjon 3.mai 2005 art 4.....	159
2. Utdrag fra Lov om behandlingmåten i forvaltningssaker av 10. Februar 1967	160
3. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel sine indikatorlister: .	162
4. Utdrag fra Almindelig borgerlig Straffelov av 22.Mai 1902	167
5. Utdrag fra Lov om utlendingers adgang til riket og opphold her av 15.mai 2008.....	169
6. Utdrag fra Lov om Barnevernstjenester av 17 juli 1992	169
7.Kvittering NSD	171
8. Informasjonsskriv til informantene.....	173

Forkortelser

ASA:	Asylavdelingen i Utlendingsdirektoratet
AUA:	Analyse og utviklingsavdelingen i Utlendingsdirektoratet
BFE:	Barnefagligheten i Utlendingsdirektoratet
BLD:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
BUFDIR:	Barne, ungdoms og familiedirektoratet
BUFETAT:	Barne, ungdoms og familieetaten
CAT:	Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment
CEDAW:	Convention to Eliminate All Forms of Discrimination Against Women
CRC:	Convention on the Rights of the Child
DUF:	Datasystemet for utlendings- og flyktningssaker
EMA:	Enslig mindreårig asylsøker
EMK:	Europeiske menneskerettskonvensjon
EMN:	European Migration Network
EURODAC:	Elektronisk fingeravtrykkregister.
EXIT:	Politi-gruppe i Bergen som jobber med menneskehandel
ICCPR:	International Covenant on Civil and Political Rights
ICERD:	International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination
ICESCR:	International Covenant in Economic, Social and Cultural rights
ICRMW:	International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and their Families
IMDI:	Inkluderings og mangfoldsdirektoratet
IOM:	International organization for migration
JD:	Justis- beredskapsdepartementet
GRETA:	Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings
KOM:	Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel med mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet. Underlagt politidirektoratet.
LEAN:	Lean manufacturing, verktøy for å øke effektiviteten i privat/ offentlig sektor.
NMP:	New Public Management
NRM:	National Referral Mechanism
NOAS:	Norsk organisasjon for asylsøker
NORVIS:	Datasystem for behandling av visumsøknader
OPA:	Oppholdsavdelingen i Utlendingsdirektoratet
POD:	Politidirektoratet
PU:	Politiets Utledningsenhet
RMA:	Region og mottaksavdelingen i Utlendingsdirektoratet
SALTO:	Samordningsmodell for lokale forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet. Samarbeid mellom Oslo kommune og Oslo politidistrikt.
TOT:	Tverretatelig operativt team
UDI:	Utlendingsdirektoratet
UNE:	Utlendingsnemnda
UNHCR:	FNs høykommissær for flyktninger

1. Introduksjon

Fokuset for denne oppgaven er å belyse hvordan ulike etater i Utlendingsforvaltningen, barnevern og politi arbeider med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel. Gjennom kvalitative intervjuer med ansatte i de ulike etatene og andre aktuelle aktører på feltet vil jeg analysere hvordan arbeidet med identifiseringen i asylløpet oppleves av de ulike ansatte, og hvordan interne og eksterne retningslinjer blir praktisert. Dette vil så betraktes gjennom en større kontekst for å finne ut hvordan de ansatte opplever at praksisen formes og hvordan samarbeidet mellom ulike etater foregår. Oppgaven bygger på et teoretisk rammeverk om byråkratiet og forståelsen av normer og handlingsrom som påvirker de ulike ansatte. Oppgaven vil belyse hva dette betyr for rettssikkerheten til barna.

Menneskehandel er en form for grenseoverskridende organisert kriminalitet. Ifølge FN utgjør menneskehandel den nest største illegale økonomien i verden, rett etter våpenhandel. Omfanget er på mellom 7 og 10 milliarder amerikanske dollar i året. Menneskehandel blir ofte omtalt som vår tids slaveri og er en form for kriminalitet motivert av profitt. Handel med mennesker er også knyttet tett sammen med andre former for organisert kriminalitet som narkotikatrafikk, smugling av ulike varer, handling med våpen, vinningskriminalitet og annen grov kriminalitet (NRK 2013, UNODC, 2011a og b).

Menneskehandel fører til at grunnleggende menneskerettigheter blir krenket, og konsekvensen av menneskerettighetsbrudd er at det undergraver økonomisk, sosial og kulturell utvikling i samfunn over hele verden. Universale menneskerettigheter legges til grunn som fundament for samfunnsutviklingen i de fleste land ifølge FN. Å hindre menneskerettighetsbrudd er derfor avgjørende for å styrke rettsstaten og for å støtte demokratiseringsprosesser. De store økonomiske summene som er involvert i en illegal verdensøkonomi som menneskehandel er en del av, kan bidra til å undergrave legale økonomier og ha direkte innvirkning på myndigheters styringsdyktighet. Illegale økonomier kan føre til korrupsjon og valgfusk (kjøp) og dermed true demokratiets legitimitet (UNODC, 2011a og b). Menneskehandel er en trussel mot demokratiske normer ved at mange mennesker hindres fra å delta i politiske prosesser og få sin stemme hørt.

Ifølge tall fra OSSE blir omkring 1,2 millioner barn ofre for menneskehandel hvert år. Barna blir eksempelvis brukt i sex- og narkotikahandel, som hushjelper, til å begå vinningsforbrytelser, som arbeidskraft i ulike virksomheter eller til å tigge. Et barn kan tjene inntil 160 000 euro i året til bakmennene ifølge britiske undersøkelser (NRK, 2012a). Flere avisoppslag de senere årene har avdekket at dette også forekommer i Norge (Dagbladet 2013a og b, Dagbladet 2012a, Bergens Tidene 2013, Bergensavisen 2013a, Dagsavisen 2013a).¹

Enslige mindreårige asylsøkere regnes som en sårbar gruppe, ifølge regjeringens *Handlingsplan mot Menneskehandel 2011-2014*. Som mindreårige har de et spesielt behov for beskyttelse og bistand. Gjennom FNs barnekonvensjon har barn særskilte rettigheter. Enslige mindreårige asylsøkere som eventuelt er ofre for menneskehandel, vil ofte kunne vegre seg for å kontakte norske myndigheter på egen hånd. Barna kan føle skyld og skam over situasjonen de har havnet i. De kan også være redde for å bli fengslet eller deportert på grunn av ulovlig opphold i Norge. Mange kan også være redde for represalier mot seg selv eller familien. Ofre for menneskehandel kan også ha utviklet et sterkt avhengighetsforhold til de som står bak utnyttelsen. En del ofre identifiserer seg ikke med en offer-rolle da de kan ha inngått relasjonen som en følge av å flykte fra andre traumatiske opplevelser (JD, 2011). I Handlingsplanen blir det påpekt at det er behov for bedre samordning og ansvarlinjer i oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere.² Det legges vekt på at barn i norske asylmottak er ekstra sårbare for å bli rekruttert til menneskehandel. Når det gjelder barn, blir det påpekt at barnevernet har et særskilt ansvar for å beskytte barn mot menneskehandel og andre overgrep. For at barnevernet skal kunne ivareta sine oppgaver er alle offentlige

¹ Dagbladet (2013b) har også avslørt at arbeidstakere blir behandlet som slaver av utenlandske asfaltbander, som slaver i renhold- og restaurantbransjen og til hvitvasking av penger og utnyttelse i fiskeforedlingsindustrien. <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072013101134474E4E224E164604C2E5736B1FA737&serviceId=2> (Lastet ned 6.03.14).

² Regjeringens handlingsplan har som hovedformål å bekjempe alle former for menneskehandel nasjonalt og internasjonalt gjennom ulike tiltak. Målene er: begrense rekruttering og etterspørsel, sikre ofrene et tilbud om bistand og beskyttelse, sikre at barna som er ofre får tilrettelagt oppfølging, økt avdekking og straffeforfølgelse av menneskehandlere, gi økt kunnskap og styrket tverrfaglig samarbeid, og styrke internasjonalt samarbeid (JD 2011).

ansatte pålagt en lovfestet opplysningsplikt om å melde fra til barnevernet.³ Alle yrkesgrupper i Norge som i sitt arbeid kommer i kontakt med mulige ofre, må ha kompetanse om menneskehandel for å kunne gi informasjon og henvise vedkommende videre (JD, 2011).

Det er derfor viktig å se nærmere på samarbeidet mellom aktørene som møter enslige mindreårige i en asylsøkerprosess. Både for å sørge for at mulige ofre for menneskehandel får hjelp, og slik at menneskehandel bekjempes som fenomen, både lokalt og internasjonalt. I denne oppgaven skal jeg gå inn på de ulike involverte etatenes arbeid med identifisering. Arbeidet med å identifisere et mulig offer er komplekst fordi de involverte etatene har ansvar for begrensede områder. Dette skaper utfordringer når det gjelder å samarbeide.

1.1 Problemstilling

Problemstillingene jeg søker å besvare i denne oppgaven er:

- I. Hvordan arbeider de ulike etatene med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel i Norge?*
- II. Hvordan foregår samarbeidet mellom de ulike etatene i Norge?*

Med etater menes i denne oppgaven de instansene som en enslig mindreårig asylsøker møter i asylløpet. Dette er Politiets Utlendingsenhet (PU), Utlendingsdirektoratet (UDI), transittmottak og eventuelt barnevern, utekontakten/uteseksjonen og politiet. I tillegg får de en representant og en advokat som bistår i prosessen. Det vil variere i de ulike sakene hvorvidt alle etatene er involvert. PU, UDI og mottakenes arbeid vil spesielt bli vektlagt i denne oppgaven, da alle enslige mindreårige må forholde seg til disse gjennom asylprosessen. I tillegg vil jeg komme inn på politiets utfordringer med anmeldelse og etterforskning av menneskehandelsakene.

Under besvarelsen av mine forskningsspørsmål vil jeg påpeke og gjøre rede for generelle utfordringer knyttet til det å identifisere enslige mindreårige som mulige ofre for menneskehandel. Betydningen og forståelsen av offer-rollen er sentralt i

³ Opplysningsplikten gjelder når det er grunn til å tro at et barn blir utsatt for alvorlig omsorgssvikt som for eksempel menneskehandel er. Opplysningsplikten går foran lovbestemt taushetsplikt og er et selvstendig og personlig ansvar (JD 2011).

denne sammenheng. Ved å gå i dybden på feltet, håper jeg å kunne avdekke forhold som i neste omgang vil kunne styrke myndighetenes arbeid med å identifisere og avdekke menneskehandel blant enslige mindreårige asylsøkere.

1.1.1 Oppgavens struktur

I kapittel 1 vil jeg redgjøre for hvordan begrepet menneskehandel blir forstått og definert i forhold til begrepet menneskesmugling, i tillegg til forståelsen av offer og offer-rollen. Jeg vil redgjøre for hvem enslige mindreårige asylsøkere er og hvem som har ansvaret for dem hvis det viser seg at de er et offer for menneskehandel. Omfanget av menneskehandel i Norge, antall asyl- og straffesaker med menneskehandel og generelle utfordringer vil også bli beskrevet.

I kapittel 2 begrunner og presenterer jeg min interesse for feltet og valg av metode. Jeg gjør rede for refleksjoner og erfaringer med datainnsamlingen og forklarer prosessen rundt arbeidet med å skaffe informanter til studien. Jeg beskriver også min rolle og tilknytning til enslige mindreårige, etter erfaring med å være representant for disse barna.

I kapittel 3 vil jeg gi en oppsummering av noe av den forskningen som er gjort på feltet og som har inspirert meg til å gjøre denne studien. Forskningen omhandler forståelse av migrasjon for enslige mindreårige, hvordan de kan bli rekruttert inn i menneskehandel, forståelsen av menneskehandel og ulike utfordringer ved definering av et offer for menneskehandel. Forskningen omhandler også evaluering av ulike bistandstiltak til ofre i Norge samt vurdering av sårbarhet og troverdighet i asylprosessen. Mottakenes arbeid og barnevernets kunnskap om menneskehandel vil også bli beskrevet.

I kapittel 4 vil jeg gi en kort innføring i asylprosessen og ulike etaters ansvarsområde, for å vise i hvilke tilfeller det vil være aktuelt for ulike etater å identifisere en enslig mindreårig asylsøker som et mulig offer.

I kapittel 5 vil jeg gi en kort oversikt over det juridiske rammeverket og nasjonale retningslinjer og lover som omhandler menneskehandel med enslige mindreårige.

I kapittel 6 vil jeg redgjøre for oppgavens teoretiske rammeverk. Max Weber og Zygmunt Bauman vil bli brukt for å forstå de byråkratiske rammene og normene om en “idealbyråkrat” som en lydige, pliktoppfølgende og nøytral saksbehandler. Dette vil balanseres mot Michael Lipskys teorier om “bakkebyråkraten” som har større grad av autonomi, og Sara Ahmeds refleksjoner rundt hvordan det emosjonelle påvirker byråkratene. For å forstå de ulike mål og hensyn byråkrater arbeider under, vil jeg også kort diskutere hvordan nyere styringsreformer som New Public Management, påvirker offentlig sektor i dag. Forståelsen av byråkratiets ansvar for klienters rettssikkerhet vil også kort bli gjort rede for.

Kapittel 7 utgjør analysen i oppgaven. I del 1 diskuterer jeg de ulike etatenes klientgjøring av enslige mindreårige asylsøkere, rolleforståelse og saksbehandlerens opplevelse av møter med enslige mindreårige asylsøkere. Utøvelse av skjønn, stereotypiske holdninger og forståelse av offer-rollen vil bli diskutert. I del 2 vil jeg se på de byråkratiske rammevilkårene som påvirker identifiseringsprosessen og dermed skjønnsutøvelsen og prioriteringen. Tids- og produksjonspress, målkonflikter, informasjonsutveksling og forståelse av samarbeid vil bli drøftet. Politiets arbeid på feltet vil bli kommentert spesielt på grunn av deres normative påvirkning for andre etater. I tillegg vil jeg se på forståelsen av taushetsplikt og generelle utfordringer i feltet. Ett eksempel er barn som forsvinner fra asylmottak. Jeg har også valgt å belyse Bergen som en casestudie i oppgaven for å illustrere at arbeidet er preget av store kommunale ulikheter.

Kapittel 8 oppsummerer de funnene som er kommet frem gjennom min analyse samt diskusjon av intervjuene med informantene. Dette belyser mine to problemstillinger.

1.1.2 Avgrensning

Jeg vil hovedsakelig fokusere på identifisering i asylprosessen (transitt) da det er i denne fasen enslige mindreårige asylsøkere i løpet av kort tid møter ansatte i ulike etater som har mulighet til å identifisere dem som et mulig offer for menneskehandel. De opplysningene som registreres og vurderes i denne fasen har stor betydning for om det iverksettes bistandstiltak og eventuell etterforskning, i tillegg til å sikre at menneskehandel blir et aspekt for alle involverte etater. Jeg har hovedsakelig intervjuet informanter som møter barna i denne fasen for best mulig å kunne besvare

min problemstilling. Oppgaven avgrenses dermed i tid, det vil si fra PU-registrering og frem til et asylvedtak er fattet. I denne perioden vil samarbeidet være spesielt utfordrende på grunn av et stort antall aktører som er relevante i én og samme sak.⁴ Samtidig viser antall aktører involvert at det i denne perioden finnes mange anledninger til å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre. Tolkens rolle er sentral i alle møtene mellom enslige mindreårige asylsøkere og etatene, men vil ikke bli drøftet i denne oppgaven. Bistandstiltakene vil heller ikke bli drøftet da dette eventuelt blir igangsatt av en etat som har verifisert et mulig offer. I tillegg vil jeg ikke inkludere Dublin-saker som innebærer at barnet har søkt asyl i andre land før ankomst til Norge, fordi disse sakene forutsetter en annen saksbehandling av etatene.⁵ Politiets arbeid er ikke tidsavgrenset da arbeidet med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige ofre for menneskehandel vil kunne være aktuelt også lenge etter et eventuelt asylvedtak er fattet.⁶ Politiets arbeid er derfor inkludert på grunn av deres arbeid med å etterforske og straffeforfølge bakmenn.

1.2 Begrepsavklaring

1.2.1 Menneskehandel versus menneskesmugling

Menneskehandel og menneskesmugling blir ofte omtalt synonymt, til tross for at de er ulike fenomener. Det kreves derfor en nærmere presisering av begrepene. Begge begrepene blir ofte brukt i forbindelse med det som kalles illegal migrasjon. Menneskesmugling har som formål å forflytte en person ulovlig over en landegrense ved for eksempel bruk av falske papirer eller uten innreisetilatelse (UDI, 2013a). En slik ulovlig forflytning av personer er forbudt etter Utlendingsloven §108 og er et brudd mot statens suverenitet. Det er ikke avgjørende for straffbarheten hva personen skal gjøre i ankomstlandet. Menneskesmugling kan lett gli over til å bli definert som menneskehandel ved at den smuglede personen fortsetter å stå i gjeld eller har et

⁴ Utlendingsnemda (UNE) som behandler klager over avslag truffet av UDI, samt International Organization of Migration (IOM) som bistår i returprosessen vil i tillegg være sentrale aktører når det gjelder identifisering etter asylvedtak. Det vil også Inkluderings- og mangfolds direktoratet (IMDI) og eventuelt ordinært mottak i bosettingskommunen være, samt vergen som overtar ansvaret ved flytting til en ny kommune. Helsetjenesten og barnevernstjenesten i den kommunen barnet til enhver tid befinner seg i, har også et ansvar.

⁵ Det er viktig å påpeke at Dublin-barna kanskje er enda mer sårbare for å ikke bli identifisert som mulige ofre for menneskehandel fordi deres sak ikke behandles i Norge. Dublin-forordningen omhandler hvilket land som skal være ansvarlig for en asylsøknad. Ettersom Norge returnerer asylsøkere til andre land, må vi ha kunnskap om de andre landenes asylpraksis og mottakssituasjon, og påse at Dublin-reglene ikke er i strid med menneskerettighetsforpliktelsene (Sveaas m.fl., 2012).

tjenesteforhold til smugleren etter ankomst (UDI, 2013a). En person med gjeld vil være sårbar for senere å bli utnyttet av andre.

Menneskehandel krever derimot ikke at en ulovlig grensepassering har funnet sted, det kan finne sted innenfor et lands grenser. Det er ikke avgjørende for straffbarheten at handlingen har skjedd over landegrenser. Formålet med menneskehandel er å utnytte en person for økonomisk vinning eller andre fordeler. Det utgjør et brudd mot personens menneskerettigheter, frihet og integritet. En persons sårbare situasjon blir utnyttet gjennom bruk av vold, trusler eller misbruk. Menneskehandel som begrep er komplekst, og innebærer en type kriminalitet som konstant endrer mønstre og kjennetegn ifølge UDI (2005). I tillegg vil innholdet i begrepet formes av nasjonal og internasjonal rettspraksis. “Trafficking” og “moderne slaveri” er ord som ofte blir brukt om menneskehandel. Til nå har mest fokus vært på utnytting til prostitusjon, mens det i den senere tid har blitt en økt forståelse for at utnyttingen dreier seg om et vidt spekter av aktiviteter. Det kan være alt fra tvangsarbeid/tvangstjenester innen ellers lovlige virksomheter som for eksempel jordbruk, industriarbeid, bilvaskerier og lignende, til kriminell virksomhet som narkotikahandel/salg, tiggings, organsalg og krigstjenester. Det er viktig å påpeke at ikke alle prostituerte eller tiggere er ofre for menneskehandel (KOM 2012, UDI 2005).⁷

Det sentrale i definisjonen av menneskehandel er de tre komponentene handling, midler og formål. For at utnyttelse av en person skal kunne bli definert som menneskehandel, må den omfatte visse handlinger som utføres ved hjelp av visse midler og ha et formål om utnyttelse. Handling innebærer for eksempel rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer. Midlene kan være vold, trusler, misbruk av en sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Formålet er økonomisk vinning eller andre fordeler slik som beskrevet i Palermoprotokollen (se vedlegg 1) (KOM, 2012).⁸

⁷ Det kan være utfordrende å skille mellom menneskehandel med formål om tvangsarbeid og sosial dumping og det er flere gråsoner. I regjeringens handlingsplan blir det imidlertid påpekt at sosial dumping vanligvis ikke innebærer tvang eller frihetsberøvelse (JD, 2011)

⁸ Se nærmere om Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel i kapittelet om juridiske retningslinjer. Jeg vil i denne oppgaven forholde meg til Palermoprotokollens definisjon av menneskehandel.

1.2.2 Enslige mindreårige asylsøkere (EMA)

Enslige mindreårige asylsøkere (heretter kalt EMA) kan være ofre for menneskehandel som definert ovenfor. I dette studiet omfatter EMA barn under 18 år som er utenfor hjemlandet sitt og atskilt fra begge foreldrene, eller sine juridiske/tradisjonelle verger/representanter i hjemlandet. Noen mindreårige er fullstendig alene i Norge. Andre kan ha reist hit med øvrige medlemmer av familien, eller med andre voksne som de enten har kjent fra hjemlandet eller truffet under reisen til Norge (Save the children og UNHCR, 2014).

Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år er utlendingsmyndighetenes ansvar, og disse barna blir plassert i UDIs mottakssystem som har det daglige omsorgsansvaret. EMA under 15 år er barnevernets ansvar, og disse barna blir plassert i egne omsorgssentre (KOM, 2012).⁹

Fokus for denne studien er enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år. Det er disse som følger et asylløp i Norge med mottaksplassering. Begrepet “EMA” vil bli brukt i denne oppgaven fordi dette er et velkjent begrep i feltet og brukes av alle mine informanter. Det kan imidlertid innvendes at dette begrepet fører til en fremmedgjøring av denne gruppen, og jeg bruker derfor også ordet barn i omtale av denne gruppen for å motvirke denne fremmedgjøringen.¹⁰

1.2.3 Offer og offer-rollen

Begrepet offer brukes ofte overfor mennesker som har blitt utsatt for vold eller misbruk. En del forskning har ifølge Brunovskis og Surtees (2012a) kritisert denne bruken av begrepet på grunn av dets assosiasjoner til en passiv rolle som kan føre til at man undervurderer personens aktive deltakelse i situasjonen. Offerbegrepet kan derfor føre til at andre empiriske aspekter ved personen blir oversett.

⁹ I Oslo har BUFETAT ansvar for institusjonstilbudet og bistand til bydelenes barneverntjeneste, fordi Oslo kommune står utenfor det statlige barnevernet. BUFETAT har også ansvar for institusjonstilbudet som barnevernet i hele landet bruker (Sønsterudbråten, 2013).

¹⁰ Enslige mindreårige asylsøkere som har fått midlertidig opphold eller avslag kan også være underlagt høy risiko for rekruttering til menneskehandel. De ser det ofte som uaktuelt å vende tilbake til hjemlandet og mangler framtidsutsikter. Rekruttering og utnyttelse kan også finne sted etter innvilget oppholdstillatelse og bosetting i Norge, i for eksempel hushold eller familiebedrifter (KOM, 2012).

Offer-rollen kan underminere handling og/eller mangel på handling på grunn av dets assosiasjoner til kun å være et passivt subjekt. Dette kan dermed bidra til at offeret føler skyld. Begrepet “menneskehandelsoffer” blir ofte forstått i forhold til det å *komme seg bort fra* overgriperne, og det kan derfor sees på som en “overlevelse”, mens det i virkeligheten ofte bare er starten på en lang, komplisert og ikke lineær vei ut av en utnyttelsesposisjon (Brunovskis og Surtees, 2012a).

Begrepet “offer” er derimot viktig i forhold til å påpeke brudd på menneskerettigheter og konsekvenser for rettssikkerheten ifølge Brunovskis og Surtees (2012a). Begrepet “menneskehandelsoffer” henviser til hvem som skal ta ansvaret for handlingene som har funnet sted, og dermed hvem som skal straffes. Karakteriseringen av en person som et offer må derfor forstås i betydningen hvem som har blitt utsatt for en kriminell handling, og ikke individets handlinger eller personlige karakteristikk (Brunovskis og Surtees, 2012a:15).

Når man snakker om barn som offer for menneskehandel, er det en fare for at man stigmatiserer denne gruppen ved å kun fokusere på at de er ekstra sårbare, at de “mangler” en normal barndom og at barna på denne måten sykeliggjøres (Øien, 2012). Det er imidlertid viktig å forstå at de samtidig kan være ressurssterke og at mange ikke selv oppfatter situasjonen som at de er i en offerposisjon, men snarere som en bevisst og aktiv overlevelsesstrategi for å komme seg bort fra noe. De kan også føle at de har tatt et rasjonelt valg for å oppnå noe i sitt eget liv (Brunovskis og Surtees, 2012a).

Det er ikke uproblematisk at definisjonsmakten av hva et offer for menneskehandel er, er knyttet til de såkalte “hjelperne” i feltet og ikke til barnas egen selvforståelse. Spørsmålet om hva som er til barnets beste, å bli definert som et offer eller ikke, blir dermed ofte et etisk dilemma for “hjelperne”. Denne oppgaven kan derfor ikke leses som en redegjørelse for fortellinger om EMAs erfaringer som menneskehandelsofre. Forskere på feltet står også overfor denne problematikken ved at man som utenforstående skriver barn inn i ulike kategorier og argumenterer med at de ikke vet sitt eget beste. Denne problematikken er godt kjent fra prostitusjonsforskningen, nå også fra debatten om legalisering av sexkjøp. Argumentene går ut på at “ofrene” kan innta en rolle hvor de aktivt tar stilling til at prostitusjon er et rasjonelt valg gjort av

dem som en fri aktør. Andre i feltet mener at dette kun er en overlevelsesstrategi og at de jo *egentlig* blir undertrykket på bakgrunn av strukturelle forhold som tvinger en person inn i utnyttende forhold. Jeg vil i denne oppgaven også drøfte synet på en såkalt “offer-rolle”. Dette betyr ikke at det å innta en offer-rolle er en bevisst og rasjonell strategi fra et barn, men at det muligens finnes en oppfatning av at det eksisterer en “naturlig” rolle man inntar på bakgrunn av opplevelser. Det er altså saksbehandlerne og informantenes opplevelser av denne offer-rollen som er det sentrale.

Barn som antas å være mulige ofre for menneskehandel kan ikke avslå tilbud om bistand og beskyttelse, og barnevernet kan igangsette tiltak overfor barn som ikke selv ønsker et barneverntiltak. Det er imidlertid en stor utfordring at mindreårige ikke nødvendigvis selv opplever seg som ofre for menneskehandel (Vollebæk, 2012).

Barna kan oppfatte den utnyttningen som defineres som menneskehandel som hjelp, og har dermed ikke en oppfatning om at de bør ha beskyttelse. Barna kan oppfatte seg selv som selvstendige aktører, og de har ofte lite tillitt til at barnevern og andre instanser vil dem vel. Fenomenet menneskehandel er ofte ukjent i opphavslandet. Både begrepet menneskehandel og statens inngripen i fenomenet kan være vanskelig å forstå for barna. I tillegg er det for mange barn ukjent hvilken rolle offentlige etater i Norge har, som for eksempel barnevern og Utlendingsdirektoratet (Vollebæk, 2012).

I denne oppgaven vil ”mulig offer for menneskehandel” benyttes som begrep da identifiseringsprosessen er oppgavens fokus. Tvetydigheten og kompleksiteten av offerbegrepet, hvem som er et offer og vurderingen av offerets egen holdning vil tydeliggjøres i analysekapittelet. Forståelsen av hva menneskehandel som fenomen er, og hvordan det vanligvis oppfattes av både samfunnet og offentlige ansatte har betydning med tanke på hvordan ulike saksbehandlere opplever sitt ansvar for å identifisere mulige ofre.

1.3 Bakgrunn for studien og kontekstualisering

1.3.1 Menneskehandel med mindreårige i Norge

I 2012 var det totalt 70 antatte mindreårige som ble identifisert som potensielle ofre for menneskehandel i Norge (KOM, 2013). For flere av disse er ikke alder eller identitet endelig fastslått. 33 av dem var jenter, hvorav 14 saker handlet om utnyttning

til prostitusjon og andre seksuelle formål. 37 av dem var gutter, hvorav 26 saker dreide seg om tvangsarbeid og tvangstjenester. 10 tilfeller dreide seg om gutter (hovedsakelig fra Somalia og Afghanistan) som ble utnyttet til krigstjenester. Til sammenlikning ble det i 2010 innrapportert totalt 79 mindreårige potensielle ofre for menneskehandel. Av disse var 49 gutter og 9 jenter utnyttet til tvangsarbeid/tvangstjenester. Mulige antatte mindreårige ofre i 2011 var 65. Av disse var 30 gutter og 8 jenter antatt utnyttet til tvangsarbeid (KOM, 2013).

Totalt 349 personer mottok bistand som mulige ofre for menneskehandel i 2012. 136 av disse ble identifisert i 2012, mens identifiseringstidspunktet er uklart for 97 personer. Alle over 18 år takket ja til bistand og beskyttelse. I 2012 ble det innrapportert fire barn under 10 år (KOM, 2013). Uteseksjonen i Oslo rapporterte at de totalt hadde kontakt med 26 antatte mindreårige som ble identifisert som potensielle ofre. 21 av dem unndro seg bistand og beskyttelse. Av 52 identifiserte ofre innrapportert fra TOT-koordinator i Bergen var det 37 identifiserte barn som unndro seg bistand. Av personvern hensyn blir en del barns nasjonalitet unnlatt i rapporten til Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel. I 2012 var 26 nasjonaliteter representert blant de identifiserte antatte mindreårige ofrene. Aldersgruppen 16 og 17 år har vært den dominerende gruppen de tre siste årene (KOM, 2013).

Det er imidlertid knyttet mye usikkerhet til tallene, Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) rapporterer, noe KOM også diskuterer i sin egen rapport.¹¹ Etater og organisasjoner er ikke pålagt å innrapportere. Derfor sier tallene ingenting om mørketallene, men de kan gi en indikator på tendenser og omfanget i Norge (KOM, 2013).

Videre baseres innrapporteringene på anonymiserte data. Det er derfor en fare for at det foreligger dobbeltrapportering ved at en identifisert person kan bli fanget opp av ulike etater og dermed innrapportert flere steder (KOM, 2013). Det er en del enslige

¹¹ Det er først og fremst samarbeidspartnerne til KOM i Oslo og de større norske byene som har innrapportert sitt arbeid. Samarbeidspartnerne består blant annet av ni organisasjoner som har kvinner og/eller prostitusjon som sitt ansvarsområde. Fem representanter skal ivareta barn. Det er også variasjoner i hvem og hva som blir innrapportert. Materialet blir talt manuelt og fortolket av KOM. Tallene representerer personer som er identifiserte og som får en form for oppfølging eller bistand. Bistand og beskyttelse kan vare over flere år, dette kan føre til at noen personer går igjen i årsrapporteringene (KOM, 2012).

mindreårige som beveger seg inn og ut av systemet ifølge en del av mine informanter. Flere informanter nevner for eksempel problemet med at barn forsvinner fra mottak. Et barn som eksempelvis forsvinner fra et mottak i Østfold, kan så dukke opp igjen i Oslo og senere i Bergen. Barnet kan da være innrapportert av både mottak, utekontakten/uteseksjonen og barnevernet alle tre steder, eventuelt ingen av stedene eller ett av dem. Dette viser usikkerheten knyttet til tallene.

1.3.2 Asylsaker om menneskehandel

I 2012 fattet UDI 42 asylvedtak der menneskehandel ble anført som grunnlag for søknaden om asyl. 23 av søkerne fikk oppholdstillatelse. 11 hadde rett til opphold på grunn av beskyttelsesbehov etter Utlendingslovens § 28. De fleste av søkerne var kvinner, og sakene dreide seg om prostitusjon, annen seksuell utnyttelse, eller prostitusjon i kombinasjon med annen utnyttelse. To saker dreide seg om tvangsarbeid. De fleste oppga å ha vært utsatt for menneskehandel i Norge. Syv av sakene innebar mindreårige, fem jenter og to gutter (KOM, 2013). Det er altså færre asylvedtak med menneskehandel anført, enn antall innrapporterte mulige ofre for menneskehandel. Det kan være ulike årsaker til dette i følge KOM. En årsak kan være at opplysninger først kommer frem etter asylintervjuet, eller at andre forhold som gir grunnlag for asyl vektlegges i vedtaket. Menneskehandelaspektet bli dermed ikke avgjørende for UDI. KOM påpeker at det kan være snakk om en høy terskel for innrapportering ved bekymring for menneskehandel (KOM, 2012).

1.3.3 Barnets beste versus innvandringsregulerende hensyn

Ved vurdering av om en asylsøker skal anerkjennes som flyktning i Norge skal det tas hensyn til om søkeren er et barn. Et barn kan være mer sårbart enn en voksen, og terskelen for hva som er forfølgelse eller nedverdiggende behandling vil kunne være lavere for barn enn for voksne. De senere årene har to spesielle hensyn stadig blitt påpekt som gjeldende i den norske debatten om asylsøkerbarn. Det ene er at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som berører barn, i henhold til Barnekonvensjonen artikkel 3 nummer 1, jamfør Menneskerettsloven § 2 nummer 4.¹² Selv om hensynet til barnets beste skal veie tungt, kan imidlertid andre hensyn være

¹² FNs (2013) barnekomités generelle kommentar nr. 14 påpeker at sårbarhet er et moment som må inngå i vurderingen av barnets beste.

relevante og avgjørende. Det andre hensynet er innvandringsregulerende hensyn som ofte blir avgjørende i henhold til Utlendingsloven § 38 fjerde ledd.¹³

1.3.4 Straffesaker om menneskehandel i Norge

Det har vært en økning i antall anmeldelser av menneskehandel de siste årene, fra 38 saker i 2009 til 48 saker i 2012. Av de 48 sakene var det 26 som dreide seg om prostitusjon og andre seksuelle formål, hvorav 5 handlet om grov menneskehandel. 22 handlet om tvangsarbeid/tjenester, hvorav 3 dreide seg om grov menneskehandel. Strafferammen for grov menneskehandel er 10 år (KOM, 2013). Anmeldelsene de siste årene gjenspeiler at utnyttelse til prostitusjon dominerer, mens det er en økende grad av utnyttelse til tvangsarbeid. Antall anmeldelser gjenspeiler imidlertid ikke antall etterforskninger. Rapporteringen angående etterforskning er mangelfull. Ifølge KOM har de ikke fått rapportert etterforskning vedrørende 237 av totalt 349 potensielle ofre. 39 ofre besluttet at de ikke ville anmelde forholdene og 32 hadde status som fornærmede/vitner i saker som ble henlagt. De innrapporterte tallene til KOM gjengir imidlertid ikke de reelle tallene. Det er bare Oslo, Rogaland og Hordaland som har hatt saker etter Straffelovens § 224 til behandling. Det er 28 saker med rettskraftige dommer og totalt 42 personer er dømt for menneskehandel med til sammen 70 fornærmede i sakene. Cirka 36 prosent av de fornærmede var mindreårige. Årsaken til den høye andelen mindreårige er at en norsk mann ble dømt for å ha utnyttet 12 mindreårige gutter (KOM, 2013).

1.3.5 utfordringer i Norge

Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings (GRETA, 2013) har gitt ut en rapport som omhandler implementeringen av Europarådskonvensjonen om arbeid mot menneskehandel i Norge (se vedlegg 1.1). GRETA kritiserer Norge for å ikke inkludere slaveri og slaverilignende praksis og tjenester som utnyttelsestyper i straffeloven. De påpeker at det er sentralt at definisjoner av menneskehandel er i samsvar med Europarådskonvensjonens definisjoner. GRETA anbefaler en rekke tiltak som Norge bør iverksette for å forbedre dette. Det blir påpekt at norske myndigheter bør innta en mer proaktiv rolle for å avdekke menneskehandel av barn,

¹³ Gjennom EØS- og Schengen-samarbeidet er Norge forpliktet til å følge de ulike EU- direktivene på innvandring- og flyktningefeltet. Europaprogrammets Erklæring om god praksis påpeker at prinsipper om beskyttelse av mindreårige skal prioriteres fremfor innvandringspolitiske hensyn og bekjempelse av kriminalitet (Save the children/UNHCR 2004).

inkludert romabarn og alle slags typer utnytting. Opplæring og bevisstgjøring av alle som kommer i kontakt med barn som mulige ofre bør styrkes. Kunnskapen må innebære hvordan ofrene kan identifiseres, assisteres og beskyttes og hva slags kompensasjon de har krav på. Det er sentralt å sikre straffeforfølgelse av bakmenn. Arbeidet med å utvikle pålitelig statistisk informasjon om omfanget av menneskehandel bør forbedres i tillegg til økt forskning på feltet, spesielt kunnskap om arbeidsutnytting, slaverilignende utnyttelsesformer og menneskehandel med barn. Andre tiltak som nevnes er at internasjonalt samarbeid bør styrkes med tanke på å avdekke og straffeforfølge bakmenn. Det norske samfunnet bør bli bedre orientert gjennom opplysningskampanjer og forskning. Oppmerksomhet og kunnskap om arbeidsutnytting, utnyttelse i private hjem og utnyttelse av barn er mangelfullt i det norske sivilsamfunnet (GRETA, 2013).

2. Metode

2.1 Begrunnelse for valg av tema

Før man går i gang med et forskningsprosjekt er det viktig å klargjøre sin egen forutforståelse. Erfaringer og forestillinger man har, tilknyttet feltet, vil ha betydning for arbeidet med prosjektet. Min interesse for temaet menneskehandel og enslige mindreårige asylsøkere har oppstått på grunn av et verv som verge, nå kalt representant, for enslige mindreårige asylsøkere. Dette vervet har jeg hatt siden høsten 2012 hos Norsk Folkehjelp og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Denne rollen innebærer at man skal være til stede under registrering hos Politiets Utlendingsenhet (PU) og på ankomstsamtale og asylintervju hos Utlendingsdirektoratet (UDI). Man skal besøke barnet på mottaket for å forberede det til asylintervjuet. Som representant skal man påse at barnet får en korrekt behandling av asylsøknaden, eventuelt bistå ved en klagesak i tillegg til å påse at den mindreårige får oppfølging fra sin advokat. Andre oppgaver er å påse at den mindreårige får det helsetilbudet han/hun har krav på og den nødvendige omsorgen i bosituasjonen. Som representant skal man også sørge for at EMA blir hørt i alle vedtak som angår barnet. Noen representanter kan også gå over til å bli verge hvis EMA får innvilget opphold og blir bosatt i samme kommune.¹⁴

Før jeg startet arbeidet med denne masteroppgaven hadde jeg deltatt på opplæring og oppfølgingskurs/rundebordsamtaler og vært med enslige mindreårige asylsøkere på flere registreringer hos PU, ankomstsamtaler og asylintervjuer hos UDI og besøkt dem på mottakene. Barna har gitt meg innsikt i livene sine i hjemlandet, migrasjonshistorien og hverdagen her i Norge. Jeg har også erfaring som representant for mulige ofre for menneskehandel og har kommunisert med ulike etater og instanser, som for eksempel barnevernet, lukkede institusjoner, bistandsadvokat, BUFETAT og andre instanser om dette spørsmålet. Dette har naturligvis preget min innfallsvinkel til feltet og spørsmålene jeg har stilt mine informanter. I rollen som representant har jeg empati med barna. Erfaringen som representant gjorde at jeg stilte spørsmål ved en del forhold, og jeg ønsket derfor å se nærmere på praksisen til de ulike etatene. Jeg ønsket å belyse hvordan de ulike etatene praktiserer retningslinjene i

¹⁴ Hvis barnet får opphold og blir bosatt i en annen kommune, får de oppnevnt er verge på lik linje med andre barn uten foreldre. Vergen er stedfortreder for foreldrene når det gjelder juridiske sider og skal være barnets rettslige representant overfor offentlige myndigheter. Det er altså forskjell mellom oppdrag som representant og verge i forhold til barnets oppholdsstatus (Vollebæk, 2014).

sitt daglige arbeid og i samarbeidet med hverandre. Informasjonsutveksling, forståelse av ansvar og taushetsplikt (se vedlegg 2) er forhold jeg ønsket å undersøke. Før jeg startet oppgavearbeidet hadde jeg gjennom samtaler med andre representanter reflektert over hvor ulik gangen i menneskehandelssakene er. Hvilke etater som involveres og når i prosessen de eventuelt kommer inn i bildet, eller eventuelt henlegger saken, varierer fra sak til sak.

Hensikten med studien er å få en forståelse av kompleksiteten på feltet og få kunnskap om hvordan saksbehandlere i ulike etater samarbeider og vurderer sine avgjørelser. På bakgrunn av min rolle som representant har jeg valgt å ikke intervju enlige mindreårige asylsøkere i dette prosjektet. Barna er i en sårbar situasjon i utgangspunktet. Det å intervju mulige ofre for menneskehandel reiser derfor mange etiske spørsmål. At ingen barn er intervjuet i denne oppgaven betyr imidlertid at analysen mangler et bruker-perspektiv. Jeg har derimot intervjuet representanter og advokater med erfaring fra menneskehandelsaker som kan påpeke noen av utfordringene barna selv har uttrykt.

2.2 Metode og data

For å besvare mine forskningsspørsmål har jeg valgt å gjennomføre kvalitative intervjuer. Det er lite forskning på menneskehandel generelt, og ettersom mitt fokus har vært hvordan norske myndigheter arbeider med å identifisere EMA som mulige ofre har jeg sett det som nødvendig å innhente egne empiriske data for å kunne analysere feltet.

Jeg har ønsket å gå i dybden på feltet og få tak i detaljert informasjon om de meninger og vurderinger som ligger til grunn hos ulike informanter. I intervjuer får informantene mulighet til å forklare hvordan de opplever å jobbe med problematikken og fortelle om hvilke erfaringer de har gjort seg. I tillegg ønsket jeg å gi informantene mulighet til å ta opp spesielle forhold som de selv følte at var relevant i sin hverdag. Kvalitative studier kan aldri brukes til å generalisere til en populasjon, slik en kvantitativ studie kan. Jeg har benyttet semi-strukturerte intervjuer slik at informantene kunne snakke fritt om temaet og eventuelt stille oppfølgingsspørsmål og avklare eventuelle uklarheter underveis. En styrke ved semi-strukturerte intervjuer er

at informantene får mulighet til å utdype spørsmål de selv synes er relevante. På den måten kan de fremheve sider ved feltet som jeg ikke har tenkt på før.

2.2.1 Kvalitativ metode

Kvalitative metoder søker å gå i dybden og vektlegger betydning i stedet for utbredelse og antall (Kvale og Brinkmann, 2010). Kvalitative studier kan gi mye informasjon om få enheter og omhandler prosesser som tolkes i lys av den konteksten de inngår i. Kvalitative forskere får ofte en tettere relasjon til informantene gjennom intervju eller observasjon. Kvalitative problemstillinger er rettet mot å utvikle en analytisk basert forståelse av fenomener. Metodeopplegget er preget av fleksibilitet ved at spørsmål og datainnhenting kan endres underveis i prosessen. I kvalitative studier har forskeren gjennom sitt nærvær innflytelse på hvordan datainnsamlingen forløper, og det er derfor viktig å reflektere over hvordan man selv kan påvirke informantene (Kvale og Brinkmann, 2010).

2.2.2 Filosofiske forutsetninger for kvalitativ forskning

Kvalitativ forskning bygger på noen grunnleggende filosofiske antakelser. En ontologisk forutsetning legger vekt på at det ikke eksisterer én, men mange virkeligheter (Nilssen, 2012). Virkeligheten er kompleks, i stadig endring og konstruert av de som er involvert i forskningssituasjonen. Forskningsdeltakerne og forskeren kan oppfatte virkeligheten ulikt, men forskeren er opptatt av å belyse forskningsdeltakernes perspektiver eller oppfatninger av virkeligheten. Den epistemologiske forutsetningen er at kunnskap blir produsert i møtet mellom forskeren og forskningsdeltakerne. Nilssen (2012) påpeker det ontologiske og epistemologiske ståstedet til kvalitative forskere på denne måten: Virkeligheten og kunnskapen er det som blir (re-) konstruert i møtet mellom forskeren og deltakerne i studien. I følge Nilssen er ikke virkeligheten og kunnskapen noe som finnes og som kan beskrives uavhengig av den samhandlingen som skjer. Det kan derfor hevdes at kvalitativ forskning aldri kan bli objektiv eller fri for verdier, og at dette heller ikke er et mål i henhold til Creswell (2007) (i Nilssen, 2012: 25-26).

Enhver forsker vil se empirien gjennom sine egne briller. Det er derfor en fare for at man som forsker søker etter å bekrefte sin egen forutforståelse. Før jeg startet arbeidet med oppgaven skrev jeg ned hva jeg forventet å finne som et hjelpemiddel for å

klargjøre mine egne forventninger. Jeg har også vært bevisst på å inkludere momenter som ikke stemmer med min egen erfaring som representant, i analysen.

I et forskningsintervju konstrueres kunnskap i samspill eller interaksjon mellom intervjueren og den intervjuede. Intervjukunnskap er kontekstuell, språklig, narrativ og pragmatisk, og den skapes via en samtalerelasjon. Forskningsintervjuet kan gjennom å være en spesifikk profesjonell samtale innebære et asymmetrisk maktforhold mellom forskeren og den som blir intervjuet (Kvale og Brinkmann, 2010: 52-53). Denne asymmetriske relasjonen kan gå begge veier, for eksempel ved at de intervjuede informantene er “eksperter” på feltet. Det kan da bli et problem at forskeren føler seg underlegen eller ikke forstår det som blir formidlet. I noen få av mine intervjuer følte jeg av og til på dette, spesielt når informantene var eldre personer med både høy utdanning og lang arbeidserfaring. Generelt opplevde jeg det dog ikke som et stort problem. Jeg opplevde det heller ikke som et problem med asymmetrisk relasjon den andre veien ved at det var jeg som hadde mer kunnskap enn informantene.

2.2.3 Datainnsamling

For å få et så godt som mulig innblikk i feltet har jeg intervjuet informanter fra ulike etater og organisasjoner. Jeg ønsket i utgangspunktet å snakke med personer som gjennom sine daglige arbeidsoppgaver er i kontakt med enslige mindreårige asylsøkere, hovedsakelig fra UDI og PU. Dette viste seg ganske snart å bli problematisk av ulike grunner. For det første svarte ansatte i begge etater at de hadde det svært hektisk og at det neppe ville bli aktuelt at saksbehandlere kunne ta seg tid til å stille opp til mine intervjuer. I tillegg ble jeg henvist til å benytte foreliggende skriftlige kilder i stedet. Det ble mye e-postutveksling frem og tilbake, før jeg til slutt fikk en informant fra hver etat til å stille på intervju. I mellomtiden fant jeg derfor ut at jeg måtte gå mye bredere ut for å skaffe informanter, noe som antakelig har gitt meg et bedre bilde av hvordan myndighetene samarbeider på dette feltet. Problemstillingen har derfor endret seg underveis i prosessen.¹⁵

¹⁵ Dette viser vedlegg 8. I starten var fokuset å se på intervjumetoden som verktøy noe som ble endret underveis.

Hos de andre etatene og organisasjonene var det lettere å få kontakt med informanter ved at jeg enten kunne sende e-post direkte til vedkommende eller via informasjons-/kommunikasjonsmedarbeidere.¹⁶ Jeg kontaktet også Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) og Redd Barna og fikk snakke med ansatte som jobber med problematikken hos dem. KOM er ett av regjeringens tiltak i arbeidet mot menneskehandel og er forankret i *Handlingsplanen mot menneskehandel* (2011-2014). KOM har et eget mandat fra Justisdepartementet, men administreres av Politidirektoratet ved seksjon for forebygging av kriminalitetsbekjempelse. To personer drifter KOM og mandatet er å ha et tverretatlig/tverrfaglig fokus. KOM skal videreutvikle metodene for identifisering av ofre og være et virkemiddel for bedre samordning mellom myndigheter og organisasjoner. KOM har ikke en operativ rolle i enkeltsaker. KOM drifter to samarbeidsgrupper, en tverretatlig samarbeidsgruppe og en operativ samarbeidsgruppe.¹⁷ KOM utgir en årlig tilstandsrapport over situasjonen i Norge som påpeker utfordringer myndighetene møter på i sitt arbeid (KOM, 2012).

KOM ga meg råd om andre informanter jeg burde kontakte i både Østlandsområdet og i Bergen. Jeg kontaktet også barnevernet, mottaksansatte, tidligere mottaksansatte, utekontakten/uteseksjonen og politiet. På slutten av alle intervjuene spurte jeg om tips til andre informanter og tok deretter direkte kontakt med de foreslåtte personene. Dette kan beskrives som et *snøballutvalg*. Utvalget er strategisk ved at informantene representerer kunnskap og erfaring som er relevant for min problemstilling (Thagaard, 2010:56).

Da jeg var kommet omtrent halvveis i min datainnsamling, deltok jeg også på KOMs nasjonale seminar om menneskehandel som ble avholdt 21-22 november 2013. På seminaret kom jeg i kontakt med flere informanter og avtalte intervjuer med dem eller fikk andre råd. At de deltok på seminaret, kan bety at de hadde en særskilt og spesiell interesse for feltet og at svarene deres må tolkes i lys av et slikt ekstra engasjement. Det kan samtidig bety at de var pålagt å delta som en del av sine arbeidsoppgaver. Det

¹⁶ Hos UDI og PU er ikke e-post adresse direkte til de ansatte oppgitt på hjemmesiden, noe det er hos de fleste andre etater.

¹⁷ Den tverretatlige samarbeidsgruppen består av representanter fra direktorater og andre sentrale myndigheter som har et ansvar for tiltakene i regjeringens Handlingsplan. Den operative samarbeidsgruppen består av representanter fra sentrale organisasjoner og prosjekter som bistår ofre for menneskehandel (KOM, 2012).

var for eksempel mange fra Bergen tilstede, men få fra ulike barnevernskontorer. Deltakelsen på seminaret opprettet også en del felles referanser med tanke på temaer som ble tatt opp i de siste intervjuene. I tillegg la jeg ut en forespørsel på Norsk Folkehjelps lukkede Facebook-gruppe “Vergeportalen”, hvor jeg etterlyste kontakt med representanter som hadde erfaring med menneskehandelsaker. Jeg kom i kontakt med to representanter på denne måten.¹⁸

Et utfordring ved å bruke snøballmetoden er at utvalget kan komme til å bestå av personer innenfor samme nettverk. Da kan også det gi en skjevhet i utvalget ved at de som ønsker å stille opp gir mer informasjon om hvordan situasjoner mestres i stedet for særlig konfliktfylte forhold ifølge Thagaard (2010:56). Men samtidig er de som deltar også kanskje spesielt oppmerksomme på kritikkverdige forhold. Jeg opplevde at jeg i løpet av datainnsamlingen møtte informanter som representerte ulike forhold. Underveis i datainnsamlingen opplevde jeg å stige inn i et nettverk hvor “alle kjente alle” og de hadde deltatt i mange av de samme fora over lengre tid. I tillegg var de fleste godt oppdatert på den foreliggende forskningen på feltet. Jeg har brukt mye tid på å sørge for tilstrekkelig grad av anonymisering. Når informantene har snakket om konkrete saker, har jeg valgt å utelate personsensitive opplysninger knyttet til etnisk tilhørighet, alder og opprinnelsesland. Jeg har også utelatt opplysninger om hvilken kommune, politidistrikt og asylmottak det har vært snakk om. I sitatene har jeg valgt å ikke presisere informantenes stilling, tittel, avdeling, kjønn, geografisk tilhørighet eller bakgrunn. Dette er gjort fordi flere av informantene er lett gjenkjennelige da det er få ansatte som jobber med problematikken, og det ville ellers ikke være mulig å sikre deres anonymitet. Det er imidlertid gjort unntaket med informantene fra Bergen når de siteres med poeng som er knyttet til arbeidet i Bergen, noe som er klarert med informantene. Fartstid i organisasjonen vil av samme årsak heller ikke bli nevnt.

Et utvalg bestående av flere nyutdannede og “ferske” saksbehandlere og fra flere ulike deler av landet ville ha gitt et enda bredere bilde av situasjonen. Jeg mener likevel at jeg ved å intervju mange ulike etater og institusjoner har klart å få frem et relativt bredt bilde av feltet.

¹⁸ Representant-informantene er de eneste jeg har truffet tidligere i andre sammenhenger knyttet til kurs og opplæring hos Norsk Folkehjelp.

2.2.4 Utvalg

Jeg har intervjuet to ansatte i PU, én ansatt i BFE i UDI, tre ansatte i politiet, to tidligere ansatte på asylmottak, én nåværende ansatt på mottak, to representanter, to i Utekontakten/Uteseksjonen og fem ansatte i barnevernet. Disse har alle erfaring med personlig kontakt med enslige mindreårige asylsøkere i sitt daglige arbeid. Med unntak av representantene vil disse informantene bli referert til som saksbehandlere og bakkebyråkrater i lys av Lipskys teori som drøftes i teorikapittelet. Intervjuene med dem har gitt meg en forståelse av utfordringer i det daglige i møter med EMA, samt samarbeid internt og eksternt.

I tillegg intervjuet jeg tre andre fra forskjellige avdelinger i UDI. Jeg snakket også med én ansatt i Politidirektoratet, én fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel, én i Redd Barna, to TOT-koordinatorer, én bistandsadvokat og én statsadvokat. Én av informantene innehar to stillinger. Disse seks informantene jobber mer generelt og overordnet på feltet. De jobber blant annet med analyse, politisk påvirkning, utarbeidelse av retningslinjer i tillegg til konkrete straffesaker. Jeg så det som relevant å snakke med dem for å kunne se deres vurderinger opp mot hva bakkebyråkratene opplever som utfordringer og for å få en forståelse av konteksten. Etter at jeg bestemte meg for å avslutte datainnsamlingen og hadde kommet godt i gang med analysearbeidet, intervjuet jeg også to som hadde erfaring med å drifte og være ansatt på en barnevernsinstitusjon. Dette intervjuet ble ikke tatt opp eller transkribert, men tok form som en mer uformell samtale om deres erfaringer fra arbeid på feltet. Alle de tjue informantene har ulik bakgrunn, men har jobbet med problematikken i mange år i ulike stillinger og funksjoner.

Intervjuene varte mellom 40 og 90 minutter. De fleste ble foretatt på informantenes kontorer eller andre kontorlokaler i etaten. Jeg intervjuet både i og etter arbeidstiden. Seks intervjuer ble foretatt på kaféer som informantene selv valgte og ett tok sted hjemme hos en informant. Ett av intervjuene ble foretatt som et litt spontant gruppeintervju med tre informanter i samme etat. Dette intervjuet var preget av en dialog mellom de tre hvor de tok opp viktige ting i det daglige arbeidet med en naturlig dynamikk seg imellom. De tok opp det de hovedsakelig var enige om og som de åpenbart hadde drøftet tidligere. Det er imidlertid en fare for at de vocket hverandre, og at de ikke snakket like fritt som hvis de hadde blitt intervjuet alene. Ett

av intervjuene i UDI var med to ansatte, uten at dette var avtalt på forhånd. Dette påvirket nok intervjuet noe ved at jeg ikke synes det var like lett å intervju to personer samtidig og at jeg ikke var like godt forberedt til dette intervjuet. Samtidig ga intervjuet meg innsikt i den daglige “diskursen” på feltet. Jeg fikk se hvordan de forholdt seg til hverandre, hva som opplevdes mer eller mindre kontroversielt og bruk av humor for å illustrere poenger.

2.2.5 Etiske vurderinger

Alle informantene ble forespurt om det var greit at jeg tok opp intervjuene på diktafon, og ingen motsatte seg dette. For å sikre konfidensialitet har ingen andre hatt tilgang til transkripsjonene eller lydfilene. For å sikre anonymitet lagde jeg koder til alle informantene og brukte disse i transkripsjonene. Ingen navn ble skrevet ned. I tillegg ble alle bedt om å signere et skriftlig samtykkeerklærings skjema. Dette innebærer at informantene hadde rett til å trekke seg når som helst i prosessen uten å oppgi grunn for det. Fem av informantene ba om å få sitatsjekk. Tre av disse ønsket å endre på sitatene og gjøre de mer skriftlig formulert, noen ønsket også å moderere innholdet. Sitatene må derfor forstås i denne konteksten, noen har fått anledning og tid til å tenke og formulere seg skriftlig og fremstår derfor annerledes enn de andre. Én av informantene ba om å få tilsendt intervjuguiden på forhånd, i tillegg til at vi hadde e-post og telefonkontakt for å presisere fokuset for studien. To ba om å få tilsendt hele transkripsjonen av intervjuet, og én informerte om at lederen også hadde anmodet om å lese det.

I all forskning bør forskeren vurdere eventuelle mulige konsekvenser studien kan ha for intervjupersonene og eventuelt gruppen/ institusjoner de representerer. I kvalitativ forskning blir det ofte påpekt at det er en fare for at forskeren identifiserer seg så sterkt med deltakerne at de ikke opprettholder en profesjonell avstand, men i stedet rapporterer og fortolker alt ut fra sine deltakernes perspektiver og på den måten begår “going native”. En annen fare er at man som forsker kan opptre som en “trojansk hest” og bringe den intervjuede inn på områder som de ellers ikke ville uttalt seg om ved å benytte indirekte teknikker for å få personen til å åpne seg (Kvale og Brinkmann, 2010: 92-93).

I mine intervjuer følte jeg at det var en stor fordel å ha bakgrunnskunnskap på feltet slik at jeg hadde forståelse for de ulike aktørenes roller og begrepsbruk. Det er imidlertid en fare for at både jeg og informantene tror at den andre parten er inneforstått med hva den andre parten mener eller sikter til, mens man i realiteten snakker forbi hverandre. Det kan føre til at jeg som intervjuer ikke har stilt mange nok oppfølgingsspørsmål, eller at informanten har unnlatt å utdype argumenter fordi den har oppfattet at jeg er inneforstått med resonnetet.

Under intervjuene fikk jeg av og til beskjed om at de ikke ville siteres på enkelte utsagn, noe jeg naturligvis har respektert. Dette må forstås som at informantene var bevisste på sine roller og informasjonen de ga. Jeg opplevde generelt en litt friere intervjustil på de fleste av informantene som beskrives som bakkebyråkrater. Det er mulig at årsaken til dette er at de i sitt daglige arbeid med enslige mindreårige i stor grad blir personlig påvirket og at disse opplevelsene preger dem mye. Jeg opplevde at flere av disse informantene hadde behov for å fortelle om opplevelser og konkrete situasjoner for å illustrere poenger samt si noe om hvordan arbeidet også preger dem som privatpersoner. Jeg opplevde også at disse informantene i mindre grad var opptatt av å representere en etat/organisasjon i intervjusituasjonen. Dette illustrerer bakkebyråkratens dilemmaer knyttet til ulike roller og skjønnsutøvelse i sin saksbehandling. Informantene som ikke representerer bakkebyråkratene var generelt mer skeptiske etter min oppfatning, og uttrykte stor bekymring for å bli misforstått og sitert. Dette viser at Utlendingsforvaltningen generelt er mye debattert i samfunnet og opplever å bli kritisert nesten daglig, noe jeg vil kommentere nærmere senere i oppgaven.

2.2.6 Egen rolle

I perioden med datainnsamling hadde jeg avsluttet alle asylintervjuene av barna jeg var representant for, og jeg tok ikke på meg nye oppdrag før arbeidet med dataanalysen var avsluttet. Dette var fordi jeg ikke ønsket å risikere å møte noen av informantene i en situasjon som angår behandling av en asylsak samtidig som jeg holdt på med denne delen av oppgaven.

Jeg informerte alle om at jeg selv har bakgrunn fra arbeidet som representant. Dette kan selvfølgelig ha gjort noe med deres syn på meg og virket både positivt og

negativt. Jeg synes imidlertid at det i de fleste tilfeller fungerte som en positiv “døråpner” til feltet. Og på denne måten kunne vi starte litt rett på sak fordi de kunne ta det for gitt at jeg kjenner til en del generelle rutiner, saksgang og spesielle ord og uttrykk. En fordel med dette var at informantene slapp å fortelle om sitt ansvar og forklare hvordan asylprosessen foregår og i stedet kunne utdype betraktninger rundt arbeidet sitt. I tillegg er det mulig at flere ble mer bevisste på hva de sa på grunn av min rolle som representant.

Intervjuene ble foretatt ved hjelp av en intervjuguide. Jeg prøvde imidlertid bevisst å ikke følge den for slavisk og heller fange opp temaer som informantene selv ønsket å ta opp samt stille oppfølgingsspørsmål. Etter hvert som jeg hadde intervjuet en del informanter prøvde jeg å gi rom for at de kunne kommentere andres meninger og oppfatninger av ulike ting. Intervjuguiden endret seg stadig i form av nye stikkord og temaer som informantene selv tok opp. Det var greit å ha en ganske utfyllende intervjuguide med mange temaer i starten. Jeg ønsket å snakke om både generelle utfordringer på feltet og mer spesifikke temaer. Etter hvert så jeg det imidlertid som hensiktsmessig å kutte ut en del for å gå mer i dybden. Det var likevel nyttig å starte ganske “bredt” for å få en helhetlig forståelse for feltet og informantens arbeidssituasjon. Jeg opplevde en naturlig datametning etterhvert som flere informanter bekreftet foregående intervjuer og ikke kom med mye ny informasjon.

2.2.7 Reliabilitet

Reliabilitet handler om forskningsresultatenes troverdighet og konsistens. Ofte snakker man om reliabilitet i forbindelse med spørsmålet om et resultat kan reproduseres på andre tidspunkter og av andre forskere. Spørsmålet om reliabilitet er aktuelt både under intervjuet, transkriberingen og analysen (Kvale og Brinkmann, 2010: 250). Det er imidlertid et spørsmål om repliserbarhet er et relevant kriterium i kvalitativ forskning ifølge Thagaard (2010:198). Ideen om nøytralitet som et forskningsideal hvor resultater må sees som uavhengige relasjoner mellom forsker og det som skal studeres, er ofte knyttet til en positivistisk forskningsetikk. En alternativ forskningslogikk er basert på et ståsted som fremhever at kvalitative data utvikles i samarbeid mellom forsker og personen i feltet. I studier der mennesker forholder seg til hverandre kan ikke forskeren sees som uavhengig i forhold til informanten. Forskeren må heller argumentere for reliabilitet ved å redegjøre for hvordan dataene

er blitt utviklet i løpet av hele forskningsprosessen. Et viktig poeng i denne sammenheng er å gjøre forskningsprosessen transparent ved å gi en detaljert beskrivelse av forskningsstrategi, analysemetoder og teoretisk ståsted som representerer grunnlaget for våre tolkninger. Forskeren må reflektere over konteksten for innsamling av data og hvordan relasjonen til informantene påvirker den informasjonen man får (Thagaard, 2010: 200).

I arbeidet med analysen har jeg reflektert over hvordan jeg som forsker har påvirket informantene og tolket svarene i lys av spørsmålene jeg har stilt. Jeg har også prøvd å være bevisst på helheten i intervjuene, hva som har vært hovedfokuset til informantene og hva de har påpekt at de ikke ønsket eller kunne uttale seg om. Jeg har også vært bevisst på å bruke sitatene i forhold til den aktuelle saksbehandlerens erfaring med den aktuelle problematikken.

2.2.8 Validitet/overførbarhet

Validitet dreier seg om hvorvidt en metode er egnet for å undersøke det som skal undersøkes. I kvalitativ forskning må forskeren ha et kritisk syn på sine egne fortolkninger og “spille djevelens advokat” overfor sine egne funn (Kvale og Brinkmann, 2010). Begrepet overførbarhet brukes oftere enn validitet i kvalitativ forskning. Overførbarhet har en mer direkte tilknytning til hvordan vi argumenterer for at tolkninger som er utviklet innenfor et prosjekt også kan ha gyldighet i andre sammenhenger (Thagaard, 2010). Etter hvert intervju har jeg skrevet et feltnotat med informasjon om hvordan intervjuet gikk og spesielle refleksjoner rundt situasjonen for å kunne bruke dette sammen med data-analyse av arbeidet i ettertid. Jeg har også brukt det for å skille mellom hva som er mine og informantenes fortolkninger og for å huske på spesielle ting som kan ha påvirket meg og/eller informanten i intervjusituasjonen. Eksempler er stadige telefonavbrudd, kollegaer som kom inn og spurte om ting, bruk av humor, referering til andre kilder, eller at informanten aktivt støttet seg til dokumenter under intervjuet.

3. Foreliggende forskning

I Norge har man forsket mest på menneskehandel med voksne som ofre. Menneskehandel har i løpet av de siste årene blitt anerkjent som et stort og komplekst problem både i Norge og i andre land. I 2002 startet arbeidet med en handlingsplan for å forebygge menneskehandel og sørge for økt rettssikkerhet og assistanse til ofrene. Det fantes lite kunnskap om hvor stort omfanget var i Norge og hvor alvorlig problemet var. Mye av forskningen har imidlertid dreid seg om forskning på menneskehandel for prostitusjonsformål og evaluering av ulike bistandstiltak knyttet til prostituerte som ofre. Forståelsen av at menneskehandel i hovedsak dreier seg om prostitusjon, har hatt implikasjoner i forhold til hvordan feltet har blitt forstått og hvordan det blir forklart og håndtert både akademisk og politisk ifølge Tyldum og Tveit og Brunovskis (2005). De peker på at selv om det finnes mye litteratur på feltet, foreligger det ikke mange akademiske publikasjoner. Det at problemforståelsen av menneskehandel både i forskning og mediedebatter ofte har fokusert på prostitusjon, har nok også påvirket politiets problemforståelse av fenomenet, i henhold til Jahnsen (2013). Dette har sannsynligvis også betydning med tanke på kompetanse og opplæring i de ulike etatene, og det påvirker fokuset og prioriteringen av arbeidet med menneskehandel.

3.1 Strukturelle årsaker til menneskehandel

Ifølge Shelly (2010) er menneskehandel betinget av et marked som etterspør mennesker til lovlig og ulovlig arbeid. Sistnevnte inkluderer prostitusjon, tvangsarbeid og organhandel. Innen lovlig arbeid, ønsker de fleste europeiske land å dekke behovet for egen arbeidskraft, eller dekke behovet med arbeidskraft innenfor EUs frie arbeidsmarked. Til tross for dette er det likevel et behov for ufaglært arbeidskraft, noe som ikke er tilgjengelig på grunn av lave europeiske fødselsrater og en generell høyt utdannet arbeidskraft. Selv om Norge har innført forbud mot sexkjøp, er det fortsatt et stort omfang av prostitusjonsvirksomhet her, og som i mange andre vesteuropeiske land er det utenlandske kvinner som dominerer prostitusjonsmarkedet. Shelly (2010) hevder at utenlandske kvinner blir fraktet til europeiske land for å møte etterspørselen som finnes. De tar seg mindre betalt enn lokale prostituerte og kan betjene etterspørselen i ulike deler av samfunnet (Shelly, 2010). Det samme gjelder etterspørselen etter billig arbeidskraft i eksempelvis tekstil- og fiskeindustri, og i jordbruket.

Menneskehandel har økt i omfang de senere årene ettersom infrastrukturen er forbedret i Europa. Den økonomiske og politiske situasjonen i Afrika og Midtøsten har samtidig vært preget av uro som en følge av blant annet finanskrisen. Kriser og konflikter i Asia har også økt migrasjonen mot Europa, samtidig som barrierene mot å slippe inn i Vest-Europa har økt. Land som Hellas, Tyrkia og Spania utfører streng migrasjonskontroll. Dette åpner derfor for et stort marked av menneskesmuglere som tar seg godt betalt for å finne nye veier langs lange kystlinjer for å hjelpe migranter inn i Europa. Disse landene har og vist seg som attraktive arbeidsmarkeder med tanke på jobbmuligheter i uformell sektor, menneskesmuglingen kan derfor utvikle seg til å bli menneskehandel (Shelly, 2010).

3.2 Årsaker til de mindreåriges migrasjon

For å forstå årsaker til at EMA kan havne i en menneskehandelssituasjon er det sentralt å forstå årsakene til at enslige mindreårige migrerer. Migrasjonsforskning beskriver ofte “push”, og “pull”- faktorer som forklaringer på migrasjon. Flere forskere har imidlertid påpekt at det er viktig å fokusere også på barneperspektivet, og de mindreåriges egne migrasjonsfortellinger for å forstå årsakene til enslige mindreåriges migrasjon (Øien, 2010).

Øien (2010) har i sin studie intervjuet enslige mindreårige asylsøkere og undersøkt årsakene til at mindreårige reiser, hvorfor de reiser til Norge, hvem som foretar valget av land og hvilke forhold som har betydning i valg av land. Hun fant at årsakene ofte er en kombinasjon av ytre faktorer som for eksempel krig, fattigdom, konflikter i familien eller i nettverket. Det kan også være et ønske om beskyttelse, mangel på jobb og ønske om et bedre liv og sosial mobilitet. Migrasjon blir derfor både en måte å *reise bort fra noe* og en *måte å reise til* Europa på. Majoriteten av dem hun intervjuet i studien beskriver at det var andre familiemedlemmer som hadde tatt avgjørelsen om at de skulle reise. Flere ga uttrykk for at det ikke fantes et alternativ til utreise på grunn av forholdene som utløste deres migrasjon (Øien, 2010). Bakgrunnene til migrasjon kan også bidra til å forklare hvordan EMA blir rekruttert inn i en menneskehandelssituasjon. På grunn av ekstrem fattigdom, krig, diskriminering eller manglende framtidsutsikter kan de bli sendt ut, “lånt ut” eller solgt av sin egen familie ifølge Vollebæk (2012). Foreldreløse barn som er skilt fra sin familie på grunn av

væpnede konflikter eller naturkatastrofer kan bli tilbudt hjelp, for deretter å bli presset ut i utnyttelse av bakmenn. Barn fra vanskeligstilte familier eller gatebarn kan bli forespeilet en levevei gjennom narkotikasalg eller vinningskriminalitet for senere å bli utnyttet til å skape økonomisk profitt for menneskehandlere. Unge jenter kan bli lurt av “kjærester” og ender etter hvert opp i seksuell utnyttelse, mens andre tar imot noe som ser ut til å være et akseptabelt jobbtilbud, men som senere viser seg å være en umulig situasjon å komme seg ut av fordi vilkårene endrer seg etter ankomst. De ulike rekrutteringsprosessene kan derfor dreie seg om alt fra villedende rekruttering, tvungen rekruttering, utnyttende arbeidsforhold, rekruttering gjennom utnyttelse av sårbarhet, tvang på bestemmelsesstedet eller utnyttelse av sårbar situasjon på bestemmelsesstedet (Vollebæk, 2012).

Få av barna i Øiens (2010) studie visste den endelige destinasjonen på det tidspunktet de reiste ut. Alle barna i studien hadde brukt agenter og smuglere under hele eller deler av reisen. Smuglere og andre hjelpere underveis på reisen gir kunnskap og er med på å avgjøre hvor barna ender opp til slutt. Barna beskriver at det er tilfeldigheter som avgjør destinasjonsland. Dette blir også bekreftet av Brekke (2012a), som påpeker at det er et stort spekter av smuglere/agenter/hjelpere som varierer fra å være amatører til profesjonelle, fremmede eller bekjente. Erfaringer med grensekontroll, andre lands praksis og innvandringslover, samt møte med mennesker underveis på reisen påvirker om migranter reiser videre eller bestemmer seg for å slå seg ned i et land.

I perioden 2008-2013 har enslige mindreårige asylsøkere utgjort cirka 10 prosent av alle asylankomster til Norge (UDI, 2014). Av disse har omtrent 75 prosent fått opphold i Norge i form av asyl på grunn av beskyttelsesbehov eller opphold på humanitært grunnlag. Inkludert i dette tallet er de ungdommene som har fått midlertidig opphold fram til fylte 18 år, det vil si cirka 3 prosent (av 75 prosent). De fleste enslige mindreårige har kommet fra Afghanistan og Somalia. Flertallet av de som har fått midlertidig opphold kommer fra Afghanistan (UDI, 2014).

Spørsmålet om hvem som utsettes for menneskehandel har derfor mange svar. Mange enslige mindreårige vet ikke selv hva som ligger i begrepet menneskehandel. Det er ofte først i møte med norske myndigheter at de får et språk for å definere noen av

opplevelsene de har hatt underveis. Forhold som bestemmer destinasjonsland er knyttet tett til smuglere, agenter og eventuelt menneskehandel, og det er derfor viktig å se på disse spørsmålene i en sammenheng. Barna kan inngå relasjoner med smuglere og agenter for å krysse land og kontinenter, og bakmennene kan befinne seg i enten hjemland, i transitt-land, og/eller i Norge (Vollebæk, 2012). Migrasjonsbeslutningen må derfor forstås som en tett kobling mellom ressurser, nettverk og informasjon (Brekke 2012a). I rapporten *Travel to uncertainty. A study of child relocation in Burkina Faso, Ghana and Mali* (Riisøen, Hauge, Hatløy og Bjerkan, 2004) blir det fremhevet at barndom, sosiale eller økonomiske problemer, mangel på utdanning eller mangel på framtidsutsikter, er faktorer som gjør barn sårbare for menneskehandel. Uavhengig av migrasjonsstatus er barn som er utsatt for menneskehandel også mer utsatt for utnytting generelt (Riisøen, Hauge, Hatløy og Bjerkan, 2004). Kunnskap om årsaker til migrasjon, reiseruter og smuglernetverk er sentralt for å kunne identifisere mulige ofre for menneskehandel. Det er derfor et sentralt spørsmål om ansatte i de ulike etatene med ansvar for å identifisere EMA som mulige ofre har nok kunnskap om nasjoner, menneskesmuglere og menneskehandel som fenomen.

3.3 utfordringer med å gi bistand til ofre for menneskehandel

Bronovskis og Surtees (2012b) påpeker i rapporten *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance* at mange ofre for menneskehandel avstår fra å få bistand av mange ulike grunner. Personlige grunner, vanskeligheter med systemet og den sosiale konteksten kan være hindre relatert til det å motta assistanse. En annen hindring kan være utfordringer med informasjon og kommunikasjon. Informasjonen kan ofte være for generell og forvirrende. Tidspunktet for når offeret mottar informasjon kan være avgjørende, samt eventuell tidligere erfaring med assistanse. Språkproblemer kan også være et hinder, at informasjonen ikke blir gitt på offerets morsmål eller på et språk han/hun ikke forstår så godt. Noen ofre ønsket heller ikke å motta assistanse fordi de fryktet å bli "retraffikkert". Tilbud om et bedre liv liknet på hva de ble tilbudt av menneskehandlerne i første omgang. Flere av informantene i rapporten fortalte at assistanseprogrammene ikke kunne hjelpe familiene deres tilstrekkelig mot bakmennene eller at støtteprogrammene var for restriktive ved kontakt med verden utenfor (Brunovskis og Surtees, 2012b).

Ifølge Helga Konrad (2008:161-165) risikerer ofre for menneskehandel å bli behandlet som illegale immigranter og bli deportert tilbake til sitt opprinnelsesland umiddelbart. Konrad viser til undersøkelser som påpeker at opptil 50 prosent av de som umiddelbart blir deportert, blir reintegrert i de kriminelle nettverkene de prøvde å komme seg ut av. Konrad viser til at EU har uttalt at det å forhindre illegal migrasjon og kjempe mot misbruk av asylinstituttet er sentralt for å sikre nasjonal sikkerhet. For å nå dette målet anser myndighetene det som sin hovedoppgave å kjempe mot illegal migrasjon, mens kampen mot menneskehandel blir sekundært. Hun peker på at kampen mot illegal migrasjon og kampen mot menneskehandel ikke må behandles som enten eller, men at de må håndteres samtidig for å oppnå resultater (Konrad, 2008).

Andre forhold som blir fremhevet i rapporten til Brunovskis og Surtees (2012b) er problemer menneskehandels ofre har med å opprette tillitsfulle relasjoner til støtteapparatet på grunn av gjentatte tillitsbrudd tidligere i livet og negative erfaringer. Stigmatisering knyttet til prostitusjon, eller det å være en "feilet" migrant, er noe som blir trukket frem. Andre har problemer med rollen som menneskehandels offer. De ser ikke på sin egen utnyttelse som "ille nok" til å fortjene assistanse. På den andre siden fantes det også noen som gjerne inntok offerrollen, men som fikk for høye forventninger om hva slags tilbud de kunne kreve. De ble etterhvert skuffet slik at de til slutt trakk seg fra assistanseprogrammene. Selv om informantene i rapporten bestod av jenter og kvinner i Albania, Moldova og Serbia, er det ikke usannsynlig at noen av funnene kan være overførbare til også andre grupper (Bronovskis og Surtees, 2012b).

3.4 Refleksjonsperiode

Refleksjonsperiode er et midlertidig opphold for antatte ofre for menneskehandel og varer et halvt år. UDI behandler søknad om refleksjon (UDI, 2013b). Terskelen for å få innvilget refleksjonsperiode skal være lav ifølge Brunovskis, Skilbrei og Tveit (2010). Assistansen som reflektantene mottar består hovedsakelig av hjelp til bolig og livsopphold samt ulik grad av helsehjelp og aktivisering i Norge.¹⁹ Intensjonen er at offeret skal få bistand og beskyttelse i tillegg til tid og rom til å reflektere over

¹⁹ Reflektant viser til en som har fått innvilget refleksjonsperiode. Hvis en asylsøker ønsker å søke om refleksjonsperiode, må asylsøknaden trekkes før UDI har fattet vedtak i saken. Se https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_397.pdf (Lastet ned 26.04.14)

hvorvidt han eller hun vil samarbeide med politiet. Et viktig element er at refleksjonsperioden skal bidra til et mål om økt straffeforfølgelse av menneskehandel. Når refleksjonsperioden utgår, er det imidlertid opp til den enkelte om han eller hun ønsker å anmelde forholdet. Mange anmeldelser kommer derfor på slutten av refleksjonsperioden. Mulighetene for å etterforske en straffesak blir dermed i praksis svekket, på grunn av lang tid mellom tidspunktet for når det straffbare forholdet avsluttes, og når eventuelle bevis og vitnemål kan avgis (Brunovskis m.fl., 2010). I min analyse vil jeg ikke komme inn på refleksjonsperiode fordi dette skjer etter at en eventuell identifisering har funnet sted. At terskelen skal være lav for innvilgelse, og at det ikke er noe utstrakt samarbeid mellom etatene når det gjelder bistand og sikring av straffeforfølgelse, er imidlertid forhold jeg vil belyse nærmere under analysen av mine funn om politiets arbeid på feltet.

3.5 Vurdering av sårbarhet i asylprosessen

Sveaas, Vevstad og Brekke (2012) tar opp at det er viktig å avklare sårbarhetens rolle i asylsaker samt sikre at nødvendig informasjon og dokumentasjon som kan være av betydning for utfallet av asylsaken blir formidlet. NOAS (2014) påpeker at avdekking av sårbarhet kan bidra til å bekrefte tidligere opplyst forfølgelse, til å underbygge opplyst fare for fremtidig forfølgelse, samt være sentralt i vurderingen av om det foreligger sterke menneskelige hensyn som kan gi opphold.

Det kan imidlertid være ulike formål med identifisering av sårbarhet hos mennesker som søker asyl. Å registrere antall personer som befinner seg i en bestemt situasjon og kartlegge helsemessige forhold eller omfang av sykdom kan være ett formål. Et annet formål kan være å identifisere personer slik at spesifikke tiltak kan implementeres. I Norge ser det ut til at motivet først og fremst er knyttet til ønsket om å identifisere behov for tiltak (Sveaas m.fl., 2012).

Sårbarhet og spesielle behov kan fanges opp på ulike tidspunkt og flere faggrupper deltar i arbeidet, men det er lite eksplisitt fokus på dette. Det er heller ikke klare retningslinjer for hva som eventuelt bør gjøres ut over det å gi kortsiktig helsehjelp. Det er flere utfordringer knyttet til det å fortelle om sårbarhet og spesielle behov, og å følge det opp videre. At mindreårige er alene eller er under trussel for menneskehandel kan beskrives som en sosial sårbarhet som det kreves en del

kartlegging av for å kunne fastslå. Menneskehandel, seksuell vold og liknende er ofte forbundet med skam, ydmykelse og ekstreme hendelser som er vanskelig å beskrive og som kan ha ført til traumerelaterte reaksjoner og problemer som er vanskelig å identifisere. Det er derfor behov for bedre og mer tilrettelagte prosedyrer for å identifisere barns sårbarhet (Sveaas m.fl., 2012).

3.6 Barnevernets og mottakenes kunnskap

Redd Barna utga i 2012 rapporten *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Rapporten bygget på intervjuer og elektronisk spørreundersøkelse blant ansatte i barnevernstjenesten. Hovedfunnene var at de ansatte og barnevernets samarbeidspartnere opplevde stor ulikhet når det gjelder kunnskap om menneskehandel. Mange opplyser at de ikke har fått opplæring eller informasjon om menneskehandel og sier at de ikke har nok kunnskap til å håndtere slike saker. 81 prosent opplyser at de ikke har kjennskap til rutiner for identifisering av barn som er ofre. 20 prosent opplyser at de ikke kjenner til hvilke instanser eller personer de kan henvende seg til for råd og veiledning. Det er store forskjeller mellom de som har lite erfaring med menneskehandelssaker og de som har opparbeidet seg erfaring med flere saker (Vollebæk, 2012). Barnevernets arbeid med identifisering er også sentralt for min analyse, og barnevernets kunnskapsnivå og fokus er muligens også overførbart til flere av de andre involverte etatene. Menneskehandel med enslige mindreårige bryter ofte med det som er en stereotypisk oppfatning av menneskehandel. Dette kan føre til at saker ikke avdekkes og straffeforfølges ifølge Vollebæk (2012).

I rapporten *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere* (Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl, 2013) påpekes behovet for økt kunnskap om menneskehandel både hos mottakene og hos andre aktører i feltet. Mottaksansatte forteller i intervjuer at de helseansatte på mottakene har en viktig funksjon med å avdekke ofre for menneskehandel, men noen steder er det mangelfullt helsetilbud. Det er også en utfordring med kort botid på de ulike mottakene, slik at det blir vanskelig å bygge opp tillitsfulle relasjoner. Helsepersonell som mistenker menneskehandel, har plikt til å melde fra til barnevernet, men det viser seg at terskelen er høy for at en innrapportert bekymringsmelding om menneskehandel blir en barnevernssak. Mottakene har også begrenset mulighet til å benytte seg av den barnefaglige kompetansen som

barnevernet har, og mottakene blir ofte sittende med den daglige omsorgen for disse barna (Lidén m.fl., 2013). Mottakene har opplysningsplikt til barneverntjenesten uten hinder av taushetsplikten hvis det er alvorlige mangler ved omsorgen barnet får, når et barn blir mishandlet eller utsatt for overgrep eller viser alvorlige atferdsvansker (Lidén, Seeberg og Engebrigtsen 2011:98). Disse funnene er relevante for mine problemstillinger, og jeg vil se nærmere på om mine data kan bekrefte eller avkrefte mottakenes erfaringer når det gjelder arbeid med identifisering av ofre for menneskehandel.

3.7 Troverdighetsvurderinger

I rapporten *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)* (Bollingmo, Skilbrei og Wessel, 2014) er ansatte i UDI intervjuet om hvordan troverdighetsvurderinger blir gjennomført. Studien viser at det er store variasjoner i utførelsen av troverdighetsvurderinger og ulike fremgangsmåter for hvordan saksbehandlerne benytter seg av veiledere, guider og praksisnotater. Verbal og nonverbal kommunikasjon og uttrykksform i intervjusituasjonen, og hvordan intervjusituasjonen er tilrettelagt, har betydning for troverdighetsvurderingen. Dette kan føre til forskjellsbehandling av asylsøknadene. Saksbehandlerne blir påvirket av hvordan de selv reflekterer rundt kultur, ressurser og traumer som berører søkeren. Det er også sannsynlig at saksbehandlerne er påvirket av stereotyper, forventninger og fordommer på samme måte som andre som jobber med beslutninger der troverdighet er sentralt. Dette kan føre til at troverdighet blir vurdert fra ulike innfallsvinkler. Noen intervjuere kan for eksempel være mer hypotesedrevet enn de selv er seg bevisste. Rapporten konkluderer med at en manglende enhetlig tilnærming og bevissthet rundt faktorer som påvirker den enkelte som saksbehandler, kan få betydning for søkerens mulighet til å fremstå troverdig (Bollingmo mfl., 2014).

Bollingmo, Skilbrei og Wessel (2014) viser også til forskere innenfor vitnepsykologien som påpeker at flere faktorer kan påvirke vurderingen av vitners troverdighet. Det er grunn til å tro at de samme faktorene som påvirker beslutningstakere i rettssystemet også kan påvirke saksbehandlere i beskyttelsesfeltet. Det en person besitter av kunnskap, forventninger eller holdninger forut for en beslutning kan ha stor betydning for hvordan man vurderer et vitnes troverdighet. Kunnskap om for eksempel traumer, hukommelse, sårbare vitner og

påvirkningsfaktorer i intervjusituasjonen er noen eksempler. NOAS (2014) viser også til UNHCRs litteratur om at traumatiske hendelser skiller seg fra vanlige minner. Studier viser at mennesker som har vært gjennom traumatiske hendelser kan dissosiere, bli numne og dermed virke likegyldige. I artikkelen *Det vanskelige asylintervjuet* (Lidén, 2012) påpekes behovet for barnesensitiv innsikt for å kunne stille relevante oppfølgingsspørsmål i saker om hvordan for eksempel væpnede konflikter berører barn, og at det bør innhentes spesifikk landinformasjon som belyser forhold relevant for barn.

Vitnepsykologien viser at kvinner vurderes å være mindre i stand til å kunne forsvare seg mot fremtidig risiko. Dette påvirker beslutninger i retten. Kvinner defineres for eksempel lettere som ofre ifølge flere forskere på feltet. Troverdighet til ofre vurderes i forhold til makt, sosial status, ordforråd, klær og selvsikkerhet ifølge De Paulo og Morris (2003) (i Bollingmo m.fl., 2014). Hva som vurderes som troverdig når en person søker om beskyttelse blir også i stor grad påvirket av vestlige forestillinger og erfaringer om hva som er et trolig hendelsesforløp. Hvis en saksbehandler misforstår eller ikke oppfatter en logikk eller sammenheng i historien, må han/hun vurdere om det skyldes kulturelle forskjeller mellom seg selv og søkeren i henhold til forskningen til Bohmer og Shuman (2008) (i Bollingmo m.fl., 2014). Hvorvidt en søker har fått tilstrekkelig med informasjon og forståelse for hvilke elementer som vil bli vektlagt under asylintervjuet og som har betydning for beslutningstakingen, er også et sentralt spørsmål (Doornbos, 2005).

3.8 Rettssikkerhet for asylsøkere i Norge

For å forstå situasjonen for EMA i Norge, er det viktig å påpeke at dette også henger sammen med en større offentlig debatt om asylsøkeres generelle rettssikkerhet. I rapporten *Å høre barn i utlendingssaker* (Lidén, Rusten, Aarseth 2008) blir det påpekt at det er behov for bedre rutiner og kompetanse på å belyse barns asylsaker tilstrekkelig, og at myndighetene har et spesielt ansvar for å ivareta dette når det gjelder barn. I artikkelen *8 krav for en mer rettssikker norsk asylpolitikk* (Dagsavisen, 2014) har fjorten organisasjoner gått sammen for å fremme krav for å bedre asylsøkeres grunnleggende rettssikkerhet. Når det gjelder EMA, nevner de flere forhold som de ønsker å endre. Ett eksempel er at ordningen med midlertidige oppholdstillatelser for enslige mindreårige asylsøkere bør opphøre. Siden 2009 har

flere EMA over 16 år fått midlertidig opphold fram til 18 år. Artikkelforfatterne minner videre om at FNs barnekonvensjon påpeker at barnets beste skal være et grunnleggende hensyn i alle saker som angår barn. Vektingen av de ulike hensynene må derfor klargjøres (Dagsavisen, 2014). Også i asylvedtak som kan omhandle menneskehandel kan ulike hensyn i innvandringspolitikken bli avgjørende i saken. Det er i dag i stor grad opp til EMA selv, eventuelt med bistand fra en aktiv representant, å ønske og ta initiativ til undersøkelser for å avdekke psykiske og fysiske forhold av betydning for en menneskehandelsak. NOAS (2014) anbefaler at myndighetene lovregulerer identifiseringsprosedyrer for å avdekke sårbarhet og at det sikres adekvat oppfølging og videreformidling av relevante opplysninger til UDI og UNE. De mener også at det bør etableres retningslinjer for hvordan sårbarhet skal tillegges vekt i vurderingen av asylsøknader, at det bør innføres en utvidet helseundersøkelse og at det kartlegges alternativer til aldersundersøkelsen.²⁰

3.9 Manglende kunnskap om identifisering og oppgavens fokus

Det er lite forskning på menneskehandel som har EMA i fokus, og på samarbeidet mellom ulike etater angående denne gruppen. I tillegg er det lite forskning på politiets arbeid med menneskehandel hvor enslige mindreårige er ofre. De foreliggende studiene fokuserer på utfordringer knyttet til definisjonen av hva et offer er, forholdene for de enslige mindreårige som migranter og deres situasjon i Norge. Forskningen påpeker også hva slags utfordringer som er knyttet til å identifisere sårbarhet i asylprosessen og hva som påvirker vurderingen av troverdigheten til søkerne. Evaluering av hjelpetiltak, refleksjonsperiode og utfordringer knyttet til organisering av arbeidet med bistand og oppfølging, viser at feltet er preget av fragmentering og kommunale ulikheter. Min oppgave vil spesielt komme inn på at det er store forskjeller på arbeidet med ofre for menneskehandel i Bergen og Oslo når det gjelder tverretatlig samarbeid og politiets arbeid. Dette samsvarer med Sønsterudbråtens studie om *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen* (2013), som fokuserte på byenes arbeid med både barn og voksne som ofre for menneskehandel. I lys av denne konteksten ønsker jeg i min oppgave å se nærmere på hvordan ulike etater oppfatter og forstår regelverk og retningslinjer på feltet.

²⁰ Se nærmere beskrivelse av aldersundersøkelsen under avsnittet om asyløpet.

4. Asylløpet og identifiseringsprosessen

Fordi denne studiens fokus er enslige mindreårige asylsøkere, kreves det en nærmere redegjørelse for de ulike etatene som er involvert i et asylløp, deres funksjon og ansvarsområde. De ulike etatene som vil bli kontaktet i arbeidet med en menneskehandelsak vil også bli redegjort for. Det er viktig å påpeke at en del barn beveger seg inn og ut av det formelle systemet, slik at gangen i en sak vil kunne variere noe avhengig av asylsøkeren. Jeg vil først klargjøre rollene til aktørene i asylprosessen og deretter ta for meg aktørene utenfor asylløpet. Barna kan i noen tilfeller først ha vært i kontakt med utekontakten/uteseksjonen, barnevernsvakten, barnevernet eller politiet før de blir bedt om å registrere seg hos Politiets Utlendingsenhet.

4.1 Identifisert versus verifisert

I Norge skiller det mellom personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel og personer som verifiseres som offer (KOM, 2012). Hvis det er rimelig grunn til å tro at en person er offer, skal personen få bistand og beskyttelse inntil det er fastslått at personen er utsatt for en straffbar handling, etter Straffelovens §224. Terskelen for identifisering er lavere enn for verifisering. At personen selv definerer seg som et offer, eller at andre har mistanke om det, er tilstrekkelig for å bli identifisert. Det er ingen enkelt instans som har hovedansvaret for identifisering av barn som ofre for menneskehandel. Alle som blir bekymret for at et barn kan være utnyttet i menneskehandel, har ansvar for å melde fra til politi og barnevern. Ansatte i andre offentlige tjenester som utfører oppgaver for det offentlige, har også meldeplikt (Vollebæk 2012, Vollebæk 2014).

De som verifiseres som ofre inngår i de sakene hvor politiet iverksetter etterforskning, og/ eller UDI innvilger opphold, og/eller barnevernet iverksetter tiltak. Det er derfor et høyere antall som er identifisert som potensielle ofre. De tre etatene trenger ikke å være enige i sin konklusjon, de har ulike vurderinger og arbeider utfra ulike lover med ulike krav til sannsynliggjøring.²¹ Arbeidet foregår på ulike nivåer, og tiltakene som utløses er avhengig av hvilken instans som har ansvaret. Det er for eksempel

²¹ Ifølge Europarådets konvensjon av 3.mai 2005, som Norge har ratifisert, skal norske myndigheter påse at det finnes kompetente myndigheter og organisasjoner som er kvalifiserte til å identifisere mulige ofre for menneskehandel (KOM 2012: 26).

forskjellige beviskrav i en straffesak og en utlendingssak. Barnevernet har igjen andre rettigheter å ivareta (Vollebæk, 2012).²²

4.1.1 Hvordan identifisere et offer for menneskehandel

KOM har utviklet en veileder for identifisering av ofre for menneskehandel og flere indikatorlister (vedlegg 2). Veilederen inneholder en liste med generelle indikatorer på at en person kan være utnyttet. Det kreves imidlertid en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. Gjennom observasjoner, uttalelser, fakta og annen informasjon kan én eller flere av kjennetegnene i indikatorlistene fremkomme (KOM, 2008). Ikke alle indikatorene trenger å være tilstede i alle situasjoner, og en person som får treff på flere indikatorer trenger ikke nødvendigvis å være et offer. Det er vanskelig å si hvor grensen for å identifisere et barn som offer for menneskehandel går. Redd Barna (Vollebæk, 2012:65-67) henviser til å bruke Barnekonvensjonen som en veileder. Ifølge Redd Barna er det sannsynligvis menneskehandel når barnet yter tjenester som andre får fordel av, og når denne virksomheten går på bekostning av barnets behov for omsorg, skole, fritid, kosthold, bolig, frihet og medbestemmelse (Vollebæk, 2012).

4.2 Politiets utlendingsenhet

Politiets utlendingsenhet (PU) er ofte den første offentlige instansen som en enslig mindreårig kommer i kontakt med i Norge. EMA kan ha blitt oppdaget og møtt av grensekontrollører ved for eksempel Svinesund eller Gardermoen og blir så transportert til PUs kontorer i Oslo sentrum. Andre kan ha levd i kortere eller lengre tid på gata eller hos folk de har kommet i kontakt med, da de ikke ble oppdaget ved grenseoverganger til Norge. PU foretar ankomstregistrering av asylsøkeren.²³ Der fokuserer man på identitetsundersøkelse, kontroll av eventuelle dokumenter og avdekking av reiserute (PU, 2013). Det blir foretatt kroppsvisitering og ransakelse av søkerens bagasje. Eventuelle ID-dokumenter, billetter eller kvitteringer som søkeren har på seg blir samlet inn for å verifisere søkerens reiserute. Opplysninger om søkeren

²² Barnevernloven 17 juni nr 100, 1992 gjelder for alle barn under 18 år som oppholder seg i Norge. Det stilles ikke krav om at barnet må være norsk statsborger eller at oppholdet i Norge er av en viss varighet. Det er også hjemlet at kommunen har ansvaret for botilbudet til enslige mindreårige asylsøkere og at de plikter å foreta vurderinger når de får en bekymringsmelding (Vollebæk, 2014).

²³ Se illustrasjon av saksbehandling av asylsøknader https://www.politiimg.no/img/lokale_bilder/politiets_utlendingsenhet/Bilde_244_lrg.jpg (Lastet ned 16.01.14)

blir registrert i DUF som er et datasystem for utlendings- og flyktningsaker. Det er et registreringssystem og saksbehandlerverktoy for hele utlendingsforvaltningen. Systemet brukes hovedsakelig av politiet, UDI og UNE. Visumsøknader behandles i NORVIS, og det blir sjekket om søkeren tidligere har søkt visum i et annet land. Registreringen i DUF fører til at UDI kan bestemme riktig saksgang videre i asylprosessen. Det er ulike prosedyrer i henhold til om det er snakk om 48-timers-prosedyre, Dublin-prosedyre, EMA-prosedyre, tre-ukers-prosedyre eller ordinære prosedyrer.²⁴ Søkeren må avlegge fingeravtrykk som blir sjekket opp mot Eurodac. Eurodac er et sentralt elektronisk fingeravtrykkregister over utlendinger (hovedsakelig asylsøkere) som er registrert i et EU/EØS-land av de respektive lands utlendingsforvaltning. Registeret gir bare mulighet til å sammenligne fingeravtrykk i henhold til Dublin II-forordningen (PU 2013, UDI 2009b).²⁵

Barnet får så opplyst sine rettigheter og plikter som asylsøker hos PU. Med asylsøker menes her en person som på egen hånd og uanmeldt ber myndighetene om beskyttelse og anerkjennelse som flyktning. Personen kalles asylsøker inntil søknaden er avgjort. Det er hos PU at personer som opplyser å være mindreårige får tildelt en representant og møter vedkommende for første gang.²⁶ Representanten sørger for at registreringen foretas på en måte hvor barnets rettigheter blir ivaretatt. Representanten har anledning til å ha en kort samtale med barnet før registreringen starter for å klargjøre de ulike roller og orientere barnet om hva som skal foregå (Vevstad og Nordby 2012, UDI 2005, UDI 2009b, PU 2013). PU tar også bilde av søkeren, og barnet får tildelt et

²⁴ Se nærmere presisering av ulike prosedyrer og hva de innebærer: [http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asyksaker/Hvordan-er-saksgangen-i-asyksaker/](http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Hvordan-er-saksgangen-i-asyksaker/) (Lastet ned 26.03.14)

²⁵ Etter Dublin II-forordningen skal realitetsbehandlingen av en søknad foretas av ansvarlandet. Ansvaret pålegges i hovedsak det landet hvor utlendingen først søkte asyl, eller fikk utstedt en oppholdstillatelse eller et Schengen-visum for å sikre at alle personer som leverer en søknad får behandlet denne, og at asylsøknaden kun behandles i ett av medlemslandene. Dublin III fastslår at mindreårige som kommer alene skal få saken behandlet i det landet de sist søkte om asyl, forutsatt at de ikke har fått avslag i et tidligere land, se nærere: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-26-l-20132014/3/3/2.html?id=746724> (Lastet ned 26.03.14)

²⁶ En ny Vergemålslov og forskrift treddet i kraft 1 juli 2013 som beskriver representantenes (tidligere kalt verge) oppgaver. Fylkesmannen har ansvar for oppnevning, veiledning og bistand av representantene, se <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9> (Lastet ned 26.30.14). Dette er også beskrevet i Utlendingsloven kapittel 11 a, § 98 a og d.

asylsøkerbevis.²⁷

4.3 Transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere

Etter registreringen hos PU blir barn mellom 15 og 18 år transportert til et transittmottak for enslige mindreårige asylsøkere som er et frivillig botilbud til asylsøkere som kommer til Norge.²⁸ Barn under 15 år blir sendt til omsorgssentre som BUFETAT har ansvar for. Mottakene skal i følge UDI ha “nøktern standard,” og beboerne får det mest nødvendige av mat og klær. Transittmottak er et midlertidig bosted for asylsøkere frem til de er intervjuet av UDI. Barna blir som regel flyttet til ordinære mottak etter asylintervjuet i påvente av svar om asyl. Asyl fattes i form av et vedtak om opphold som fører til rett til bosetting i en kommune, eller opphold på et ordinært mottak ved midlertidig oppholdstillatelse fram til 18 år. Vedtaket kan også være et avslag som fører til uttransportering²⁹. På mottakene får barna en obligatorisk tuberkulosekontroll og tilbud om en helsesjekk, begge ved helsekontoret på mottaket. I prinsippet kan også andre forhold fanges opp av de ansatte på mottakene.³⁰ Mottaksansatte på helsekontoret, beboerkontakter og barnefaglig-ansvarlige med menneskehandel-ansvar kan observere barnets oppførsel og aktivt ta opp forhold ved barnet som de merker seg.³¹ Ved en eventuell mistanke skal mottaket melde fra til representant, barnevern og politi samt videreformidle informasjon til UDIs regionskontor for videre veiledning (UDI RS-2011-006). Hvis det er tvil om alder, skal personen behandles som et barn inntil det er fattet vedtak om alder (Vevstad og Nordby 2012, UDI, 2009).

²⁷ Fra 01.04.14 skal PU kunne stille EMA spørsmål om asylgrunnlaget ved registreringen, ifølge e-post sendt til alle representanter fra Norsk Folkehjelp (14.03.14)

²⁸ Alle søkere blir først sendt til Refstad transittmottak for registrering før de etter kort tid blir sendt videre til EMA mottak.

²⁹ Ved avslag kan vedtaket ankes til UNE.

³⁰NOAS (2014) påpeker at det i dag kun er tuberkulose og HIV som er regulert i retningslinjer/lovverk og det finnes ikke formelle prosedyrer for identifisering av asylsøkere med spesielle behov som for eksempel tortur.

³¹ Se UDIs veiledninger for mottakenes arbeid med enslige mindreårige asylsøkere, håndtering av menneskehandel, krav til drift, informasjonsarbeid og omsorgsarbeid: RS 2011-006, RS 2010-153, RS 2010-165, RS2011-002, RS 2011-034.

4.4 UDI

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI skal iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk.³² UDIs ansvar er sentralt i arbeidet med å sikre beskyttelse og bistand til ofre for menneskehandel som er utenlandske statsborgere uten lovlig opphold i Norge. Flere avdelinger i UDI er involvert i ulike faser av menneskehandelsaker.³³ I Analyse og utviklingsavdelingen (AUA) ved Internasjonal enhet finnes en koordinator som skal sikre oversikt over arbeidet i hele UDI og samordne de ulike avdelingene. Koordinatoren skal samtidig sikre kompetansehevende tiltak knyttet til opplæring om menneskehandel. I Asylavdelingen (ASA), Oppholdsavdelingen (OPA) og Region- og mottaksavdelingen (RMA) skal det også være en koordinator som er ansvarlig for menneskehandel. RMA har i tillegg en kontaktperson for menneskehandel ved hvert av UDIs regionskontorer. Kontaktpersonene deltar også i tverrfaglige møter. De ulike koordinatorene i de ulike avdelingene utgjør UDIs menneskehandel-gruppe (UDI, RS 2011-007V2). De ulike avdelingene behandler ulike saker. ASA behandler blant annet asylsøknader og opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn. OPA har ansvar for menneskehandel og søknader om refleksjonsperiode. RMA er sentrale i arbeidet med mottakene, med retur og re-etablering av ofre som ikke får oppholdstillatelse. Alle avdelingene har også ansvar for å identifisere og følge opp mulige ofre. Barnefaglig enhet (BFE) har ansvaret for å behandle enslige mindreåriges asylsøknader (UDI, RS 2011-007V2).

4.4.1 Ankomstsamtale

Samme dag eller et par dager etter at registreringen hos PU er foretatt, blir barnet innkalt til en ankomstsamtale med tolk og representant tilstede. Ankomstsamtalene med EMA blir foretatt hos UDIs ankomstenhet som holder til i det samme lokalet som PU.³⁴ Barnet blir forklart at de er ferdige hos politiet og at de nå, etter å ha beveget seg ned en trapp, befinner seg hos en annen etat. Ankomstsamtalen er relativt

³² Flere rundskriv og interne meldinger gir retningslinjer for UDIs arbeid med menneskehandel samt ansvar for å identifisere og håndtere spørsmål knyttet til menneskehandel. Se blant annet: RS 2011-007, IM 2011-002, RS 2005-049, RS 2011-007V2, RS 2011-007v1, RS 2005-07-04V07.

³³ For organisering av UDI, se <http://www.udi.no/Kontakt-oss/Organisasjonskart> (Lastet ned 1.04.14)

³⁴ Fra 1. April 2014 blir ankomstsamtalene med EMA avholdt i UDIs lokaler.

kort, den varer i omtrent 60 minutter.³⁵ Hovedfokuset her er at barnet skal svare på spørsmål om sin fysiske og psykiske helse og samtidig samtykke til å ta en alderstest. Søkere over 15 år tilbys også “Samtykke til utveksling av helseopplysninger” som innebærer at helsekontoret på mottaket kan overføre opplysninger til UDI. Spørsmålene dreier seg om tidligere og nåværende sykdommer og tannhelse. Barnet skal også kort gjøre rede for årsak til at han eller hun søker om asyl. Samtalen blir gjennomført av de ansatte i ankomstenheten, og det er ikke den samme saksbehandleren som senere foretar asylintervju av barnet. Hvis det er fremkommet mistanker om mulig menneskehandel hos representant eller PU, så kan dette eventuelt tas opp igjen. Ved en eventuell mistanke skal både PU og UDI informere barnet om hvilke rettigheter det har til bistand og beskyttelse i Norge (UDI 2009a, UDI 2013a).

4.4.2 Alderstest

I perioden etter ankomstsamtalen og før asylintervjuet blir barna som samtykker sendt for å ta en alderstest fordi det ofte er tvil om alderen til de mindreårige som kommer til Norge. De fleste har ikke med seg ID-papirer eller annen form for identifikasjon. Alderstesten består av en undersøkelse av tennene og av håndroten.³⁶ Det har vært mye faglig uenighet om hvorvidt testene er egnet til å fastslå alderen til barna. Både i Norge og i andre land har det vært både politiske og faglige diskusjoner om testen. Lidén, Eide, Hidle, Nilsen og Wærdahl (2012) viser til Michie som mener at det ikke finnes en egnet metode til å vurdere alder på grunn av til dels stor variasjon mellom etniske grupper, ernæring og sosioøkonomisk status.³⁷ Fastsettelse av alderen har stor juridisk betydning for barna. De som blir vurdert å være over 18 år i asylvedtaket, får ikke bli boende på EMA-mottak og de mister retten til å ha en representant, eller oppnevningen av representantens oppdrag bortfaller etter vedtaket. De som er 15 år eller yngre får bo på omsorgssentre og blir barnevernets ansvar. De over 15 og under

³⁵ Se føringer for ankomstsamtalen IM 2012-019 http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2012-0191/#_Toc338325990 (Lastet ned 1.04.14)

³⁶ Se UDIs rundskriv RS 2010-183 *Retningslinjer for aldersundersøkelser av enslige mindreårige asylsøkere, jf utlendingsloven § 88*. Det er søkerens alder på vedtakstidspunktet som er avgjørende for om søkeren blir ansett for å være mindreårig eller ikke.

³⁷ Metodene som brukes i den medisinske undersøkelsen ble utviklet av forskere i USA på 1930-1940-tallet med utgangspunkt i middelklassebarn med nordeuropeisk bakgrunn. Styret i Norsk barnelegeforening fastslo i 2010 at metodene som brukes ikke er tilstrekkelig sikre og at faktorer som påvirker skjelettmodning ikke er innhentet på tilfredsstillende måte. Tannlegeundersøkelsen har en feilmargen på to år eller mer ifølge Royal College of Paediatrics and Child Health og Kullman (NOAS 2014).

18 år får bli boende på EMA-mottak. Om barnet får fastsatt alder over 16 år har betydning også med tanke på sjansene til å få permanent eller midlertidig opphold.³⁸ De som er over 16, har større mulighet til å bli sendt tilbake til hjemlandet etter oppnådd myndighetsalder og får derfor oftere midlertidig opphold (Lidén, Eide mfl., 2012:193). Konklusjonen av alderstesten blir lest opp på slutten av asylintervjuet og barnet og representanten får anledning til å diskutere det i enerom. Deretter kan både barn og representant kommentere hvis de ønsker. Saksbehandleren kan også komme med en uttalelse om alder. Aldersfastsettelsen blir stående i asylvedtaket.

4.4.3 Asylintervjuet

Asylintervjuet hos UDI foregår over flere timer med en tolk, barnet, representanten og saksbehandler til stede i BFE. Det sentrale i intervjuet er å avklare beskyttelsesbehovet ved retur. Utfordringen ved å identifisere barn som et mulig offer under asylintervjuet er knyttet til at det kreves stor grad av tillit mellom saksbehandler og barnet, og at disse aldri har møtt hverandre før. Saksbehandleren kan eventuelt ha fått informasjon om bekymringer fra representant, PU eller mottaksansatte på forhånd og kan dermed være forberedt og ha tenkt igjennom hvilke spørsmål som bør stilles.

Både før ankomstsamtalen og før asylintervjuet kan altså saksbehandleren ha blitt informert om at det foreligger en mistanke om mulig menneskehandel hvis noen aktivt har tatt kontakt for å informere om det. Hvis det før samtaletidpunktet foreligger en mistanke, skal samtalen fortrinnsvis foretas av en saksbehandler med god kjennskap til temaet menneskehandel i tillegg til barnefaglig kompetanse. I UDIs retningslinjer fremgår det at samtalene skal legge til rette for fri fortelling fra barnet og åpne spørsmål fra saksbehandleren i henhold til RS-2011-007. Hvis det ikke foreligger mistanke før asylintervjuet, vil det være avhengig av at spørsmålene som blir stilt egner seg til å plukke opp en eventuell mistanke i løpet av intervjuet (UDI, 2009a UDI, 2013a). Ved en eventuell mistanke om en mulig menneskehandelsak kan representant, PU, transittmottaket og UDI sende bekymringsmelding til Barnevernet, eventuelt til barnevernsvakten og politiet hvis det er behov for å iverksette tiltak for barnets sikkerhet.

³⁸ Midlertidig opphold innebærer at søkeren må returnere til hjemlandet når de fyller 18 år.

4.5 Politiet

I Norge har hvert enkelt politidistrikt ansvar for å forebygge, avdekke og straffeforfølge menneskehandel. De ulike distriktene har forskjellig organisering. Kripos har ansvar for å bistå med analyse og for deltakelse i det internasjonale arbeidet. Politiet har plikt til å vurdere trusselsituasjonen som et offer for menneskehandel står overfor, og gi beskyttelse til vitner. Menneskehandel er i dag lagt inn under organisert kriminalitet og er ikke et eget fagfelt hos Oslo-politiet. I Bergen har imidlertid EXIT-gruppen ansvar for menneskehandelsakene (Sønsterudbråten, 2013).

4.6 Barnevernet

Barnevernloven gjelder for alle barn som oppholder seg innenfor Norges grenser og loven pålegger barneverntjenesten snarest mulig, og senest innen en uke å gå gjennom innkomne bekymringsmeldinger (Vollebæk, 2014). Barnevernet har et hovedansvar for å følge opp barn som identifiseres som ofre. Ansvaret er delt mellom kommunene og staten. Det kommunale barnevernet har ansvar for å sikre tilpassede plasseringssteder. Barne-, ungdoms- og familieetaten (BUFETAT) skal bistå med å sikre tilpassede plasseringssteder og gi råd og veiledning i menneskehandelsaker. De har ansvar for å ha individuelt tilpassede og trygge bosteder for mindreårige ofre for menneskehandel. I 2010 oppdaterte BLD et Rundskriv Q-06/2010 som påpeker barnevernets ansvar for barn som kan være utsatt for menneskehandel. Barnevernets ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre grupper mindreårige personer med uavklart omsorgssituasjon og/eller oppholdsstatus blir presisert. Bekymringsmeldinger om enslige mindreårige asylsøkere skal følges opp på samme måte som andre barnevernssaker, og barneverntjenesten skal melde fra til politiet (Vollebæk 2014, BLD 2010).

4.7 Tverrfaglige operative team (TOT)

I Oslo, Bergen og i andre kommuner er det opprettet tverrfaglige operative team (TOT) som arbeider med menneskehandel. Det tverrfaglige samarbeidet er ulikt organisert, forankret og praktisert rundt om i landet. TOT skal koordinere oppfølgingen mellom etatene i saker som involverer mulige ofre for menneskehandel. TOT-koordinatoren i Oslo har et overordnet ansvar for å identifisere utfordringer i arbeidet med å sikre bistand og beskyttelse til ofre. TOT-koordinatoren i Bergen har en tydeligere operativ rolle og innkaller alle instanser til møter, tilrettelegger og koordinerer samarbeidet rundt barnet som er identifisert som et mulig offer

(Sønsterudbråten, 2013: 26). I kommunene hvor transittmottakene for EMA befinner seg er det også opprettet lokale TOTer hvor lokale representanter fra blant annet barnevern, mottak, UDI og politidistriktet deltar.

4.8 Frivillige organisasjoner og oppsøkende tjenester

Flere frivillige organisasjoner er involvert i arbeidet med menneskehandel i Norge og tilbyr ulik assistanse til ofrene i form av sosialhjelp, helsetilbud, oppsøkende tjenester, språkkurs og lignende.³⁹ Få av prosjektene er imidlertid rettet mot barn. Redd Barna, Utekontakten og Uteseksjonen er de sentrale aktørene. Redd Barna jobber mest med lobbyvirksomhet opp mot myndigheter, mens Utekontakten/Uteseksjonen er underlagt kommunene og driver oppsøkende arbeid mot barn som befinner seg i utemiljøene samt tilbyr råd og veiledning.⁴⁰ De kontakter barnevernet/ barnevernsvakten og eventuelt politiet i konkrete saker.

³⁹ Eksempler er ROSA-prosjektet, Kirkens bymisjons prosjekt Nadheim, Pro-senteret og Frelsesarmeen som mottar offentlig støtte til anti-trafficking-prosjekter. De fleste av disse retter seg mot kvinner utnyttet til prostitusjon.

⁴⁰ Utekontakten er underlagt Bergen kommune og driver oppsøkende sosialt arbeid i Bergen sentrum og sentrumsnære områder:

<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/utekontakten/9376/article-93854>

5. Juridisk rammeverk og nasjonale retningslinjer

Det blir ofte henvist til de tre P-ene: Prevention, Protection and Prosecution for staters arbeid mot menneskehandel. Norske myndigheter er forpliktet til å forebygge menneskehandel, sikre ofrene bistand og straffeforfølge bakmennene. Flere konvensjoner er relevante i forbindelse med menneskehandel (GRETA, 2013). Jeg skal i dette kapitlet gi en oversikt over de mest sentrale internasjonale konvensjonene og relevante paragrafer i den norske Straffeloven, Utlendingsloven og Barnevernsloven som omhandler menneskehandel.

5.1 FNs konvensjon om grenseoverskridende organisert kriminalitet og Palermoprotokollen

Norge har forpliktet seg til å forebygge og bekjempe handel med mennesker gjennom ratifisering av FNs konvensjon av 15. november 2000 mot grenseoverskridende organisert kriminalitet og tilleggsprotokollen, Palermoprotokollen, som ble ratifisert i 2003. Den supplerer konvensjonen og forplikter statene til å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker. Ifølge Palermoprotokollen kjennetegnes menneskehandel av tre hovedelementer: Utnyttelse, tvang/forledelse og forflytning (se vedlegg 1). Konvensjonsbestemmelsen og Straffeloven § 224 andre og tredje ledd presiserer at samtykke fra et offer for menneskehandel til utnyttingen som finner sted er uten betydning når noen av de angitte midlene er brukt. Med midler menes trusler, vold, tvang, bortføring, bedrageri, forledelse, misbruk av sårbar stilling eller å gi eller motta betaling eller fordeler for å oppnå samtykke fra en person som har kontroll over en annen person. Hvis offeret er under 18 år, er handlingen som innebærer å forflytte en person med hensikt om en senere utnyttelse, straffbar også uten bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. Mindreårige er per definisjon i en sårbar situasjon (UDI RS 2011-006).

Det er ikke nødvendig at personen faktisk har blitt utnyttet for at vedkommende skal anses som et offer for menneskehandel. Det er tilstrekkelig at personen har vært utsatt for en av handlingene i definisjonen i kombinasjon med bruken av ett av midlene, der intensjonen er å utnytte personen, ifølge Europarådskonvensjonen av 3.mai 2005 (se vedlegg 1) om tiltak mot menneskehandel og dens *Explanatory Report*.

5.2 Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen

Menneskehandel vil kunne innebære krenkelse av flere artikler i Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK).⁴¹ Disse menneskerettighetsbestemmelsene er også nedfelt i FNs internasjonale konvensjon om sivile og politiske rettigheter (ICCPR), i konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (ICESCR) i tillegg til FNs konvensjon om å avskaffe alle former for diskriminering mot kvinner (CEDAW).⁴² Disse bestemmelsene er også tatt inn i menneskerettsloven av 1999 (Vevstad og Nordby, 2012).

5.3 Barnekonvensjonen

Menneskehandel er nevnt i Barnekonvensjonen, artikkel 35, samt i dens tilleggsprotokoll om salg av barn, barneprostitusjon og barnepornografi.⁴³ Norge har også ratifisert flere av ILOs konvensjoner om tvangsarbeid og barnarbeid.⁴⁴ Barnekonvensjonen er inkorporert i norsk lov og er styrende for målsetningene staten har for alle barn i Norge, også de som bor på asylmottak. Alle barn skal ha rett til de samme godene; utdanning, deltakelse og medvirkning. Lauritsen (2012) viser til Anna Lundeberg (2009, 2011) som peker på at prinsippet om barnets beste er et normativt prinsipp og et ideal. I situasjoner når lover står mot konvensjoner, viser det seg ofte at prinsipper i Barnekonvensjonen må vike, ifølge Lundeberg. FN har kritisert Norge i

⁴¹ Relevante artikler er blant annet: 2 om retten til liv, 3 som forbyr tortur og umenneskelig eller nedverdiggende behandling, 4 som forbyr slaveri og tvangsarbeid, 5 om retten til frihet og sikkerhet og 18 om retten til respekt for privatliv og familieliv og retten til beskyttelse av fysisk og psykisk integritet.

⁴² Relevante artikler er: CEDAW art. 6: Konvensjonspartene skal treffe alle tjenlige tiltak, herunder tiltak i lovs form, for å gjøre ende på enhver form for handel med kvinner (og unge jenter) og utnyttning av kvinner i prostitusjon, ICCPR art. 8: Ingen må holdes i slaveri; slaveri og slavehandel i enhver form skal være forbudt. Ingen skal pålegges å utføre tvangsarbeid eller annet påtvunget arbeid og art 9: Enhver har rett til frihet og personlig sikkerhet. ICESCR art. 10: Barn skal beskyttes mot økonomisk og sosial utnyttning.

⁴³ Følgende artikler er relevante: 19 om barns rett til å ikke bli utsatt for psykisk eller fysisk mishandling eller vold fra foreldre eller andre omsorgspersoner, 32 om økonomisk utnyttning, 33 om narkotika, 34 om seksuell utnyttning, 35 innebærer at norske myndigheter har et særlig ansvar for å legge til rette for at mulige mindreårige ofre for menneskehandel kan bli identifisert og få nødvendig bistand og beskyttelse, 36 om annen utnyttning og barnarbeid, 37 a om at ingen barn skal utsettes for tortur eller annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling.

⁴⁴ Norge har ratifisert ILO konvensjon nr 29 om tvangsarbeid, nr 105 om avskaffelse av tvangsarbeid og nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnarbeid. Den pålegger myndighetene å bekjempe handel med mennesker.

flere år for ikke å i tilstrekkelig grad ivareta asylsøkerbarns selvstendige rettigheter (Lauritsen, 2012:168-169).

5.4 Flyktningkonvensjonen

Norge og medlemslandene i EU har Flyktningkonvensjonen av 1951 som den viktigste juridiske referanserammen når det gjelder behandling av flyktninger. Konvensjonen påpeker at personer som dekkes av konvensjonskriteriene skal behandles “as favourable as possible”. EUs mottaksdirektiv 17 påpeker at barn som søkere skal betraktes som sårbare og at hvis de har spesielle behov skal dette tas hensyn til.⁴⁵ Flere land har gjort konkrete tilføyelser til listen i sin nasjonale lovgivning, som for eksempel ofre for tvangsekteskap eller ofre for kjønnslemlestelse, fordi ordlyden “such as” ikke er uttømmende. I konvensjonens reviderte utkast foreslås det at ofre for menneskehandel føyes til i listen (Sveaas, m.fl., 2012).

5.5 Den norske Straffeloven

Nasjonalt er menneskehandel forbudt etter Straffelovens § 224. Strafferammen er inntil 5 år. Grov menneskehandel straffes med inntil 10 år. For å vurdere om handlingen er grov skal det vektlegges om offeret var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og hvorvidt handlingen ga et betydelig utbytte. Straffelovens §60, 60a, 202, 202a og 203 er også sentrale (se vedlegg 4).

5.6 Utlendingsloven

Utlendingsloven (se vedlegg 5) skal føre kontroll med inn-, utreise og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk. Som en følge av forpliktelsene Norge har etter Palermoprotokollen har vi inntatt bestemmelser om begrenset oppholdstillatelse (refleksjonsperiode) for ofre for menneskehandel.⁴⁶ Enslige mindreåriges asylsøknader blir avgjort etter reglene i Utlendingsloven. Flyktningstatus basert på å være et offer for menneskehandel, kan oppnås i saker hvor

⁴⁵ Det presiseres at: ”Member states shall take into account the specific situation of vulnerable persons such as minors, unaccompanied minors, disabled people... and persons who have been subjected to torture, rape or other serious forms of psychological, physical or sexual violence, in the national legislation implementing the provisions of Chapter 2 relating to material reception conditions and health care.” (Sveaas, m.fl., 2012).

⁴⁶ Disse bestemmelsene er omtalt i Utlendingsforskriften §§ 8-3 og 9-6 tredje ledd. I § 8-4 er vilkår for oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel regulert. I Utlendingsloven § 30 og § 38 andre ledd bokstav d om menneskehandel, er bestemmelser om vilkår for beskyttelse og opphold på grunn av sterke menneskelige hensyn nevnt. § 28 som inneholder en utvidet flyktningdefinisjon og § 38 om oppholdstillatelse på grunnlag av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket er også relevante.

søkeren har blitt vurdert til å ha blitt rekruttert og/eller unyttet, basert på at søkeren er medlem eller anerkjent som deltaker i en spesiell sosial gruppe, og hvor det er en kjent risiko for fremtidige trusler fra bakmennene ved retur. Trusselen kan enten ta form av retraffikking og/eller trusler fra bakmennene i land hvor myndighetene ikke kan sikre søkeren beskyttelse (EMN, 2014:13).

5.7 Barnevernslovens § 4-29

I august 2012 trådte en ny bestemmelse i Barnevernloven, § 4-29 i kraft (se vedlegg 6). Barnevernet kan nå akutt-plassere barn på bakgrunn av mistanke om menneskehandel. Plasseringen er midlertidig og kan gjøres uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Det er viktig å handle raskt og sikre at barnet ikke forsvinner eller blir utsatt for nye overgrep. Barna blir plassert på institusjoner som kun tar imot barn på denne typen vedtak. Akuttplasseringen må godkjennes av fylkesnemnda hvis vedtaket skal opprettholdes. Plasseringer etter § 4-29 kan forlenges opptil seks uker av gangen, men kan ikke overstige seks måneder samlet. Bestemmelsen åpner for iverksettelse av beskyttelsestiltak som begrenser barnets adgang til besøk, bevegelsesfrihet, adgang til post/telefon og sosiale medier.

Hvis barnet selv samtykker, kan det også plasseres utenfor hjemmet (i dette tilfellet mottaket) etter Barnevernslovens § 4-4 femte ledd. Det er da snakk om en frivillig plassering. Barne-, ungdoms- og familiedirektoratets (BUFDIR) fem regions kontorer har ansvar for barnevernsinstitusjonene, omsorgssentrene og andre typer plasseringer i regi av barnevernet.⁴⁷

⁴⁷ Se nærmere om organisering av BUFETAT på deres nettsider: <http://www.BUFETAT.no/om/>

6. Teorikapittel

Den norske utlendingsforvaltningen, bestående av Politiets utlendingsenhet (PU), Utlendingsdirektoratet (UDI), asylmottakene, og andre etater tilknyttet Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) (politi, barnevern og Utekontakten/Uteseksjonen) utgjør etatene i denne oppgavens fokus. For å forstå deres utfordringer og dilemmaer i arbeidet med menneskehandel kreves det derfor en nærmere forståelse av byråkratiet. I denne delen vil jeg gjøre rede for de ulike teoriene som danner grunnlaget for min analyse. Jeg vil beskrive relevante temaer og begreper, som ulike forståelser av byråkrati og funksjonell arbeidsdeling i henhold til Max Weber og Zygmunt Bauman. Jeg vil også gjøre rede for begrepet bakkebyråkrater, klientstatus, kategorisering av klienter, klientstempling, asymmetri i rolleutøvelsen, predisposisjoner og stereotype oppfatninger i henhold til Michael Lipsky. I tillegg vil jeg diskutere Sara Ahmeds syn på følelser som påvirker byråkraterne. Til slutt vil jeg nevne hvordan målkonflikter og byråkraternes ansvarlighet blir påvirket av reformer som New Public Management i offentlig sektor og hva det betyr for klientenes rettssikkerhet i et demokrati.

6.1 Webers idealtypiske byråkrati

“Byråkrati” eller “byråkratisk” blir ofte forstått som noe negativt i dagligtalen. Assosiasjoner om tung saksbehandling, sterk formalitet, lang ventetid og uforståelige regler er noen eksempler på hva som ofte nevnes i den offentlige debatten og i mediene. I samfunnsvitenskapen har begrepet en annen mening som bygger på sosiologen Max Webers idealtypiske byråkrati. Weber mente at virkeligheten var for uoversiktlig og kompleks til at man kan forstå den fullt ut. Han benyttet seg derfor av idealtyper for å forenkle og abstrahere den. Weber beskriver derfor en slags skisse av et rendyrket tilfelle. Idealtypen representerer ikke virkeligheten i detaljer, men illustrerer noen idealer (Weber, 2000).

Ifølge Weber er et idealtypisk byråkrati konstruert etter et prinsipp om likebehandling av alle klienter, basert på utøvelsen av et formelt regelverk. Som en idealtypisk form kjennetegnes byråkratiet av faste, spesialiserte kompetanseområder i hierarkiet hvor rekrutteringen er basert på faglige kvalifikasjoner. Embetsvirksomheten krever en teoretisk skolering og embetshaverens fulle arbeidskraft, i motsetning til tidligere tider hvor oppgavene ofte ble utført som en “bi-stilling”. Embetets penger og

ressurser skilles fra embetsmannens private eiendom. Dette skillet finner man imidlertid både i offentlig og privat virksomhet. Den “øverste funksjonæren” i egen bedrift kan sammenliknes med statens “første tjener” i byråkratiet ifølge Weber. Hierarkiet er bygget opp slik at en lavere embetsmann rapporterer og blir overvåket av en overordnet. Stillingene som befinner seg høyt i hierarkiet og har lederansvar, kan overta beslutninger og arbeidsoppgaver fra de på nivået under i hierarkiet. Dette er sentralt fordi det også gir brukerne av byråkratiet mulighet til å anke en lavere embetsmanns avgjørelser til en høyere instans. Karrierestigen baserer seg på at man rykker oppover som en følge av ansiennitet eller prestasjoner. Hierarkiet var viktig for å sørge for at pliktene som var fordelt på de ulike stillingene ble utført regelmessig og kontinuerlig. Selve embetsgjerningen blir utøvet i henhold til gjeldende regler, forskrifter og lover. Embetsmennene skulle ha en spesiell teknisk viten, eksempelvis juss eller forvaltningslære, for å gjøre dem skikket til å utføre sine arbeidsoppgaver. Dette bidrar til forståelsen av at byråkratiet blir styrt og utøvet av rasjonell saklighet, og de ansatte er “yrkesmennesker” eller representerer et “fagmannsvesen”. Deres beslutninger baseres på regler, formål, middel og en “saklig”, upersonlig avgjørelse (Weber, 2000:97-135).

Embetet er et livskall, og det skal ikke tjene egen vinning eller et personlig formål. Skriftlige saksdokumenter og arkiver er sentrale som arbeidsverktøy. Dette, mente Weber, gjør at byråkratiet er preget av forutsigbarhet, effektivitet, kontroll og kalkulerbarhet. At reglene er kalkulerbare fører til at klienten i stor grad kan stille forventninger om en rettferdig, effektiv og nøytral oppgaveutføring fra saksbehandleren (Weber, 2000). Disse forventningene er sentrale i samspillet mellom klient og saksbehandler.

6.1.1 Rasjonalitetens jernbur

Nøytral og upersonlig behandling av saker er normen ifølge Weber. Saksbehandlingen skal foretas uten å bruke personlig skjønn. Alle følelser som kan påvirke saksbehandleren skal være uten betydning, og man kan derfor hevde at byråkratiet er med på å “dehumanisere” byråkraten.

Byråkraten utøver en formålsrasjonell handling basert på lover, generelle regler og forskrifter som er uttømmende og fastsatt av andre. På denne måten blir

formålsrasjonaliteten også institusjonalisert og dominerende. Weber mener at dette fører til at embetsmannen blir tvunget til å handle som en rasjonell maskin og mister friheten ved at han blir tvunget til å være lydige. Individet må være lydige, kjenne sin plass og taper derfor sin frihet og autonomi. Han lanserer begrepet om at embetsmannen befinner seg i og er fanget i et “rasjonalitetens jernbur”.

Weber mener at den instrumentelle rasjonaliteten kan representere en trussel mot det moderne samfunn fordi byråkraten ikke er i stand til å ta innover seg etiske handlinger. Weber påpekte at byråkratiseringen av det moderne samfunn kunne medføre at samfunnet ble mer mekanisk. Dominansen av instrumentell rasjonalitet kan hindre menneskers muligheter for individuell handlingsfrihet (Weber, 2000).

6.1.2 Dagens byråkrati

Webers idealtypiske beskrivelse må forstås i lys av sin samtid, og dagens byråkrati fremstår annerledes enn Webers beskrivelser. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til under drøftingen av Lipsky og i min analyse. Webers byråkrati er likevel sentralt i forhold til å forstå de normgivende idealer som påvirker den byråkratiske konteksten og dens normer. Profesjonalitet og rasjonalitet kan muligens være to slike idealer som påvirker samhandling mellom EMA og de etatene som er involvert i asyllopet og en eventuell menneskehandelsak. Samtidig må de ulike etatene som UDI, PU, barnevern, politi og utekontakt også forstås i en samtid som er preget av globalisering og store endringer. Migrasjonsstrømmer, sikkerhetssituasjon, økonomisk ulikhet og politisk regulering av flyktningefeltet er i stadig endring både når det gjelder lovverk og praksis. Norge blir i stor grad påvirket av resten av Europa og verdensbildet. Etatene befinner seg innenfor et byråkratisk rammeverk og må forholde seg til internasjonale regler, rutiner og organisatoriske rammer. Endringer i verdensbildet fører imidlertid til at det er behov for stor fleksibilitet og skjønn fra byråkratiet. Samtidig er det fortsatt en norm om rasjonelle og nøytrale idealer i byråkratiet. Det kan derfor hevdes at de byråkratiske normene stadig blir utfordret.

Ifølge Eggebø (2012) er spesielt utlendingsforvaltningen utsatt for stadig politisk debatt som bringer opp etisk sensitive problemstillinger. Byråkratiet innenfor utlendingsforvaltningen må derfor forstås i lys av sin kontekst. Innvandringskontroll i

form av diskusjoner om asyl, immigrasjon og irregulær immigrasjon er noen eksempler (Eggebø, 2012).

I boken *Krimigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede* (Aas, Johansen, Uglevik, 2013) diskuterer forfatterne hvordan utlendingskontrollen og kriminalitetskontrollen i stor grad påvirker hverandre. De to tidligere atskilte statlige kontrollsfærene utlendingsfeltet og justis, siver nå over i hverandre og legger premisser for hverandre. Dette påvirker også byråkratene som jobber i feltet. Stadig flere problemstillinger glir over i hverandre og påvirker saksbehandlingen. I den offentlige diskursen om innvandring og asyl konstrueres kriminalitet, straff, migrasjon og statsborgerskap til å høre sammen. Konstruksjonen skaper en tilsynelatende “naturlig” sammenheng mellom kriminalitet og innvandringskontroll. Diskursen påvirker igjen byråkratiets handlingsrom. Byråkratene innenfor justisfeltet forventes å håndtere en rekke nye oppgaver og teknikker for å administrere og kontrollere mennesker på statens territorium (Aas m.fl., 2013). Dette reiser flere spørsmål om det moderne byråkratiets utfordringer, spesielt i forhold til moralske spørsmål som byråkraten møter. Sistnevnte tas opp av sosiologen Zygmunt Bauman.

6.2 Zygmunt Bauman - spørsmål om moral i byråkratiet

Sosiologen Zygmunt Bauman kritiserer det moderne byråkratiet for å se bort ifra moralske forhold. Bauman argumenterer for at moralitet ikke er et rasjonelt fenomen. Det er derfor problematisk at moralske hensyn hos byråkraten blir byttet ut mot byråkratiske regler og formell rettferdighet. Han mener videre at etikken er basert på moralske impulser og ikke på kodifiserte regler. Byråkratiet legger derfor til rette for at saksbehandlerne kan handle i strid med sin egen moral (Bauman, 2005).

I denne sammenheng er det et interessant spørsmål om saksbehandlerne i Utlendingsforvaltningen er utsatt for motstridene krav i henhold til ulike moralske standpunkter. Avgjørelse om barnets beste i henhold til Barnekonvensjonen og ivaretagelse av sårbare individer er ett hensyn byråkratene står overfor, mens de på den andre siden også skal vokte grensen. Dette vil drøftes nærmere i analysekapittelet.

Byråkratiets fokus på en detaljert funksjonell arbeidsdeling som skaper avstand mellom ulike nivåer i arbeidsprosessen, og en utskiftning av moralsk ansvar med

teknisk ansvar, er sentralt i Baumans teorier. Arbeidsdeling skaper avstand mellom arbeiderne som bidrar til sluttresultatet. De forberedende oppgavene knyttet til informasjonsinnhenting og saksopplysning blir utført av personer som ikke har hatt personlig erfaringer med, og av og til heller ikke hatt kjennskap til, den oppgaven i form av type vedtak som det er spørsmål om. Til forskjell fra en førmoderne arbeidsdeling, er den moderne arbeidsdelingen i byråkratiet preget av at personene på de ulike trinnene i hierarkiet har ulik ekspertise og fagutdanning som arbeidet krever (Bauman, 2005).

6.2.1 Funksjonell arbeidsdeling

En funksjonell arbeidsdeling har ofte flere mål. Funksjonen er i seg selv uten mening og den meningen funksjonen får, er ikke uttømt ved det utøveren gjør. Det er ingen rasjonell grunn til at byråkratene skulle føle at de selv var ansvarlige ifølge Bauman (2005: 143-147). Bauman viser til Kren og Rappoport som spør:

“Ville arbeiderne i de fabrikkene som produserte napalm tatt på seg ansvaret for de spebarna som ble brent i hjel?...Ville arbeiderne noen gang tenke over at andre med en viss rimelighet kunne synes at de var ansvarlige?” (Bauman, 2005: 145)

Sitatet viser til at produksjonen av napalm ble delt opp i små, funksjonelle oppgaver. Det ble derfor vanskelig for den enkelte arbeider å oppnå en bevissthet om resultat og konsekvenser av produksjonen. Det ble dermed irrasjonelt å føle et ansvar for resultatet. I tillegg til at det ikke er den enkelte arbeider, men de kjemiske fabrikkene som produserer napalm og derfor har ansvaret (Bauman, 2005:145-146). Pulverisert ansvar kan føre til at resultatet av handlingskjeden blir lett å gjennomføre fordi ingen kan stilles moralsk ansvarlig.

En funksjonell arbeidsdeling er også en forutsetning for at det moralske ansvaret flyttes til et teknisk ansvar. Når det lineære kommandohierarkiet svekkes og blir erstattet med teknisk ansvar, blir det lettere å fjerne seg fra handlingens ytre forbindelseslinjer. Det blir derfor også lettere å fjerne seg fra moralen ved dette. Byråkratens egne handlinger blir et mål i seg selv og kan bare bedømmes ut i fra iboende kriterier ifølge Bauman. Det som spiller en rolle er om handlingen er blitt utført ut fra beste tilgjengelige teknologiske kunnskap, og om resultatet har vært kostnadseffektivt. Bauman viser til Thorstein Veblen som mener at yrkesstoltheten er basert på å gjøre den jobben en har for hånden på en skikkelig måte. Aktørens feighet,

den overordnede strenghet, hans motiver for forfremmelse, personlige karaktertrekk, omstendigheter eller motiver kan derfor styre oppgaveløsningen ifølge Veblen. Når byråkratene er kommet på avstand fra det endelige resultatet av operasjonen de har utført, kan deres moralske overveielser fokusere kun på at de er en god, effektiv, flittig ekspert og arbeider (Bauman, 2005: 143-147).

I forhold til funksjonell arbeidsdeling har de ulike etatene som er involvert i asyløpet ansvaret for hvert sitt fokusområde. De ulike møtene mellom saksbehandlerne og EMA med sine representanter har forskjellig formål som beskrevet i asyløpet. Fordi identifisering av mulige ofre for menneskehandel er noe som alle har et ansvar for, men som ingen har et *hovedansvar* for, kan arbeidet bli nedprioritert både fra ledelsens side og av de aktuelle saksbehandlerne. Dette er en hypotese jeg vil gå nærmere inn på i analysedelen. De ulike aktørene som møter EMA i de formelle møtepunktene i asyløpet, er ikke nødvendigvis de som fatter vedtak i de aktuelle sakene. Det samme gjelder hos barnevernet og politiet. De som mottar en bekymringsmelding eller en anmeldelse, er ikke nødvendigvis de som bestemmer videre saksgang og tar beslutninger i saken. Det kan derfor hevdes at det eksisterer en viss grad av funksjonell arbeidsdeling i dagens byråkrati i tråd med Baumans beskrivelser.

6.2.2 Umenneskeliggjøring som en konsekvens av språkbruk

Den funksjonelle arbeidsdelingen bidrar videre til å skape en umenneskeliggjøring av den byråkratiske handlingens mål. Umenneskeliggjøringen kan sammenliknes med Webers "rasjonalitetens jernbur." Umenneskeliggjøringen baserer seg på at målene til byråkratiet blir rettet mot kvantitative størrelser. Dette kan bare skje ved at byråkratene distanserer seg. Bauman mener at den negative effekten av umenneskeliggjøringen nesten er blitt alminnelig, slik at man ikke legger merke til det i dagliglivet. Han påpeker at språket som brukes om ting eller handlinger som skjer med mennesker, bærer preg av tekniske uttrykk:

"Soldater får ordre om å skyte *mål* som *faller* når de blir *truffet*. Ansatte i store selskaper oppmuntres til å knuse *all konkurranse*. Ansatte på sosialkontorene utdeler midler etter *behovsprøving* det ene øyeblikket, *personlig kreditt* i det neste. Objektene for det arbeidet de utfører er *mottakere av tilleggsytelser* (Bauman, 2005: 149).

I *Moderniteten og holocaust* (2005) argumenterer Bauman for at Holocaust var et resultat av en byråkratisk organisering som utviklet seg i moderne samfunn. Byråkratiet inneholder alle elementene som viste seg å være nødvendig for å utføre folkemordlignende oppgaver. Eksempler er funksjonell arbeidsdeling og upersonlig håndtering av oppgavene. Bauman påpeker at den byråkratiske formen i seg selv tjener til å gjennomføre folkemord uten endringer i struktur, mekanismer eller atferdsnormer. Når man først har umenneskeliggjort de menneskelige objektene for byråkratiets oppgaveløsning, kan man også avskrive deres moralske krav og dermed betrakte dem med likegyldighet i forhold til etiske krav. Mennesker redusert til umenneskeliggjorde objekter kan umulig ha en sak å kjempe for, det er ingens interesser som må tas hensyn til, og enda mindre en rettfærdig sak; de har derfor ikke krav på å bli behandlet som subjekter.

Bauman mener at moralitet ikke er et rasjonelt fenomen. Man kan derfor ikke finne moralitet som en del av organisasjoner og institusjoner (Bauman, 2005:148-150). Han argumenterer også for at til tross for at Holocaust var et svært ekstremt tilfelle av et fenomen som normalt viser seg i en mye mildere form, så kan Holocaust avsløre trekk ved den byråkratiske undertrykkelse som ellers kunne ha foregått upåaktet. I en generell form er trekkene allmenngyldige, men for å forstå makten i et moderne samfunn bør man ta dem med i betraktning.

Bauman mener at byråkratiet må være fullt ut spesialisert og ha et ubetinget monopol på den spesialiserte funksjonen de utfører. Uansett hva byråkratiet gjør med sin målgruppe må det ikke være rettet mot noen annen gruppe. Målgruppen må høre til innenfor dette ene spesialiserte byråkratiets kompetanseområde, slik at ingen andre blander seg inn i prosessen utenfra. Målgruppen blir overlatt til seg selv, med sitt eget byråkrati som eneste referanseramme for å fatte rasjonelle beslutninger. Byråkratiet fører på denne måten en målrettet politikk som de har kompetanse på og enerett til å gjennomføre. De kan fastlegge rammene for ofrenes atferd og er i stand til å ta i bruk ofrenes egne rasjonelle motiver blant de ressursene de kan regne med for å oppnå sitt mål (Bauman, 2005:172).

6.3 Michael Lipsky og bakkebyråkratene

Michael Lipsky (2010) benytter begrepet Street-Level Bureaucracy, bakkebyråkratiet, i sin studie basert på observasjoner i offentlig sektor og forvaltning. Lipskys beskrivelser står i kontrast til Weber og Baumans formålsrasjonelle byråkrater. Lipskys beskrivelser kan derfor utfylle beskrivelsen av det daglige arbeidet i byråkratiet. Bakkebyråkratene er personer som er ansatt i det offentlige forvaltningssystemet og i sitt arbeid har direkte kontakt med klienter. Informantene fra PU, barnevernet, politiet, utekontakten/uteseksjonen, mottaksansatte og en av informantene fra UDI kan i denne oppgaven forstås i lys av Lipskys beskrivelser av bakkebyråkratene.⁴⁸ Selv om de mottaksansatte først og fremst har et omsorgsansvar og slik sett ikke fatter formelle vedtak, så kan de likevel passe inn i Lipskys beskrivelse fordi de møter barna ansikt til ansikt og har beslutningsmyndighet i forhold til å iverksette eventuelle tiltak og ta vurderinger basert på skjønn.

Representantene er med EMA i møtet med bakkebyråkratene og kan dermed belyse hvordan disse møtene foregår. Bistandsadvokaten og påtaleadvokaten bistår også barna i møtene med bakkebyråkratene. Lipsky nevner politi, lærere og sosialarbeidere som eksempler. Byråkratene iverksetter organisasjonens praksis og har en viss grad av autonomi og definisjonsmakt som en følge av direkte møte med klientene. Bakkebyråkrat-informantene forvalter et offentlig regelverk som de selv ikke har vært med på å utvikle i sine møter ansikt- til- ansikt med EMA. Mine informanter forteller at de har en grad av skjønnsutøvelse i sitt daglige arbeid. Dette vil bli drøftet nærmere i analysekapittelet (Lipsky, 2010).

Ifølge Lipsky (2010) må tid og kostnadsbruk imidlertid veies opp mot hverandre i tillegg til et press om å utføre en viss arbeidsmengde. Det er vanskelig å kontrollere og regulere forholdet mellom saksbehandleren og klienten. Bakkebyråkratene kan på denne måten få mulighet til å utøve definisjonsmakt og autonomi over relasjonen. Bakkebyråkratene har tilgang til klientens historie og hvilke organisatoriske muligheter og tiltak som er tilgjengelige for klienten (Lipsky, 2010).

6.3.1 Klientstatus

Et kjennetegn ved bakkebyråkratiet er at de kategoriserer brukerne eller aktørene som klienter og gir dem en klientstatus. De ulike individene med forskjellig livserfaring og

⁴⁸ Unntaket er informantene fra KOM, POD, Redd Barna og tre av informantene fra UDI.

personlighet må læres opp til å bli klienter i byråkratiet (Lipsky, 2010). Denne opplæringen er sentral for at bakkebyråkratene skal håndtere og kontrollere klientene. Saksbehandlerne behandler klienten ut fra standardiserte definisjoner, og asylsøkeren oppfatter seg selv ut i fra disse definisjonene. Interne standarder, retningslinjer og etatens normer er førende i dette arbeidet. På bakgrunn av den kategorien som bakkebyråkraten tildeler klienten, blir offentlige goder og sanksjonering iverksatt (Lipsky, 2010:3).

Bakkebyråkratene utvikler rutiner som forbereder aktøren til en klientstatus. Klientene blir på denne måten tilpasset den enkelte forvaltningens ressurser, regler og rutiner. EMA er for alle etatene i denne oppgaven en av mange klientgrupper som de forholder seg til (Lipsky 2010).

6.3.2 Asymmetri – kontrollør og hjelper

Ifølge Lipsky (2010:111-116) påvirker predisposisjoner hos bakkebyråkraten også hvilken kategori klientene blir puttet i. Bakkebyråkratene må lære klientene hva som ligger i deres ulike roller slik at de kan samarbeide. Klienten blir også fortalt hva som skjer hvis de bryter forventningene som stilles til dem. Bakkebyråkratene skal på den ene side opplyse om at alle har like rettigheter og krav på velferdsgoder, samtidig som de skal sanksjonere de som bryter norske lover og regler, oppgir falsk identitet eller oppgir falske opplysninger.

Bakkebyråkraten har på denne måten kontroll over klientens krav på fordeler og sanksjoner og eventuell belønning og straff. Saksbehandlerne vurderer om EMA har rett på opphold, midlertidig opphold, refleksjonsperiode eller avslag, om de skal bo på mottak eller barnevernsinstitusjon, og om de har rett på særskilt bistand som et mulig offer. Det kan dermed tyde på at det er et asymmetrisk maktforhold mellom klient og bakkebyråkrat. Ifølge Lipsky er denne maktrelasjonen sentral og den innebærer en psykologisk dimensjon. Det foregår en sosialisering hvor klientene skal forstå og lære å forholde seg til ulike roller og forventninger. Bakkebyråkraten kan også prøve å få sympati eller forståelse fra sin klient ved å påpeke dette:

“Im just doing my job ”og “Or I’m following orders” (Lipsky 2010: 64).

Det kan derfor hevdes at saksbehandlerne i EMA-saker opplever en rollekonflikt og et dilemma i forhold til at de både skal være en hjelper og en kontrollør i det samme systemet. Denne dobbeltheten i forhold til å ivareta velferdsstaten og utøve kontrollfunksjoner og samtidig skulle bistå svært sårbare enkeltindivider er gjeldende for mange bakkebyråkrater. Flere av mine informanter påpekte nettopp det at de skal identifisere de som er *ekstra* sårbare blant alle de andre sårbare. Bakkebyråkratene skal på den ene siden sørge for å oppdage og sette i verk tiltak i forhold til et hjelpeapparat. Men de skal også sørge for at det kun er de som har et *behov for beskyttelse* som får denne tilgangen.

Gjennom asylprosessen skal EMA ved alle møter med de offentlige etatene bli fortalt om de ulike etatenes rolle og formål med samtalen. EMAene blir gjort til *klienter* allerede ved tildelingen av DUF-nummeret slik at de blir en sak for de ulike etatene. Hva som er formålet med registreringen hos PU og premissene ved asylintervjuet blir klargjort. Representanten og tolkens rolle blir også klargjort. Dette vil drøftes nærmere i analysedelen.

6.3.3 Kategorisering av klienter

Ifølge Lipsky oppstår det en menneskelig relasjon mellom bakkebyråkraten og klienten med sine individuelle historier. Saksbehandlerens relasjon blir formet av de personlige møtene, noe som står i motsetning til Webers nøytrale, upartiske og distanserte byråkrat og Baumans syn på byråkraten som formet av en formålsrasjonell styring fra ledelsens side. Det er gjennom samhandling mellom klient og bakkebyråkrat at offentlig politikk i praksis blir utøvet ifølge Lipsky.

Kategoriseringen er et ledd i forvaltningsarbeidet og kan sammenlignes med en diagnostisering som fører fram mot en "behandling". De sosiale kategoriene som produseres av forvaltningen har også betydning for hvordan aktørene opplever seg selv og sine muligheter. Ulike kvalifikasjoner og diskvalifikasjoner ved klienten er sentralt i prosessen med klientgjøring. Lipsky henviser til en medisinsk analogi hvor han bruker "dødelig sårede," "alvorlig skadde" og "lettere skadde" som kategorier slik medisinsk personell brukte under krigen. Kategoriene var et virkemiddel for å prioritere behandling av de skadde i ulik rekkefølge etter hvor prekært behovet til klienten var. Man kan så sørge for en optimal ressursbruk i den videre behandlingen.

Lipsky påpeker at hvis en person blir plassert i feil kategori, kan det få fatale følger for individet (Lipsky, 2010: 106).

Eksempler på kategorisering av EMA som kan få betydning for den videre saksgangen er aldersgruppe; over eller under 15 i forhold til om de skal bo på mottak eller på en barnevernsinstitusjon, over eller under den kriminelle lavalderen, identitet; illegal eller med dokumentasjon, deres *asylgrunnlag*; humanitær- eller flyktningsstatus, eventuelt ”grunnløs” asylsøker og lignende. Om de også blir identifisert som et mulig offer for menneskehandel eller ikke kommer i tillegg, og når i prosessen dette eventuelt skjer har ulike konsekvenser.

6.3.4 Predisposisjoner og stereotype oppfatninger

Bakkebyråkratenes moral som blir formet gjennom hans/hennes møte med omgivelsene, kan bidra til å skape en ulikhet i saksbehandlingen. Det er ikke uvanlig at man ubevisst søker etter informasjon for å få bekreftet sin egen forutinntatthet om verden (Lipsky, 2010). Man sorterer ubevisst ut informasjon som ikke støtter sin egen verdensanskuelse ifølge Lipsky. Stereotypiske holdninger basert på oppfatninger om stigma, rase og kjønnsdiskriminering som eksisterer ellers i samfunnet, og som bygger på strukturelle ulikheter, kan bidra til at disse holdningene etter hvert også blir institusjonalisert i byråkratiet: “I know its true because I once had a client who...”

(Lipsky, 2010:115) Nye rutiner blir så etablert basert på disse oppfatningene:

“Whatever prejudices street-level bureaucrats as individuals do or do not have, the structure of their work appears to call for differentiation of the client population, and thus there is structural receptivity to prejudicial attitudes. The need for simplification exists, so to speak, prior to the stereotype. The stereotype is nurtured in a context where it functions to divide up the client population” (Lipsky, 2010:115).

Dette betyr imidlertid ikke at alle bakkebyråkrater er forutinntatte eller at man ikke kan redusere virkningen av slike holdninger ved for eksempel bevisstgjøring. Problemet er likevel at når slike holdninger blir institusjonalisert, og med lite offisiell erkjennelse av at dette kan være tilfelle, så går det ut over klienter og resten av samfunnsborgerne. Klientene kan se urettferdighet, mens bakkebyråkraterne ser rasjonelle responser på byråkratiske utfordringer slik at det blir en konflikt mellom de to. Klientene kan også forvente å bli møtt med slike forutinntatte holdninger og dette påvirker igjen samhandlingen (Lipsky, 2010:115). EMA kan føle at de blir møtt med

mistro uansett slik at de ikke ønsker å forklare seg eller ikke har tillitt til saksbehandlerne.

Det virker som en slags selvoppfyllende profeti at bakkebyråkraten baserer sine avgjørelser på subjektive vurderinger og tidligere erfaringer. Lipsky påpeker at det er vanlig at politi, velferdsarbeidere og andre bakkebyråkrater betrakter arbeidet sitt som spesialisert og isolert fra vanlige borgere som ikke forstår vanskelighetene og utfordringene de står overfor hver dag. Dette er nok også tilfelle for utlendingsforvaltningen som stadig blir utsatt for kritikk i mediene. Lipsky viser også til sosiologen Howard Becker som påpeker at lærere kan forskjellsbehandle barn basert på personlige holdninger om barnet, og verdiene til barnets familie i henhold til helse og hygiene, kjønn og aggresjon, ambisjoner og arbeid. Disse forholdene er spesielt aktuelle hvis klasse-diskrepansen mellom lærer og elever er signifikant. Dette er ikke unikt for lærere som yrkesgruppe, men er like relevant for andre bakkebyråkrater (Lipsky, 2010:155).

Stereotype holdninger og syn på hva som er et offer blir formet av den offentlige debatten om hva menneskehandel er. Det typiske offeret i samfunnsdebatten er for eksempel en prostituert kvinne, og dette har betydning for hvordan bakkebyråkraterne utøver sitt arbeid. Samarbeid med kollegaer og instruksjoner fra ledelsen har også mye å si. Kategorisering av EMA som mulige ofre er basert på en kompleks saksbehandling som følger av etatens retningslinjer, regelverk, generelle indikatorlister og stereotype oppfatninger/predisposisjoner formet av bakkebyråkraten. Dette vil bli drøftet nærmere i analysekapitlet. I tillegg vil naturligvis bakkebyråkratens personlighet og følelser påvirke samhandlingen med klienten. Følelser påvirker på denne måten også bakkebyråkratens saksbehandling.

6.3.5 Følelser som beslutningsgrunnlag

Helga Eggebø (2012) viser til filosofen Kants teorier om etikk. Ifølge Kant er følelser sett som irrelevante, og de står i motsetning til å utøve rettferdighet. Ambivalensen i Webers tanker om rasjonalitetens rolle i byråkratiet må dermed forstås i lys av en mer generell debatt innen moralfilosofi om fundamentet for etikk er følelser eller rasjonalitet. Tankene om konsekvensene av byråkratisering og rasjonalisering i forhold til etikk og humanistiske ideer er også synlige hos Bauman.

Kulturteoretikeren Sara Ahmed utfordrer imidlertid denne tanken. Ahmed (i Eggebø, 2012) mener det er farlig å ta avgjørelser om hva som er rett og galt basert på eksistensen av følelser. Ahmed undersøker følelsers rolle i reproduksjonen og transformasjoner av sosiale relasjoner og hierarkier. Ahmed hevder at følelser og emosjoner har en betydningsfull og kompleks rolle. Følelser kan ikke bli tolket som en bedre form for beslutningsgrunnlag. Hun mener at rettferdighet ikke handler om å ha de riktige følelsene. Ahmed spør: Hvilken funksjon har følelser? Hun mener dette spørsmålet er mer sentralt enn å hevde at de enten er irrelevante eller selve fundamentet i etikken. Hun stiller også spørsmål ved hva det gjør med en person å føle sorg eller bekymring for andre. Hvordan påvirker følelsene subjektet, i denne betydningen byråkraten, til å oppnå en relasjon med den andre? (Eggebø, 2012).

Ahmed hevder at følelser ikke bør eller kan erstatte rasjonalitet som en bedre form for beslutningsgrunnlag. Følelser gir ikke en uproblematisk eller automatisk tilgang til en "sannhet" eller rettferdighet. Ahmed undersøker ikke byråkratier eller utlendingsforvaltningen, men som Eggebø (2012) argumenterer kan Ahmeds analyse av følelser og rettferdighet som beslutningsgrunnlag også benyttes i andre kontekster. Eggebø viser til en sak i sin studie hvor UDI-ansatte utveksler meninger om hvordan reguleringer om familiegjenforening skal håndheves. Noen av de ansatte mente at det å separere en familie ville være galt fordi barnets beste er å ivareta familien som enhet med de sterke bånd det innebærer. Andre mente at det ville være til barnets beste å ikke ha kontakt med faren som de anså for å være en dårlig skikket og uansvarlig omsorgsperson. Disse ansatte argumenterte konsekvent for å avslå søknaden om familiegjenforening basert på synet på faren. Ulike følelser som for eksempel skyld, sympati og urettferdig behandling var relevante i beslutningsprosessen. Flere ansatte signaliserte blant annet at de syntes synd på kona og det uskyldige barnet, mens få følte sympati og medfølelse med mannen som søkte om familiegjenforening. Eggebø (2012) påpeker at følelser på denne måten også fungerer som vurderinger i beslutningsprosessen.

Det er en vanlig oppfatning at byråkratier er upersonlige og at byråkratiske systemer er umoralske i den forstand at etiske prinsipper er basert på premisset om et upersonlig ansvar fra saksbehandlerne, i henhold til Weber og Baumans, ifølge Eggebø (2012). De etiske posisjonene blir påvirket av byråkratiets egen etikk. Man

løser dermed ikke dilemmaene til saksbehandleren ved å åpne opp for at de kan ta med betraktninger basert på følelser. Byråkratenes tolkning av den nevnte saken la mer vekt på barnet enn farens verdi. Dette kan også illustrere at følelsene er bundet opp i reproduksjoner av sosiale relasjoner og hierarkier. Barnet med norsk oppholdstillatelse blir målt opp mot den uansvarlige immigrantfaren. Dette viser Ahmeds argumenter om at følelser ikke gir tilgang til en bedre eller mer privilegert sannhet eller moralitet. Rettferdighet handler derfor ikke om å ha den riktige følelsen (Eggebo, 2012). Hvordan følelser også påvirker byråkratenes møter med EMA vil bli drøftet nærmere i analysekapittelet.

6.3.6 Klientstempling

En annen måte å sortere klientene på er at bakkebyråkratene overtar vurderingene og beslutningene fra andre og bruker det som sine egne. Lipsky (2010: 129-134) kaller dette fenomenet for 'rubber stamping,' noe jeg velger å oversette til klientstempling. Andre bakkebyråkraters vurderinger internt og eksternt determinerer på denne måten graden av innsats i den aktuelle saken. Dommere aksepterer for eksempel ofte beslutningene til politi-inspektører eller 'probation officers' i lave rettsinstanser. Anbefalinger fra sosialarbeidere angående plassering av barn i barnefordelingsaker og lignende gjør seg ofte gjeldene ifølge Lipsky. I saker som gjelder for eksempel plasseringer på psykiatriske klinikker eller andre institusjoner blir ofte avgjørelser tatt basert på rapporter fra leger uten en formell rettslig høring. Lipsky påpeker at det ikke bare er dommere som baserer sine avgjørelser på andres, også lærere bruker for eksempel vurderingene fra tidligere lærere i deres rapporteringer så tidlig som fra andre klasse, viser blant annet en studie (Lipsky, 2010:129-134). Bakkebyråkrater må ta beslutninger om menneskers livssituasjoner ofte basert på lite tilgjengelig informasjon. Det er derfor naturlig at de ser hvordan andre etater vurderer den samme klienten. Det er rasjonelt å basere sine avgjørelser på hva man får vite fra andre, slik man også gjør i dagliglivet når man spør venner og bekjente om tips, råd og synspunkter. Men det som kan være en rasjonell privat beslutning, kan på den andre siden være en beslutning som er med på å underminere legitimiteten og autoriteten til offentlige myndigheter. Lipsky (2010:131) mener det kan være problematisk å behandle klienter basert på en tidligere identifisering gjort av aktører i andre etater, fordi man da ikke ser konteksten vurderingene er besluttet i:

“Still another difficulty with processing clients through prior identification by others is that the professionals whose decisions are effectively substituted for the decisions of those formally charged with authority in these cases are themselves subject to the decision pressures of street-level bureaucrats” (Lipsky, 2010:131).

Betydning av klientgjøringen av EMA som enten et offer eller ikke hos en eller flere etater, vil bli nærmere drøftet i analysekapittelet.

6.3.7 Målkonflikt

Lipsky (2010:40-48) mener at det er en spenning mellom organisatoriske mål og bakkebyråkratenes mål. Bakkebyråkratene kan oppleve et press mellom sine egne verdier, normer og moral som er blitt formet av egne erfaringer, og ledelsens fokus på en effektiv saksbehandling. Fokus på å følge gitte instruksjoner og samhandling med kollegaer og andre etater er andre forhold av betydning. Den enkelte klients individuelle behov kan dermed stå i motsetning til høy produksjon og effektivitet ifølge Lipsky. Denne samhandlingen kan påvirke bakkebyråkratene slik at de får en slags motstandsevne mot organisasjonens mål. Konflikt og uenighet om mål kan gjøre seg gjeldende i bakkebyråkratenes daglige arbeid. I tillegg er bakkebyråkraten utsatt for opinionens forventninger til en offentlig ansatt.

Lipsky mener at det er helt sentralt å forstå den brede konteksten som byråkratiet inngår og virker i. Utlendingsforvaltningen, som ligger under Justisdepartementet, er gjenstand for mye debatt og kritikk i media. Fokuset svinger fra at de på den ene siden er for restriktive, hjerteløse og nærmest rasistiske i forhold til konsekvenser for de enkelte asylsøkerne, til at de er altfor myke og liberale i sin håndtering av innvandringsreguleringen (Fuglerud, 2003).

Øivind Fuglerud (2003) beskriver i sin artikkel *Kontroll og korrupsjon: Et bidrag til historien om den norske innvandringskontrollen* at byråkratiet som den paradigmatisk formen for organisering i det moderne samfunn blir påvirket av de til enhver tid eksisterende sosiale konstruksjoner. UDI har som sitt viktigste virkemiddel Flyktningekonvensjonen av 1951 som er formulert med utgangspunkt i individer. Konvensjonen forutsetter et element av personlig forfølgelse fra myndighetene i personens opprinnelsesland, ifølge Fuglerud. Denne kategoriseringen av hvilke flyktninger som tilfredsstiller denne definisjonen og hvem som er “ukvalifiserte,” gir legitimitet til utlendingsforvaltningens handlingsrom.

Fuglerud (2003) viser til Mary Douglas som påpeker at de fleste asylsøkere ikke lenger tilfredsstiller disse klassifikasjonskategoriene for legitim flyktningsstatus. I stedet fremstår de som bærere av en ambivalens som ifølge Fuglerud kan føre til at saksbehandlerne i UDI assosierer “asylsøker” med et illegitimt beskyttelsesbehov. Til tross for at behovet for beskyttelse kan foreligge, så er årsaken til dette beskyttelsesbehovet feil. I 1985 konkluderte UNHCR i sin *Note on International Protection* med at de fleste av dagens asylsøkere flykter fra andres voldsutøvelse. De flykter altså ikke fra en personlig forfølgelse eller fra konflikter som de har vært personlig involvert i. I tillegg innebærer dagens visumregler at det å søke asyl som regel alltid innebærer en krysning av statsgrenser uten at man har godkjente papirer. Dette gir asylsøknadene en slags irregulær status. Det innebærer ofte også bruk av smuglere eller kontakt med uoversiktlige nettverk knyttet til ulike motivasjoner og profittopptjening ifølge Fuglerud som beskriver det slik:

“Flyktningskonvensjonen og den irregulære ankomsten kolliderer i hverandre. Fordi Flyktningsdefinisjonen ikke oppfylles, anses reisemåten som ulovlig, fordi de ankommer uanmeldt, forstås deres krav på beskyttelse som ubegrunnet.” (Fuglerud, 2003:141)

Saksbehandlerne i UDI skal ivareta statens suverenitet i sine daglige avslag på søknader. Asylsøkere forstås gjerne i form av begreper som “strøm” eller “invasjon” hvor det sentrale er å forhindre en situasjon hvor man “holder grensene åpne” ifølge Fuglerud (2003). Vedtakene inneholder ofte standardpresiseringer som at “dette vedtaket gir ikke presedens”. Staten forstås som i konstant fare hvor det er avgjørende at man har en mulighet til å reposisjonere seg for å kunne hindre “strømningene” og unngå at suvereniteten går tapt. Fuglerud påpeker at slike forhold er med på å skape ulike livsverdener eller kulturer innenfor systemet. Disse livsverdenene er med på å påvirke byråkratens makt og innflytelse og gjør grensene mellom den enkeltes oppgave og UDIs samfunnsrolle utydelig. Saksbehandlerne kan se sin rolle som en funksjon mer enn en vanlig arbeidsoppgave (Fuglerud, 2003).

Lipskys beskrivelse av bakkebyråkratenes arbeidshverdag og opplevelsen av motstridene mål er sentralt for å beskrive mine informanternes opplevelser. Møte med klientene, kategorisering av dem og bruk av skjønn veid opp mot organisasjonens mål

og rolle i samfunnet har betydning for oppgaveløsningen. Rollen som både kontrollør og hjelper er også sentral. Flere av informantene i min oppgave påpekte at de må vurdere troverdigheten til EMA og sannsynliggjøre forhold ved saken. I tillegg må for eksempel barnets beste vurderes av alle etatene. UDI må også vurdere barnets beste opp mot innvandringsregulerende hensyn. Andre målkonflikter vil bli belyst nærmere i analysekapittelet.

6.4 Byråkratiets rolle i demokratiet

Begrepet “accountability” som på norsk best kan oversettes med ansvarlighet eller etterrettelighet, er sentralt for å beskrive linken mellom byråkrati og demokrati. Demokrati avhenger av at det er et ansvar og tillitsforhold mellom myndigheter, byråkrater og innbyggere. Byråkratene må utføre politisk bestemte tiltak og følge retningslinjer bestemt av politiske myndigheter gjennom en åpen og redelig prosess. Myndighetene har igjen forpliktelser over for befolkningen som har valgt den. Bakkebyråkratene må utøve ansvarlighet både overfor sine overordnede og sine klienter. Essensen i bakkebyråkratiet er at det krever at mennesker tar beslutninger om andre mennesker. For å øke effektiviteten og dermed sikre klientenes rettigheter i møtet med det offentlige byråkratiet er det iverksatt ulike reformer de senere årene. Lipsky påpeker at forsøk på å forbedre byråkratisk ansvarlighet imidlertid kan være med på å underminere kvaliteten på tjenestene (Lipsky, 2010:160-168).

6.4.1 Reformen for å sikre individets rettigheter

På begynnelsen av 1980-tallet fikk prinsippene og metodene, som senere er blitt kalt New Public Management (NPM), stadig større gjennomslag også i offentlig sektor i Norge (Christensen, 2006). Dette skjedde samtidig med at en nyliberal ideologi spredte seg i flere land i Europa, anført av Storbritannias statsminister Margareth Thatcher. Både konservative og sosialdemokratiske regjeringer i Norge videreførte reformen. NPM var en reaksjon på oppfatninger om at den offentlige sektoren slet med effektivitets- og legitimitetsproblemer. NPM inneholdt elementer fra det private næringslivet med fokus på økt effektivitet, økt vektlegging av resultat, marked og konkurranse og en sterkere brukerorientering. Det skulle være et klarere skille mellom de ulike rollene. Flere etater, tilsyn og selskaper ble fristilt (Christensen, 2006). NPM har på den ene siden blitt trukket fram som en “bred demokratiseringsprosess” ved at hver og en av oss stadig får nye rettigheter i møte med det offentlige. Men for at rettighetene skal ivaretas, kreves det kontrollsystemer som ivaretar rettighetene. Økt

grad av målfokus og etterprøvbare ordninger skal sørge for at noen kan holdes ansvarlige. NPM har blitt kritisert i for å ikke ta innover seg at det er mange tjenester i offentlig sektor som ikke kan måles. Kritikken som er fremkommet i den offentlige debatten om reformen, har fokusert på at NPM har ført til irrasjonell målstyring, dokumentasjonshysteri, malplassert språkbruk og mistenkelig-gjøring av fagfolk. Å måle kvalitet når det gjelder helse, utdanning, sosialtjenester eller håndtering av innvandringsregulering er vanskelig. Å bruke markedstenkning med fokus på effektivitet og resultatindikatorer kan være problematisk fordi det som er rasjonelt i et vanlig marked ikke nødvendigvis er rasjonelt i styring av offentlige etater (Morgenbladet, 2012).

Fokus på å øke antall saker og få til en mer effektiv saksbehandling har gjort seg gjeldende i offentlig sektor, men det kan kollidere med kvaliteten. Lipsky påpeker for eksempel at : “thus there may be no relationship, or an inverse relationship, between quantitative indicators and service and service quality” (Lipsky, 2010:167) Han nevner eksempler som antall arrestasjoner eller antall behandlede pasienter på akuttmottaket. Antallet sier ingenting om hva slags standarder arrestasjonene ble foretatt etter eller at pasientbehandlingen var ansvarlig (Lipsky, 2010:160-168).

“Street-level bureaucrats have discretion because the nature of service provision calls for human judgment that cannot be programmed and for which machines cannot substitute. Street-level bureaucrats have responsibility for making unique and fully appropriate responses to individual clients and their situations.” (Lipsky, 2010:161)

Bakkebyråkraten har ansvaret for å “at least be open to the possibility” for at hver klient presenterer spesielle forhold som kan implisere at byråkraten må tenke nye løsninger og muligheter for klienten ved å være fleksibel og nytenkende. Samtidig kan de ikke på grunn av tid og ressurs hensyn faktisk behandle hver sak som et unikt tilfelle (Lipsky, 2010:160-168).

Økt vekt på desentralisering og delegering til lavere styringsnivåer som en følge av NPM, fører også til at ressursdisponeringen og organisasjonsmodellene blir utøvet med større grad av frihet i etatene (Christensen, 2006). Den direkte politiske styringen blir på denne måten nedtonet, selv om det på utlendingsfeltet har utformet seg litt annerledes. Utlendingsnemnden ble opprettet i 2001 som et frittstående organ for

klagesaker. I etterkant brukte imidlertid daværende statsråd Erna Solberg mye oppmerksomhet på utlendingsfeltet. I 2004 tok hun initiativ til å endre loven slik at politisk ledelse skulle kunne gi nærmere instruksjoner om lovforståelse og skjønnsutøvelse på utlendingsfeltet. Dette kan tyde på at noen politikkområder er mer politisk sensitive og dermed må styres i større grad (Christensen, 2006).

Det er en vanlig diskusjon innenfor samfunnsfag om den politiske styringen skjer ovenfra og ned “topdown” eller nedenfra og opp “bottum up”. Topdown er knyttet til at en politisk institusjon på toppen av hierarkiet styrer, mens bottum up refererer til at styringen skjer nedenfra. Hupe og Hill (2007) mener at beslutninger ikke tas fra et sted, men at flere aktører er involvert i beslutningskjeden. Aktørene befinner seg ulike steder i hierarkiet, og de inngår i nettverk med hverandre. Bakkebyråkratene må sees som et nivå i denne kjeden, og de er ansvarlige for relasjoner i mange sammenhenger “bottum up as well as topdown, but also sideways” (Hupe og Hill, 2007:295). Bakkebyråkratene er ansvarlige overfor egen klienter, kollegaer og ledelse internt og aktører som de samarbeider med i andre etater. Samarbeidet med andre etater kan ha betydning i forhold til bruken av skjønn og kvaliteten på brukerens tjenester (Hupe og Hill, 2007).

Konfrontert med komplekse oppgaver og begrensede ressurser, blir organisasjonene og bakkebyråkratene utfordret til å utvikle arbeidsmetoder for å utnytte ressursene best mulig ifølge Lipsky (2010). Orienteringen mot effektivitet, produktivitet og måloppnåelse er sentral i flere organisasjonsreformer i offentlig etater, og de kan påvirke kvaliteten. Bakkebyråkraters arbeidsoppgaver er ofte uforutsigbare i forhold til antall saker som vil dukke opp og hvor omfattende arbeid de ulike sakene representerer. Politi, legevakt og andre velferdstjenestekontorer møter klienter som representerer ulike problemstillinger. Lipsky påpeker at en dag ikke er lik den neste, og uregelmessige hendelser kombinert med for eksempel syke kollegaer man må dekke over for, og nye reguleringer, krever at bakkebyråkratene har ekstra kapasitet til å respondere i sin arbeidshverdag. En uregelmessig arbeidshverdag som vanskelig lar seg planlegge kan føre til at bakkebyråkrater på den ene siden erkjenner at til tross for at de jobber effektivt, vil det kun føre til at de får tildelt stadig nye oppgaver (Lipsky 2010):

“Workers recognize that any sign that they are not working to full capacity will be greeted with additional assignments, as there are always additional assignments to be made. Thus there is no incentive to complete an inspection or an interview quickly, because the time liberated by efficiency will be reassigned to conduct another inspection or interview”(Lipsky, 2010:126).

Det kan derfor antas at det ikke blir rasjonelt å gjøre en ekstra innsats i en krevende sak fordi det kun vil føre til en større arbeidsbelastning for bakkebyråkraten.

6.4.2 Byråkrati og rettssikkerhet

Forholdet mellom forvaltningen, altså bakkebyråkratene, og borgeren, i denne sammenheng EMA, er sentralt i forhold til spørsmålet om rettssikkerhet. En vanlig borger antas å stå svakere stilt som en privat person overfor forvaltningen. Et barn uten foreldre kan dermed antas å stå enda svakere. Det er saksbehandleren som har kjennskap til privatpersonens rettigheter og vurderingen av hva som er et legitimt krav. Det er derfor viktig at borgerne vernes mot maktmisbruk fra forvaltningens side. Enkeltindivider skal ha et vern mot at det offentlige kan foreta ulovlige eller urimelige inngrep i personens liv. Når det gjelder barn, skal de sikres vern overfor private personer, som regel foreldrene eller andre omsorgspersoner, i tillegg til urettmessige inngrep fra det offentlige, som for eksempel unødvendig omsorgsovertakelse fra barnevernet. Ivaretagelse av sentrale menneskerettigheter og lovfestede velferdsstatlige goder må håndheves fra forvaltningen. Personen skal sikres at saksbehandlingsregler følges, at de har anledning til å klage hvis de mener at det har skjedd en feil, og at det finnes et overordnet system for tilsyn og kontroll. Rettssikkerheten innebærer på denne måten normer for forholdet mellom den offentlige forvaltning og private personer (Bertheussen, 2011).

Rettssikkerheten for EMA som et mulig offer for menneskehandel, er sentralt i møte med alle etatene. EMA har ikke nødvendigvis kunnskap om egne rettigheter og lovfestende goder selv. Representanten og advokaten bør derfor sikre at de får oppfylt de rettighetene de har krav på. Hver sak er imidlertid unik og en menneskehandelsak krever ekstra kunnskap både fra representanten og fra saksbehandlerne i de involverte etatene. Det blir derfor utfordrende å sikre EMAs rettssikkerhet. Dette vil bli drøftet i analysekapitlet.

7. Analyse

Analysen i denne oppgaven er todelt. Den første delen vil besvare spørsmålet: *Hvordan jobber de ulike etatene med å identifisere EMA som mulige ofre for menneskehandel?* Jeg vil diskutere dette ved å gå nærmere inn på forhold som er knyttet til saksbehandlerne rolle. Fokuset vil være på etatene som møter EMA i en asylprosess, og etater som kan bli varslet. Dette inkluderer PU, UDI, asylmottakene, barnevernet, politiet og utekontakten/uteseksjonen. Jeg vil drøfte hvordan utøvelse av skjønn kan påvirke prosessen med å identifisere EMA som et mulig offer for menneskehandel. Jeg vil vise at det er en asymmetrisk relasjon mellom saksbehandlerne og EMA, ved at saksbehandlerne definerer EMA som klienter i henhold til sin etats ansvarsområde. Klientgjørelsen og vurderingene fra saksbehandlerne kan være preget av stereotypiske holdninger og predisposisjoner. Slike holdninger kan også påvirke hvordan et offer for menneskehandel blir forstått og definert. Analysen i denne delen er hovedsakelig basert på Lipskys teorier om bakkebyråkratens utfordringer. Samtidig vil jeg vise at bakkebyråkraterne er utsatt for Weber og Baumans normative forventninger om en upersonlig saksbehandling som skal være lik for alle klienter.

I del to vil jeg svare på den andre problemstillingen: *Hvordan foregår samarbeidet mellom de ulike etatene?* I denne delen vil jeg vise at saksbehandlerne skjønnsutøvelse og samarbeid også er preget av byråkratiske rammer med tanke på forståelse av ansvar og mål. Politiske holdninger, skjønnsutøvelse og moral skal ifølge de byråkratiske idealene ikke få forrang over lover og retningslinjer. Tidspress og produksjonspress er også en del av arbeidshverdagen. Jeg vil også drøfte at organisasjonsreformer som New Public Management påvirker rammebetingelsene internt og eksternt samt kan føre til målkonflikter. Målkonfliktene påvirker forståelsen av ansvar og samarbeid på feltet. Videre vil jeg drøfte hvordan kommunale forskjeller har betydning for rammeverket til etatene. Politiets holdninger og utfordringer vil bli kommentert spesielt. Bergens arbeid på feltet vil bli trukket fram som et eksempel. Til slutt vil jeg illustrere en generell utfordring i feltet som viser kompleksiteten i etatenes arbeid samt komme inn på utfordringer knyttet til EMAs rettssikkerhet.

Begrepene bakkebyråkrat og saksbehandler vil bli brukt synonymt i beskrivelsen av informantenes opplevelser når det er snakk om en informant som møter EMA ansikt-til-ansikt. EMA, barn og klient vil også bli brukt synonymt. Asylløpet, som omfatter perioden fra registrering hos PU til vedtak hos UDI, vil også bli referert til som asylprosessen.

7.1 Saksbehandler-rollen ved identifisering

7.1.1 Klientstatus og kategorisering av EMA som offer

Når enslige mindreårige barn kommer til Norge, blir de definert som EMA når de blir registrert hos PU. De blir dermed gjort til asylsøkere for at de skal få legitim oppholdsstatus i Norge, et asylsøkerkort og et omsorgstilbud på et asylmottak. EMA blir gitt et DUF-nummer, og det er dette nummeret det henvises til i den videre saksbehandlingen. Når informasjon skal videreformidles via for eksempel e-post, skal ikke barnets navn nevnes, kun DUF-nummeret. Dette er på grunn av personvernet, men dette er også et eksempel på en klientstatus og en umenneskeligjøring som en uintendert konsekvens, som dermed finner sted gjennom det byråkratiske språket.

Bakkebyråkratene strukturerer og begrenser samhandlingen i de ulike møtene i asylprosessen, og konsekvensen av dette blir at bakkebyråkratene forbereder EMA til en klientstatus, i dette tilfellet som en EMA. Deres klientstatus blir derfor EMA først og fremst for å gi dem en legalitet som individ i Norge og dermed blir en klient for norske etater. Ifølge tidligere nevnt forskning vet ikke de fleste EMA destinasjonsland ved avreise (Øien 2010, Brekke 2012a). Dette blir også påpekt av Chase (2013) som drøfter at unge migranter kan bevege seg inn og ut av byråkratiske kategorier, spesielt i forhold til kategorien “barn” og de rettigheter som er knyttet til denne. Chase påpeker at i land som UK og Norge er dette spesielt sentralt fordi midlertidig oppholdsstatus i landet er knyttet til alderen 18 år. De byråkratiske klassifiseringene medbringer derfor begrensede rettigheter (Chase, 2013).

De spesielle rettighetene for EMA utløper den dagen de blir ansett som 18 år, i form av oppgitt og dokumentert fødselsdato, eller som bestemt i et vedtak fra UDI. Det er den videre asylprosessen som bestemmer om de eventuelt blir identifisert som et mulig offer for menneskehandel og derfor får en tilleggs-status som klient; en EMA som et *mulig offer*. Det er byråkratiet og de ulike saksbehandlerne som må foreta

definisjonen av EMA som et mulig offer for at de skal kunne behandle saken som en menneskehandelsak. Én av informantene i uteseksjonen mener imidlertid at det er problematisk at alle barn blir puttet i kategorien asylsøkere kun for at man skal kunne saksbehandle saken deres gjennom et gitt system:

“På grunn av nasjonalitet så blir det automatisk, uten noen som helst annen refleksjon, så blir de plassert inn i asylsystemet. Og når det er en mindreårig person i den og den situasjonen så tenker man automatisk asyl. Men hadde det vært et annet barn i den situasjonen, et norsk barn så hadde man jo tenkt barnevern, helt åpenbart. Hvorfor er det ikke det når det gjelder barn med en annen hudfarge? Det dreier seg helt åpenbart om kompetanse, ressurser og holdninger, tenker jeg. Det enkleste er jo å levere det fra seg hos et etablert system som er åpent. Alle har jo rett til å registrere seg, rett til å søke asyl og rett til mottaksplass, og da er det liksom problem solved.” (Informant i Uteseksjonen)

Informanten utdyper videre at det ikke trenger å være EMA som selv ønsker å søke om beskyttelse, eller som har tatt et rasjonelt valg om å søke asyl. Flere av barna vet ikke hva det innebærer, og å søke asyl fremstår som det eneste alternativet for dem ved ankomst til Norge. Kunnskap om asyl og hvilken rolle de ulike etatene spiller er mangelfull for de fleste barna, ifølge informanten. Når EMA blir identifisert som et offer, går barnet fra å være en vanlig enslig mindreårig som søker asyl, til å bli et mulig offer for menneskehandel. Som et mulig offer har EMA krav på en del ekstra tilbud, som for eksempel bistandsadvokat, hjelpetilbud i regi av barnevernet, trygg bolig, mulighet til å søke refleksjon og andre bistands- og beskyttelsestiltak. Kategoriseringen som et offer har med andre ord stor innvirkning på den videre saksgangen og individets rettigheter.

7.1.2 Oppfatning av hovedansvar for EMA

Identifiseringen av EMA som et mulig offer for menneskehandel påvirkes av hvilket ansvar de ulike etatene føler for barnet. Informantene hos blant andre PU, utekontakten, Redd Barna, TOT-koordinatoren og en tidligere mottaksansatt påpekte at ansvarsforståelsen med tanke på hvem som har hovedansvaret for barna var problematisk. Årsaken var knyttet til at UDI har mange oppgaver i forhold til EMA, eksempelvis ansvaret for mottakene som barna bor på. I henhold til RS 2013-003 har UDI ansvar for å etablere, drifte og nedlegge asylmottak.⁴⁹ UDI avholder

⁴⁹ Ansvar for drift og leie av mottaksplasser gjøres ved at UDI inngår kontrakter med driftsoperatører. Mottak drives i dag av både private aktører, kommuner og noen ideelle organisasjoner. UDI har også

anbudskonkurranser for tildelingen og kan velge om konkurransen skal være åpen for alle eller begrenses til kun å gjelde ideelle organisasjoner. Forskeren Nerina Weiss (2013) slår fast at mottaksdrift basert på driftsoperatører som presser prisen ned, kan gå ut over kvaliteten på mottakene med stadig færre ansatte, dårligere lønninger og færre tilbud for beboerne. Tilbudet på mottakene har de siste årene blitt dårligere, og tilbudet blir ifølge Weiss vilkårlig.

Flere av mine informanter mente at de ansatte på mottakene var dårlig kvalifiserte spesielt med tanke på å avdekke mulige ofre for menneskehandel, og at det var få ansatte per barn:

“I rundskrivet til UDI om menneskehandel, så er det kun et krav om at noen skal ha ansvaret for arbeidet med menneskehandel. Det sier ingenting om hvor mye tid den personen skal bruke. Så på papiret kan det jo være i orden, men det hjelper jo ikke hvis det ikke er en som gjør arbeidet i praksis.” (Tidligere mottaksansatt)

Informanten mener at ledelsen på mottakene er under press for å drive mest mulig kostnadseffektivt, og at dette går spesielt ut over menneskehandelsarbeidet med hensyn til New Public Managements krav om effektivitet. Normer fra NPM bekrefter på denne måten Lipskys (2010) bekymring om at kvantitet kan føre til dårligere kvalitet for klientene og kan derfor være relevant i denne sammenheng.⁵⁰ Ledelsen kan utøve skjønn med tanke på hvordan de tolker retningslinjene om krav til arbeidet med menneskehandel. At én person har ansvaret betyr ikke at personen har erfaring og kompetanse med slike saker. Det betyr heller ikke at hele stillingen er viet til menneskehandelsarbeid. De fleste informantene fremhevet imidlertid at mottaksansatte har størst mulighet til å identifisere mulige ofre for menneskehandel på bakgrunn av observasjon over lengre tid. Det kan derfor bli et paradoks at de som har størst mulighet til å identifisere mulige ofre er utsatt for krav om å drive mest

ansvar for å drive tilsyn med mottakene: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Asylmottak/Ansvar-og-roller-i-mottakssystemet/UDIs-tilsynsansvar-for-mottak/Tilsynsrapporter-2012/> (lastet ned 26.03.14)

⁵⁰ Se artikkelen *Asylbarna betaler prisen for anbud*. http://fontene.no/forsiden/_asylbarna_betaler_prisen_for_anbud_222264.html (Lastet ned 5.03.2013)
Se også: Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-002 og RS 2013-003

mulig kostnadseffektivt. Retningslinjene gir mulighet til å tolke kravene begrensende med tanke på menneskehandelsarbeidet. En tidligere mottaksansatt sa det slik:

“Dette blir veldig politisk, men hvis vi skal gå til noe av kjernen så er det hvordan anbudsrundene til mottakene fungerer. Hvorfor er det greit at disse barna blir lagt ut til private aktører som skal drive billigst mulig?” (Tidligere mottaksansatt)

Ifølge informantene var det problematisk at UDI har flere roller i asylprosessen. I tillegg til ansvar for mottakene, skal de føre tilsyn, fatte aldersvedtak og behandle asylsøknadene. At UDI har omsorgsansvaret, til tross for at barnevernet har ansvar for alle barn i Norge, kan føre til en oppfatning om at UDI likevel har hovedansvaret for EMA som gruppe og alle forhold ved dem som klienter. Dette er uavhengig av om de er et mulig offer for menneskehandel eller ikke, ifølge informantene. Når UDI både har omsorgsansvar og fatter vedtak vedrørende alder og status om lovlig opphold i Norge, kan de andre etatene skyve ansvaret fra seg og over til UDI.

Flertallet av informantene var enige om at UDI har stor definisjonsmakt når det gjelder aldersfastsetting og at de stort sett forholder seg til vedtak fra UDI når dette foreligger. Dette kan tyde på at det foreligger en grad av “rubber stamping”; en automatisk klientstempling som overføres fra UDI til de ulike etatene. Til tross for at de kan være uenige i fastsettingen av EMAs alder, forholder de seg likevel til UDIs avgjørelser. Det kan tyde på at det er blitt en norm at UDI har definisjonsmakt over EMAs alder, og at dette ikke problematiseres i det daglige arbeidet i de andre etatene. Flere informanter påpekte at denne forståelsen gjorde seg gjeldende. Informantene mente at det i praksis var sjelden at barnevernet tok over omsorgsansvaret hvis det var snakk om en mulig menneskehandelsak. Informantene påpekte at det var vanskelig for barnevernet å gripe inn i en sak når de både er usikre på barnets videre oppholdsstatus i Norge, barnets alder, og når de selv ikke har omsorgsansvaret for barnet på identifiseringstidsunktet. Ifølge en representant ser barnevernet og andre etater utelukkende et asylsøkende barn:

“Jeg tror mange etater gjør det slik at de (EMA) kommer inn under asylsystemet og UDIs ansvar, og da slipper jo barnevernet å skaffe dem bolig og ta ansvar. Da går de under UDIs opplegg.” (Representant)

Det kan også tyde på at holdninger knyttet til statsborgerskap, oppholdsstatus og bakgrunn spiller inn ved skjønsmessig-vurdering av om en EMA er klient også under barnevernloven. De er allerede definert som UDIs klienter, noe som kan legitimere at andre etater ikke føler et like stort ansvar for barna.

Redd Barna (2012) hadde for en stund siden en holdningskampanje som het “Først og fremst barn.” Kampanjen tok sikte på å snu fokuset fra EMA som asylsøker til å være først og fremst barn i møtet med det offentlige.⁵¹ Alle informantene brukte ordet “EMA” om barna, og UDIs kategorisering preget alle etatenes samhandling med klienten. Dette kan indikere at UDI har en stor definisjonsmakt. Det sentrale i saken, fra UDI sin side er barnets status som *asylsøker* som eventuelt er et mulig offer for menneskehandel, og ikke et *barn* som er et mulig offer for menneskehandel. Dette fokuset gjenspeiles antakelig også av andre etatene.

Den funksjonelle arbeidsdelingen, i henhold til Bauman (2005), er også sentral for å forstå etatenes behandling av EMA og identifisering av dem som mulige ofre for menneskehandel. EMA er en målgruppe som berører flere byråkratiers kompetanseområde, selv om mange oppfatter dem som hovedsakelig UDIs ansvar.

Selve identifiseringen som et mulig offer for menneskehandel, kan føre til en offerrolle som er tredelt med tanke på formålet med kategoriseringen. Det ene formålet er å sikre offeret bistand, det andre er å sikre en behandling av saken i rettsapparatet, og det tredje er å avgjøre barnets fremtidige oppholdsstatus. Det tredje forholdet kan synes å ha dominerende betydning. Selv om retningslinjene slår fast at barnevernet har ansvar for alle barn (BLD, 2010), inkludert EMA, kan det virke som om ansvaret for identifisering av menneskehandel er vanskelig å oppfatte uten tilknytning til det strafferettslige via samarbeid med politiet. Politiets involvering i saken blir derfor sentral ifølge informantene. Inntil EMAs oppholdsstatus er avgjort av UDI blir det lett å unngå å ta et helhetlig ansvar for barna, mente flere informanter.

⁵¹ I følge Redd Barna (2014) har FN's barnekomité gjentatte ganger stilt seg svært kritisk til Norges behandling av og omsorg for enslige mindreårige. De har anbefalt at Norge utvider ansvarsområdet for barnevernet til å omfatte også barna mellom 15 og 18 år.

7.1.3 utfordringer ved identifisering

Proessen med å identifisere barnet som et mulig offer for menneskehandel, oppleves som problematisk av de fleste informantene. Både retningslinjer og indikatorlister oppleves uklare. Kategoriseringen determinerer den videre saksgangen, og saksbehandlerne har derfor mye definisjonsmakt. Flere informanter påpeker at de må kartlegge EMAs rolle som et mulig offer ut fra etatens praksis og regelverk. I møte med EMA må de tolke og trekke ut det som er relevant i henhold til regelverkene de praktiserer. Bakkebyråkratene vurderer også sine klienter ut fra tidligere saker og sammenligner deres historier med andre søkere ifølge Lipsky (2010). Når det gjelder menneskehandelsaker har imidlertid ikke saksbehandleren den samme tilgangen til dokumentert historie fra andre saker både fordi det er så få saker, og fordi de inneholder mye sensitiv informasjon som ikke registreres eller gjøres tilgjengelig i de vanlige saksbehandlingssystemene. I tillegg er sakene ofte så spesielle i form av mange individuelle ulikheter at tidligere erfaring muligens har begrenset verdi.

EMA blir fortalt om rettigheter og plikter og hva som skjer hvis de bryter disse på de ulike møtene i asyløpet. Dette påvirker saksbehandlerens samhandling med klienten, ifølge en informant i PU:

“Vi klarer ikke å etablere et trygt og tillitsfullt forhold til personen. For å få noen til å innrømme at de er et offer, når de kanskje ikke ser på seg selv som et offer er vanskelig. De har blitt fortalt at de begår kriminalitet og har blitt truet til å ikke samarbeide med oss, eller ikke stole på politiet overhodet fordi vi er like korruperte som bakmennene er. Vi klarer ikke å etablere den tryggheten. Vi starter hvert intervju med å fortelle dem om at hvis de forteller usannheter så kan UDI utvise dem og de kan bli anmeldt. Det skaper ikke noen god og trygg atmosfære.” (Informant i PU)

Sitatet viser det asymmetriske forholdet mellom EMA og bakkebyråkraten som skaper en definert ramme rundt møtet. Det er vanskelig å skape tillitt når man samtidig snakker om å utvise klienten.

Når det gjelder UDIs mulighet til å avdekke om EMA er et mulig offer for menneskehandel, blir det påpekt at BFE har medarbeidere med høy barnefaglig kompetanse. Flere mener imidlertid at det er et stort paradoks at vedtaket med en eventuell anmerkning om menneskehandel, blir avgjort etter kun ett intervju som

skjer i løpet av én dag. Det er derfor svært begrenset hva den som intervjuer klarer å få fram av opplysninger om menneskehandel:

“Det som jeg har undret meg over etter å ha snakket med barna, er jo hvor lang tid og hvor mye ressurser vi (barnevernet) bruker på disse sakene. De er jo så komplekse. Og så er det paradokset med asylsaken. Det avgjøres jo med ett intervju da, én dag. Da skal man være fryktelig god for å få rett informasjon til å behandle en så viktig sak og så viktige spørsmål.” (Informant i barnevernet)

Det har stor betydning for den videre saksgangen hvorvidt et barn blir ansett som et mulig offer eller ikke av UDI. Klientstatusen barnet får i asylprosessen er vanskelig å håndtere også for UDIs saksbehandlere som mener at intervju som kilde og metode har sine begrensninger for å avdekke menneskehandel:

“For en intervjuer kan jo ikke...eller det kan være vanskelig, – og ikke alltid tilstrekkelig, å spørre under asylintervjuet; er du et offer for menneskehandel? Ikke sant, og så ferdig med det. De på mottakene kan jo observere over lengre tid. Det vi ser etter er jo de indikatorene, men de må jo gjøres som observasjoner. Det er ikke alltid en person tør å svare helt ærlig på spørsmål som: Har du en mobiltelefon som noen kontrollerer for deg? Det er ikke alltid vi blir klokere av å stille spørsmål, det må observasjoner til i tillegg. Og UDI trenger mest mulig informasjon for vi skal jo fatte riktig vedtak.” (Informant i UDI)

Det kan tyde på at informanten mener at alle indikatorer som krever at noen observerer barnet over lengre tid derfor bør overlates til de mottaksansatte eller representanten. Som tidligere nevnt er det imidlertid begrenset og varierende hvordan dette arbeidet i praksis blir gjennomført på mottakene. UDIs saksbehandler kan bare ta i betraktning opplysninger som fremkommer når EMA forteller selv eller svarer på spørsmål under asylintervjuet.

Når det gjelder sannsynlighetvurdering, beskyttelsesgrunnlag og sterke menneskelige hensyn, er dette forhold som det er opp til bakkebyråkraten å vurdere i den konkrete saken ved å tolke retningslinjer og lovverk. Tolkningen påvirkes av hvordan EMA fremstår under asylintervjuet. Om EMA fremstår stresset, urolig, høflig, frekk, sint, trist, ærlig eller uærlig vil trolig påvirke saksbehandleren og hvilke spørsmål som blir stilt. Fysisk og psykisk fremtredelse i form av kroppsspråk samt evne og vilje til å ordlegge seg vil også spille inn. Kulturelle og psykologiske faktorer påvirker saksbehandleren bevisst og ubevisst gjennom troverdighetsvurderingen av søkeren, og det bekreftes også av studien til Bollingmo, Skilbrei og Wessel (2014).

Det kan derfor hevdes at samspillet mellom bakkebyråkrat og EMA blir avgjørende i forbindelse med hvorvidt EMA blir identifisert og får en klientstatus som et mulig offer eller ikke. Dette gjelder i møtet med alle etatene, ikke bare UDI. I tillegg tyder sitatet over på at den ansatte i UDI må ta hensyn til motstridende hensyn, jamfør barnets beste og innvandringsregulerende hensyn, for å hindre misbruk av asylinstituttet, slik det vises til i det informantene sier om å fatte “riktig” vedtak. Disse motstridende målene vil bli drøftet nærmere under de ulike etatenes mål.

Informantene i både PU, UDI og mottak beskriver at de kan ta initiativ til å kartlegge ulike forhold ved den enslige mindreåriges asylsak og spesielt forhold angående menneskehandel under de formelle møtene i asylløpet. Opplysninger om reiserute, opprinnelsesland eller etnisitet kan føre til at saken blir håndtert annerledes hvis det foreligger kunnskap om at disse landene/folkegruppene er spesielt utsatt for rekruttering til menneskehandel. Spesielle sider ved EMAs oppførsel eller hans/hennes tilgang til for eksempel materielle goder kan også føre til at saksbehandleren er ekstra oppmerksom på menneskehandel. De benytter seg av rutinemaler for intervju og registrering, men kan også åpne opp for å belyse andre forhold hvis de finner det nødvendig.

Bruken av skjønn påvirker derfor hvordan de ulike etatene identifiserer EMA som mulige ofre for menneskehandel. Flere informanter syntes det var vanskelig at de skal identifisere mulige ofre i tillegg til alt annet som skal registreres og kartlegges i asylprosessen. Samtidig som de skal utføre arbeidsoppgavene som enhver asylsak krever, bør saksbehandlerne ifølge regelverket være åpne for at enhver sak kan være en potensiell menneskehandelsak:

“Når det gjelder Menneskehandel så må jo vi som alltid vurdere om det utgjør en risiko for personen ved retur til hjemlandet, så det må vi vurdere konkret i hver enkelt sak i forhold til beskyttelsesgrunnlaget. Vi vurderer jo menneskehandel opp mot tersklene i vårt asyl-regelverk. Det er ikke alltid nødvendig å ta standpunkt sånn; er det et offer for menneskehandel? Vi legger jo vår terskel for sannsynlighetgjøring til grunn sånn som vi gjør i alle asylsøknader.” (Informant i UDI)

Når det gjelder sannsynlighetsgrunnlaget, påpeker informanten at det er vanskelig å operasjonalisere det. Vurderingen blir et resultat av samspillet; spørsmål og svar mellom intervjueren og EMA i asyLintervjuet:

“Du har søkt om beskyttelse, hvorfor trenger du beskyttelse? Du må redegjøre for oss. Det ansvaret er på dem. Man gjør det sånn (loven fordeler ansvaret slik), også for EMA. Men det er UDIs intervjuere som må sørge for at sakene er tilstrekkelig belyst og stille alle de riktige spørsmålene. Det er jo ikke noe krav at barna selv ser på seg som et offer. Vi står jo fritt til å vurdere det, hvis det foreligger opplysninger som gir grunnlag for mistanke. Samtidig er jo personen selv vår primære kilde så vi er jo avhengige av at de snakker.” (Informant i UDI)

Informantene fra UDI påpeker at fokuset er på EMAs behov for beskyttelse ved retur, ikke på reiserute eller deres sårbare situasjon i seg selv. Sitatet peker også på det motstridende i at saksbehandleren er bevisst på at barnet ikke nødvendigvis ser på seg selv som et offer, samtidig som ansvaret er på EMA for å redegjøre og fortelle. Bevisbyrden er på denne måten hos EMA. Dette vil jeg komme nærmere tilbake til i avsnittet om tvetydigheten ved offer-rollen.

En informant i PU påpeker at det hos dem er opp til saksbehandleren å foreta et valg basert på skjønn med tanke hvordan de håndterer saken. Informanten mente at det egentlig var ganske urealistisk at de skulle klare å avdekke eventuelle ofre i løpet av PU-registreringen:

“De fleste vi identifiserer, er når søker selv forteller ting som gjør at det blinker menneskehandel for å si det sånn... Hvis det blinker at her er det en sak, så gjør man jo det man skal. Men vi er kanskje ikke så flinke i å se etter, plukke opp signaler og sånn.” (Informant i PU)

Informanten peker her på at det i stor grad er opp til saksbehandleren å fokusere på spesielle ting som kan dukke opp under en registrering og deretter tolke hva dette betyr. Det kan virke som om saksbehandlerne i stor grad selv må vurdere hva som er et “signal” på menneskehandel, slik Lipsky (2010) også påpeker om det å utøve skjønn i sin saksbehandler-rolle.

Informanten i PU mente videre at menneskehandel og menneskesmugling hadde indikatorer som var svært like og at de daglig møtte saker som inneholdt indikatorer på begge deler. Dette kan bety at saksbehandlerne i PU har vanskeligheter med å

skille de to fenomenene fra hverandre og at definisjonene glir over i hverandre i den daglige diskursen hos etaten. Konsekvensen kan da bli at EMA som er et mulig offer ikke blir identifisert fordi saksbehandleren tolker opplysningene som tegn på menneskesmugling eller omdefinerer opplysningene til å ”bare” dreie seg om menneskesmugling enten intendert eller uintentert.

Begge informantene i PU bruker uavhengig av hverandre begrepet “blinker menneskehandel”. Det er tydelig at de deler en oppfatning om at noen saker har tydeligere indikasjoner på menneskehandel enn andre, men at det kan være vanskelig å operasjonalisere hva dette egentlig er. Det kan virke som om det er en subjektiv oppfatning informantene sikter til, noe man som ansatt “bare skjønner” og at dette muligens er basert på erfaring med lignende saker. Når det gjelder menneskehandelsaker blir dette imidlertid problematisk grunnet den begrensede erfaringen bakkebyråkratene har med denne typen saker. En annen informant i PU påpeker at det er opp til den som foretar registreringen å velge hvilken vei registreringen tar. De starter med åpne spørsmål og kan deretter stille mer konkrete og konfronterende spørsmål:

“Det er ikke sånn at vi spør hver eneste som sier at de har kommet hit og fått hjelp av en snill mann. Vi kan ikke si at vi mistenker alle disse for menneskehandel. Det kan vi ikke. Selv om vi i teorien kunne ha sagt det for du vet ikke. Men det blir jo ikke sånn at siden du ikke vet, så mistenker du alle. Det blir jo litt ullent. Men ja, det er jo litt vanskelig, hvor går grensen for å tru at du har et offer.” (Informant i PU)

Sitatet kan tyde på at informanten mener det ikke går an å ha som utgangspunkt at enhver EMA de møter kan være et mulig offer, og at det først må “blinke” menneskehandel før det er legitimt å åpne for en hypotese om at personen kan være et mulig offer. Flere av de andre informantene, fra blant annet mottakene, representantene og barnevernet påpekte at bruken av skjønn hos PU var noe de både hadde merket seg og stilte seg kritiske til. Det generelle inntrykket var at det var en spesielt “røff” tone fra politiets side som preget registreringene.

Informanten, som var tidligere mottaksansatt, påpeker at det hos PU muligens eksisterer en holdning om at EMA blir behandlet som en hvilken som helst voksen asylsøker og ikke som et barn i henhold til barnekonvensjonen. Informanten påpekte

at de ansatte hos PU ikke har spesiell kompetanse på å snakke med barn og at dette kunne ha store følger for hvordan de håndterer en menneskehandelsak:

“Jeg vet ikke hvordan de jobber der (hos PU), eller hva slag kunnskap de har, men inntrykket er at det generelt er veldig dårlig. Og det er mange grunner til at jeg har det inntrykket. Jeg har fått historier fra mange barn om hvordan registreringen foregikk. Det var ulike metoder som ikke hører hjemme i en sånn setting som ble brukt. Det er den ene grunnen. Den andre grunnen er at barn ble sendt til mottak som aldri burde blitt sendt til asylmottak.” (Tidligere mottaksansatt)

Sitatet illustrerer fragmenteringen i asylprosessen ved at PU kun ser det som sin oppgave å registrere og deretter sende barnet videre. Dette kan føre til at substansen i barnets beretning ikke blir vektlagt. Det kan virke som om registreringen har som mål kun å registrere opplysningene, men ikke å vurdere dem. Dette er også et eksempel på at det ikke er en etablert rutine å ringe barnevernsvakten eller politiet, men at det er en skjønnsvurdering som tas av den enkelte ansatte.

Informanten forteller videre om en menneskehandelsak hvor EMA forteller til PU at hun har rømt fra en leilighet i sentrum etter å ha vært innelåst et halvt år og at PU ikke kontakter verken politi eller barnevern/barnevernsvakten den aktuelle dagen. EMA blir sendt alene til et mottak uten at noen med spesiell kompetanse der kan ta henne imot. De ansatte på mottaket som møter henne er menn med et annet språk og annen kulturell bakgrunn:

“I stedet så sendes ungdommer med slike opplevelser til et mottak, gjerne på kveldstid. Så kommer det et lite notat fra PU: obs, obs mulig menneskehandel. Det vitner jo om helt mangel på rutiner på hva man skal gjøre, men hvor mange rutiner trenger du for å forstå en sånn situasjon hvis du har noe som helst menneskelig eller barnefaglig kompetanse? Det virket ikke som om det var noen konkrete rutiner annet enn å gi beskjed til mottaket og så sende barnet dit.” (Tidligere mottaksansatt)

Sitatet peker videre på følgende aspekter: nemlig 1) at EMA identifisert som et mulig offer i slike situasjoner blir behandlet etter samme rutiner som gjelder for alle andre asylsøkere og at det ikke vektlegges at søkeren er et barn som trenger beskyttelse, eller er et mulig offer for menneskehandel. 2) Mangel på kompetanse når det gjelder barn, hva slags behov et barn med traumatiske erfaringer har og hva slags risiko en mulig menneskehandelsak kan innebære for EMA. 3) Mangel på kunnskap kan føre til at den PU-ansatte ikke forstår eller oppfatter hvor akutt saken er, og dermed ikke

anser det som sentralt å kontakte andre etater. 4) Det kan også tyde på at det er en diskrepans mellom hva PU anser som sitt hovedanliggende; altså kun å foreta en registrering av en asylsøker, og hva de andre instansene mener at PU burde gjøre som for eksempel å se etter tegn på menneskehandel og sårbarhet og vurdere om barnet bør bo på asylmottak eller ikke.

7.1.4 Skjønnsvurdering av indikatorlister

Når det gjelder selve arbeidet med å identifisere EMA som mulige ofre for menneskehandel, kjente alle informantene til KOMs veiledere og indikatorlister og brukte disse i sitt arbeid. Noen hadde også utviklet egne og mer utfyllende lister. Saksbehandlerne i de ulike instansene vurderer derfor om EMA bør identifiseres som et mulig offer basert på indikatorlister, interne retningslinjer, lover og sin egen skjønnsutøvelse. Mange syntes indikatorlistene fungerte bra og var nyttige spesielt som et grunnlag hvis man “brukte hodet” i tillegg. Om det er hodet i form av å være rasjonell, eller i form av å bruke følelser som et mer rettferdig beslutningsgrunnlag i henhold til Ahmed (2004), er sentralt her. Problemstillingen blir om man skal følge gitte interne instruksjoner ved tolkningen av indikatorene eller bruke sitt eget hode i form av følelser for klienten og kunnskap fra tidligere saker. Et par informanter mente at indikatorene var altfor generelle og vanskelig å bruke hvis man ikke hadde fenomenforståelse i bunn. Hva er for eksempel “utnyttning”? Hva ligger i “tvang”? Hvordan ser man at et barn ikke er “fritt” i sin utfoldelse? Og hva innebærer egentlig prostitusjonsvirksomhet for barn?

En representant og en av de ansatte i PU mente at indikatorlistene bør revideres og spisses enda mer i forhold til enslige mindreårige, og de bør illustrere ulike caser for å tydeliggjøre hva det kan være snakk om. Andre mente at problemet egentlig oppstår etter at man har identifisert noen som et mulig offer. Hva er veien videre etter at man har identifisert en person? Skal man identifisere bare for å identifisere?

European Migration Network (2014) påpeker at norske aktører rapporterer om at ulike saksbehandlere, selv innenfor samme etat/organisasjon, kan tolke og oppfatte retningslinjer og indikatorlister ulikt. Det er derfor helt sentralt at det utvikles supplerende lister med protokoller og føringer for hvordan disse skal benyttes for å sikre en helhetlig tilnærming (EMN, 2014). Elvegård og Thorshaug (2013:22)

fremhever at ikke alle etater bruker indikatorlistene eller har utviklet sine egne identifiseringsverktøy. I noen etater er identifiseringsverktøyene som er utviklet basert på den enkelte saksbehandlerens egne erfaringer. Dette øker risikoen for forskjellsbehandling av mulige ofre for menneskehandel.

Blant en mottaksansatt og flere UDI- informanter ble imidlertid muligheten til å bruke skjønn trukket frem som positivt. De var enige om at arbeidet som gjøres på mottakene for å identifisere mulige ofre fungerer veldig bra. Den mottaksansatte vektla at de har mulighet til å benytte seg av ulike observasjonsmetoder og dermed kan oppdage andre aspekter ved et barns spesielle sårbarhet. De kan plukke ut barn som de mener kan være utsatt for menneskehandel, tilby barna samtaler med ansatte og gi EMA “forebyggende” informasjon ofte i form av en video som blir vist.⁵² Dette betyr imidlertid ikke at alle EMA får informasjon om menneskehandel på mottakene. Informasjonsmøtene om menneskehandel arrangeres omtrent hver 6 uke for EMA. Hvorvidt alle EMA deltar på slike informasjonsmøter er et annet spørsmål. Det er derfor en fare for at en EMA ikke har blitt plukket ut som “ekstra sårbar” av mottaksansatte før et eventuelt asylintervju. Hvis barnet flytter til andre mottak, kan det bety at man enten får informasjon flere steder eller at EMA går helt glipp av informasjonen.

7.1.5 Praktisering av § 4-29 i Barnevernsloven

§ 4-29 i Barnevernsloven er en ny paragraf som ble innført i 2012 og som åpner for at barnevernet kan tvangsplassere barn på lukkede barnevernsinstitusjoner når det er snakk om mistanke om menneskehandel (se vedlegg 6).⁵³ Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om hvordan paragrafen fungerer i praksis ifølge informantene. Det er uvisst om en slik plassering kan hjelpe EMA bort fra en menneskehandelsituasjon, ifølge flere informanter. En informant uttalte: “Før eller siden må de jo komme seg ut og i dagslys, og da stikker de jo bare av igjen”. Flere mente paragrafen var et godt og etterlengtet tiltak, men at den fungerte best i saker når det var snakk om jenter og prostitusjon. I andre typer saker som for eksempel gutter

⁵² Se DVD og informasjonspakken *Moderne Slaveri- Informasjon om menneskehandel* utgitt av Hvalstad Ankomstransitt (Hero mottak), The Body Shop og Tone Andersen.

⁵³ Se for øvrig kapittel 3 i Bufdir (2013) *Mindreårige ofre for menneskehandel. Informasjon til ansatte på barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere* om ulike typer akutt plasseringer for mindreårige ofre for menneskehandel.

med rusproblemer, mente informantene fra barnevernet at den var mindre hensiktsmessig.

Det er derfor mulig at EMA som identifiseres som mulige ofre og mottar hjelp i form av en § 4-29 plassering i realiteten er ofre som er selektivt utvalgt fordi de representerer historier som passer inn i en slik ordning. Dette kan i verste fall også føre til at EMA med spesielle historier og spesielle behov blir ekskludert fra bistandstiltak.

Terskelen for å bruke paragrafen opplevdes også ulik hos informantene og hva det innebærer at politiet skal gjøre en ”sikkerhetsvurdering”. Noen steder kunne en slik vurdering gjøres muntlig over telefon fra politiet. Andre steder ble det oppfattet som at barnet måtte avgi en eventuell anmeldelse og at politiet måtte ha mye informasjon for å vurdere sikkerheten. Bruk av skjønn spiller inn i forhold til hvordan saksbehandleren som mottar en § 4-29 sak utøver den. En av informantene i politiet påpeker det positive i at paragrafen tvinger politiet til å gjøre noe innen en viss frist. Det finnes ingen interne retningslinjer om hva sikkerhetsvurdering innebærer ifølge informantene i politiet. Hva som ligger i en “sikkerhetsvurdering” og en trussel-/risiko-vurdering er derfor opp til den enkelte ansatte i politiet:

“Det er jo ulikt hvordan man tolker den risikovurderingen, ikke bare mellom politidistriktene, men også her på huset så tolker man det ulikt, alt ettersom hvem som får henvendelsen. Da kan det være tilfeldig hvem som får den henvendelsen og da håndterer man den ulikt. En trusselvurdering er også noe som må tolkes. Kan det gjøres over telefon for eksempel? Skal du der og da foreta en trusselvurdering så blir jo det på generelt grunnlag, og generelt så er det rom for å vurdere forskjellig. Noen kan si at det er en trussel. Andre kan si at her kan vi ikke kan utelukke at det er en trussel. De to svarene kan avstedkomme to helt ulike handlemåter. Det er ingen regel om hvordan det skal håndteres. Det skal tas en trusselvurdering er det det står.” (Informant i politiet)

Flere mottaksansatte og representanter hadde imidlertid positive erfaringer knyttet til at barn ble plassert på § 4-29-plassering kort tid etter registrering når de selv hadde slått alarm om en mistanke og aktivt varslet både politi og barnevern. Hos PU virket det mer tilfeldig hvem som kjente til paragrafen. Inntrykket mitt var at det var lite fokus på § 4-29, og informantene hadde ikke blitt orientert om innføringen av

paragrafen av sine ledere. De to informantene svarte slik når jeg spurte dem om deres kjennskap til paragrafen:

“Jeg har ikke blitt mer bevisst på den, så da tipper jeg at ikke resten er det heller. Men det høres jo fornuftig ut. Jeg vet lite om den loven, og da vet resten også lite om den. Det er ikke en stor styrke at man ikke vet om den.” (Informant i PU)

Når jeg følger opp med å spørre om informanten hadde kjennskap til paragrafen før jeg nevner den her og nå i intervjuet, er svaret:

“Nei. Så nå vet jeg det.” (Informant i PU)

Den andre informanten fra PU svarer slik på spørsmål om kjennskap til paragrafen:

“Er det den med å sperre inne barn som trenger det?” (Informant i PU)

Jeg bekrefter at paragrafen åpner opp for å tvangsplassere barn som er mulige ofre for menneskehandel på et sikkert sted.

“UDI har fortalt meg om det, min sjef vet ikke om den. Jeg har informert min sjef om den.” (Informant i PU)

Vet dine andre kollegaer om den tror du?

“Nei.” (Informant i PU)

Har du tenkt på den i din registrering?

“Nei, jeg skal ikke sperre inne folk. Jeg må sette i gang tiltak med min teamleder, så da finner vi en løsning på det ved å ringe barnevernet i Oslo. Vi starter ikke den paragrafen. Barnevernet må gjøre det.” (Informant i PU)

Har det skjedd at du har varslet barnevernet da?

“Nei, det er ingen som sier til oss at de er i en umiddelbar trusselsituasjon. En del har jo vært utsatt for det i sitt hjemland.” (Informant i PU)

Dette illustrerer at rutineene for å informere andre om lov- eller paragraf- endringer som kan ha betydning for andre etaters arbeid, ikke fungerer optimalt. Det kan også tyde på at PU ikke anser sin rolle som sentral med tanke på å reagere i en eventuell trusselsituasjon for en EMA. Det synes som at PU kun har et ansvar for registrering av asylsøkere og ikke har en funksjon for å varsle etater som har ansvar for å vurdere ulike plasseringsalternativer for barnet.

En av informantene i UDI mener at en plassering på en § 4-29 institusjon kan medføre problemer fra deres side med å kontakte personen, og at det ikke alltid er tydelig om EMA bor på en slik institusjon i forkant av asylintervjuet. Hvis EMA bor på en slik institusjon og så blir vurdert av UDI til å være over 18 år, vil bruken av paragrafen falle bort umiddelbart, og barnet går da fra å være veldig bevoktet til plutselig ikke å ha noen form for beskyttelse. I motsatt fall kan barnevernet opprettholde en § 4-29 plassering hvis EMA er under 18 år, mens UDI likevel avslår asylsaken fordi det er andre vurderingsforhold i en sak om beskyttelse enn i en vurdering av barnevernsplassering, ifølge en av informantene i UDI. En informant fra barnevernet mente at dette illustrerte det problematiske ved at etatene ikke trenger å vurdere en menneskehandelsak likt.

Informanten fra Redd barna og advokatinformanten påpeker også at når det gjelder § 4-29-plasseringer som innebærer bruk av tvang, så kan det også utgjøre en trussel mot rettssikkerheten til EMA. Hensiktsmessigheten av å bruke tvang på barn som allerede har blitt utsatt for tvang i andre sammenhenger, og om dette kunne oppleves som et nytt overgrep er et relevant spørsmål ifølge informantene. Bruk av tvang bør imidlertid vurderes opp mot barnets behov for akutt beskyttelse i den enkelte saken.

Advokatinformanten fremhever at paragrafen tolkes ulikt i forhold til om det krever at barnet samarbeider med politiet, eller om det eventuelt innebærer en anmeldelse. Et annet moment er at det kan forekomme at barna presses til å snakke og samarbeide med politiet og at dette ikke alltid er i barnas interesse:

“Når det skjer, så tenker jeg at det er først og fremst er i myndighetenes interesse og ikke barnas. Barna tvangssendes på en måte til politiet for å anmelde og så blir de noen ganger møtt der med spørsmål. Som om det er de selv som vil dette, som vil anmelde? Jeg har opplevd flere ganger at politiet nesten blir irriterte på dem. Litt sånn, herregud vet du ikke navnet (på overgriperen) engang? Og igjen det er jo ikke barnet som har valgt å anmelde. De har jo ingen forpliktelse til å forklare seg for politiet. Så kanskje det er et brudd på Europarådskonvensjonen. Der står det jo eksplisitt at hjelpen man får ikke skal være avhengig av at man samarbeider med politiet.” (Advokat)

Informantene i Bergen påpekte at bruken og praktiseringen av § 4-29 også er problematisk i forhold til hvor de ulike barnevernsinstitusjonene faktisk ligger geografisk. I Hordaland har de for eksempel ingen institusjoner som er godkjent for

en slik tvangsplassering. De fleste av disse institusjonene ligger på Østlandet, og det gjør det vanskelig for andre kommuner å ta dem i bruk. Det opplevdes som om de i realiteten var blokkert fra å bruke dem. Informanten fra utekontakten i Bergen fortalte at de derfor i stor grad benyttet seg av andre paragrafer i forhold til akutt-plassering, selv om det da ikke var mulig å begrense for eksempel telefon og internettbruk på samme måte. De få erfaringene de hadde med §4-29 var også negative både fordi samhandlingen med institusjonene opplevdes utfordrende og det ble svært vanskelig og ressurskrevende for lokalt barnevern og politi å samarbeide. Det var dessuten vanskelig å opprettholde et tillitsforhold til et offer som befant seg langt unna. Diskusjonen om hvordan § 4-29 praktiseres og håndheves er også knyttet sammen med hvordan bakkebyråkratene ivaretar EMAs rettssikkerhet som jeg vil drøfte i slutten av siste del av oppgaven.

7.1.6 Mangel på kunnskap

“Dette her, det er jo så avhengig av brillene man har og kunnskapene man har. Bare det å tenke at det er menneskehandel. Man har jo dette ordtaket: Du ser det ikke før du tror det - og ikke motsatt. Og det er veldig viktig. Det er så mange ting å forholde seg til både blant sosialarbeidere og politi. Så det er nok veldig avhengig av engasjement og interesse i forhold til hvilke saker man velger å gå inn i. Sånn er det nok overalt.” (Informant i Uteseksjonen)

Sitatet viser til et annet aspekt når det gjelder å identifisere barn som mulige ofre. De ulike saksbehandlerne kunnskap determinerer på denne måten “viljen til å se eller ikke se.” Når det gjelder hvilke muligheter en saksbehandler har til å avdekke menneskehandel i ankomstsamtalen eller i løpet av asylintervjuet, påpeker en informant:

“Det kan bli tilfeldig og personavhengig om det skjer noe, hvis det skjer noe.” (Informant i UDI)

Personlige holdninger og kunnskap påvirker om EMA blir identifisert som et mulig offer eller ikke. Skjønnsutøvelsen er på denne måten betinget av kunnskapen hos de ulike ansatte. Både representantene, Redd Barna-informanten og én av informantene i PU etterlyser større bevissthet og fokus på menneskehandel som fenomen både generelt i samfunnet og internt i feltet hos alle aktører som kommer i kontakt med EMA. De påpekte at det i alle ledd burde vært større fokus på menneskehandel for å forhindre at identifiseringen blir så tilfeldig som dagens situasjon kan tyde på.

Det informantene selv kunne om menneskehandel hadde de ofte tilegnet seg gjennom en spesiell interesse og eget initiativ eller ved konkret erfaring de hadde opparbeidet seg gjennom arbeidet med en aktuell sak. Det tyder på at kunnskapen man tilegner seg gjennom egen erfaring og aktiv informasjonssøking har stor betydning i forhold til om man klarer å identifisere et mulig offer ifølge informantene. Informantene mente det kunne ha stor betydning for hvordan man håndterer en sak med et mulig offer og at denne lærdommen var av vesentlig betydning. Hvorvidt dette faktisk har betydning i praksis, og i hvor stor grad, er et annet spørsmål. Det er derfor mulig at verdien av erfaringen er begrenset og at det først og fremst er relevant i forhold til å avdekke saker som ligner på de sakene man har identifisert tidligere.

Dersom det er tilfellet at kunnskap man har tilegnet seg selv er sentralt, er det mulig at Webers (2000) ideal om et yrkesmenneske eller fagmenneske som er skikket til sitt yrke basert på utdannelse og formell kunnskap-, likevel ikke er av avgjørende betydning for å håndtere en kompleks menneskehandelsak. Det er snarere kunnskapen man har strebet etter å tilegne seg i tillegg til den "tekniske" kunnskapen om å håndheve regler og lover som blir avgjørende. Normer om å være upersonlig, nøytral og distansert kan komme i konflikt med saker som krever ekstra engasjement, initiativ og evne til å koble sammen flere opplysninger for å forstå helheten. Muligens er det også det emosjonelle som ligger til grunn for at man aktivt søker mer kunnskap og informasjon. Dette viser i så fall at emosjoner kan føre til at en sak blir behandlet på "riktige" premisser. På denne måten påvirker følelsene også politikkkutformingene til saksbehandlerne i tråd med Ahmeds (2004) poeng beskrevet i *The cultural politics of emotion*. Følelser er ikke en psykologisk status, men en kulturell praksis, ifølge Ahmed. Følelsene kan dermed påvirkes og formes mellom kollegaer i en etat. Hvis personlig engasjement fører til aktiv kunnskapsinnhenting som igjen gir klienten en saksbehandling ut i fra å være et menneskehandelsoffer, kan det føre til en mer "rettferdig" behandling i form av en eventuell igangsetting av informasjonsinnhenting og hjelpetiltak. Bakkebyråkratene får gjennom kunnskap et behov eller "vilje" til å behandle et mulig offer på en spesiell måte.

En av representantene påpekte at det er en stor fare for at alle som jobber med feltet ser fenomenet gjennom et vestlig og naivt synspunkt som gjør at mange lukker øynene når de møter mulige ofre:

“Jeg tror ikke vi har et blikk, vi er naive og vi er ikke vant til dette. Vi ser ikke hva det kan være snakk om. Jeg tror det kan være snakk om veldig alvorlige slaveriformer og ting vi ikke kan forestille oss. Vi har ikke fantasi til å forstå det. Det var en gutt, han var under 15 år, som ble brukt til å passe på jenter i prostitusjon av en mafialignende virksomhet. Både jeg og UDI slo alarm, og UDI bekreftet etterpå at det var menneskehandel. Men det var sånne ting som jeg ikke kan forestille meg. Ingen har fortalt meg at sånne ting kan skje i Norge. Og det jeg mener er at noen burde ha satt fokus på hva det kan gå ut på. Vi er veldig naive og det er en helt ukjent verden for oss. Vi tenker at så galt kan det ikke være.” (Representant)

Sitatet illustrerer det samme som GRETA-rapporten (2013) slår fast, at det generelt er lite fokus på menneskehandel og ulike utnyttelsesformer i den offentlige debatten og at allmennheten ikke har kunnskap om utbredelsen og kompleksiteten av fenomenet verken i Norge eller resten av verden. Det er derfor en fare for at den samme kunnskapsmangelen er representert i de ulike etatene, noe Redd Barnas (Vollebæk, 2012) rapport om barnevernets kunnskap illustrerer. En av mine informanter i barnevernet bekreftet det samme:

“Terskelen er nok veldig ulik. Dette handler mye om hvem du selv er da og hva du vet om menneskehandel. Hva ser du? Du ser det ikke nødvendigvis hvis du ikke har noe fokus på det. Hvis de hadde spurt litt flere oppfølgingsspørsmål så hadde det kanskje kommet fram.” (Informant i barnevernet)

At man enten bare ser etter det stereotype offeret eller at man ikke klarer å ta innover seg uvanlige former for overgrep eller ulike offer-roller, fører etter flere informanters mening til at disse barna ikke får den hjelpen de har krav på. Flere mottaks- og barnevernsansatte mente at mangel på viljen hos for eksempel PU til å se et mulig offer, kunne dreie seg om lite kunnskap om menneskehandel:

“Vi hører aldri noe fra PU. Gjennomsnittet på antall saker vi får fra dem må jo nesten være lik null. Jeg tenker at uansett, når det kommer en 15 åring til PU og sier at han har reist rundt i mange år, kanskje 4-5 år. Han kommer fra Nordafrika eller Afghanistan så burde jo varselklokkene ringe som bare pokker! En 10-åring reiser jo ikke sånn frivillig! Palermoprotokollen er jo helt klar på at hvis det fraktes med hensikt og inntjening så er det menneskehandel. Når det gjelder barn, så trenger ikke tvang være med i bildet. Men lysten til å tolke, den er annerledes.” (Informant i barnevernet)

Det kan virke som om fokuset under identifiseringsprosessen ikke er på *hensikten* og *profitten* ved menneskehandel, men på barna som et objekt for menneskehandel. Fokuset blir dermed muligens kun på offer-rollen og ikke på kompleksiteten av fenomenet i form av om reiserute og asylgrunnlag kan være en del av en organisering med hensikt om økonomisk gevinst og fremtidig utnyttelse av barnet. Som informanten påpeker er lysten til å tolke opplysningene subjektiv og personavhengig. Det kan også være at saksbehandlerne er vant til å tenke at de i bakkebyråkrat-rollen skal være minst mulig subjektive og at det ikke er ”riktig” å la følelser og egne meninger styre arbeidet. Noen vil derfor stritte imot det å ta slike forhold med i saksbehandlingen, mens andre vektlegger at det er nettopp dette som har stor betydning i menneskehandelsaker. Bakkebyråkratenes normer er her under sterkt motstridene press.

7.1.7 Etikkens dilemma

Informantene med erfaring fra asylmottakene og UDI påpeker at det både er positivt og utfordrende å kunne bruke tid på å oppnå tillitt, trygghet og observere barna. Omsorgsrollen til de mottaksansatte kunne imidlertid også være vanskelig å forholde seg til. Barna er ofte kort tid på transittmottakene, og det oppleves problematisk sett fra de ansattes side. Som en ansatt beskriver “Vi ser jo en del som på sikt trenger oppfølging, men å stikke hull på dem her, så de faller sammen dag to i Norge. Det er kanskje ikke så lurt”. Det kan tyde på at den mottaksansatte føler at det er et etisk dilemma å starte en prosess med avdekking av mulig menneskehandel av EMA på et tidlig tidspunkt i asylprosessen. Dette peker også til Baumans (2005) diskusjon om hvordan byråkratene må forholde seg til moralske dilemmaer som person, men at det ikke er rom for moralitet i saksbehandlingen. Det kan virke som om de mottaksansatte kan forsvare det å ikke gripe inn eller avvende det å gjøre noe med at det er mer funksjonelt at dette skjer senere.

I tråd med byråkratiets funksjonelle arbeidsdeling blir det legitimt for de ansatte å føle at identifisering av ofre for menneskehandel er noen andres ansvar, ansatte som møter EMA når asylsaken er avklart. EMAs oppholdsstatus blir dermed målet for den første prosessen, før man eventuelt vurderer nye mål som tar sikte på å starte med bistand eller hjelp til å opprette en straffesak i en menneskehandelsak. Det blir dermed rasjonelt, eller vurdert som etisk mer korrekt, å ikke starte prosessen med å

identifisere en menneskehandelsak, fordi det på et senere tidspunkt uansett vil være andre ansatte og andre mottak/etater/kommuner som har ansvaret. Disse blir også muligens vurdert som mer kompetente. Det er mulig de ansatte løser det moralske dilemmaet ved å tenke at det på et senere tidspunkt vil foreligge mer informasjon, og at andre da kan foreta en bedre vurdering av helheten i saken. Dette viser også Ahmeds (2004) poeng om at følelser har betydning for saksbehandleren og at på grunn av empati eller sympati vurderes det som riktigere moralsk å ikke “stikke hull” på EMAs situasjon. Utsettelse av identifiseringen kan derfor bli konsekvensen, basert på et rasjonelt hensyn om både barnets beste og saksbehandlers vurdering av egen kompetanse.

7.1.8 Rollekonflikt: Kontrollør og hjelper

Saksbehandlerne må vurdere både EMAs alder og søkerens generelle troverdighet som ofte er uklart på grunn av manglende ID-dokumenter. Som nevnt tidligere står bakkebyråkratene derfor overfor en rolle som krever at de utad er en slags portvokter for etatens ulike tilbud til klienten. EMA kan ha krysset grenser ulovlig og/ eller betalt smuglere for hjelp til grensepasseringer. Mange kan derfor allerede ha brutt loven og har derfor noe å frykte i møtet med PU og politiet. Det er politiet som representerer norske myndigheter i første møte i asyllopet, og det kan i seg selv også virke som et mulig hinder. Mange barn kommer fra land hvor de frykter og har lite tillit til politiet ifølge Sveaas, Vevstad og Brekke (2012). Det kan derfor virke som at det er en dobbeltrolle at politiet både skal identifisere mulige ofre, og eventuelt sørge for å straffeforfølge en asylsøker som har begått lovbrudd (Sveaas m.fl., 2012). Bakkebyråkratene skal både være en kontrollør og en hjelper overfor samme klient ifølge en av informantene i PU:

“Jeg har kommet fram til at når jeg er på jobb så er det min jobb å være kontrollør, å stille de kontrollspørsmålene jeg må og å konfrontere søker om de lyver. Jeg sitter jo her og er et menneske i tillegg. Det er jo noen ganger man tenker sånn; Åh nei, du skulle ikke svart det og det, nå ødelegger du bare for deg selv. Særlig hvis vi tar de med et helt annet navn på Norvis (verktøy for å sjekke visumsøknad), så håper man jo at de skal innrømme det med en gang. Du ødelegger bare for deg selv ved å lyve. Jeg må jo være kontrollør, men jeg har jo lyst til å hjelpe. Det er jo det som er gøy med jobben, å treffe mennesker og å kunne hjelpe... Jeg er veldig nøye på å gå inn i kontrollørrollen og informere om realiteten så de vet hva de har å forholde seg til.” (Informant i PU)

Flere av informantene beskriver en konflikt mellom de to rollene. På den ene siden er det helt vesentlig å etablere en kontakt mellom EMA og dem selv basert på tillitt, empati og medmenneskelighet. De skal lytte, forsøke å forstå barnet, se etter signaler på om de er ekstra sårbare og informere om rettigheter og hjelpetilbud. På den andre siden skal de ikke bli for personlige og forholde seg profesjonelt til EMA. Det er viktig å være nok distanserte og saklige. Rammene i de ulike møtene mellom EMA og saksbehandleren er bygget opp av regler og rutiner for asylprosessen. Definerede spørsmål skal besvares i løpet av møtene hos PU og UDI. Bakkebyråkratene styrer interaksjonen ut fra definerte retningslinjer knyttet til de ulike rollene som kontrollør og hjelper. Bakkebyråkratene har en kontrollfunksjon i forhold til å avdekke om EMA lyver og deretter om de velger å stille flere spørsmål ved årsaken til at barnet lyver. Dette kan tyde på at idealer om et nøytralt og saklig byråkrati hele tiden ligger i bakgrunnen og påvirker bakkebyråkratene i deres daglige arbeid.

Det kan virke som om den todelte rollen som både kontrollør og hjelper virker inn på bakkebyråkratenes vilje til å definere EMA som et offer eller ikke. Dette bekreftes også av studien til Jahnsen (2013: 273) hvor hun påpeker at saksbehandlere både er “påkobler” til det generelle velferdssystemet og “døråpner og dørvokter” til et særskilt system for ofre for menneskehandel.

Hvis EMA selv ber om hjelp og fremstår som et offer, er det lett for saksbehandleren å gå inn i rollen som hjelper og legge størst vekt på denne rollen i sin saksbehandling. Mens når det er snakk om en EMA som tilsynelatende ikke ønsker hjelp eller som fremstår usympatisk, kan det være lettere å gå inn i rollen som kontrollør og møte EMA med skepsis.

Bakkebyråkratene må finne en balanse mellom sin posisjon som profesjonell myndighetsutøver og sin egen medmenneskelighet. Ansikt-til-ansikt møter med barn kan synes å forutsette at bakkebyråkraten må vise omsorg samtidig som de også må sørge for å ha en profesjonell distanse til barnet. Mine funn viser at det kan hevdes at de opplever en rollekonflikt hvor byråkratene utøver sitt arbeid ved bruk av både emosjoner, skjønn og streng håndhevelse av ulike lover og retningslinjer for å kontrollere. Jeg vil derfor hevde at Weber (2000) og Baumans (2005) normer danner idealene for saksbehandlingen, mens Lipsky (2010) og Ahmeds (2004) beskrivelser

av bakkebyråkratenes hverdag viser at normene blir utfordret og satt under press i arbeidshverdagen. Normene for bakkebyråkratenes rolleutøvelse er derfor i konflikt og påvirker identifiseringsprosessen.

7.1.9 Stereotype holdninger

I rapporten *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures* (EMN, 2014) blir det påpekt at ikke alle land har like mye fokus på ulike typer utnyttelsesformer og ofre. Kvinner og menn i prostitusjon er typiske profiler som blir vektlagt i Norge, selv om de fleste informantene var bevisste og påpekte at menneskehandel er utrolig komplekst og at utnyttelsesformen stadig endrer seg (Vollebæk 2012, GRETA 2013, Child Centre, 2013).

I rapporten *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A Challenge for Law Enforcement and Child Protection* (Child Centre, 2013) blir det påpekt at det er en utfordring at de ulike involverte etatene kan ha ulik forståelse og definisjoner av menneskehandel. I rapporten blir det nevnt at en mulig fremtredende persepsjon hos saksbehandlere er at barn som har opplevd ekstrem vold, oppfører seg på en måte som indikerer at de er veldig redde og synlig traumatiserte. Det finnes også oppfatninger om at det bare er spesielle land og regioner hvor de fleste ofrene blir rekruttert fra, og det råder spesielle stereotypiske oppfatninger av hvilke etniske grupper som er spesielt sårbare og marginaliserte. Når en jente eller gutt opptrer med selvtillit og fremstår som sunne, balanserte og beherskede, skal det mye mer til for at de ulike instansene oppfattet dem som mulige ofre (Child Centre, 2013).

Stereotype oppfatninger påvirker og veileder saksbehandlerne i identifiseringsprosessen (Child Centre, 2013). Ifølge informantene er det også ofte de stereotype sakene som blir fremhevet både i media, i den allmenne debatten, på seminarer og på internopplæring. Flere av informantene var enige om at mange av tiltakene for ofre for menneskehandel er laget med tanke på jenter i prostitusjonsmiljøet. Når ansatte i barnevernet for et par år siden møtte barn som var utnyttet i andre former enn prostitusjon, merket de stor motstand mot å få fram et offerbilde som brøt med de stereotype oppfatningene. Informanten beskriver at fordi det mangler frivillige og ideelle organisasjoner som fokuserer på bistand til andre

typer utnyttelsesformer, ble de motarbeidet av de eksisterende organisasjonene. Organisasjonene oppfattet det som om ofre tilknyttet prostitusjonsvirksomhet ble skyggelagt, i stedet for å bli med på å åpne definisjonen av menneskehandel. En annen i barnevernet påpekte at det er spesielt utfordrende å benytte offerkategorien på gutter:

“Ofrene er først og fremst gutter, de begår kriminalitet, de er lite likt av samfunnet, de har ingenting som gir oss omsorgsfølelse. Vi får ingen empati eller sympati (til dem). Sympatien er lik null for denne gruppen. Når vi snakker med dem, mistror vi dem. Vi blir redde for dem når vi ser dem på gata.”(Informant i barnevernet)

Alle informantene var enige om at det typiske offeret er en jente med prostitusjonserfaring, gjerne fra for eksempel Nigeria. Hun vil sannsynligvis mye lettere bli identifisert enn gutter utnyttet til prostitusjon eller andre utnyttelsesformer. På spørsmålet om de føler at de møter stereotype holdninger i møte med andre etater svarer en av informantene:

“Jeg hadde aldri trodd vi var så stereotypiske. De som er bevisste prøver nok å være mindre, men alle saksbehandlere er til en viss grad påvirket. Det skal mye til å løsrive seg fra det. Media vil jo heller ikke fortelle om det. Hver gang du leser Dagbladet så står det om jenter som selger sex og gutter som raner og stjeler. Men de fleste av barna er jo multitaskere. Og spesielt med gutter og prostitusjon det liker vi ikke å tenke på. Alt blir stereotypt og det gir utfordringer for å finne tiltak, gi beskyttelse og ikke minst å kartlegge.” (Informant i barnevernet)

Informantene trekker fram at stereotype holdninger om hva som er et offer er et tema i mange ulike sammenhenger og oppfatningene kan virke begrensende med tanke på å vurdere ulike forhold ved samme klient. Stereotypier kan motivere en person til å handle eller bedømme ut i fra sine forventninger om andres verbale og ikke verbale atferd ifølge Kassin, Goldstein og Savitsky (2003). Forventningene er hovedsakelig basert på tidligere erfaringer og sosiale normer (i Bollingmo m.fl., 2014). Det viser seg at folk ofte reagerer negativt på forventningsbrudd, ifølge Kovera og McAuliff (2012) (i Bollingmo m.fl., 2014). Bakkebyråkratene merker de stereotype holdningene både internt hos kollegaer, hos ledelsen og i møte med andre etater. En informant i politiet påpeker at det er mangel på kunnskap om stereotypier på høyt nivå innad i politiet:

“Jeg tror heller det er vi som prøver å få ledelsen til å se forbi stereotypene. Alle vi som har jobbet med menneskehandel vet jo at det ikke er noe typisk offer. Det er så mange sårbare mennesker rundt omkring som er lette å utnytte til det ene eller det andre. Men å få ledelsen til å skjønne det, eller juristene. Jeg føler at juristene er veldig vanskelige, og det er jo til syvende og sist de som bestemmer om man tar ut tiltale eller ikke. Så man har jo selv sittet og bearbeidet juristene ganske mye.” (Informant i politiet)

Til tross for at det er stor bevissthet om at det eksisterer stereotypiske holdninger om EMA som mulige ofre hos de intervjuede bakkebyråkratene, kan mine data tyde på at noen av informantene likevel ikke klarer å frigjøre seg helt fra disse oppfatningene. Det kan virke som det er vanskelig å unngå at stereotypiske holdninger blir reproduisert når disse oppfatningene ofte blir nevnt gjennom samtaler mellom kollegaer og ledelse. De aller fleste nevnte en nigeriansk prostituert som et typisk offer, og det var vanskelig for noen av informantene å beskrive et bilde av et “ikke-stereotyp offer.”

7.1.10 Troverdigheten til EMA

En av informantene i PU påpekte at synet på at asylsøkere lyver er utbredt. Ansatte i PU kan derfor møte EMA og andre asylsøkere med en holdning om at de generelt ikke er ærlige:

“Og stort sett så lyver alle om noe. Men det er jo egentlig veldig logisk for smugler har fortalt dem hva de skal si, at de ikke skal fortelle om smugler eller om reiseruta. Og det gjør jo smugleren for å beskytte seg selv. Og det er helt naturlig at søker lyver om det. Så når søker er ærlig om det så vet man ikke helt hva man skal gjøre...hehe.” (Informant i PU)

Ifølge informanten var denne oppfatningen vanlig blant kollegaer og ledere i etaten. Sitatet tyder på at informanten i PU også kan være påvirket av en holdning om at “alle” asylsøkere lyver. Denne holdningen kan muligens ha blitt institusjonalisert i PU, ifølge en annen informant i PU. Stereotype holdninger fra saksbehandlerne påvirker også hvordan de vurderer troverdigheten til om EMA er et offer eller ikke, og deres bruk av skjønn:

“Det er mye jeg undrer meg over for å si det sånn. Det er en gruppe som blir møtt med mistro. Hvis de forsøker å forklare seg om ting så blir de ikke nødvendigvis tatt i mot. Vi har hørt ansatte i PU, politiet og andre steder som sier ja, men du vet; det sier de alle.” (Informant i Uteseksjonen)

Å være skeptisk til innvandrere som gruppe kan være en stereotypisk holdning. I rollen som portvoktere skal bakkebyråkratene kontrollere at ingen urettmessig får opphold i landet. Dette henger også sammen med at flere EMA og andre asylsøkere har kommet til Norge via ulovlig grensepassering, bruk av smuglernetverk og uten ID-papirer. Den irregulære adgangen kan føre til at de allerede er “kriminalisert” ved PU-registreringen. Fra første møte med myndighetene er de kategorisert som en som ulovlig har ankommet Norge. Hvis bakkebyråkratene da i utgangspunktet møter klienten med en holdning om at et stort flertall prøver å lure til seg opphold og rettigheter de ikke har krav på, kan dette påvirke saksbehandlingen og fjerne fokuset bort fra menneskehandel.

En av informantene i politiet forteller om en sak hvor et offer hadde flere dommer på seg fra før i sitt hjemland. Politi-juristene fremhevet at dette kunne føre til et stort troverdighetsproblem i en eventuell straffesak slik at de ikke ønsket å opprette en menneskehandelsak:

“Men så sier jeg at det (et troverdighetsproblem) har han jo ikke i det hele tatt. For han var jo åpen om det fra første avhør hos oss at han hadde hatt dommer og sånn, og det gjør jo han bare enda mer sårbar nettopp i forhold til den type utnyttelse! Han klarer ikke å få seg jobb nettopp på grunn av at han har noen dommer på seg. Og da er han lett å utnytte til tvangsarbeid, eller å shippe han avgårde og utnytte han i utlandet. Så å få juristene til å forstå at det at han har en kriminell bakgrunn faktisk er med på å gjøre han enda mer sårbar for utnyttning til menneskehandel er utrolig tungt!” (Informant i politiet)

Sitatet tyder på at informanten i politiet møter på holdninger knyttet til vurdering av troverdighet i forhold til hva et offer er og hva slags utnyttelse det kan være snakk om hos flere samarbeidspartnere i egen etat. Dette er en diskusjon som må tas hver gang en menneskehandelsak dukker opp hos politiet i forhold til å vurdere om det er en sak å gå videre med og etterforske, eller ikke.

7.1.11 Unndra seg hjelp eller unnlate å hjelpe

Flere informanter fremhevet at barna ikke ser på seg selv som et offer, og det gjør det vanskelig å behandle saken som en menneskehandelsak. Det er praktisk krevende å opprettholde en sak mot en klient som ikke ønsker bistand, i tillegg til at det er ressurskrevende. Informantene påpekte at det var svært vanlig at barna har en relasjon til bakmennene preget av “Stockholms-syndromet.” Bakmennene kan være de eneste

voksne som har vært en stabil del av barnets liv, og relasjonen er den eneste typen form for “omsorg” de kjenner til (Vollebæk 2012). Det er nesten umulig å få EMA til å komme med opplysninger som styrker deres troverdighet som et offer, hvis barnet selv ikke ønsker å snakke om det.

Samtidig kan det at barnet ikke selv tar rollen som et offer, legitimere at man som saksbehandler ikke griper inn. At en som ikke ønsker hjelp, ikke får hjelp, er det ingen som vil avdekke før det eventuelt skjer noe nytt i saken, eller en annen etat kommer borti samme klient. Det er vanlig å si at barna *unndrar* seg hjelp ifølge informantene. Det beskrives at barna gjentatte ganger stikker av fra institusjoner og andre hjelpetilbud. Årsakene til at barna stikker av er antakelig mange. Det er imidlertid relevant å stille spørsmål om det er EMA som unndrar seg hjelp, eller om det blir brukt som legitimeringsgrunnlag for at etatene kan unndra seg å hjelpe EMA. I henhold til barnevernsloven er det ikke valgfritt for barn som er ofre for menneskehandel å motta hjelp:

“Det er flere som sier at det er så vanskelig å hjelpe - fordi de unndrar seg hjelp. Jeg har også dessverre erfaring i at disse unge ikke får hjelp når de måtte ønske. Det er slik at folk uansett system, tenker at unge har kommet hit for å utnytte det norske samfunnet, og våre velferdsmidler, snarere enn å tenke at det er noe som kan gjøres. Alle leter med lupe i lovverket etter å unndra seg å gjøre noe for disse unge. For eksempel ansatte i barnevernstillinger får ikke medhold av ledere til å igangsette tiltak selv om barnevernloven skal være lik for alle barn som oppholder seg i landet, som har spesielle behov - som eksempelvis ikke asylmottak klarer på grunn av dårlig bemanning.” (Informant i barnevernet)

Sitatet peker på at informanten møter stereotypiske holdninger hos kollegaer om at velferdsstaten blir utnyttet av migranter som kommer til Norge kun for å utnytte den. Denne holdningen kan derfor legitimere at man ikke definerer eller identifiserer EMA som et mulig offer fordi man kategoriserer saken til å omhandle andre forhold ved klienten.

Andre informanter påpekte at EMA ofte kan gå igjennom ulike faser. De kan se på seg selv som et offer på et tidspunkt og ønske å snakke med norske myndigheter, men så blir de redde og trekker saken. Menneskehandel innebærer også at EMA ofte kan være utsatt for et ekstremt press og alvorlige trusler. Offer-rollen blir dermed problematisk og ambivalent. Dette gjør det vanskelig for ulike instanser å forholde

seg til dem i forhold til både å gi bistand og sørge for en eventuell videre straffesak. Som tidligere forskning har vist (Vollebæk 2012, KOM 2012, Child Centre 2013, Brunovskis og Surtees 2012a og b, Brunovskis m.fl., 2010) er det snakk om en stor grad av tvetydighet i forhold til hvem som er et offer, og hvordan personen oppfatter rollen selv.

En informant uttrykte det slik: “Det er vi her i vesten som definerer menneskehandel, de kjenner ikke noe til begrepet fra sine land, før vi forteller dem om det.” Til tross for god kjennskap til utfordringen er det ingen som har en god løsning på hvordan man skal møte problemstillingen. Et relevant spørsmål blir da om disse tankene påvirker praktiseringen av regelverket. Saksbehandlerne vet at det er vanlig at barna ikke vil ta en offer-rolle, og det blir dermed greit å la dette skje. Det kan tyde på at det blir lett å legge definisjonsmakten over på barna.

En ansatt i barnevernet påpeker at det i ulike etater hersker uenighet om offerkategorien og at terskelen for å bruke den er lavest hos barnevernet, ifølge informanten:

“Vi har jo et fokus på at disse barna er ofre også, vi putter dem jo i den kategorien. Og andre putter dem nok ikke så lett i den kategorien som det vi gjør. Vi plasserer ut fra en situasjon og en del indikatorer på menneskehandel, vi ønsker å få en god undersøkelse på det. Kanskje er det menneskehandel, kanskje ikke? Det er viktig å ta det alvorlig. Andre tar det nok lettere enn oss. Vi blir jo ofte kjent med historier. Politiet avslutter og henlegger saken fordi gutten selv sier han ikke er redd for noen bakmenn. Men så er det jo det etiske i det, skal man få lov til å definere det selv? Som barn? Man gjør jo ikke det i norsk straffelov ellers. Vi sier, kanskje du burde være redd. Men sånn er det jo når man blir truet. Det er jo ikke opp til meg å vurdere risikoen da. Det er jo ulovlig i seg selv å true. Hvis trusselen er ment for å skape frykt så er vel det godt nok. Det er jo vanskelig for barnet å vite hva de skal si i de ulike situasjonene, man kan velge å presentere en historie som ikke nødvendigvis er den historien som stemmer.” (Informant i barnevernet)

Bakkebyråkraten kan enten oppfatte definisjonen av offer-rollen som kjennetegn ved personen eller som kjennetegn ved utnyttelsesrelasjonen av bakkebyråkraten. Det kan virke som om informanten fra barnevernet her står overfor et moralsk dilemma i forhold til å velge å gripe inn, eventuelt ikke gripe inn i saken, og at etiske dilemmaer er vanskelig å håndtere i tråd med Baumans syn på byråkratiets mangel på moral. Kategoriseringen av klienten blir problematisk å håndheve. Det blir også utfordrende

å gjøre noe hvis man ikke samarbeider med saksbehandlere i andre etater som deler din konklusjon på offerstatusen; som for eksempel når barnevern og politi er uenige.

Det kan derfor hevdes at det er tilfeldig om et barn blir identifisert eller ikke, og konsekvensene blir at mulige ofre for menneskehandel ikke får den bistanden og hjelpen de har krav på. At EMA samarbeider med bakkebyråkratene om synet på sin egen klientstatus som et offer, og dermed erkjenner at de ønsker hjelp, blir derfor sentralt. Dette blir også bekreftet i studien foretatt av European Migration Network (2014: 6) som påpeker at søkeren i de fleste saker er forpliktet til å "samarbeide" og at dette kan være problematisk og traumatisk, spesielt når det er snakk om autoritetspersoner tilknyttet lovverket slik politiet er.

7.1.12 Klientsepsis

Mine funn tyder på at informantene opplever at det er lettere å forsvare ressursbruk når tiltaket er spesielt rettet inn mot en målgruppe eller en spesiell type offer. Når offerstatusen er tvetydig, blir det også uklart hvilke tiltak som kan passe, og det er derfor vanskelig å finne argumenter for å bruke ressurser på saken. Personlige oppfatninger knyttet til sympati, empati og rolleforventninger kan derfor bli avgjørende i forhold til hvordan bakkebyråkraten velger å håndtere saken. Det er ingen enhetlig forståelse av begrepet offer i feltet, verken innad eller mellom etatene. Det kan tyde på at de ulike saksbehandlerne kan ha en mer eller mindre ubevisst predisposisjon i forhold til hva et troverdig offer er eller hvordan de fremstår og at dette påvirker dem i det daglige arbeidet (Bollingmo m.fl., 2014). Troverdighetsvurderingen er ofte tett knyttet til kjønn når det gjelder synet på ofre:

“Hvis jeg kan generalisere, så er det nok lettest å skaffe bistand til jenter som har vært seksuelt misbrukt i Norge. Det er et sånt offer som alle kjenner igjen, hun passer i offerrollen, hun er ung, hun er barn, hun er kvinne. Offerrollen er tydelig og vi vet hvordan vi kan hjelpe henne. En gutt på 17 som du kan se at har opplevd litt av hvert, han har bodd på gaten i mange år, har veldig vanskelig med å forholde seg til voksne, til andre generelt, kanskje han ikke vil snakke i det hele tatt, eller snakker på en veldig lite passende måte, kanskje han er voldelig også. Det er veldig vanskelig. En gutt som ruser seg og er organisert i kriminalitet. Det er veldig omfattende og krevende å hjelpe en sånn gutt. Barnevernet har jo sagt at de ikke har ressursene, boligene eller kompetansen til å ta seg av de guttene.” (Tidligere mottaksansatt)

Sitatet illustrerer at bakkebyråkratenes oppfatning av hva som er et offer blir sentralt. Det er tydelig at kjønnsdimensjonen spiller inn her og påvirker hva som er et

stereotypisk offer. Jenter blir som nevnt sett på som et mer naturlig offer enn gutter (Bollingmo, m.fl., 2014). En barnevernsansatt påpekte at det virket som om intervjuerne i UDI ofte hadde vansker med å se et offer som ikke inntar en rolle som et offer i intervjusituasjonen:

“UDI har en kjempeutfordring med de som jobber med å intervjuer. Vi har gutter inne som forteller de verste overgrepshistorier, om seksuelt misbruk og you name it. Men de sier at de ikke orker å fortelle det flere ganger, fordi når de sa det første gangen så får de bare beskjed om at dette sier du bare for å få opphold. Ingen tror på dem. Den samme skepsisen ville du ikke hatt med en 15 år gammel jente som sitter på kontoret og gråter og gråter og forteller at hun er blitt voldtatt flere ganger på vei til Norge. Da får du sympati med en gang.” (Informant i barnevernet)

Dette kan også forstås i lys av fokuset i media og allmennheten på jenter som blir tvunget til utnytting innen prostitusjon. Det kan videre tyde på at kjønnsdimensjonen også påvirker ressursene i stor grad.

I tråd med Lipskys teorier om klientgjøring og kategorisering og at definisjonen av et mulig offer har flere sider, vil jeg hevde at det eksisterer en form for *klientskepsis*. Jahnsen (2013:336) mener at det muligens eksisterer en idé om et ideelt offer som lar seg trekke inn i straffesaksprosesser. Når offeret bryter med denne ideen, blir det møtt med en *klientskepsis*. *Klientskepsisen* har sammenheng med at det eksisterer mange stereotype holdninger som påvirker bakkebyråkratene i feltet, og kjønnsdimensjonen har stor betydning i denne sammenhengen. Det fører til at ressursene blir forfordelt etter kjønn, som en konsekvens av *klientskepsisen*. Ressursene blir i stor grad benyttet på de tiltakene som er mer eller mindre tilpasset det aktuelle offeret. Det finnes flest hjelpetiltak rettet mot ofre i prostitusjonsvirksomhet, og disse ser ut til å fungere bedre enn tiltak mot andre typer ofre. *Klientskepsisen* kan også ta form av at man via *rubber stamping* kan overta holdninger og synspunkter til ansatte i etater man samarbeider med. Som en motsats til *klientskepsis* kan man også adaptere en *klienttillitt* (mitt begrep) fra en annen bakkebyråkrat. Hvis man som bakkebyråkrat får en telefon eller epost fra en man tidligere har samarbeidet med og har tillitt til, vil man muligens vurdere saken som mer alvorlig enn hvis man får en henvendelse fra en man ikke kjenner. Betydningen av tillitt og personlig kontakt mellom etater kommer jeg tilbake til.

7.1.13 Tvetydigheten ved et offer: offer og kriminell?

Når det gjelder hva som er et typisk offer og stereotypiske holdninger, var det også en spesiell gruppe alle informantene var veldig opptatt av og som har vært et tema på flere møter internt i ulike etater og på tverrfaglige møter. Denne gruppen er EMA som er involvert i kriminalitet, som for eksempel salg av narkotika.⁵⁴ De fleste informantene omtalte dem som kategorien “Nordafrikanske gutter” og mye av den kriminelle virksomheten er såpass godt organisert at dette kan være en form for menneskehandel ifølge flere informanter.⁵⁵ Samtlige informanter i både Østlandsområdet og Bergen mente at dette var en “uløst” situasjon som ingen etater klarer å forholde seg til. Mange av disse guttene blir plukket opp på gata av politi, utekontakten/uteseksjonen eller barnevernsvakten. Deretter blir de bedt om å søke asyl for at man på den måten kan få dem registrert i systemet. Deres ønske om å søke asyl ble derfor oppfattet som tvilsomt. En informant påpekte at det er en manglende vilje til å se på saker med EMA og narkotikasalg helhetlig, og liten vilje til å definere kriminalitetsutøvelse i sammenheng med tvang og i relasjon til hverandre:

“Jeg opplever at den gruppen, de Nordafrikanske guttene som begår vinningskriminalitet, ofte blir behandlet som kriminalsaker, utlendingssaker, altså asylsaker og at man sjelden tenker barnevern og mulig menneskehandel. For noen få år siden traff vi mindreårige som var synlige i dopsalget, de kom samtidig, reiste samtidig, hadde vært i de samme landene, alt var veldig likt, de opererte sammen og hadde kontakt med de samme voksne. Ja, det var mange tegn som gjorde at det helt åpenbart var organisert da.” (Informant i Uteseksjonen)

UDI-informantene mente også at denne gruppen var vanskelig å håndtere fordi guttene ofte ikke selv ønsker å snakke eller gi opplysninger. Da kan heller ikke UDI fatte vedtak om beskyttelse basert på mangelfullt dokumenterte saker. Ofte fikk UDI lite ut av disse guttene på asylintervjuene eller guttene forsvant underveis i prosessen. Igjen ble det påpekt at EMA ofte unndrar seg omsorg, og at det er vanskelig å få i gang tiltak for denne gruppen. Det kan virke som om det at barnet er involvert i

⁵⁴ Ifølge KOM (2012) har flere aktører som jobber opp mot rusmiljøer og/eller barn og unge i Oslo og Bergen meldt bekymring knyttet til enslige mindreårige asylsøkere som selger og oppholder seg i rusmiljøer. Narkotikakriminalitet har blitt den dominerende utnyttelsesformen innen tvangsarbeid de siste årene. Europarådskonvensjonen har en bestemmelse om straffefritak for offeret hvis de er blitt tvunget til å begå den kriminelle handlingen.

⁵⁵ Dette har også vært et tema i flere rapporter utgitt av Redd Barna (2012), KOM (2011) og Sønsterudbråten (2013) Denne gruppen består av unge gutter i gatebildet, de oppholder seg ofte i rusmiljøene og flere av dem er også asylsøkere. Det er mange utfordringer med denne gruppen. De er ofte svært mobile og reiser mye rundt, mange har vært på en lang irregulær reise i Europa over lengre tid, og det er ofte vanskelig å oppnå et tillitsforhold til dem.

kriminelle handlinger gjør at EMA hos politiet og i straffesystemet kun får klientrollen som kriminell. Når de da i tillegg har klientrollen EMA hos UDI, kan det virke som om det er umulig eller spesielt utfordrende å tillegge dem en tredje klientdimensjon som et mulig offer for menneskehandel.

Representantene syntes også det var vanskelig å oppnå en tillitsfull relasjon til disse barna. De mente slike saker nærmest var umulig å håndtere som menneskehandelsaker fordi det var svært utfordrende å få både advokater og ulike etater til å se på en EMA som har begått kriminelle handlinger også som et offer.

Flere av informantene i politiet mente at politiet hadde et særlig problem med å betrakte noen som både en kriminell person og et offer samtidig:

“Man ser jo en del unge asylsøkere her i Oslo som selger narkotika. Hvor stor sannsynlighet er det at du som 17 åring fra Nigeria eller Somalia kan komme til Norge og så i løpet av tre dager så står du ved Akerselva og selger narkotika? Det er jo et veldig tøft marked, du må jo få en leverandør og innpass til å stå der og selge, så du ikke blir banket opp av alle de andre, hvordan skal du klare det i løpet av tre dager hvis du ikke kjenner noen? Det er jo veldig lav sannsynlighet for det. Men å få noen av de som jobber ute (politi på gata) til å se det, det er vanskelig. Men mange av vi som jobber med det, tenker jo at det er organisert.” (Informant i politiet)

Flere av de andre informantene bekreftet at det for politiet var mest utfordrende å se på de Nordafrikanske guttene som mulige ofre for menneskehandel. De mente at politiet hadde en annen grunnholdning enn resten av feltet og at dette nok handlet mye om ressurser. Dette vil bli beskrevet nærmere i avsnittet om politiets arbeid på feltet. Flere informanter påpekte at det hos flere instanser, ikke bare hos politiet, var en svakhet at man ikke evnet å se saker i sammenheng. En barnevernsansatt mente at de fleste, ikke bare politiet, hadde problemer med å se at en kriminell aktør kan være et offer for sitt miljø:

“De guttene som kommer inn i asylløpet, ting tar lang tid, de kommer inn i et miljø og det frister å bruke mer tid der. De alle fleste forsvinner jo fra mottakene. Og da vet vi jo at de vil tilbake til sitt miljø og da er de ofte et offer for sitt miljø. De valgene disse guttene har er å klatre i hierarkiet og kanskje bli menneskehandlere selv til slutt. Og det klarer vi ikke å innse, hadde vi klart det så kunne vi kanskje hjulpet noen.” (Informant i barnevernet)

Det kan tyde på at informanten mener at det er en fare for at alle saker kun blir behandlet som en enkeltsak, og at man fokuserer på barnet som en aktiv aktør som velger å være en del av et miljø, snarere enn å fokusere på hierarkiet og årsakene til at EMA havner i en situasjon som gjør det vanskelig å bryte med relasjoner. Utfordringen blir derfor å forstå kriminalitet som en mulig konsekvens av en sårbar situasjon snarere enn et rasjonelt valg. EMA som både er kriminell og et mulig offer passer ikke inn i kategoriene til bakkebyråkratenes retningslinjer, og det blir vanskelig å velge hvordan saken skal forstås.

7.1.14 Komplekse påvirkningsfaktorer

Stereotypiske holdninger om hva som er et offer, hva menneskehandel innebærer og relasjonen mellom en offer-rolle og en person som begår kriminelle handlinger, preger bakkebyråkratenes i deres arbeid med å identifisere EMA som et mulig offer for menneskehandel. De stereotypiske holdningene kan føre til at saksbehandlerne har predisponerte holdninger som påvirker samhandlingen med EMA og deres “vilje til å identifisere” barnet som et offer eller ikke. Det er også mulig at det foregår en “creaming” prosess fra bakkebyråkratenes i forhold til at det er lettere å hjelpe “typiske” ofre som selv ønsker bistand (Lipsky, 2010:107). Lipsky mener at bakkebyråkratenes skummer fløten av klient-gruppen for å finne hvem det er mest sannsynlig å kunne redde. Bakkebyråkratenes kan få et behov for å hjelpe og bistå i saker som de opplever som spesielt “tydelige,” jamfør sitatene om at det “blinker” menneskehandel. Det er muligens lettere å håndtere saker hvor det ikke er tvetydighet om det er et offer eller ikke. Dette kan for eksempel være saker hvor kjønnsdimensjonen spiller inn i forhold til at det anses som naturlig å gripe inn i en sak med et klassisk offer; en svak, liten jente med prostitusjonserfaring som appellerer til saksbehandlerens følelser og behov for å hjelpe. Det kan bli et behov for saksbehandlerne i det minste å kunne vise til “én suksesshistorie” hvor det nyttet å gjøre noe. Jahnsen (2013) finner noe av det samme i sin studie. Flere av informantene har behov for å fortelle om “solskinshistorier”. “Solskinshistoriene” har en viktig funksjon ved at de gir bakkebyråkratenes motivasjon, og sakene illustrerer at systemet ikke alltid sviktet fordi noen individer faktisk fikk “hjelp”.

Det er en kompleks sammenheng mellom de ulike aspektene og hvordan den enkelte bakkebyråkrat relaterer seg til de forskjellige komponentene. Hvordan byråkratenes

forholder seg til de ulike forholdene er individuelt, samtidig som det endres over tid i forhold til hvilke erfaringer og ny kunnskap byråkraten tilegner seg.

7.2 Byråkratiske rammevilkår for samarbeid

Informantene som utgjør bakkebyråkratene i denne studien beskriver at de har klare arbeidsoppgaver og en adskilt arbeidsdeling innad i etaten i forhold til hvem som skal møte EMA, behandle deres sak og hvem som fatter vedtakene i sakene. Det er en klar arbeidsdeling hos UDI i forhold til hvem som for eksempel foretar ankomstintervjuene, foretar asylintervjuene, hvem som booker intervjuene, bestiller tolk og transport. I mottakene har de ansatte ulike barn de har hovedansvar for, og noen har spesielt ansvar for å arbeide med menneskehandel. Utekontakten, PU, politiet og barnevernet har ulike vaktordninger, og de som er på vakt er ansvarlige for å ta tak i sakene som dukker opp. Barnevernsvakten blir kontaktet i helger og på kveldstid. Dette kan være en etterstrebelse av å være etater preget av forutsigbarhet og kalkulerbar rasjonalitet. Vedtakene skal fattes uten at personlige forhold skal spille noen rolle, og byråkratene skal fremstå som objektive og nøytrale. Rammene for de ulike etatene fremstår på denne måten i henhold til Webers (2000) karakteristikkk av det idealtypiske byråkratiet med en hierarkisk oppbygget etat preget av Baumans (2005) funksjonelle arbeidsdeling mellom de ansatte. Normene blir imidlertid utfordret. I tråd med Lipskys (2010) beskrivelser viser drøftelsen over at saksbehandlerens kunnskap, kompetanse, personlige engasjement, følelser og holdninger likevel spiller en stor rolle.

7.2.1 Tidspress og produksjonskrav

De fleste saksbehandlerne gir uttrykk for at deres arbeidshverdag er preget av lite fleksibilitet, tidspress og begrenset tilgang på informasjon. Møtene med EMA varer som regel kort, noe som gjør det vanskelig å starte en dialog og identifisere mulige ofre for menneskehandel. I møtene med EMA i asylprossen beskriver som tidligere nevnt de ansatte i PU, UDI og på mottakene at de bør ha fokus på å identifisere EMA som mulige ofre i hvert eneste møte, men at det i realiteten er vanskelig å gjennomføre. Det varierer om de blir påminnet menneskehandel-fokuset av ledelse og kollegaer, og for de fleste oppleves det problematisk å skulle fokusere mye på menneskehandel i hver eneste sak. En PU-informant beskriver at de ikke får tid til å forberede seg på sakene og at fokuset på menneskehandel oppleves slik:

“Så fokuset er jo der, men det er samtidig et veldig fokus på alt annet som skal gjøres. Man har jo et tidspress der og jeg vil jo ikke påstå at det er det som preget samtalen.” (Informant i PU)

“Det er det at vi er første instans i møte. Kanskje har de et negativt syn på oss, på politiet og har negative erfaringer. De er nervøse og kanskje ikke motiverte til å si noe hvis de skulle være et offer for menneskehandel. Og det er uansett kort tid og vanskelig å grave frem noe for oss.” (Informant i PU)

PU er førsteinstans når det gjelder EMA og det innebærer at det er mye som skal klargjøres av retningslinjer og regelverk i dette møtet, og det er svært tidkrevende. Representantene mente også at opplesning av alle rettigheter, lover og plikter gjør noe med relasjonen mellom PU og EMA. Det blir altfor mye informasjon på en gang, noe informanten i PU også påpekte:

“De får så mye informasjon her. Vi leser opp rettigheter og plikter og alt de må forholde seg til her. Dublin II og III++ vi skulle i utgangspunktet ha lest opp en brosjyre på 19 sider til dem. De får så utrolig mye informasjon her... I tillegg må vi forklare dem de ulikes roller, hva er taushetsplikt, hva er samtykke.” (Informant i PU)

Den ansatte hos PU klargjør rammene for registreringen, avgjør hvilke temaer som introduseres for EMA, samt definerer hvordan de ulikes roller blir forklart for barnet. Det blir derfor lite tid til å fokusere kun på å identifisere ofre for menneskehandel. Hver registrerer hos PU skal minst registrere to søkere pr dag. Hvis en sak tar ekstra lang tid, går det automatisk utover saksbehandlingen av en annen søker den samme dagen ifølge en av informantene hos PU. Som tidligere nevnt uttrykte også de tidligere mottaksansatte at det var svært begrenset hva de rakk å gjøre i sin arbeidshverdag. Det var derfor mange barn de sannsynligvis ikke identifiserte som mulige ofre. Tidspress preget hverdagen og begrenset omfanget av arbeidet de klarte å gjennomføre.

I studien til Bollingmo, Skilbrei og Wessel (2014:43) forteller UDI-ansatte at kollegaer er utsatt for tidspress, og at det derfor er vanskelig å spørre kollegaene om råd i enkelte saker. Det oppleves vanskelig å belaste kollegaer med spørsmål og dilemmaer, og noen relaterer dette til introduksjonen av kvalitetsforbedringsmetoden LEAN som ble innført i 2010 i UDI. LEAN henviser til kostnadsreduksjon og er et

typisk virkemiddel som kan sees i sammenheng med NMP.⁵⁶ Det er et verktøy for å effektivisere driften og gjøre ting stadig raskere og bedre ved å eliminere såkalt ”tids-sløsing” (Kallevik, 2013). De ulike delene av produksjonsprosessen blir vurdert i forhold til hvordan arbeidsoppgavene kan effektiviseres, som for eksempel saksbehandlingstiden for asylvedtak. Fokuset på LEAN førte til økt fokus på effektivitet og produksjon i deres arbeidshverdag ifølge noen ansatte. Andre mente at det førte til en forbedring ved en tydeligere ansvarsfordeling og tydeliggjort saksgang (Bollingmo m.fl., 2014:43). Det kan virke som om LEAN muligens på denne måten styrer arbeidet tilbake til en sterkere grad av avgrenset og funksjonell arbeidsdeling internt, med lite rom for å behandle en sak utenfor normen.

7.2.2 Målkonflikt internt og eksternt

Flere informanter beskrev at arbeidet med menneskehandel opplevdes vanskelig. Dette var primært fordi det hele tiden var en kamp om ressurser og spørsmål om prioritering av saker i de ulike etatene. En av informantene i PU påpekte at målet hos PU først og fremst er å registrere reiserute og ID med mål om å sende x antall søkere ut av Norge:

“Vi måles jo på ut-transporteringstall. Det er det politikerne ser på. Så det har vært retningslinjene...Har du ikke opphold, så skal du ut, det skal være fokus. Det er kjempebra, når det er så mange som kommer uten dokumenter, at vi skal fokusere mer på det.” (Informant i PU)

Dette viser hvordan PU er en etat som er styrt av politiske målsetninger. Nye retningslinjer utvikles i tråd med politikken på feltet. At avdelingen som registrerer asylsøkere hos PU blir målt på ut-transporteringstall, illustrerer også at fokuset på menneskehandel lett kan bli nedprioritert i en arbeidshverdag med tidspress.

Både UDI, barnevernsansatte og politiet uttrykte frustrasjon over noe de mente var ulike beviskrav, i de ulike etatene basert på ulike regelverk, og dermed også ulike interesser og mål i den aktuelle saken. En informant mente at de ulike etatene hadde forskjellige beviskrav og at barnevernet muligens hadde den laveste terskelen for å identifisere et barn som et mulig offer. Informantene påpekte at barnevernet kun skulle tjene barnets interesser, i motsetning til Utlendingsforvaltningen. Birgitte

⁵⁶ Se nærmere om LEAN <http://www.arbeidslivet.no/Documents/Arbeid/LEAN.pdf> (Lastet ned 11.03.14)

Lange, assisterende direktør i UDI, uttaler at det er en utfordring at hver etat innen utlendingsforvaltningen har hver sine mål og at målene til dels kan være motstridene mellom etater. Til tross for at etatene kan oppnå sine egne mål pålagt av JD, er det ikke sikkert at de klarer å løse det helhetlige samfunnsoppdraget de skal forvalte på utlendingsfeltet (Bergens Tidende, 2014). I denne sammenheng blir det derfor relevant å stille spørsmål ved om målet i menneskehandelsarbeidet blir oppfattet som kun et *selvstendig* ansvar, og ikke at ansvaret er å *samarbeide* om å oppnå målet om å bekjempe menneskehandel, identifisere og bistå ofre.

UDI står som en av etatene overfor ulike krav, mål og forventninger i forvaltningen av utlendingsfeltet også internt. Motstridende hensyn, som vektleggingen av barnets beste og innvandringsregulerende hensyn for å hindre misbruk av asylinstituttet, er to eksempler. En av informantene fra UDI påpeker videre hva som er fokus i asylintervjuet og at menneskehandel først og fremst blir vurdert i forhold til en eventuell retur til hjemlandet.⁵⁷

“UDI skal vurdere om det at man er et offer for menneskehandel utgjør en risiko ved retur til hjemlandet. Det må vi vurdere konkret i hver enkelt sak i forhold til beskyttelsesgrunnlaget. Vi legger vår terskel for sannsynlighetsvurdering til grunn når vi tar stilling til anførsler om menneskehandel. Vi vurderer også om det er sterke menneskelige hensyn i saken ut fra hjemmel i utlendingsloven. Vi forholder oss til vårt regelverk, mens barnevernet vil ha andre terskler og formål med sine vurderinger.”(Informant i UDI)

Saksbehandleren må utøve skjønn i forhold til om det er barnerettigheter i henhold til Barnekonvensjonen eller asylinstituttets opprettholdelse som skal være avgjørende i saksbehandlingen. I tillegg må eventuelt menneskehandelaspektet vurderes på en slik måte at det handler om beskyttelsesgrunnlag for personen ved en eventuell retur. Det handler altså ikke om å identifisere barnet som et mulig offer i seg selv, men heller å se om det kan passe inn og vektes i forhold til hva som blir tillagt vekt i asylvedtaket.

En av TOT-koordinatorene beskriver også en saksbehandlingskultur som er preget av sterke elementer fra NPM hvor krav til antall saker og rapportering blir stadig

⁵⁷ Se for øvrig artikkelen om Ghazi som var et offer for menneskehandel, men hvor UDI vurderte at det var trygt for han å returnere til Tunisia (Wagner, 2014) og kronikk av Ingrid Evensen (Dagbladet, 2013f)
<http://www.dagbladet.no/2013/03/22/kultur/debatt/kronikk/menneskehandel/asylbarn/26343644/>
(Lastet ned 16.01.14)

viktigere i arbeidshverdagen, og at det kan gå ut over kvaliteten av saksbehandlingen i mange etater:

“Det glipper absolutt, ikke nødvendigvis fordi man er slem eller fordi man ikke vil. Men det er den enkleste måten å ha ryggdekning på. Og vi lever i et samfunn hvor offentlig sektor blir kontrollert og vi må rapportere og rapportere og da kan det utvikle seg en ukultur på å unngå å gjøre noe for å ha ryggdekning. Det kan være det handler om ressurser også, men jeg er ikke så sikker.” (TOT-koordinator)

Flere andre informanter nevner at mange saker ”glipper”, og dette er vanskelig å forholde seg til som saksbehandler. I følge informantene er det systemet i form av manglende rutiner som påvirker samarbeidet og dermed legger til rette for at sakene ”glipper”. Om det er sakene som glipper eller om det er tydelig avgrensede ansvarsområder mellom etatene som skaper denne glippen, er derfor et relevant spørsmål. Jahnsen (2013: 260) beskriver noe av det samme i sin studie, en informant beskriver ”huller” i systemet. Tydelig ansvarsfordeling i henhold til Bauman (2005) kan muligens legitimere ansvarsfraskrivelse for de oppgavene som ikke er definert i den enkeltes arbeidsinstruks. Det kan virke som om de fleste så på sin del av jobben som avsluttet etter for eksempel PU-registreringen, etter kartlegging på mottakene, etter asylintervjuet, etter vedtaket eller etter at det er levert en anmeldelse til politiet. Når saken krever noe ekstra, blir det problematisk:

“Det blir håpløst. Den følelsen får vi fordi vi har en definert rolle alle sammen, alle må forholde seg til de spillereglene som følger sin rolle. Og kanskje er det ikke engang et overlapp mellom rollene, kanskje er det et rom i mellom her som ikke fylles av noen. Andre ganger kan det være stort overlapp.” (Tidligere mottaksansatt)

Den enkelte bakkebyråkrat får ifølge informanten et begrenset handlingsrom. Dette peker også på faren som Lipsky (2010) fremhever om at for stort fokus på å følge rutiner og retningslinjer internt kan føre til at bakkebyråkraterne ikke klarer å være nok bevisste på at enhver sak er spesiell og krever ulik håndtering. Bakkebyråkraterne mislykkes dermed muligens i å differensiere i saksbehandlingen av klientene. Det er derfor en fare for at klienten går glipp av bistand og beskyttelsestiltak (Lipsky, 2010:121-125).

Lipsky (2010:41-43) hevder at på den ene siden fører normene om lik og rettferdig behandling til en beskyttelse av klientenes rettigheter, men samtidig legitimerer det også den effekten lovene og reglene da har på klientenes liv. Rutiner og standarder

kan på den ene siden sørge for at klientens rettigheter blir ivaretatt, men samtidig kan det føre til at klienter med spesielle behov som for eksempel EMA som et mulig offer ikke blir ivaretatt, nettopp fordi standardrutiner er fulgt og der stopper det.

Alle informantene beskriver at de ved en eventuell mistanke varsler andre etater ved å ringe eller sende en epost til etatene som de mener bør informeres i det aktuelle tilfellet, men at deres jobb er avsluttet etter at bekymringsmelding er sendt eller konkrete forhold er skrevet i registreringsdokumentet. Som en av informantene i PU sier “Vi samarbeider ikke, vi bare informerer.” Målene internt om likebehandling og effektivitet kolliderer dermed med målene eksternt om fleksibilitet i møtet med enhver klient og en helhetlig vurdering av et barns videre omsorgs - og beskyttelsesbehov. Saksbehandleren kan være motivert til å foreta seg noe utenfor det rutineene krever, men det blir da en målkonflikt med etatens hovedmål.

Det er også sentralt å stille spørsmål om målkonfliktene blir påvirket av at etatene er underlagt ulike krav av myndigheter på forskjellig plan, både nasjonalt, regionalt og lokalt og at disse målene trekker i forskjellige retninger. Menneskehandel som fokusområdet blir muligens ikke oppfattet som et like relevant prioriteringsområde på et lokalt politi- eller barneverns-kontor som av sentrale myndigheter.

7.2.3 Mangelfull informasjonsutveksling

“De kjenner ikke vår lovgivning og vi kjenner ikke deres. Selv om vi egentlig skal kjenne alle.” (Informant i politiet)

Sitatet viser at informanten mener det er for lite kunnskap om hvorfor og hvordan informasjon skal utveksles med andre etater og om hvilke lover og retningslinjer etatene forholder seg til. Når det gjelder informasjonsutveksling med andre etater, var det flere informanter som stilte seg uforstående til hva som egentlig var formålet med å varsle andre etater om en mulig mistanke om menneskehandel, hvis de ikke selv hadde mulighet til sjekke sakene på grunn av mangel på ressurser og prioritering:

“Jeg vet ikke hvor UDI skal sende sånn informasjon. Jeg har jo oppdaget enkeltmailer fra enkeltansatte i UDI hvor de innimellom melder om noe som virker litt mistenkelig eller what ever. Men jeg tror ikke det har skjedd mer enn en gang i året. Det er liksom bare ok, en informasjon så ligger det der til noen, (i betydningen en EMA-sak) eventuelt dukker opp. Da kan man jo sjekke det opp.” (Informant i politiet)

Klientgjørelsen som gjør EMA til en sak for UDI fører til at det er vanskelig å sørge for informasjonsflyt fra UDI til andre etater fordi de anser asylsaken som sitt hovedanliggende, og tar ikke stilling til om en sak også er en straffesak som krever en varslings til politiet:

“På papiret kan ting se forholdsvis greie ut, men når man stykker det opp i eksemplis asylsaker og straffesaker og ansvarsområder, så blir bildet veldig uklart. Jeg, som har jobbet med feltet menneskehandel i mange år, er klar på at Norge faktisk burde ha opprettet straffesak i enhver asylsak hvor mindreårige er involvert, idet en kan legge til grunn at “alle” i en eller annen utstrekning er utsatt for, om ikke menneskehandel, så i alle fall en eller annen form for utnyttelse. I dag skjer ikke dette.” (Informant i politiet)

Ifølge informantene er det bare analyse - og statistikkavdelingene i PU og UDI som ser helheten av mange like saker, mens dette perspektivet ikke er fokus for bakkebyråkratene. En annen informant i PU påpekte også at de hadde lite kunnskap om UDIs organisering og derfor opplevde at det var uklart hvordan de skulle informere UDI og hvilken enhet som skulle ha informasjonen:

“Når jeg ringer UDI så får jeg sentralbordet, så det er vel derfor. UDI er for stort, det er så mange enheter og saksbehandlere. Jeg vet faktisk ikke hvordan de er bygget opp en gang.” (Informant i PU)

En annen informant i politiet påpeker at det er sjelden politiet får bekymringsmeldinger fra barnevernet, og at det kan ligge mange saker hos dem som aldri når politiet:

“Vi får nesten ingen saker fra barnevernet. Det går ofte motsatt vei, politiet tar kontakt med barnevernet for å si at vi har en sak her hvor det er en mindreårig involvert. Jeg mener at barnevernet sitter på mye informasjon om menneskehandel som aldri når oss og begrunnelsen dems er at de har taushetsplikt i forhold til klienter. Men i mitt hode så hvis en 14-åring sitter og forteller om ting han har vært utsatt for overfor en barnevernskonsulent eller en psykolog eller hva som helst, så har man ikke bare taushetsplikt, men man har opplysningsplikt i forhold til å få den straffesaken opp og gå! Det er jo kun politiet som kan etterforske saken. Så jeg mener at det ligger veldig mye uforløst etterforskningsmateriale hos barnevernet, og samme hos NAV og hos PU hvis man setter det på spissen. Så satt på spissen så er det mange som sitter på mye informasjon som har betydning for å få en sak for retten.” (Informant i politiet)

En annen informant i POD mente at det egentlige problemet muligens var at etatene ikke husket eller vektla deres opplysningsplikt i menneskehandelsaker:

“Mange er restriktive med å dele opplysninger i frykt for å bryte taushetsplikten man er pålagt. Isteden for å se på mulighetene knyttet til opplysningsrett (eller plikt) så tyr man kanskje lettere til taushetsplikt, som kan føre til at viktige opplysninger ikke blir gitt. Ikke alle opplysninger er taushetsbelagte og noen opplysninger kan være nødvendige for å forebygge eller avverge menneskehandel.” (Informant i POD).

En informant i PU beskriver imidlertid at det ikke føles mulig å utøve like stor grad av skjønn når det gjelder varslinger til UDI. Informanten mener at det kun kan informeres om opplysninger som kan dokumenteres:

“Hvis jeg sitter her og er sånn; det er noe som skurrer, men jeg får ikke noe som sier at det er menneskehandel, men jeg tror det. Kanskje det er problemer med andre ting eller med familien, men jeg får ikke nok til å dokumentere det. Det jeg skriver i rapporten til UDI det må jeg stå og kanskje forsvare i retten. Vi har ikke sånn Post-it lapp system til UDI. Jeg kan ikke skrive at min magefølelse sier meg at denne personen her har problemer, jeg vet ikke hva, kanskje det er menneskehandel. Jeg ville, når det gjelder mindreårige så skulle jeg ønske at systemet var annerledes.” (Informant i PU)

Det kan tyde på at informanten opplever at det spesielt i informasjonsutveksling til UDI kreves at bakkebyråkratens arbeid fremstår som saklige, objektive og dokumenterbare i tråd med Webers (2000) byråkrat. Det er mulig normene om en nøytral og distansert saksbehandler påvirker informantenes forståelse av sin rolle og at informasjonsutvekslingen eksternt har andre standarder enn til for eksempel politiet som er innenfor samme etat. Informasjon til barnevern og mottak kan ifølge informanten gjøres mer “uformelt” via en telefonsamtale, og den ansatte hos PU opplever at det er lettere å kontakte barnevernet/mottaket som kun skal ivareta barnets omsorg. Det blir derfor muligens viktig å opptre “idealbyråkratisk” når man kommuniserer med eksterne etater som UDI, som ivaretar andre interesser og har flere ansvarsområdet for samme klient.

7.2.4 Ansvar for å samarbeide eller for å informere?

Hvem man varsler, når man gjør det og hvordan det skal følges opp blir håndtert ulikt fra sak til sak ifølge informantene. En informant i UDI påpeker at de gjerne skulle fått mer informasjon om hva som blir avdekket hos PU:

“Jeg er usikker på hva PU gjør i de sakene. Vi ønsker at de skriver ned spørsmålene de har stilt i rapporten og noen ganger så stiller de kanskje flere spørsmål enn de

skriver ned. Så kanskje det egentlig er kommet frem mer enn i den skriftlige rapporten. De sender nok bekymring til mottakene, men ikke til asylavdelingen nei. Ikke som jeg har sett via dokumentene, jeg kan ikke huske det nei.” (Informant i UDI)

At bekymringen blir sendt til mottakene og ikke til asylavdelingen ifølge informanten, kan tyde på at PU tror at mottakene, fordi de formelt sett er underlagt UDI, sender informasjon videre til de ulike avdelingene internt i UDI som en rutine. PU oppfatter det derfor slik at de ikke trenger å varsle avdelingene i UDI på egen hånd. Igjen tyder det på at det er en ulik forståelse av hva som er andre etaters hovedansvar. Mine data tyder på at i praksis varsler ikke PU eller mottakene rutinemessig asylavdelingen og/eller BFE om mistanker de har mottatt. RGO kan være varslet uten at BFE har den samme informasjonen i følge flere representanter. Det kan virke som det er en usikkerhet i PU om hvem som eventuelt skal motta bekymringsmeldinger fra dem og hva som er formålet med å sende de. Konsekvensen kan bli at både PU og mottak har mottatt og varslet hverandre om en bekymring, men at BFE er helt uvitende om dette. En av informantene i politiet påpeker også at det ikke er faste rutiner for å følge opp eventuelle bekymringsmeldinger fra PU hos politiet:

“Jeg har fått varsler fra PU hvis de mistenker at noen kan være et offer for menneskehandel. Men det er bare et varsel, det ligger ikke noe i det at vi skal følge det opp. Det kreves ikke at vi skal gjøre det for å si det sånn.” (Informant i politiet)

Jeg stiller informanten oppfølgingsspørsmålet: Hva skjer så da?

“Nei, ingenting. Og jeg har stilt det spørsmålet om hva som er grunnen til at de sender de varslene for det fører jo ikke til noe. Og nå har PU stilt oss det samme spørsmålet om hvorfor de skal sende de varslene. De skjønner ikke hvorfor de skal drive med det. Så det er helt sånn god dag mann økseskaft-praksis det der.” (Informant i politiet)

Andre beskriver at arbeidet er veldig tilfeldig, fragmentert og preget av ad hock i menneskehandelsakene. Informanten fra Redd Barna påpekte at tilfeldigheter i stor grad preger arbeidet:

“Det er veldig tette skott mellom etatene. Kunnskapen om barn utsatt for menneskehandel glipper. Det er ingen i dag som har det overordnede ansvaret for å jobbe med disse sakene. Alle jobber ut i fra sine lover og det blir tette skott.” (Redd Barna)

Dette viser at tiltakskjeden blir fragmentert og at informasjonsflyten mellom etatene muligens ikke fungerer ideelt. Dette gjenspeiles også på høyere nivå ifølge en artikkel

i Dagbladet (2012b) om barn som brukes som slaver i Oslo, der Barneombudet uttaler at det blir en rund-dans også på departementsnivå om hvem som skal ta ansvar. BLD, JD og UDI henviser alle til hverandre og uttrykker at de bare har ansvar for deler av problemstillingen. Dette opplevde jeg selv også i startfasen av arbeidet med denne oppgaven. De ulike departementene og direktoratene henviste stadig til hverandre om hvem som var mest relevante å kontakte med tanke på EMA og menneskehandel. UDIs Birgitte Lange (Bergens Tidende, 2014) etterlyser samlende mål fra departementene for å bygge opp under et felles samfunnsoppdrag med mer helhetlig samarbeid på feltet. Hovedproblemet er muligens at de ulike departementene er preget av en sektortenkning hvor konkurrerende mål gjør seg gjeldene og at dette blir spesielt synlig når det gjelder EMA. Resultatet blir at overlappende mål trekker i ulike retninger innenfor departementer, direktorater og etater. Dette viser fører til at de ulike aktørenes mandat naturligvis også påvirker prioriteringene og gjør det vanskelig å enes om et samarbeid som eksempelvis identifisering av barn som ofre.

Det blir imidlertid påpekt av KOM at det at alle etater i Norge har et ansvar for å identifisere mulige ofre, kan føre til at flere saker blir fanget opp og at man kanskje ville hatt færre saker hvis det kun var én instans som hadde et hovedansvar. Samtidig er det problematiske med fragmenteringen at veldig mange etater kan bli involvert i en sak. Fordi alle har et begrenset ansvarsområde, blir det vanskelig å tenke helhetlig:

“I enkeltsaker så blir det fryktelig mye armer og bein. BFE, politi, representant, UDI, advokater og alle skal snakke med de samme og mange skal ha et eierskap i informasjonen. Så det blir fryktelig mye styr.” (Informant i UDI)

Informantene påpekte at til tross for at det var uklare rutiner og forståelse av hvem som skal varsles, hvordan det skal gjøres og på hvilket tidspunkt det skal skje, var selve terskelen for å varsle lav sett fra deres ståsted. Lav terskel betyr imidlertid at det kun er et varsel som blir sendt og ikke at etaten som mottar varselet har ressurser til å gå inn i saken.

Representanten er den eneste som følger saken hele veien, hvis ikke barnet flytter og de da får tildelt ny representant og en ny kommune blir ansvarlig. En av informantene i UDI beskrev representantrollen som “et lite NAV” og påpekte at det var representantene som i realiteten varslet etatene om sentral informasjon i

menneskehandelsakene. En tidligere mottaksansatt påpekte at det å sende informasjon ikke alltid førte til noe, og at de derfor prøvde å få tak i den aktuelle saksbehandleren hos UDI direkte for å få til en samtale med intervjueren i forkant av asylintervjuet. Det opplevdes imidlertid utfordrende for den mottaksansatte å få tak i den aktuelle saksbehandleren i BFE. De gangene det ble opprettet kontakt mellom ansatte i barnefagligheten i UDI og de mottaksansatte, beskrives imidlertid som veldig nyttige for begge parter. En tidligere mottaksansatt forteller også om erfaringer med å få barnevernet involvert i menneskehandelsaker slik:

“Det funkete med varierende hell. Særlig barnevernsvakten var vanskelig, det var jo så avhengig av hvem som var på vakt der. Men jeg hadde positive erfaringer og altså, så det er sagt. Men det var veldig delt, alt fra å bli tatt veldig på alvor og de kom med én gang, til at jeg måtte holde på i to døgn. En sak var veldig alvorlig og da tenkte jeg at personen på den andre siden av tråden ikke kunne ha noen som helst kunnskap om hva dette dreide seg om.” (Tidligere mottaksansatt)

Flere informanter bekreftet dette synet, og en annen tidligere mottaksansatt uttrykte en følelse av å drive med “voksenopplæring” i møtet med blant annet barnevernsvakten. Både en av TOT-koordinatorene, en politi-informant og advokatinformanten påpekte også i tråd med GRETA-rapporten (2013) at Norge mangler et helhetlig system som innebærer en formalisert *National referral mechanism* (NRM) slik blant annet Storbritannia har. Informantene mente at prosedyrer som alle kunne være enige om kunne være et viktig hjelpemiddel spesielt i det tverretatlige samarbeidet.⁵⁸

Jahnsen (2013:279) beskriver i sin studie at datasystemene ikke snakker sammen. Kritikken som rettes mot systemet er todelt. På den ene siden har man ikke anledning til å forfølge saker og saksopplysninger som gis av ofre i forbindelse med anmeldelse hos politiet eller asylsøknad hos UDI. I tillegg kritiseres UDI for grunnlaget de fatter vedtak på. Systemet beskrives som dobbeltmoralisk fordi ulike saksbehandlingssystemer ikke kommuniserer. Etatene oppfordrer på den ene siden ofre til å bryte med nettverk og utsette seg og sin familie for risiko, samtidig som de

⁵⁸ Storbritannia har utviklet egne etatsspesifikke indikatorlister som gir oversikt over indikatorer som er spesielt relevante for ansatte i ulike etater (Harrow Council, 2011) og disse kan fylle ut et første respons *referral* skjema, se : <http://www.ecpat.org.uk/content/national-referral-mechanism> (Lastet ned 07.05.14)

ikke alltid innfrir løftene om beskyttelse og saken ikke etterforskes (Jahnsen 2013:279).

7.2.5 Taushetsplikt versus barnets beste

En av faktorene som mange informanter fremhevet i forbindelse med samarbeid og informasjonsutveksling, var taushetsplikten. Håndhevelse av taushetsplikten er en sentral byråkratisk føring som alle bakkebyråkratene er pålagt. Taushetsplikten skal hindre at uvedkommende får kjennskap til opplysninger og at opplysningene ikke brukes til annet formål enn de er innhentet til. Men taushetsplikten skal ikke være til hinder for at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger til påtalemyndighet når det er ønskelig av allmenne hensyn (se vedlegg 6).

Det blir opp til de ulike etatene å tolke forvaltningslovens bestemmelse om “tjenstlige behov.” Barnets beste blir tolket ut i fra etatens synspunkt, det kan derfor virke som om barnets beste er ulikt sett gjennom brillene til en barnevernsansatt, en mottaksansatt, en UDI-ansatt og en politi-ansatt. De ulike saksbehandlerne må vurdere barnets beste sett ut i fra hva slags opplysninger de trenger for å avgjøre om det er snakk om en menneskehandelsak eller ikke innenfor lovverket den etaten primært forholder seg til og håndhever. Flere informanter påpeker at tolkningen av barnets beste kan virke problematisk:

“Taushetsplikt skaper for mye problemer, taushetsplikten skal jo ikke være til hinder for barnets beste. Men så er det tolkning av barnets beste. Det var en sak hvor vi ikke fikk asylintervjuet fordi UDI ville beskytte barnet. Men da fikk ikke vi informasjon, vi ville beskytte barnet, men fikk ingen argumenter for det, så vi måtte henlegge saken. De andre kan ikke nok om vårt lovverk.” (Informant i barnevernet)

En informant i politiet mente at barnets beste også kunne bli tolket restriktivt i forhold til at barnevernet ikke kunne gi opplysninger til politiet i menneskehandelsaker. Det kan tyde på at informanten ser at barnevernet er i en rollekonflikt i slike tilfeller ved å være både en kontrollør og en hjelper i tråd med Lipskys (2010) teorier. Det blir derfor vanskelig å kontakte politiet fordi man da bryter med sin rolle som hjelper. At hjelperen inntar en rolle som varsler kan gjøre det videre samarbeidet med klienten vanskelig:

”Når det gjelder barnevernet så ..Mange ganger bruker de taushetsplikten i saker, hva gjør vi nå? Da bruker de taushetsplikten og tenker nei vi kan ikke si noe. Men ofte så

velger de å ikke blande inn politiet fordi de vet at de for eksempel skal samarbeide med et barn i lang tid, og hvis de blander inn politiet så vil de miste tillitten og tiltro hos dem (hos EMA). Da vil det være vanskelig å iverksette tiltak for det barnet. Så for å beholde et bra samarbeidsklima, så velger man å ikke kontakte politiet. Hvis barnevernet er reddet for det, så er det jo egentlig barnets beste som skal gå først, men så er man ikke enige om hva som er barnets beste. Man kan jo uansett ta en uformell telefon, men da er man tilbake på taushetsplikten igjen. Så det er vanskelig å samarbeide, det er tydelig.” (Informant i politiet)

Informanten i politiet forteller om en sak hvor de kontaktet barnevernet og fikk beskjed om at de allerede hadde vært bekymret for at det kanskje var en menneskehandelsak i over seks måneder, men at barnevernet ikke hadde sett det som sin oppgave å kontakte politiet:

”Men så sier vi herregud, hvorfor har dere ikke anmeldt det da? Eller informert politiet overhodet om en sånn sak? Hvordan kan de da forvente at politiet skal kunne løse en sånn sak hvis de ikke informerer? Da blir jeg bare lei meg egentlig.” (Informant i politiet)

Sitatet tyder på at det oppfattes uklart når man har plikt til å informere andre etater, i tillegg til at følelser påvirker bakkebyråkraten. Til tross for at Forvaltningsloven fastslår hva som skal være førende i utøvelsen av taushetsplikt, er det mulig at det internt i etatene eksisterer ulike normer som virker førende på saksbehandlingen. Skjønnsutøvelse av taushetsplikten gjør seg derfor gjeldende ifølge flere av mine informanter. I henhold til Lipsky (2010) er det også mulig at bakkebyråkratene opplever en rollekonflikt i sitt arbeid som påvirker hvordan de håndterer den aktuelle saken: Er det mitt ansvar å varsle om forhold som ligger utenfor min etats hovedansvar? Det er også mulig at de enten tar det som en selvfølge at andre etater har dette ansvaret, eller at de har erfart at opplysninger ikke blir fulgt opp med konkret handling og at forventningene er endret på grunn av dette.

Flere av informantene med erfaring fra asylmottak beskriver frustrasjon over manglende innsats og tillit til barnevernet (se også Weiss, 2013). Også andre informanter bekrefter at dette var et vanlig problem i samarbeidet mellom barnevern, mottak og politi. Andre informanter mente at det ikke var definert hvordan taushetsplikten skal praktiseres og at de derfor i stor grad kunne bruke skjønn så lenge de selv kunne definere det som “barnets beste”:

“Mulig jeg tar feil, jeg vet ikke hvordan taushetsplikten egentlig skal fungere for denne gruppen, jeg tror ikke det er helt definert. Men jeg jobbet under den tanken at taushetsplikten ikke skal stå i veien for at barnet skal få hjelp. Taushetsplikten skal jo ikke hindre det.” (Tidligere mottaksansatt)

De tidligere mottaksansatte og advokaten påpekte at de hadde utviklet spesielle rutiner for å få til et “informert samtykke” fra barnet som gjorde det lettere å dele informasjon. Informantene påpekte at representantene og/eller advokatene stod i en særskilt posisjon for å dele opplysninger. Representantene hadde imidlertid ulike meninger om dette. Flere påpekte at de opplevde det som uklart hvilken informasjon de kan dele. De mente det var behov for å rydde opp i hvordan de skal håndheve taushetsplikten for å unngå at de blir brukt som budbringere for ulike instanser, og at opplysningene ikke nødvendigvis blir brukt til barnets beste. En mente at opplysninger ble misbrukt av etatene for å kunne kaste ballen og dermed ansvaret videre til en annen etat.

Det var også uenighet om hele eller deler av asyLintervjuet skal deles med andre etater. Det kan virke som om barnevernet opplevde det mest utfordrende å få opplysninger fra UDI. Informantene i UDI var imidlertid opptatt av at de ikke synes det var noe problem å dele informasjon, så lenge de fikk henvendelser med riktig hjemmelsgrunnlag og opplysninger om hvordan eventuelle opplysninger skulle benyttes:

“Vi har retningslinjer for å utveksle informasjon. Men vi kan kanskje være tydeligere overfor eksterne å forklare og klargjøre retningslinjer og rutiner for dette. Hvis andre instanser begrunner behov for informasjon i henhold til de aktuelle hjemlene, kan vi etter en konkret vurdering gi innsyn i saksopplysninger.” (Informant i UDI).

Til tross for at informanten i UDI påpeker at det finnes retningslinjer for hvordan informasjonen skal utveksles mellom etatene i menneskehandelssaker, er det mulig at ulike saksbehandlere likevel tolker retningslinjene forskjellig. Hvis barnevernet ikke har kjennskap til UDIs retningslinjer, blir det vanskelig å be om den informasjonen de trenger til sin saksbehandling. Elvegård og Thorshaug (2013:22) påpeker at til tross for stort fokus på menneskehandel i Norge gjennom en rekke handlingsplaner, rundskriv og interne retningslinjer, så mangler det et formalisert nasjonalt identifiseringssystem som hjelpemiddel for bakkebyråkratene.

En annen informant i UDI gir inntrykk for at det er behov for å samarbeide i større grad og at det er en fare for at de ulike etatene er mistenksomme i forhold til de andres interesser i den aktuelle saken:

“I et asylintervju kan det komme mange ulike sensitive opplysninger og barnevernet har ikke nødvendigvis krav på å kjenne alle de tingene. Jeg kan jo for eksempel få sensitive opplysninger om en tredjeperson, men jeg kan jo ikke rutinemessig gi ut det. Men vi bør jobbe sammen i stedet for å ugle-se hverandre. Hva annet skulle vi jobbe for liksom? Enn for å bekjempe menneskehandel? Men barnevernet har jo også en bestemmelse i barnevernloven om å gi en tilbakemelding på bekymringsmeldingen og hva de gjør i den enkelte saken. Men det gjør de sjelden. Jeg har i hvert fall ikke fått det i mine saker. En tilbakemelding om hva de har gjort av undersøkelser.” (Informant i UDI)

Barnevernsinformantene hadde imidlertid et annet synspunkt på om opplysninger som er fremkommet i asylintervjuet er vesentlig for dem å kjenne til:

“Vi har nok en ganske ulik oppfatning av hva som er relevant informasjon. Hva mener de er relevant for oss? De vil vurdere hva som er relevant og gi oss det. Er informasjon om begått overgrep mot barn relevant for barnevernet? Vi mener ja, de mener nei. Vi tenker at barns opplevelser og utvikling preges av det som har skjedd. Familieforhold, barnets helse, er det relevant? Ja mener vi, UDI mener ikke det nødvendigvis.” (Informant i barnevernet)

I forbindelse med taushetsplikt var det flere som også tok opp at det internt mellom enheter i UDI er et problem at de har taushetsplikt overfor hverandre. Informasjonen flyter ikke mellom ulike avdelinger i UDI, og sensitive opplysninger blir ikke registrert i DUF på grunn av personvernet. En av informantene i politiet påpeker også at det er en mangelfull informasjonsutveksling og at noe av problemet kan knyttes til hvordan datasystemene er konstruert, hvem som kan bruke dem og forståelsen av hva slags informasjon som kan legges inn elektronisk. I tillegg kommer personvernet inn og tolkningen av hva som er sensitive opplysninger.

Når man som utenforstående henvender seg til UDI, er det vanskelig å forstå hvem som skal informeres, og at man faktisk må informere hver enkelt avdeling og enhet hver for seg. Barnefagligheten, Dublinenheten, Ankomstenheten, Asylavdelingen, Oppholdsavdelingen, Region- og mottaksavdelingen kan alle motta opplysninger uten at de rutinemessig gir det videre til en annen enhet:

“Informasjonen flyter ikke internt. Jeg kan ikke forstå at det må være sånn altså, jeg tror de må tenke nytt. Fordi for utenforstående, og det gjelder også mottakene som sender bekymring, så er det ikke sikkert det kommer fram til barnefagligheten som jo er de som må ha informasjonen.” (Representant)

Både internt og eksternt er det vanskelig å håndtere taushetsplikt, i følge informantene som mener at det generelt er en holdning om at folk heller er for forsiktige med å dele informasjon enn omvendt. Det er også mulig at det er ulike normer internt i etatene for hvordan man behandler sensitiv informasjon. Det kan virke som om det eksisterer en oppfatning om at det er bedre å være forsiktig og restriktiv i informasjonsutvekslingen eksternt. En informant i politiet forteller om tilfeller hvor man kommuniserer med andre etater, og da er det vanskelig å tolke denne informasjonen fordi det brukes andre formuleringer og sikkerhetsrutiner.

Ifølge informantene oppleves det ikke som et felles ansvar å jobbe med menneskehandel. Bakkebyråkratene oppfatter imidlertid autonomi og mulighet til å utøve skjønn i forhold til å utveksle opplysninger forskjellig. En kan oppleve det veldig restriktivt, mens en annen bruker stor frihet i sin rolle. To saksbehandlere i samme etat kan derfor behandle opplysninger i en sak helt ulikt. Elvegård og Thorshaug (2013:21-22) påpeker at det er en utfordring å sørge for informasjonsutveksling mellom etater. Det er også utfordrende å fastslå den enkelte etatens ansvar for å sikre offeret assistanse. Saksbehandlere kan være usikre på hvor deres ansvar slutter og hva slags informasjon andre etater har innhentet. KOM har ikke mandat til å instruere etatene, og det eksisterer ikke formelle retningslinjer for samarbeid mellom etatene. I følge informantene til Elvegård og Thorshaug (2013), og flertallet av mine informanter, er det et stort behov for en sentral aktør som kan ta en aktiv part i enkeltsaker og sikre informasjonsutveksling og oppfølging av mulige ofre.

7.2.6 TOT-samarbeid versus personlige nettverk

De aller fleste informantene hadde kjennskap til eller var representert selv i lokale “TOTer,” såkalte tverroperative team med representanter fra UDI, barnevern, lokalt politikammer, kommunen og mottaket. I tillegg finnes det en TOT-koordinator for hele Oslo som ligger i en stilling hos NAV- kontoret på Grünerløkka. Det er ulikt hvordan TOT-gruppene er organisert over hele landet, og kommunene er ikke pålagt å ha en slik gruppe. TOT-koordinatorne har ofte dette ansvarsområdet som en del av

en annen stilling.⁵⁹ Noen av disse samarbeidsgruppene var informantene positivt innstilt til, her kunne de drøfte saker og dele erfaringer, men de fleste mente at gruppene ikke var fruktbare i enkeltsaker fordi det ofte var saksbehandlere som ikke hadde direkte kontakt med EMA som var representert på møtene. Dette førte til at det ofte var generelle overordnede problemstillinger som var tema.

I Oslo sentrum er det også opprettet en egen tiltaksgruppe for mindreårige uten opphold som oppholder seg i Oslo sentrum, i regi av barnevernet i bydel St. Hanshaugen. Informantene som ikke representerer bakkebyråkratene trakk fram ordningene som et eksempel på et spesielt godt samarbeid mellom aktørene. Det kan imidlertid virke som om det er veldig ulikt hvordan TOT-gruppene fungerer, og det kan virke som om det har mye å si hvem som eventuelt har tatt initiativet til å opprette TOT-gruppen:

“Der hvor politiet har initiert eller tatt initiativ til lokale tverretatlige samarbeidsfora, så fungerer det best. Dersom kommunen og bistandsapparatet alene er engasjert og ønsker et TOT samarbeid, men mangler et aktivt politi, så er det vanskeligere.” (Informant i POD)

Flere påpekte at det ofte tok lang tid å etablere gode TOTer. Først er det en prosess om å bli enige om hva slags saker man snakker om, de enkelte ansvarsområdene og hvordan man skal håndtere ulike saker. Flere mente at TOTene er mest fruktbare til å diskutere de store og generelle utfordringene og eventuelt avklare ting, men at det sjelden ble drøftet konkrete enkeltsaker i Østlandsområdet og at TOTene på den måten fungerte mest på “høyere og generelt nivå”. Det opplevdes også problematisk å samarbeide når etatene ikke trenger å ha samme konklusjon på om en EMA er et mulig offer eller ikke. Flere av informantene i politiet påpekte at de aldri har tatt kontakt med TOT-koordinatoren i de sakene de hadde hatt:

“Jeg vet jo at det skal være en sånn person som skal være kontaktpunkt opp mot NAV tror jeg, men han har jeg aldri vært i kontakt med, og jeg vet ikke om andre som har gjort det heller. Jeg vet ikke hvem han samarbeider med jeg. Han snakker nok mye med de på KOM, men KOM snakker ikke mye med politifolk. Så jeg vet ikke hvem han koordinerer. Det er mange kokker og veldig mye søl.” (Informant i politiet)

⁵⁹ I tillegg finnes det såkalte “SALTO-grupper” som går spesielt på mindreårige som har tilknytning til rus-miljøer.

Flere informanter beskrev at de løste utfordringene med taushetsplikt ved i stedet for å henvende seg til etater, så henvendte de seg til konkrete kontaktpersoner som de hadde tillitt til og som de kunne bruke i gjentatte saker. Det opplevdes tryggere å dele opplysninger på denne måten:

“Jeg har begynt å få et sånt nettverk og har startet å forstå hvordan det henger sammen. Men med barnevernet i Oslo så er det jo veldig komplisert og fragmentert. De har så mange som jobber i samme søla. Hvis det er på kvelden så er det barnevernsvakten, men dagen etter på samme sak så er det barnevernskantoret og da er det jo andre folk. Nå er det ikke vi som har ansvaret lengre, så må man ringe til en annen og så blir det mye søl...” (Informant i politiet)

Sitatet illustrerer at personlig kontakt mellom saksbehandlere i ulike etater er det som skaper tillitt. Personlig kontakt mellom saksbehandlerne oppstår som en følge av at man har jobbet med flere menneskehandelsaker og at man da har hatt kontakt med aktuelle personer i etatene før som man så kan bygge videre på. Personlig kontakt skaper lettere tilgang til både å gi og motta informasjon fra andre etater og legitimerer dermed hvordan taushetsplikt og informasjonsutveksling blir håndtert. Muligens er det også det emosjonelle i henhold til Ahmed (2004) som virker inn her. Det emosjonelle som påvirker den personlige kontakten er det sentrale: “Jeg kan dele opplysninger med denne personen fordi jeg vet at han/hun håndterer opplysningene riktig og tar det på alvor.”

En annen informant i politiet påpekte at det krevde personlig engasjement og mye kompetanse for å kunne få til noe på feltet i det hele tatt. Som informanten sa, det kreves at man har “hjerte” for det. Dette illustrerer Ahmeds (2004) poeng om at følelser og emosjoner kan bli tolket som mer rettfærdige enn andre typer beslutningsgrunnlag, til tross for at det ikke nødvendigvis er rettfærdig for klientene. Det kan virke som om TOT-møtene inneholder for mange aktører som er ukjente, og som man derfor har lite tillitt til. Informanten i politiet foretrakk derfor å bruke sitt eget nettverk og forteller om erfaringer med TOT-møter slik:

“Men det ble for stort, det er min personlige evaluering altså, og det endte alltid opp med at TOT- koordinatoren kun pekte på en person, men så måtte jo den personen likevel ta kontakt med meg og da ble det bare enda et byråkratisk ledd som ikke egentlig gjorde ting noe lettere. For oss så fungerte det at vi tok direkte kontakt og etter hvert som man følte at systemet ble dårligere og dårligere så ble TOT møtene

mindre brukt. Så vi bruker ikke det noe særlig. Vi tar kontakt med rette vedkommende direkte i stedet ved behov.” (Informant i politiet)

I henhold til Ahmed (2004), viser sitatet at det føles mer legitimt og etisk forsvarlig for byråkraten å benytte seg av nettverk man over tid har opparbeidet gjennom erfaringer med tidligere menneskehandelsaker. I slike nettverk eksisterer det antakelig en felles “sannhet” eller “rettferdighet” om hvordan menneskehandelsaker bør håndteres. Følelsene knyttet til personlige relasjoner blir derfor brukt som beslutnings- og legitimeringsgrunnlag fordi det føles mer etisk riktig å utlevere opplysninger til noen man har tillitt til. TOT-møtene kan oppleves som for byråkratiske og upersonlige og dermed også umoralske.

7.2.7 Kommunale forskjeller

Hos både barnevernet, politiet og UDI ble det fremhevet at viljen til å bruke ressurser på menneskehandelssaker som regel er mangelfull. De fleste menneskehandelssaker er svært ressurskrevende. Sakene er ofte komplekse og lite “håndfaste”, og det kan føre til at ledelsen i etatene har manglende vilje til å prioritere sakene. Flere informanter mente at de i en del sammenhenger “stanget hodet i veggen.” Spørsmålet om manglende prioritering vil også bli nærmere belyst i avsnittet om politiets arbeid med menneskehandel.

I mange av intervjuene tok informantene også opp at det virker som om arbeidet med menneskehandel er veldig forskjellig fra kommune til kommune. Det ble uttrykt bekymring for at menneskehandelsaker glipper eller blir “usynliggjort” i små kommuner. Antall ansatte, kunnskap og generell ressursbruk ble trukket fram både som en forståelig og forklarende faktor, men også som en bekymring om at det kan være mange uavdekkede saker rundt om i landet. Noen opplevde å få telefoner med spørsmål fra andre kommuner om hva de bør gjøre i konkrete saker. Men generelt var det flere som sa at det kunne virke som om det ikke var menneskehandelsaker “nord for Trondheim”. Politi og Barnevern ble spesielt trukket fram som etater som har mangelfull kapasitet i alle kommuner. Fordi EMA-mottakene ligger utenfor Oslo blir ikke oppvekstseksjonen i bydel St.Hanshaugen en veldig relevant instans i EMA sakene. Unntaket er EMA som enten er blitt bosatt i Oslo og har opphold, eller som oppholder seg på gaten etter å ha forsvunnet fra et mottak, eller lever utenfor asylsystemet. EMA kan dermed bli plukket opp av enten uteseksjonen eller

barnevernsvakten og blir dermed en sak for oppvekstseksjonen i bydel St.Hanshaugen.

7.2.8 Politiet som normsetter

I Oslo politidistrikt er det Seksjon for organisert kriminalitet som etterforsker menneskehandelsaker.⁶⁰ Dette er saker som hovedsakelig dreier seg om prostitusjon og seksuell utnyttelse. Saker som dreier seg om tvangstjenester og utnyttning av arbeid blir som regel fulgt opp av Utlendingeavsnittet ved Oslo politidistrikt.⁶¹

Politiets arbeid med å etterforske saker hvor EMA er et mulig offer for menneskehandel er viktig i forhold til å bekjempe menneskehandel som fenomen, sikre ofrene bistand og hjelp, og sikre at bakmennene blir straffeforfulgt. Politiets arbeid, prioritering og fokus har stor påvirkningsevne for hvordan for eksempel TOT-samarbeidet oppleves av de andre etatene (Sønsterudbråten, 2013).

Jeg vil derfor argumentere for at lite fokus og lav prioritering hos politiet kan medføre lite fokus og lav prioritering hos de andre etatene. Det kan tyde på at det er en generell holdning i feltet om at det er “så vanskelig og komplekse saker og man får jo aldri bakmennene dømt likevel”. Denne holdningen kan påvirke hvor mye arbeid man legger ned i de enkelte menneskehandelsakene. I tråd med Lipskys (2010) “rubber stamping”, kan det virke som om politiets holdning “smitter”. De andre etatene adapterer vurderingene og beslutningene til politiet som sine egne. Jeg har derfor valgt å beskrive politiets arbeid på feltet spesielt i forhold til holdninger og prioritering for å gi en forståelse av hva dette innebærer for hele feltet. Det kan virke som om det er annerledes i Bergen. Politiet der prioriterer feltet høyt og det smitter over til de andre etatene. Dette vil jeg drøfte nærmere i kapitlet.

Informantene i politiet beskrev at de hadde få saker med EMA og menneskehandel, og at årsaken til dette sannsynligvis var en intern holdningskultur i politiet:

⁶⁰ I 2007 ble STOP-prosjektet opprettet i Oslo politidistrikt, og skulle bekjempe menneskehandel, sexkjøp og hallikvirksomhet gjennom kartlegging og etterforskning. Senere ble prosjektet lagt ned og arbeidet skulle være en integrert del av seksjon for organisert kriminalitet.

⁶¹ I andre politidistrikter er det organisert annerledes.

“Men så er det nok også det at vi i politiet ikke er så nøye etter å se etter EMA. Vi er dårlige på å fange det opp. Jeg tror det kan dreie seg litt om en intern kultur i politiet. Du kan si at hvis du er politimann ute og kjører politibil og kan velge mellom å reagere overfor en enslig mindreårig asylsøker med alle de problemene som det fører med seg, og som den representerer, og en enslig mann som selger narko så er det lettere å ta han med narkoen. Da har du mannen, du har saken og en høy oppklaringsprosent og du får en god klapp på skulderen av sjefen din. Men det å jobbe tre dager med en enslig mindreårig. Det er ikke det du nødvendigvis får en klapp på skulderen av sjefen for.” (Informant i politiet)

Informantens beskrivelser stemmer overens med Lipskys poenger om bakkebyråkratens skjønnsutøvelse i møte med klienter. Det samme poenget blir også påpekt av Liv Finstad (2000) med henvisning til Davis i *Politiblikket*. De patruljerende politibetjentene bestemmer ordenstjenestens dagsorden og deres skjønnsutøvelse har stor påvirkning. Politiskjønnnet kan illustreres på følgende måte:

“En politibetjent eller en politiorganisasjon utøver skjønn når det ikke finnes klare anvisninger med hensyn til hva som skal gjøres. En person eller en organisasjon står dermed fritt til å velge mellom flere mulige handlingsalternativer. Skjønnsutøvelse innebærer også et valg mellom å gjøre noe eller la være å gjøre noe” (Finstad, 2000: 23).

Som sitatet illustrerer innebærer skjønnsutøvelsen på den ene siden å velge hvordan en sak skal angripes, samtidig som det handler like mye om å velge bort, ignorere, utsette eller unngå å ta en avgjørelse. Skjønnsutøvelsen kan dermed ta form i det Bachrach og Baratz (1962) kaller en “non-decision” i henhold til det informantene sier om å velge og eventuelt ikke reagere overfor en EMA. En ”non-decision kan både være intendert og uintentert i forhold til å ikke reagere eller å ikke definere en sak.

De to andre informantene i politiet bekrefter denne oppfatningen og utdyper at holdningene dreier seg om hva som skal prioriteres i det daglige politiarbeidet og hva som applauderes internt. Fokus på rask saksbehandling og høy oppklaringsprosent spiller inn. Informantene beskriver at det eksisterer en ”macho-kultur” innad i politiet og at saker som prioriteres er knyttet til hva som sees som prestige internt og som ”ekte” politiarbeid knyttet til for eksempel grov vold, drap og gjengkriminalitet.⁶² Flere av informantene mente at menneskehandel blir sett på som ”mykt” på lik linje

⁶² Se for øvrig Finstad (2000) som vektlegger *politiblikket* som førende i det daglige arbeidet, *politiblikket* ser etter en bestemt type folk som Finstad kaller gatefolket. Gatefolket selger ofte dop, og politiet vet mye om livet de lever.

med sedelighetsaker, og at det ofte krevde lang tid å få ofrene til å få tillitt til, og ønske å samarbeide med politiet. Holdningene dreide seg også om politiets vilje til å se et offer for menneskehandel. En informant uttrykte det slik: “Vår terskel for å bruke begrepet offer for menneskehandel, er langt over alle andres terskler.”

Informantene i politiet forteller at til tross for at det finnes mye kompetanse i politiet, er ikke denne spredt utover. Det er ingen opplæring i feltet på Politihøyskolen, utenom enkelte seminarer av og til. Det er også lite tilbud om opplæring og kurs internt. Menneskehandel er ikke noe man er spesielt utdannet til å håndtere i politiet som en følge av en spesiell bakgrunn eller kompetanse. Alle bakkebyråkratene i politiet skal i teorien kunne håndtere en menneskehandelsak. Når fokuset på dette feltet imidlertid ikke applauderes internt, påvirker det hvor attraktivt det er for bakkebyråkratene å tilegne seg denne kunnskapen. Hvis man ser dette i sammenheng med hva som er rasjonelt for aktørens egen karriereutvikling kan det muligens forklare det informantene mener. I henhold til Weber (2000) skjer opprykk i byråkratiet som en følge av ansiennitet eller prestasjoner. Det å tilegne seg kompetanse på menneskehandel og bruke tid på slike saker, blir derfor ikke rasjonelt for en aktør som prioriterer karrierefremmende arbeid.

Informantene i politiet påpekte videre at arbeid med narkotikakriminalitet har høy status, og at det er en type sak som ofte er lett å etterforske i motsetning til menneskehandel. Det finnes ofte et konkret materielt bevis i narkotikasakene, i motsetning til en menneskehandelsak som krever et offer som både er troverdig og villig til å snakke. Informantene mente at menneskehandel hele tiden taper i kampen mot andre saker i prioriteringen både hos ledelsen og hos de operative. En informant i politiet beskriver at man må slåss innad blant sine egne kollegaer for å få bistand i form av hjelp fra andre kollegaer.

Når narkotikasaker blir prioritert og har høy status internt i politiet, kan det synes paradoksalt at menneskehandel, som innebærer at ofrene for eksempel er brukt til narkotikasmugling og/eller salg, ikke prioriteres. To av informantene i politiet mente at de fleste narkotikasaker i realiteten dreier seg om store nettverk, men at man arbeider på en måte som gjør at man ikke ser kompleksiteten i sakene. I tillegg

kommer det vanskelig definerbare forholdet mellom offer og bakmenn, og ofre som også kan være en kriminell aktør. Dette gjør sakene kompliserte i flere ledd:

“Politifolk generelt har en sånn mistro mot folk som driver med kriminalitet. Juristen må overbevises for eksempel, og da får man jo tilbake det at offeret ikke har noen troverdighet fordi de har gjort noe kriminelt, som jo egentlig ikke er kriminelt hvis man er tvunget til det. Så det er vanskelig. Men når det gjelder narkotika som gir mest prestige, så skal man ikke begynne å rokke ved det eller stille spørsmål ved kurersakene. Tenk om det er masse folk som sitter inne som kanskje er ofre for menneskehandel? For de blir jo tatt i forbindelse med narkotikabeslag, enten i en bag eller innvendig, det kan man jo ikke snakke seg bort fra liksom. Det er perfekt, de er tatt med fingrene oppi det ulovlig! De kan ikke snakke seg unna det, så får man 10 år i fengsel, kort saksbehandlingstid, veldig god oppklaringsprosent, det ser veldig bra ut på statistikken... Man har ikke kapasitet, ikke ønske, ikke vilje, det er mange ting som spiller inn. Jeg er overbevist at det sitter inne en del folk på kurerdommer hvor det er snakk om noe annet.” (Informant i politiet)

Sitatet tyder på at det er vanskelig å definere menneskehandelsaker, og at det er lettere å operasjonalisere og vise til resultater i narkotikasaker. Dette kan tyde på at også politiet har normer fra NPM om å vise til kvantitative tall som et mål på etatens effektivitet og statistikk. Birgitte Ellefsen bekrefter også dette i Dagsavisen (2013b) hvor hun viser til NPM som ble innført i politiet på begynnelsen av 1990-tallet. Ifølge Ellefsen vier politiet mindre oppmerksomhet til kvalitative resultater som forebygging, tillitt og trygghet, som en konsekvens av NPM.

Det sentrale og rasjonelle for bakkebyråkratene blir derfor å behandle alle saker likt og rutinemessig i henhold til retningslinjer. Nye spørsmål eller å angripe en sak utenfor normen blir ikke belønnet i form av karrierefremmelse eller mindre arbeid. Dette peker muligens på hvordan byråkratiet fungerer på sitt verste i tråd med Baumans (2005) tanker om den fremmedgjørende effekten ved funksjonell arbeidsdeling. Saksbehandlerne ser ikke nødvendigvis konsekvensene for klienten eller samfunnet ved å ikke gripe inn i en enkelt sak, som en av informantene i politiet uttrykte det:

“Vi ser det jo ikke i en større kontekst med illegal økonomi, jeg tror det er det. Man klarer ikke å koble det opp mot hva det egentlig medfører.” (Informant i politiet)

Webers (2000) idé om en byråkrat som blir fanget i et rasjonalitetens jernbur og ikke har mulighet til å handle utover internt bestemte mål kan også illustrere det samme

poenget. Det blir rasjonelt å prioritere saker som kan avsluttes raskt og hvor neste ledd står klar til å overta saksbehandlingen.

Flere av informantene i politiet mente at menneskehandel ikke var prioritert godt nok i politimestrenes styringsverktøy, og at dette legitimerte hvorfor det ikke prioriteres internt i politidistriktene. De uttrykte frustrasjon over at det også høyere opp i systemet var lite fokus på menneskehandel og nevnte at det for eksempel bare er én person som arbeider med feltet i Kripes og to personer i KOM. Lav prioritering på høyt nivå sentralt i Oslo kunne videre bidra til å legitimere like lav eller lavere prioritering rundt om i distriktene, ifølge informanten som utdyper at det imidlertid er lett å kommunisere et annet bilde utad:

“Det er realiteten. Det er ingen utenfra som er vanskelig, det er innad i etaten. Man bør ha definerte mål. Sånn type konkrete, tallfestede mål. Det mener jeg bestemt at kunne tvunget lederne til å sette det på dagsorden. For det er så lett å si utad at vi jobber med det, det er viktig å passe på de prostituerte og sånn...Det er kjempeviktig, og alle er happy med det!” (Informant i politiet)

Informantene forteller videre at adgangen til å bruke utradisjonelle metoder i etterforskningen kan henge sammen med strafferammen. Ressursbruken måles opp mot straffutmålingen. Det er lav strafferamme for menneskehandel. Politiet kan for eksempel ikke bruke romavlytting, kommunikasjonskontroll, hemmelig ransaking og lignende. Spaning må også brukes på en annen måte når det ikke er snakk om å overvåke materielle bevis. Menneskehandelsaker hviler i stor grad på offerets troverdighet. Informantene i politiet uttrykte frustrasjon over at de i praksis ikke klarer å møte de andre etatenes forventninger til at de skal prioritere menneskehandelsaker:

“Vi mottar jo en del bekymringer. Og det er klart at mottak, barnevern, representanter og advokater som opptrer på vegne av EMA, de ønsker seg jo full fart i etterforskningen. Og det er det veldig sjelden at vi kan levere. For vi har ikke kapasitet. Og vi har begrensninger for å sette inn det store maskineriet. Så mange ringer til oss og sier at nå har vi klare indikasjoner på menneskehandel, og når de legger på rører så tenker de at vi nærmest kaster oss i bilen med blålys. Men sånn er det aldri. Vi trenger bevis. Vi jobber på en helt annen måte og har heller ikke ressurser til å gå inn. Det er helt klart mange som har dårlige erfaringer med politiet her. Mange som har meldt inn til politiet har opplevd å ikke få noe ut av det i det hele tatt.” (Informant i politiet)

Den største frustrasjonen i tillegg til lav prioritering var imidlertid politiets ressurser, noe som gjentatte ganger har vært fokusert på i mediedebatter de siste årene også:

“Jeg føler litt at jeg er han som sier at 'Kongen har ikke klær på seg, ser dere ikke det?' Alle sier at vi jobber med menneskehandel her, men så sier jeg, se på tallene da, vi produserer jo ikke en eneste sak. Så jeg sier; 'Han har jo ingen klær på seg! Se på han da!' Vi har masse kompetanse, masse! Det står ikke på det. Det står på rammer for å gjøre noe med det!” (Informant i politiet)

Det kan tyde på at informanten i politiet mener at kunnskap først og fremst er et problem hos ledelsen i politiet og ikke hos bakkebyråkraten som tar i mot saken. Lav kunnskap hos ledelsen kan føre til lav prioritering. Statsadvokaten i Hordaland, Rudolf Christoffersen påpeker at riksadvokatens prioriteringsdirektiv ikke blir fulgt opp slik det er ment i praksis (Dagbladet, 2014). I følge direktivet skal menneskehandel være høyt prioritert for politi og påtalemyndighet (Riksadvokaten 2014). Christoffersen, utdyper at det kan være snakk om lite kunnskap om menneskehandel i ulike politidistrikt (Dagbladet, 2014). Dette viser at til tross for at retningslinjer slår fast at et område skal prioriteres, oppleves det imidlertid annerledes internt når ulike prioriteringsområder kommer i konflikt med hverandre på grunn av begrensede ressurser.

I forbindelse med kapasitet blir det påpekt at det ikke bare er kapasiteten til å ta imot et avhør som er avgjørende. Det er snakk om kapasiteten til å ta imot en hel menneskehandelsak som kan være problematisk. Enkelte mulige ofre har måttet vente i over et år på for å få lov til å angi en anmeldelse. Selv om politiet ikke kan nekte å ta i mot en anmeldelse, så kan politibetjenten som tar imot anmeldelsen utøve skjønn i forhold til innholdet i anmeldelsen, eller at personen blir bedt om å møte opp en annen dag, og konsekvensen blir da at saken ikke etterforskes:

“Da glipper man kanskje den 14-åringen som var redd akkurat der og da. Så forsvinner han ut, og blir kanskje plukket opp av bakapparatet på gata og kommer aldri igjen som et eksempel.... Jeg mener jo som person, men jeg vet at mange innenfor politiet mener at dette må vi prioritere alt ettersom hvilke ressurser man har, og ergo man har ulike ressurser rundt om.” (Informant i politiet)

En informant mente også at politidistriktene kan velge å fremheve antall anmeldelser og dermed vise at man jobber med menneskehandel ved å påpeke det. Antall

anmeldelser reflekterer imidlertid ikke antall etterforskninger, antall dommer, eller antall saker som i realiteten viser seg å dreie seg om andre ting.

Manglende støtte fra ledelsens side knyttet til ressurser, prioritering og manglende forståelse for hva det krever for den enkelte politietterforskeren, opplevdes konfliktfylt av informantene. Flere fortalte at sakene ofte var så krevende at de ble personlig utslitt og om kollegaer som valgte å bytte jobb fordi belastningen ble for stor over tid. Det kan tyde på at bakkebyråkratene i politiet ble utsatt for stadig etiske og moralske dilemmaer ved at de ikke fikk støtte til å arbeide med saker de mente burde prioriteres. De fortalte om mistillit fra både kollegaer og andre:

“Jeg skal gi et eksempel. Den første saken vi jobbet med før det var etablert et apparat. Men det som var realiteten var at vi ble alle spist opp, vi ble helt utslitt og den saken varte i 2-3 år fra den startet til det var over i begge rettsinstanser. Og vi skjønnte alle, at så mye kan vi ikke engasjere oss for da fikser vi ikke en sak til.” (Informant i politiet)

Likevel beskriver informantene at de få som jobber på feltet ofte er preget av et ekstra engasjement, de strekker seg litt lengre, og derfor jobbet de fortsatt i feltet. Flere informanter hadde blant annet beholdt kontakt med ofre som de tidligere hadde hatt saker med. Erfaringen fremstår derfor som todelt som påpekt tidligere. Det kan synes som om de som jobber med feltet opplever rollen som hjelper som meningsfull. De trekker frem denne beskrivelsen i større grad enn rollen som kontrollør når det gjelder konkrete saker.

7.2.9 Bergen som case - et spørsmål om felles forståelse

Sønsterudbråten (2013) har i rapporten *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel Tverretatlig samarbeid i Oslo og Bergen* sett på hvordan arbeidet er ulikt organisert i Oslo og Bergen. Rapporten sammenlikner de to byenes arbeid med både voksne og barn som ofre. Det tverretatlige samarbeidet i Bergen blir beskrevet som mer vellykket enn i Oslo. Når det er snakk om barn, er det ikke spesielt fokusert på enslige mindreårige asylsøkere, men på barn av alle slags nasjonaliteter (Sønsterudbråten, 2013). Sakene som omhandler barn i rapporten, har ikke nødvendigvis fulgt et asylløp fordi de kan være EØS-borgere eller ha en annen nasjonalitet.

Leder for utekontakten i Bergen har også ansvar for TOT-gruppen som er en operativ gruppe som trer sammen når det er en menneskehandelsak.⁶³ Samarbeidet beskrives som velfungerende i forhold til samarbeid mellom henholdsvis politi, utekontakt, barnevern, Bufetat, advokater og representanter. Ansatte med et konkret ansvar i den aktuelle saken deltar på TOT-møtene. Hvis TOT-koordinatoren kaller inn til et møte, er alle innforstått med at det er en menneskehandelsak og så fordeles oppgaver mellom de ulike aktørene. Informanten i Utekontakten beskriver at det er mye samarbeid mellom for eksempel Utekontakten og politiet, også i mer uformell form:

“Men hvis han (EMA som et mulig offer) er i en overveiningsfase så kan jeg ringe til politiet og drøfte saken helt anonymt i forhold til hans situasjon. Og om dette er en sak som de eventuelt ville ha ressurser til å gå inn i og etterforske videre. For hvis vi skal love han beskyttelse så er vi avhengig av at politiet bruker ressurser på å etterforske saken.” (TOT-koordinator)

Dette kan tyde på at det er kort vei og lav terskel for å ta kontakt og at bakkebyråkratene ikke føler seg begrenset av byråkratiske rammer for å dele informasjon:

“Man kan ikke si at man ikke har ressurser, det har jeg aldri hørt fra statlig eller kommunalt barnevern. Her er alt forankret på høyeste nivå.” (Informant i Utekontakten)

Informanten fra utekontakten beskriver at de har mye støtte fra ledelsen i kommunen og fra kommunaldirektøren. I Bergen er menneskehandel prioritert og forankret på høyeste nivå. Dette gjør at de har mulighet til å være åpne for å tenke utradisjonelt i forskjellige saker, som for eksempel utfordringen med barn som unndrar seg hjelp:

“Problemet i forhold til EMA er at de hele tiden er i bevegelse, de flytter på seg og å lage avtaler er veldig vanskelig. Det vi har gjort i et tilfelle er at vi kjøpte et hotellrom, det har vi rom for, så da visste vi hvor han var i det tilfellet... Vi gjør det likevel, vi er veldig flinke i Bergen til å være smidige selv om det ikke er kommunens politikk å gjøre det akkurat sånn kanskje..hehe.. Vi må jo ha de til å passe inn i rammeverket.” (TOT-koordinator)

⁶³ Les nærmere om utekontaktens arbeid med prostitusjon i Bergen i *01/10 Prosjektrapport Prosjekt Prostitusjon Inne arena* (Waage, 2010) og bakgrunn og samarbeid i TOT i *01/13 Tverretatlig operativt team, Bergen 2006-2012* (Utekontakten i Bergen, 2013).

Informantene i Bergen påpeker at taushetsplikten ikke sees på som en utfordring, og at det opplevdes uproblematisk å dele informasjon av betydning for den konkrete saken:

“Vi opplever ikke det med taushetsplikt vanskelig, vi håndterer jo den etter ulik lovgivning ikke sant, og politiet har en helt annen mulighet til å dele. Men hvis vi skal dele så må det være av betydning for vår håndtering av saken. Barnets beste blir litt for generelt, man kan jo begrunne alt med barnets beste. Det er ikke helt spesifikt nok. Men hvis jeg må dele noe som har betydning i forhold til mitt arbeid med barnet, så deler jeg det.” (TOT-koordinator)

Dette kan tyde på at forståelsen av hva som kan deles blir lettere når alle instanser sitter samlet på et TOT-møte i stedet for å få henvendelser på epost eller over telefon. Saksbehandlerne i Bergen har opparbeidet seg erfaring etter å ha jobbet med flere menneskehandelsaker slik at de vet hva de kan forvente å få vite fra andre etater. Alle menneskehandelsaker blir også evaluert i TOT-nettverket i ettertid, og det beskrives som veldig nyttig. Møtene fører til at man får økt forståelse for og respekt for andre etaters oppgaver og en mulighet til å identifisere utfordringer i arbeidet. Tiltakskjeden kan dermed forbedres kontinuerlig. Dette sikrer også læringsutveksling som påpekt i Sønsterudbråtens studie (2013).

Bergen beskrives som en by som det er lett å ha oversikt over for å kartlegge ulike miljøer i gatebildet. Det er lett for de som jobber på feltet å være oppdatert og kjenne til konkrete kontaktpersoner i ulike etater, det dukker sjelden opp helt nye ansikter og terskelen for å ringe hverandre beskrives som lav. Det er også et mål å holde nettverket “varmt” i perioder med få saker. En av informantene fremhevet et enhetlig syn på ofre mellom etatene slik:

“Vi ser jo overgangen mye lettere her. Vi vet at kvinner som prostituerer seg også selger dop, frakter dop og er en del av nettverket de og, og guttene selger sex, de gjør det de kan for å overleve, det er en overlevelsesstrategi. De trenger penger og bruker alle midler. For oss er det kanskje lettere å se at de ikke er enten eller.”(Informant i Utekontakten)

Det er mulig at det på grunn av det vellykkede TOT-samarbeidet i Bergen eksisterer en bedre forståelse av hva menneskehandel er og hva en offer-rolle innebærer. Fenomenforståelsen påvirker igjen oppfatningen av at arbeidet er et felles ansvar. Informanten forteller at slike ting har vært drøftet på samarbeidsmøter. Ingen etat har

ansvar alene, men alle har ansvar for å samarbeide. Hvis alle gjør det de kan innenfor sin etat, vil dette også skape ringvirkninger i form av mer helhetlig behandling i det videre arbeidet. Tillitt mellom etater og mellom saksbehandlere er sentralt i denne sammenhengen.

Flere informanter mente den såkalte *rom-saken* i 2010, den største menneskehandelssaken i Norgeshistorien, med domfellelse av seks rumenske menn og en kvinne, illustrerer flere poeng i forhold til rettssikkerhet for ofre for menneskehandel. En gruppe rumenerne ble dømt for å ha medvirket til å ha utnyttet fire mindreårige barn fra 13-17 år til å stjele fra butikker, tigge, selge falske gullvarer og være lokkeduer for sexkjøp. Barna var blitt utsatt for seksuelle overgrep ulike steder i Norge og Sverige. Hordaland politidistrikt etterforsket saken fra høsten 2010. En kvinne ble blant annet dømt for å ha medvirket til at flere menn voldtok hennes egen datter, og for å ha fått betalt for å gifte bort datteren (Nettavisen, 2012).

Flere av barna opererte i en rekke byer i Norge og ble bøtelagt flere steder. De ble dermed registrert i flere ulike politidistrikter og barnevernskontorer. En av jentene ble innbrakt over 30 ganger i ulike byer i Norge for forskjellige straffbare forhold. Hun ble hver gang utlevert til de samme personene, som hevdet at de var i familie med henne, men ingen sjekket om de faktisk var de biologiske foreldrene. Disse personene ble senere dømt for menneskehandel. Det var først da Hordaland politidistrikt begynte å etterforske saken det ble oppdaget at ofrene hadde vært registrert over hele landet hos både barnevern og politi (Aftenposten, 2013).

Saken illustrerer både at informasjonsutveksling og samarbeid mellom ulike barnevernskontorer, mellom politidistrikter og mellom barnevern og politi er krevende og mangelfullt. En av informantene i UDI påpeker at de også, som alle andre etater, har problemer med å oppdage utradisjonelle saker:

“Vi vet at barnas rettsikkerhet kan være utsatt hvis man ikke tenker menneskehandel eller alvorlige overgrep, eller undersøker og går inn med den tanken. De rom-jentene som var registrert i 28 politidistrikter og ved mange barnevernstjenester er et eksempel. Det er en utfordring også i UDI å tenke menneskehandel i utradisjonelle saker. Det vet vi av erfaring.” (Informant i UDI)

En av informantene fra Bergen påpeker at i arbeidet med rom-saken var det sentralt at alle var inneforstått med hvordan man skulle håndtere utfordringen i forhold til kultur. De involverte etatene og politiet tok et felles standpunkt:

“De ofrene var jo rasende og der var det mye drøftet internt i forhold til kultur, hva er kultur og hva kan vi godta? Da tok vi en avgjørelse på at man må forholde seg til norsk lovgivning når man er i Norge. Politiet er helt rå på det her, du kan ikke komme her og påberope deg at du er 14 år og allerede gift og gravid. Da blir mannen din tiltalt for seksuell omgang med mindreårige uansett.” (Informant i Utekontakten)

Statsadvokaten påpekte at i rom-saken kjørte de hardt på brudd mot Barnekonvensjonen. Sitatet illustrerer også at etatene i Bergen fokuserte på ofrenes status som barn og deres rettigheter etter Barnekonvensjonen i den aktuelle straffesaken. Det må imidlertid påpekes at dette dreide seg om rom-barn og ikke EMA. Det kan hevdes at det eksisterer mange stereotype oppfatninger i forhold til hva som er en typisk ”rom-kultur” og at slike oppfatninger kan virke stigmatiserende på samme måte som med EMA. Det er dermed en fare for at barnets rettssikkerhet blir svekket ved at forhold ved saken blir behandlet annerledes fordi EMA eller andre barn kommer fra en annen kultur, og at man da ikke ser like strengt på overgrepene. Spørsmålet om EMAs rettssikkerhet vil jeg komme tilbake til.

7.2.10 Ulikheter i politiets innsats

I Oslo starter de fleste menneskehandelsakene ifølge informantene ved at den fornærmede kommer og anmelder saken. I Bergen er det ofte politiet selv som graver opp sakene, og det kan forklare hvorfor de har flere domfellelser. Det ble hevdet av flere informanter i politiet at Bergen er på forskudd, mens Oslo er på etterskudd. Politiet i Hordaland ble av flere informanter trukket frem som spesielt dyktige når det gjelder arbeidet med menneskehandel fordi Hordaland har flere menneskehandel-dommer å vise til. Flere påpekte også at de har hatt en særdeles dyktig og engasjert politiadvokat, nå statsadvokat, Rudolf Christoffersen, som har ført flere av sakene.⁶⁴

⁶⁴ Se artikler: *De nye slavene* (Dagbladet, 2013d)

<http://www.dagbladet.no/2013/05/07/nyheter/innenriks/utenriks/slaver/menneskehandel/27058007/> (Lastet ned 5.3.13) *Mangler viten om viktige tegn* (Bergensavisen, 2013a) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0551242013081205B95C8F558567B4F948BBA73717DCE9&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)

Bak tiggerne står menneskehandlere av Rudolf Christoffersen (Bergensavisen, 2013b)

<http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05512420131030BD7B51DF0D3681D73BCDF26917BFE2F0&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)

Informantene påpeker at selv om arbeidet på feltet er veldig personavhengig og krever et tett tverretatlig samarbeid, så er resultatene også knyttet til at de har fått til en bærekraftig organisering på feltet. Hordaland politidistrikt har valgt å organisere arbeidet sitt i en egen enhet kalt EXIT-gruppen som ligger under Avdeling for organisert kriminalitet.⁶⁵ EXIT-gruppen har over tid opparbeidet seg mye kompetanse basert på at etterforskerne og juristene kun jobber med menneskehandelsakene. Gruppen har klart å bygge opp fruktbare organisasjonsformer som fungerer uavhengig av personene som innehar stillingene.

Statsadvokat-informanten påpeker at dette var en helt bevisst satsning fra ledelsen, og fokus var på hvordan man best mulig kunne bekjempe menneskehandel. Fokuset på bekjempelse av fenomenet har vært sentralt hele tiden: “Hvordan kan vi hindre at det kommer flere som har vært utnyttet på samme måte hit,” preget tankegangen hos politiet i Bergen. Både hos ledelse, etterforskere og jurister har fokus vært å se på menneskehandel som en del av å stoppe og hindre at organisert kriminalitet spres. Det å sikre at bakmennene blir straffeforfulgt er derfor noe av det viktigste som kan gjøres preventivt, ifølge informant. Målet er å forebygge, avdekke og straffeforfølge. I Bergen har aktørene fokusert på Norges forpliktelse etter Barnekonvensjonen i flere av de aktuelle sakene. Informanten hos påtalemyndigheten påpeker at Hordaland har hatt 4 av 5 saker i retten hvor det har vært mindreårige som har vært ofre, og at dette ikke har vært tilfeldig. Informanten forteller at de i arbeidet med sakene prøvde å se på mønstre og sammenhenger og kartlegge hvordan reiserutene hadde vært. I en sak med mindreårige ofre fra Litauen som hadde reist rundt i Norge og stjålet ulike ting, forteller informant:

“Når vi arresterte disse i Bergen, så stilte vi oss spørsmålet; Hvorfor mindreårige i alderen 15-17 år fra et fattig område i Litauen reiser hit, hvordan og hvorfor kan de komme seg til Bergen for å stjele kosmetikk for mange tusen? Det var ingen logikk bak det, så vi tenkte at her er det mer sannsynlig at det står voksne bak. Vi begynte å se litt på mønstre. Hvor de hadde reist, og stilte spørsmål ved hvordan de hadde kommet seg hit, hvordan de livnærte seg, hvor de sov om natten, og avdekket da etter hvert at det var to personer som hadde rekruttert disse barna fra fattige, alkoholiserende oppløste hjem i Litauen. Det var fire barn vi identifiserte. De hadde lovet barna jobb i

⁶⁵ Foranledningen til denne organiseringen var innføringen av sexkjøpsloven i 2009. Politiet så at det var et behov for å se på sammenhenger mellom saker knyttet til hallik-virksomhet og menneskehandel.

Norge og fraktet dem til Bergen hvor de ble fortalt at jobben var å stjele.”
(Statsadvokat)

På spørsmål om hvorfor de i det hele tatt begynte å stille denne typen spørsmål og årsaken til at de angriper sakene på denne måten, fortalte informanten at flere ansatte i politiet i ulike stillinger hadde vært på et seminar i England om menneskehandel like før den første store saken begynte i Bergen. På seminaret ble de bevisstgjort kompleksiteten av fenomenet og ulike utnyttelsesformer. Det virket som om dette hadde stor betydning i forhold til det videre arbeidet med menneskehandel i Bergen.

Informanten kjenner seg ikke igjen i utfordringene som de andre informantene i politiet i Østlandsområdet har beskrevet. Jahnsen (2013:323) påpeker at Hordaland politidistrikt lever opp til internasjonale suksesskriterier i arbeidet med menneskehandel, fordi innsatsen er rettet mot å igangsette straffeprosess i menneskehandelsakene. I Oslo og på Østlandet er en mer lokal problemforståelse styrende for ressursene, spesielt i forhold til den synlige gateprostitusjonen. Fokus har vært på en spesiell gruppe utenlandske kvinner, andre regnes som mindre sårbare og blir dermed nedprioritert.

Informanten hos påtalemyndigheten bekrefter imidlertid at få av sakene i Bergen har vært knyttet til EMA som ofre, og at de også ser flere utfordringer med denne gruppen. Bergen har heller ikke et transittmottak for EMA i byen.⁶⁶ Forskjellen mellom arbeidet til politiet i Bergen og i Østlandsområdet er derfor kanskje ikke så stor som en del aktører i feltet gir inntrykk av når det gjelder menneskehandelsaker med EMA. Verken i Norge eller Sverige foreligger det saker hvor menneskehandlere har blitt dømt for å ha utsatt et enslig asylsøkerbarn for dette overgrepet (Wagner, 2014: 20).

7.2.11 Mangelfull kunnskap om EMA som forsvinner

I mange saker er det et problem at barna forsvinner fra transittmottakene.⁶⁷ UDI har et rundskriv om hvordan mottakene skal forholde seg til forsvinninger. Det er frivillig å

⁶⁶ I 2011 ble Salhus som var et mottak for EMA med midlertidig oppholdstillatelse nedlagt, se <http://www.nrk.no/hordaland/-darlige-forhold-pa-salhus-mottak-1.8405179> (Lastet ned 14.4.14)

⁶⁷ Se for øvrig artiklene: *70 barn forsvinner i Oslo hvert år* (Dagbladet, 2013d), <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055007201310247D851181EB8338D589C4BBE5457AA757&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)

bo på asylmottak. Dermed finnes det ikke juridisk hjemmel for å følge opp de som forlater mottaket frivillig (UDI RS 2010-153). Når det gjelder forsvinninger fra mottakene, er det ingen instans som har rettslig hovedansvar for å følge opp en EMA som flytter ut fra et frivillig mottak eller kommunen. Barnet flytter dermed ut av det kommunale barnevernets ansvarsområde. Mange forsvinningssaker er derfor blitt henlagt (Lidén, m.fl., 2013).⁶⁸

Siden 2009 har 283 enslige mindreårige asylsøkere forsvunnet i Norge (Wagner, 2014).⁶⁹ Forsvinningene kan skje på ulike tidspunkt i prosessen, men som regel skjer det kort tid etter at de ankommer mottakene. Mottakene har ulike rutiner når de teller opp barna, for eksempel ved måltider og leggetid. Etter 24 timer meldes forsvinningen til den lokale politistasjonen og eventuelt til barnevernsvakten. Etter 48 timer meldes det skriftlig ved oppmøte av mottaksansatte på politistasjonen.

Utekontakten/uteseksjonen mottar også ofte informasjon hvis det er sannsynlig at barna kan være i by-sentrum. Informasjonen sendes imidlertid med post, og dermed kan det ta flere dager før de mottar en slik henvendelse ifølge mine informanter. Informantene i både politiet, POD og utekontakten/uteseksjonen mente at de i disse sakene får altfor lite informasjon fra mottakene. Mottakene skal registrere navn og konkrete opplysninger knyttet til ID på alle EMA. De ansatte på mottakene prøver å få registrert telefonnummeret hvis EMA har det. I tillegg prøver de ansatte å ha innledende samtaler med EMA for å informere om rettigheter og plikter ved å bo på mottaket, men noen ganger forsvinner barna før dette har blitt gjort. Noen av barna

Hakim (14) er sporløst forsvunnet (Bergenstidene, 2013) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020021201308211389899&serviceId=2>
Hvor forsvinner barna? (Dagsavisen, 2013a) (Lastet ned 6.3.14) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500620130918F58F733A339266075612CE9047CECF7C&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)
106 asylbarn forsvant FAKTA menneskehandel (Dagbladet, 2013e) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720130708E9CC51813BB4CE5576F9F706CB34A673&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)

⁶⁸ Brekke (2012b) beskriver også i sin rapport at en rekke faktorer øker sannsynligheten for å forsvinne fra mottak. Faktorene som nevnes er å ikke ha familie eller barn, å være mann, ha fått avslag eller å være en såkalt Dublin sak. Et annet funn var at det å ha en bakgrunn fra landene med flest søkere (Eritrea, Somalia, Afghanistan) også ga en lavere sannsynlighet for å forsvinne fra mottakene.

⁶⁹I CRC Concluding Observations: Norway (2010) paragraf 50 (e), 51, 52 (h) blir det uttrykt bekymring for at barn som forsvinner fra mottak kan havne hos menneskehandlere og at norske myndigheter må bekjempe dette, undersøke årsakene og bistå barna.

forsvinner også etter at de har vært på permisjoner fra mottakene og besøkt eller fått besøk av uvedkommende. En representant forteller at forskjellige mottak ved ulike anledninger har gitt beskjed fra om at uvedkommende oppsøker EMA på mottak eller oppholder seg i nærheten. Flere informanter uttrykte bekymring for at det i mange av forsvinningssakene kan være snakk om menneskehandel, og at dette ikke blir prioritert av politiet:

“Det forsvinner jo drøssevis fra mottak hvert år som vi bare ser gjennom fingrene på. Vi kan ikke redegjøre for disse. Det har nok mye med en antakelse om at i 99 av 100 barn som forsvinner, så er det til et selvvalgt forsvinningssted. Den antakelsen gjør at man velger å ikke bry seg om barna. Det er vel litt som så mye annet i politiet at det som har funket 100 ganger før, det blir en sannhet.” (Informant i politiet)

Sitatene viser igjen at det muligens eksisterer stereotypiske holdninger knyttet til mangel på kunnskap. Disse holdningene institusjonaliseres i tråd med Lipskys (2010) argumenter om at slike holdninger blir allmengjort over tid. Det kollektive ansvaret avskrives derfor lett:

“Her har jo AS Norge et ansvar. Det er litt ubehagelig å snakke om det. Det finnes jo ikke en eneste saklig redegjørelse for hvor disse barna blir av, jeg skrev jo så vidt om det i mailen... Man burde ha tatt tak i hver eneste sak, for når mindreårige forsvinner så har de noen som hjelper dem i en eller annen forbindelse. Og det burde jo vært interessant for AS Norge å vite hvor de blir av. Med den store majoritet så vet man ikke.” (Informant i politiet)

Mangel på kunnskap om hva som skjer med EMA som forsvinner i Norge, kan legitimere en holdning om at det mest sannsynlig ikke har skjedd noe straffbart med barna. Det er mulig at klientgjørelsen av EMA fører til at det blir en fremmedgjøring og en ansvarsfraskrivelse. Det er ikke norske barn det er snakk om, og de er UDIs ansvar i forhold til omsorg og ivaretagelse.

Det forsvinner også EMA med midlertidig opphold i Norge.⁷⁰ Dette problemet er felles i flere europeiske land. I Storbritannia blir det antatt at 2000 EMA forsvinner fra mottak hvert år. Betydningen av alderen til EMA er her relevant ettersom man ser at flere også forsvinner i forbindelse med at de nærmer seg 18 år. De kan da lovlig sendes tilbake til opprinnelseslandet (Chase, 2013). I en uavklart situasjon kan EMA

⁷⁰ I CAT Concluding Observations: Norway (2012) paragraf 22, blir det påpekt at midlertidige oppholdstillatelser kan oppmuntre mindreårige til å forlate asylmottakene før tillatelsen utgår.

ha behov for å “gå under jorden”. EMA kan da komme i kontakt med folk som tilbyr “hjelp” og denne ”hjelpen” kan ta mange ulike former.

7.2.12 Identifiseringens betydning for EMAs rettssikkerhet

“Det med rettssikkerhet er et vanskelig spørsmål. Det blir nesten et sånt spørsmål om hvis du bare kan beholde et av barna dine, hvilket velger du? (TOT-koordinator).

Spørsmålet om rettssikkerhet for EMA som mulige ofre for menneskehandel ble tema i flere av intervjuene. Jeg opplevde en todeling i forhold til om informantene ønsket å uttale seg om dette spørsmålet i det hele tatt. De som mente at rettssikkerheten blir godt ivaretatt, fremhevet at barna har representanter i hele prosessen, og at de blir møtt på en barnesensitiv måte hos de fleste instanser. I situasjoner hvor barn ble identifisert som ofre, og saken havnet hos politiet som deretter opprettet en sak til videre etterforskning, mente de fleste at rettssikkerheten ble godt ivaretatt.

Informantene som tok opp spørsmålet angående manglende rettssikkerhet, fremhevet imidlertid at spørsmålet om man i det hele tatt klarer å identifisere barna har stor betydning for rettssikkerheten. De barna som er ofre, men som ikke blir identifisert som ofre, kan hevdes å ikke ha noen rettssikkerhet. To barnevernsinformanter påpeker det slik:

“Jeg mener at rettssikkerheten er i fare, den er ikke ivaretatt. Man kan ha så mange konvensjoner og ratifiserte avtaler, man bare vil. Men hvis vi ikke klarer å gjenkjenne og behandle, da har det ingen funksjon. Selv om alle barn skal ha de samme rettighetene i Norge.” (Informant i barnevernet)

“Jeg tenker at rettssikkerheten til disse barna er dårligere enn andre barns, norske barns rettssikkerhet. Det er viktig at disse barna har andre voksne som kan ivareta denne rettssikkerheten.” (Informant i barnevernet)

Igjen blir det påpekt at det er et skille mellom EMA og norske barn og at deres rettssikkerhet ikke er lik. En annen i barnevernet påpeker at rettssikkerheten delvis blir ivaretatt, og at man må tolke rettssikkerheten opp mot de enkelte etatene. Det er mulig at én etat ivaretar den, men det fører ikke nødvendigvis til at en annen etat også gjør det:

“Rettssikkerheten er jo dårlig, barnevernsrettssikkerheten er der jo fra barnevernet delvis, men ellers er den dårlig. Mange av barna har jo sin nærmeste omsorgsperson som mulig bakmann. I det ligger det jo ingen rettssikkerhet. Så er det viljen til alle

saksbehandlere til å se at dette er en mulig menneskehandelsak. Det er flere lovverk og ulike oppfatninger om hva som gjelder. Det svekker jo rettssikkerheten.“ (Informant i barnevernet)

Det kan virke som om spørsmålet om rettssikkerhet blir vurdert ulikt. Ansvarsfraskrivelse og legitimering av å ikke gripe inn knyttet til at EMA ikke selv identifiserer seg som et mulig offer, er en mulig vurdering som gjøres. Andre fremhever at den manglende informasjonsutvekslingen mellom ulike instanser gjør at rettssikkerheten blir dårlig fordi ingen egentlig har ansvaret. Det er opp til ulike etater å vurdere om det er snakk om et offer eller ikke. Etatene har definisjonsmakt i forhold til å behandle EMA som en klient som er et offer eller ikke.

Kommunale forskjeller og ressursmangel blir påpekt som en viktig faktor for om et barn blir plukket opp av de ulike instansene. Politiet henlegger ofte sakene og hvis de ulike instansene ikke vurderer EMA til å være ofre, kan man heller ikke beskytte eller hjelpe barna.

Et annet moment knyttet til rettssikkerheten er EMAs sårbare situasjon i utgangspunktet, som barn uten voksne omsorgspersoner i en nytt land. Ifølge flere informanter er representantene de eneste som kan styrke rettssikkerheten i praksis, men at det muligens kun var i teorien at de egentlig gjorde det. Representantene selv påpeker også at barna har en manglende rettssikkerhet. Representantene mener det er et stort problem at de selv ikke har nok kunnskap om hva menneskehandel kan dreie seg om, og at man derfor svært sjelden klarer å plukke opp signaler. Tidligere mottaksansatte påpeker at det ofte har stor betydning for barna og saken hvor aktive og kunnskapsrike både representantene og advokatene er.

8. Oppsummering og konklusjon

I denne delen vil jeg oppsummere min analyse basert på intervjuene jeg har foretatt med informantene samt legge fram noen konklusjoner ut fra oppgavens problemstillinger. Problemstillingene for denne oppgaven er hvordan de ulike etatene jobber med å identifisere EMA som mulige ofre for menneskehandel, og hvordan samarbeidet mellom etatene foregår. Jeg har sett på hvordan identifiseringsprosessen er preget av hvordan saksbehandlerne i de ulike etatene forstår sin rolle og sin etats ansvar. Webers idealtypiske forståelse av byråkratiet, Baumans bekymring for at byråkratiet mangler moralitet, Lipskys begrep om bakkebyråkratenes autonomi og Ahmeds argumenter om at følelser ikke nødvendigvis fører til mer rettferdige avgjørelser, utgjør det teoretiske grunnlaget. Dagens byråkrati er også påvirket av organisasjonsreformer som New Public Management som vektlegger økt effektivisering og kvantitative mål. I tillegg påvirker reformen saksbehandlerens normer og forståelse av ansvar og oppgaveutføring.

8.1 Klientgjøring og ansvar for EMA

Identifiseringsprosessen om hvorvidt EMA kan være et mulig offer for menneskehandel, foregår samtidig med at EMA går igjennom en asylprosess fra registrering hos PU til asylvedtaket fattes etter asylintervjuet hos UDI. EMA blir klientgjort hos de ulike etatene ved at saksbehandlerne kategoriserer EMA først og fremst som en asylsøker og deretter som et mulig offer eller ikke. Dette skaper en oppfatning om hvem som har ansvar for å ivareta omsorgen for EMA i tillegg til å behandle og registrere forhold ved en EMA som klient. Denne oppfatningen kan imidlertid være problematisk når det gjelder ansvaret i en menneskehandelsak. UDI skal både fastsette alder, behandle asylsøknaden og dermed bestemme oppholdsstatus, tilgang på velferdsgoder og bistandstiltak, samt ha ansvar for omsorgen av EMA gjennom mottaksdriften. Dette kan føre til at de involverte etatene ikke først og fremst behandler EMA som et barn som kan være et mulig offer, men som en asylsøker som et mulig offer. Det er også relevant å stille spørsmål ved hvor hensiktsmessig et asylintervju over én dag er for å avdekke forhold knyttet til et barns behov for beskyttelse i en menneskehandelssituasjon. Flere informanter mente at UDIs definisjon av om barnet er et offer eller ikke, har avgjørende betydning for hvordan andre etater behandler saken. Det er også problematisk at UDI først og fremst

vurderer menneskehandel-aspektet i forhold til om dette utgjør en fare for barnet ved *retur*, og om ansatte i andre etater er inneforstått med dette fokuset.

Min analyse viser at det eksisterer en holdning om at UDI har et hovedansvar for EMA som klient, og det kan legitimere en ansvarsfraskrivelse fra de andre etatene. Selv om det slås fast at barnevernet har ansvaret for alle barn i Norge, og særskilt barn som er ofre for menneskehandel, tyder mye på at det i praksis er lett å se bort fra dette ansvaret. I analysen presenterte jeg begrepene *klientskepsis* og *klient-tillitt* i tråd med Lipskys teorier om klientgjøring og kategorisering, og påpekte at definisjonen av et mulig offer er tvetydig. *Klientskepsisen* har sammenheng med at det eksisterer mange stereotype holdninger som påvirker bakkebyråkratene. *Klientskepsisen* kan også ta form av at man via *rubber stamping* kan overta holdninger og synspunkter til etater man samarbeider med. Som en motsats til *klientskepsis* kan man også adaptere en *klient-tillitt* fra en annen bakkebyråkrat, noe som innebærer at man stoler på andre saksbehandleres vurdering uten selv å vurdere offerstatusen.

8.2 Skjønsmessig vurdering, rollekonflikt og definisjonsmakt

I løpet av asylprosessen kan saksbehandlerne, i tillegg til andre faste oppgaver i forbindelse med asylsaken, identifisere EMA som et mulig offer for menneskehandel. EMA blir fortalt om forventninger og krav til rollen som en asylsøker i lys av Lipskys teori om at det foregår en sosialisering mellom bakkebyråkratene og klientene. Ansikt-til-ansikt møter med EMA synes også å kreve at bakkebyråkratene må vise omsorg samtidig som de må sørge for å ha en profesjonell distanse. Mine data illustrerer at denne prosessen oppleves konfliktfylt og problematisk for de informantene som utgjør bakkebyråkratene. Informantene forteller om utøvelse av skjønn med tanke på hvordan menneskehandel som fenomen skal defineres og forstås. De opplever en konflikt mellom rollen som kontrollør og hjelper overfor samme klient. I tillegg påvirkes saksbehandlerne av stereotypiske holdninger med tanke på å oppfatte EMA som et mulig offer for menneskehandel og deres troverdighet. Til tross for at informantene er bevisste på at stereotypiske holdninger preger feltet, er det mulig at det i praksis likevel er vanskelig å frigjøre seg fra disse holdningene. Konsekvensen kan bli at stereotypiske holdninger likevel reproduseres gjennom samtaler med kollegaer og ledelse, samt betinges av hvilket fokus de har. Det kan foregå en underbevisst selektering av hvilke typer ofre som blir identifisert og dermed

får tilbud om bistand. Flere informanter legger vekt på at møtene med EMA og arbeid med menneskehandel påvirker dem følelsesmessig og at dette kan bidra til at de engasjerer seg ekstra i enkelte saker. Dette kan også ha stor betydning for hvordan den enkelte saken blir håndtert videre og av andre saksbehandlere i andre etater, ifølge disse informantene.

Forståelsen av hva som er tegn på menneskehandel er ulik mellom informantene og derfor vanskelig å operasjonalisere. Offerkategorien er preget av tvetydighet. Viljen til å se og avdekke et mulig offer henger sammen med kunnskap og erfaring hos den enkelte saksbehandleren. Følelser og emosjoner påvirker også saksbehandlerens skjønn i forhold til hvordan man velger å gripe inn i en sak, eventuelt velger å ikke behandle en sak på en spesiell måte. Skjønnsutøvelsen kan på denne måten virke enten i favør eller i disfavør for klienten. Dette skaper implikasjoner i forhold til byråkratiske normer om likebehandling av klienter. Kunnskapen man tilegner seg gjennom aktiv informasjonssøking og egen erfaring har stor betydning for om man klarer å identifisere et mulig offer ifølge informantene. Hvorvidt dette har betydning i praksis er et annet spørsmål. Det kan synes som om EMA må samarbeide ved å innta en rolle som et offer for at de skal bli definert som et offer. Både kjønn og oppførsel spiller inn. At offer-rollen er tvetydig henger også sammen med at ofre for menneskehandel ofte er sårbare grupper som lett kan utnyttes. Utnyttelsen kan ta form av at offeret tvinges til å begå kriminelle handlinger. Det er derfor en fare for at man kategoriserer for eksempel tvangsarbeid, narkotikasalg, tigging eller prostitusjon som kun kriminelle handlinger og at tvangsaspektet som indikerer en menneskehandelsituasjon blir oversett. Når EMA som et mulig offer også kan ha en uklar identitet på grunn av manglende papirer og være en irregulær migrant ved å ha krysset grenser ulovlig, har utlendingsforvaltningen mange forhold å vurdere hos samme klient. EMA kan på denne måten *kriminaliseres* allerede ved det første møtet med offentlige etater hos PU. Informantene nevner at det er vanlig at EMA *unndrar* seg hjelp. Det er imidlertid relevant å stille spørsmålet om det er EMA som unndrar seg hjelp eller om det blir brukt bevisst eller ubevisst som et legitimeringsgrunnlag for at ansatte i etatene kan unndra seg å hjelpe.

8.3 Ulik forståelse av retningslinjer, samarbeid og mål

Retningslinjer og regelverk på feltet oppleves også ulikt av saksbehandlerne. Dette påvirker hvordan informasjon deles og hvordan taushetsplikt håndheves. Det informantene forteller kan tyde på at personlige nettverk gjør det lettere å dele informasjon. Det er viktig å ha tillit til ansatte i andre etater, og dette oppnås gjennom samarbeid og erfaring ved å bruke de samme kontaktpersonene fra sak til sak. Forståelsen av ”barnets beste” oppleves ulik sett fra de ulike saksbehandlerens ståsted. Mine funn kan tyde på at det er en diskrepans mellom hva de ansatte i etatene anser som sitt ansvar, og hva ansatte i andre etater forventer av dem. Det virker som om det eksisterer en manglende forståelse av hva som er andre etaters hovedansvar, regelverk og hva slags mulighet de har til å identifisere EMA som mulige ofre for menneskehandel. Det kan virke som om lover og retningslinjer som omhandler EMA trekker i ulike retninger, og bakkebyråkratene må forholde seg til konkurrerende mål innen egen etat og i samarbeidet med andre etater.

Opplysningsplikten blir vektlagt av få informanter, og den tolkes ulikt. I tillegg er det uklare oppfatninger av hvordan retningslinjene internt skal tolkes, og hvordan varslingen skal gjøres; til hvem og på hvilken måte. Det kan virke som om de ulike bakkebyråkratene vurderer hva som er relevant i henhold til hovedmålsettingen i etaten de jobber i. Mine funn kan tyde på at terskelen for å identifisere et barn som et mulig offer varierer fra saksbehandler til saksbehandler samt mellom etatene. Dette fører til at noen barn kan bli plukket ut som spesielt sårbare av flere instanser og derfor får informasjon om rettigheter og bistandstilbud av flere etater, mens andre ikke får informasjon i det hele tatt. Mine data tyder på at PU ikke rutinemessig varsler barnevern/barnevernsvakten, mottak og/eller UDI om en mulig mistanke. Formidling av vesentlig informasjon mellom mottak, barnevern, politi og UDI virker også tilfeldig. Flere informanter uttrykker også frustrasjon over at det er vanskelig å forstå hvordan de ulike enhetene i UDI deler informasjon internt og enhetenes ansvarsområder.

Organisasjonsreformer som NPM påvirker også rammebetingelsene internt og eksternt. Begrenset tid og informasjon, i tillegg til produksjonspress, er en del av arbeidshverdagen til alle informantene. Saksbehandlerne må veie tid og produksjonskrav opp mot behovet for å behandle saken som en menneskehandelsak.

Begrensede ressurser fører også til at fokuset på menneskehandel prioriteres ulikt av både ansatte og ledere. I tillegg fører ulike krav internt og eksternt til at det kan oppstå målkonflikter. Byråkratiske rammer og normer om målfokus, funksjonell arbeidsdeling, upartiskhet, likhet for loven, rask og effektiv saksbehandling og rasjonelle avgjørelser står opp mot moralske hensyn om vurdering av sårbarhet, barnets beste og beskyttelse av mulige ofre.

8.4 Ulike konklusjoner og manglende samarbeid

Identifiseringen i asylprosessen blir i stor grad personavhengig, og det finnes ikke noen helhetlig metode eller verktøy for å identifisere EMA som mulige ofre for menneskehandel. Regelverk, rutiner og indikatorlister blir oppfattet og praktisert ulikt. Det blir påpekt at det er en styrke at alle etater har ansvar for å identifisere, slik at det er mange muligheter til å oppdage et mulig offer. Samtidig er det en svakhet at ingen har hovedansvar, og at etatene kan konkludere ulikt i en og samme sak. Et barn kan for eksempel bo på en § 4-29 institusjon og være en menneskehandelsak hos barnevernet i kommunen, mens UDI ikke anser en § 4-29 plassering av betydning i forhold til asylsaken. De tar derfor ikke stilling til offer-statusen. På samme måte kan politiet henlegge saken på grunn av bevisenes stilling, eller fordi deres terskel for å identifisere EMA som et mulig offer som fører til at de starter etterforskning, er mye høyere. Hva det gjør med barnets situasjon og selvforståelse at ulike etater ikke er enige i om de skal ansees som et offer eller ikke, er derfor et relevant spørsmål.

8.5 Tomrom i feltet

Det er tette skott mellom etatene, og det medfører at det er en fare for at det finnes et ”rom” som ingen av etatene dekker og at mange saker glipper i dette rommet. Dette rommet kan hevdes å være helheten ved EMAs situasjon som et mulig offer for menneskehandel.

Informantene etterlyser konkrete mål om å styrke samarbeidet fra de involverte departementene. Det kan virke som om arbeidet knyttet til menneskehandel og EMA er spesielt vanskelig fordi det krever at ulike sektorer jobber tett sammen. Dette utfordrer sektortenkningen. Konkurrerende og overlappende mål skaper konflikter både internt og mellom etatene på ulike plan og legger føringer for prioriteringene. Feltet er preget av store kommunale forskjeller i ressursene som brukes. Analysen viser også at politiets holdning og prioritering på feltet kan ha mye å si for de andre

etatenes innsats. Ledelsens holdning og kunnskap har stor betydning for politiets arbeid, i tillegg til ressursene. Begrensede ressurser og dominerende holdninger påvirker hverandre gjensidig og legger føringer for arbeidet. Det kan synes som om menneskehandel ikke er like høyt prioritert i alle politidistrikt. Lav strafferamme, lav oppklaringsprosent, begrensede virkemidler til å etterforske og utfordringer knyttet til at en menneskehandelsak i stor grad står og faller på offerets troverdighet, blir trukket frem som spesielt utfordrende. Bergens arbeid på feltet illustrerer imidlertid at mye kan gjøres ved å sørge for et spesielt fokus, kompetanse og tett tverretatlig samarbeid. Måten barnevernet i bydel St.Hanshaugen arbeider på viser at det er viktig å åpne opp for å stille nye spørsmål og samarbeide på utradisjonelle måter for å finne løsninger.

8.6 Tvang, forsvinninger og rettssikkerhet

Et problem alle etatene møter, er at barn unndrar seg hjelp eller forsvinner fra mottak. Innføringen av § 4-29 i barnevernsloven blir håndhevet og forstått ulikt. Det viser seg imidlertid at paragrafen ikke er like hensiktsmessig i alle typer saker, og det er fortsatt et stort problem å hjelpe barn som kan være utsatt for et stort press fra godt organiserte nettverk.

Det at EMA som er ofre for menneskehandel risikerer å ikke bli identifisert av noen av de aktuelle instansene barnet er i kontakt med i løpet av asylprosessen, viser at deres rettssikkerhet er i fare og at deres rettigheter etter Barnekonvensjonen ikke blir ivaretatt. Det er derfor en fare for at EMAs rettssikkerhet er dårligere enn norske barns. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er om EMA som får midlertidig opphold kan være ekstra utsatt for å bli rekruttert til menneskehandel i Norge. Deres framtidsutsikter er uavklarte, og de kan dermed forsvinne fra mottakene, og lettere bli lokket inn i ulike typer utnyttende relasjoner. Ingen etater tar ansvar for EMA som forsvinner fra asylmottak ifølge informantene. Dette kan illustrere at det er en svakhet i systemet som er knyttet til bakkebyråkratenes skjønnsutøvelse og ansvarsforståelse. Fordi arbeidet med å identifisere EMA som et mulig offer er preget av å være tilfeldig, fragmentert og ad hoc blir rettssikkerheten ikke godt nok ivaretatt i alle saker.

Hvis og om man blir identifisert, og hvor denne identifiseringen skjer - om det skjer i en kommune som har kunnskap og kapasitet til å opprette en sak, har store

konsekvenser. Representantene og advokatenes rolle kan ha avgjørende betydning for saken, samtidig som kunnskap og erfaring også her er sentralt. Fragmenteringen gjennom de ulike etatene som er involvert i asylprosessen er en potensiell trussel mot rettssikkerheten til ofrene. Identifiseringsprosessen har stor betydning for om politiet kan starte etterforskning, og dermed bidra til å bekjempe forekomsten av menneskehandel og straffeforfølge bakmennene. Når en eller flere etaters innsats svikter, går det ut over både EMAs rettssikkerhet, kampen mot menneskerettighetsbrudd og bekjempelse av illegal økonomi som truer demokratier både nasjonalt og globalt.

8.7 Implikasjoner

Demokrati er betinget av et tillitsforhold mellom myndigheter, byråkrater og innbyggere. Byråkratene må praktisere ansvarlighet overfor sine politiske ledere og sine klienter. Et barn antas å stå svakere stilt som en privat aktør overfor forvaltningen enn en voksen. Byråkratene har kjennskap til privatpersonens rettigheter og vurderer hva som er et legitimt krav. EMA har ikke nødvendigvis kjennskap til sine rettigheter som et mulig offer for menneskehandel, og er derfor avhengig av å bli identifisert av en byråkrat. Ivaretagelsen av EMAs rettssikkerhet blir derfor en utfordring flere etater står overfor. Når skjønnsutøvelse preger samarbeidet, har det betydning for EMAs rettssikkerhet i Norge.

Faktorene som påvirker identifiseringen av EMA som ofre, er ikke kun knyttet til EMA som gruppe. Flere av utfordringene vil også kunne ha gyldighet i forhold til å identifisere andre sårbare forhold ved en asylsak, både når det gjelder barn og voksne.

Til tross for at datamaterialet i denne oppgaven er begrenset på grunn av at dette er en kvalitativt studie innen asylprosessen for mindreårige, vil jeg påstå at funnene i min oppgave kan illustrere tverretatlige utfordringer også i andre offentlige og private sektorer i Norge. Både politiet, helsevesen og tilsynsmyndigheter har aspekter som er felles med asylprosessen, da alle etatene behandler taushetsbelagt informasjon og skal ivareta en klients rettigheter. Offentlige myndigheters evne til å ivareta grunnleggende menneskerettigheter bør være sentralt både i asylprosessen og i andre sektorer i et demokrati. Manglende retningslinjer for tverretatlig samarbeid og mangel på felles definisjonsforståelse som påvirker saksbehandlingen gjør seg gjeldende, slik det er

beskrevet i min oppgave. Dette er en utfordring som ikke bare gjelder asylsøkere. Denne studien kan derfor ha gyldighet ut over sitt begrensede fokus. Oppgaven min kan videre danne grunnlag for inspirasjon til mer forskning på tverretattlig samarbeid i andre sektorer for å sikre alle klienters rettssikkerhet.

9. Litteraturliste:

Aas, Katja Franko, Nicolay B. Johansen og Thomas Uglevik (2013) *Krimmigrasjon? Den nye kontrollen av de fremmede*. Oslo: Universitetsforlaget

Aftenposten (2013) – *Fire dommer med handel for barn er altfor lite* (31.05.2013) <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Fire-dommer-for-handel-med-barn-er-altfor-lite-7204198.html#.UuuYQ3d5MVE> (Lastet ned 1.2.14)

Ahmed, Sara (2004). *The Cultural Politics of Emotion*. Edinburgh Univ. Press/Routledge.

Bachrach, Peter og Morton S. Baratz (1962) *Two faces of Power*. The American Political Science Review 56 (4): 947-52

Barne- likestilling- og inkluderingsdepartementet (BLD) (2010): *Rundskriv Q-06/2010: Barnevernstjenestens ansvar for enslige mindreårige asylsøkere og andre mindreårige personer i mottak, omsorgssentre og kommuner*. Oslo

Barne-, ungdoms- og familieetaten (2013) *Mindreårige ofre for menneskehandel. Informasjon til ansatte på barnevernsinstitusjoner og omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo.

Barne-, ungdoms-, og familieetaten (Bufetat) (2011) *Om Bufetat* <http://bufetat.no/om/> (Lastet ned 26.04.14)

Bauman, Zygmunt (2005) *Moderniteten og Holocaust*. Oslo: Vidarforlaget AS.

Bergensavisen (2013b) *Bak tiggerne står menneskehandlere*. Kronikk av Rudolf Christoffersen (30.10.2013) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05512420131030BD7B51DF0D3681D73BCDF26917BFE2F0&serviceId=2> (Lastet ned 24.3.14)

Bergensavisen (2013a) *Mangler viten om viktige tegn* (12.08.13) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0551242013081205B95C8F558567B4F948BBA73717DCE9&serviceId=2> (Lastet ned 6.3.14)

Bergen kommune, Utekontakten (2013) *Vår organisering* <https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/utekontakten/9376/article-93854> (Lastet ned 24.3.14)

Bergens Tidende (2014) *Forvaltning uten flyt* (10.4.14) Birgitte Lange. http://www.bt.no/meninger/debatt/Forvaltning-uten-flyt-3096501.html#.U4Go-JR_uXs (Lastet ned 25.5.14)

Bergens Tidende (2013) *Hakim (14) er sporløst forsvunnet* (21.08.13) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020021201308211389899&serviceId=2> (Lastet ned 2.3.14)

- Bertehussen, Linn- Mari (2011) *Barns rettssikkerhet i nyere rettsutvikling*. Masteroppgave i rettsvitenskap, Universitetet i Tromsø.
- Bollingmo, Guri C, May-Len Skilbrei og Ellen Wessel (2014) *Troverdighetsvurderinger: Søkerens forklaring som bevis i saker om beskyttelse (asyl)* Oslo: Fafo.
- Brekke, Jan Paul (2012a) *Hvorfor kommer asylsøkere til Norge?* i Marko Valenta og Berit Berg (2012) *Asylsøker i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brekke, Jan Paul (2012b) *Missing. Asylum Seekers who leave reception centers in Norway*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Brunovskis, Anette and Guri Tyldum (2005) *Taking stock. A review of the existing research on trafficking for sexual exploitation*. FAFO-report 493. Norge
- Brunovskis, Anette, May-Len Skilbrei og Marianne Tveit (2010) *Pusterom eller ny start? Evaluering av refleksjonsperioden for ofre for menneskehandel*. FAFO
- Brunovskis, Anette and Rebecca Surtees (2012b) *Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. Summary report*. FAFO AIS (Oslo) and NEXUS Institute (Washington)
- Brunovskis, Anette and Rebecca Surtees (2012a) *Out of sight? Approaches and challenges in the identification of trafficked persons*. FAFO/ Nexus institute protect: Improving services to trafficked persons.
- Chase, Elaine (2013) *Future citizens of the world? The contested futures of independent young migrants in Europe*. Refugee Studies Centre. RSC working paper series no. 97. Barnett papers in social research, working paper 13-05. Oxford Department of International Development. University of Oxford
- Child Centre (2013) *Children trafficked for exploitation in begging and criminality: A challenge for law enforcement and child protection*. A CBS Project in Lithuania, Poland, Norway and Sweden. Council of the Baltic Sea States. Expert Group for Cooperation on Children at Risk.
- Christensen Tom (2006) *Staten og reformenes forunderlige verden* i Nytt Norsk Tidsskrift 03/2006
http://www.idunn.no/ts/nnt/2006/03/staten_og_reformenes_forunderlige_verden?highlight=#highlight (Lastet ned 3.02.14)
- Committee against Torture (2012) *Concluding Observations: Norway 2012*
- Committee on the Rights of the Child (2010) *Concluding observations: Norway 2010*
<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.NOR.CO.4.pdf> (Lastet ned 7.04.14)

Council of Europe (2005) *Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel*
http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/Source/PDF_Conv_197_Norwegian.pdf (Lastet ned 26.03.14)

Dagbladet (2013e) *106 asylbarn forsvant FAKTA menneskehandel* (8.07.13)
<http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500720130708E9CC51813BB4CE5576F9F706CB34A673&serviceId=2> (Lastet ned 1.02.14)

Dagbladet (2012b) *Barneombudet slakter systemet som skal ta vare på asylbarna*
(13.12.12)
<http://www.dagbladet.no/2012/12/13/nyheter/innenriks/slaver/prostitusjon/trafficking/24813858/> (Lastet ned 24.03.14)

Dagbladet (2013d) *70 barn forsvinner i Oslo hvert år* (24.10.13)
<http://www.dagbladet.no/2013/05/07/nyheter/innenriks/utenriks/slaver/menneskehandel/27058007/> (Lastet ned 24.03.14)

Dagbladet (2013c) *De nye slavene* (8.03.13)
(<http://www.dagbladet.no/2013/05/07/nyheter/innenriks/utenriks/slaver/menneskehandel/27058007/>) (Lastet ned 5.03.13)

Dagbladet (2012a) *Her holdes barn som slaver* (13.12.12)
<http://www.dagbladet.no/2012/12/13/nyheter/innenriks/barn/24808835/> (Lastet ned 16.01.14)

Dagbladet (2014) *Hvorfor blir så få dømt og tiltalt for menneskehandel?* (29.04.14)
http://www.dagbladet.no/2014/04/29/nyheter/menneskehandel/sosial_dumping/tvangsarbeid/33017100/ (Lastet ned 30.04.14)

Dagbladet (2013f) *Lukker øynene for menneskehandel*. Kronikk av Ingrid Evensen
(22.03.13)
<http://www.dagbladet.no/2013/03/22/kultur/debatt/kronikk/menneskehandel/asylbarn/26343644/> (Lastet ned 16.01.14)

Dagbladet (2013a) *Norske tillitsvalgte og arbeidsgivere forteller om trusler, vold og menneskehandel*. (30.12.13)
http://www.dagbladet.no/2013/12/29/nyheter/kripos/innenriks/kriminalitet/organisert_kriminalitet/31040923/ (Lastet ned 1.04.14)

Dagbladet (2013b) *Sjokk-rapport fra slave-Norge* (11.10.13) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=0550072013101134474E4E224E164604C2E5736B1FA737&serviceId=2> (Lastet ned 6.03.14)

Dagsavisen (2013b) *Det politianalysen ikke sier noe om*. Birgitte Ellefsen (2.7.13)
<http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/bellefsen/> (Lastet ned 10.04.14)

Dagsavisen (2013a) *Hvor forsvinner barna?* (18.09.13) <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=05500620130918F58F733A339266075612CE9047CECF7C&serviceId=2> (Lastet ned 1.02.14)

Dagsavisen (2014) *Åtte krav for en mer rettssikker norsk asylpolitikk* (23.01.14)
http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/alle_meninger/cat1003/subcat1017/thread294231/ (Lastet ned 23.01.14)

Doornbos Nienke (2005) *On being heard in asylum cases. Evidentiary assessment through asylum interviews* i G. Noll (red.). *Proof, evidentiary assessment & credibility in Asylum Procedures*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Eggebø, Helga (2012) *'With a Heavy Heart': Ethics, Emotions and Rationality in Norwegian Immigration Administration*. Sociology published online before print 23 July 2012. Doktorgrad ved Universitetet i Bergen.

Eide, Ketil og Hilde Lidén (2012) *Mottak av enslige mindreårige asylsøkere* i Marko Valenta og Berit Berg (red.) *Asylsøker i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.

Elvegård, Kurt og Kristin Thorshaug (2013) *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures. Norway. Report to the European Migration Network*. NTNU Samfunnsforskning AS og European Migration Network http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/28.norway_emn_trafficking_study_final.pdf (Lastet ned 30.04.14)

Ecpat (2014) *The National referral mechanism*
<http://www.ecpat.org.uk/content/national-referral-mechanism> (Lastet ned 7.05.14)

European Migration Network (EMN) (2014) *Identification of victims of trafficking in human beings in international protection and forced return procedures*. European Commission.

Finstad, Liv (2000) *Politiblikket*. Pax Forlag. Oslo

Fontene (2013) *Asylbarna betaler prisen for anbud* (20.11.13)
http://fontene.no/forsiden/_asylbarna_betaler_prisen_for_anbud_222264.html (Lastet ned 24.3.14)

Fuglerud, Øyvind (2003) *Kontroll og korrupsjon: Et bidrag til historien om den norske innvandringskontrollen*. Norsk antropologisk tidsskrift 14 (2-3): 137-146.

FN *FNs konvensjon om barnets rettigheter av 20. november 1989*
<http://www.fn.no/Bibliotek/Avtaler/Menneskerettigheter/FNs-konvensjon-om-barnets-rettigheter-Barnekonvensjonen> (Lastet ned 16.01.14)

FN (2000) *FN-konvensjonen av 15. november 2000 om grenseoverskridende kriminalitet og dens protokoll - Palermoprotokollen for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn, som supplerer de forente nasjoners konvensjon mot grenseoverskridende kriminalitet*
<http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/> (Lastet ned 26.3.14)

FN (2013) *Generell kommentar nr 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn (art.3, para. 1)*
http://www.regjeringen.no/pages/2230774/CRC_C_GC_14_ENG_nor.pdf (Lastet ned 25.3.14)

GRETA (2013) *Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Norway*. Strasbourg. Council of Europe.

Harrow Council (2011) *Agency specific indicators to help identify a trafficked child*.
<http://www.londonscb.gov.uk/trafficking/> (Lastet ned 7.5.14)

Hero mottak (2011) *Stopp menneskehandel. Informasjon om utnyttelse i form av moderne slaveri*. Tone Andersen og The Body Shop.

Hupe, Peter and Michael Hill (2007) *Street-Level Bureaucracy and public accountability*. Public Administration Vol 85, No.2 (279-299)

International Labour Organization (2000) *Konvensjon nr 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid*
<http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.-182-om-forbud-mot-og-umiddelbare-tiltak-for-aa-avskaffe-de-verste-former-for-barnearbeid> (Lastet ned 24.3.14)

International Labour Organization (1957) *Konvensjon nr 105 om avskaffelse av tvangsarbeid* <http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.105-om-avskaffelse-av-tvangsarbeid> (Lastet ned 25.3.14)

International Labour Organization (1932) *Konvensjon nr 29 om forbud om tvangsarbeid* <http://www.fn.no/ILO/Konvensjoner/Alle-ILO-konvensjoner/Konvensjon-nr.-29-om-tvangsarbeid> (Lastet ned 25.3.14)

Jahnsen, Synnøve Økland (2013) *Innesteng eller utesteng? Norsk prostitusjonspolitik og kampen mot menneskehandel*. PHD avhandling ved Universitetet i Bergen (upublisert)

Justisdepartementet (1902) *Almindelig borgerlig Straffelov av 22. Mai 1902 nr 10 (Straffeloven)* <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1902-05-22-10> (Lastet ned 26.3.14)

Justis- og beredskapsdepartementet (2014) *Endring i utlendingsloven (gjennomføring i Dublin II- forordningen)*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-26-l-20132014/3/3/2.html?id=746724> (Lastet ned 26.3.14)

Justisdepartementet (2013) *Endringer i utlendingsforskriften (gjennomføring av Dublin III- forordningen)*
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/regpubl/prop/2013-2014/prop-26-l-20132014/3/3/2.html?id=746724> (Lastet ned 26.3.14)

- Justisdepartementet (1992) *Lov om barnevernstjenester av 17 juli 1992 nr 100* http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-17-100?q=oppl%C3%A6ringslov* (Lastet ned 26.3.14)
- Justisdepartementet (1967) *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. Februar 1967 (forvaltningsloven)*. <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10> (Lastet ned 26.3.14)
- Justisdepartementet (1999) *Lov om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett (menneskerettsloven) av 21.05.1999* <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-05-21-30> (Lastet ned 24.4.14)
- Justisdepartementet (2008) *Lov om utlendingers adgang til riket og opphold her av 15. mai 2008 (Utlendingsloven)* <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-05-15-35> (Lastet ned 26.3.14)
- Justisdepartementet (2013) *Lov om Vergemål (vergemålsloven) av 1. juli 2013* <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-03-26-9> (Lastet ned 26.3.14)
- Justisdepartementet (2011) *Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel 2011-2014*. http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Handlingsplaner/Handlingsplan_mot_menneskehandel_2011-2014.pdf (Lastet ned 16.01.14)
- Kallevig, Anthony (2013) *Lean*. <http://www.arbeidslivet.no/Documents/Arbeid/LEAN.pdf> (Lastet ned 11.3.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Informasjon til deg som identifiseres som mulig offer for menneskehandel* https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_37.pdf (Lastet ned 26.4.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Menneskehandel - utnyttelse av barn* https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_38.pdf (Lastet ned 26.4.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Menneskehandel - utnyttelse i prostitusjon eller andre seksuelle formål* https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_39.pdf (Lastet ned 26.4.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Menneskehandel - utnyttelse i tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tigging*. https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_40.pdf (Lastet ned 26.4.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2012): *Rapport 2011* https://www.politi.no/strategier_og_analyser/strategier_og_tiltak/Tema_18.xhtml (Lastet ned 1.4.14)
- Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) (2013): *Rapport 2012* https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_2195.pdf (Lastet ned 1.4.14)

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Til deg som har fått innvilget refleksjonsperiode*. https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_397.pdf (Lastet ned 26.4.14)

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (2008) *Veileder - identifisering av mulige ofre for menneskehandel*. https://www.politi.no/vedlegg/rapport/Vedlegg_37.pdf (Lastet ned 26.4.14)

Konrad, Helga (2008) *The fight against trafficking in human beings from the European perspective* i Sally Cameron and Edwart Newman (ed). *Trafficking in Humans. Social, cultural and political dimensions*. United Nations University Press. New York

Kvale, Steinar og Svend, Brinkmann (2010) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Akademiske. 2.utgave.

Lauritsen, Kirsten (2012) *Små barn i asylmottak* i Marko Valenta og Berit Berg (2012) *Asylsøker i velferdsstatens venterom*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lidén, Hilde (2012) *Det vanskelige asylintervjuet*. I Eide (red): *Barn på flukt*. Oslo: Gyldendal Akademiske.

Lidén, Hilde, Ketil Eide, Knut Hidle, Ann Christin E. Nilsen og Randi Wærdahl (2013) *Levekår i mottak for enslige mindreårige asylsøkere*. *Institutt for samfunnsforskning*. Høgskolen i Telemark og Agderforskning.

Lidén, Hilde, Marie Louise Seeberg, Ada Engebrigtsen (2011) *Medfølgende barn i asylmottak – livssituasjon, mestring, tiltak*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Lidén, Hilde, Hilde Rusten, Monica Five Aarseth (2008) *Å høre barn i utlendingssaker*. ISF rapport. Oslo: Institutt for samfunnsforskning

Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.

Morgenbladet (2012) *Ikke snakk om New Public management* (25.10.12) http://morgenbladet.no/ideer/2012/ikke_snakk_om_new_public_management#.Uuovk3d5MVE (Lastet ned 24.03.14)

Nettavisen (2012) *Seks rumenere dømt til 15,5 års fengsel*. (6.07.12) <http://www.nettavisen.no/nyheter/article3431345.ece> (Lastet ned 16.01.14)

Nilssen, Vivi (2012) *Analyse i kvalitative studier. Den skrivende forskeren*. Oslo: Universitetsforlaget.

NRK (2012b) - *Barna på Salhus-mottaket var annerledes enn andre asylsøkere* (22.11.12) <http://www.nrk.no/hordaland/-darlige-forhold-pa-salhus-mottak-1.8405179> (Lastet ned 14.4.14)

NRK (2012a) *Menneskehandel har blitt større enn narkohandel*. (29.10.12)
<http://www.nrk.no/hordaland/menneskehandel-storre-enn-narko-1.8376315> (Lastet ned 16.01.14)

NRK (2013) *Store mørketall om menneskehandel i Norge* (24.11.13)
<http://www.nrk.no/norge/store-morketall-om-menneskehandel-1.11376008> (Lastet ned 29.05.14)

NOAS (2014) *Anbefalinger til norske myndigheter. Enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Norsk organisasjon for asylsøkere

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women* (1979)(CEDAW)
<http://www2.ohchr.org/english/law/cedaw.htm> (Lastet ned 16.01.14)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *International Covenant on Civil and Political Rights* (1966) (ICCPR)
<http://www2.ohchr.org/english/law/ccpr.htm> (Lastet ned 16.01.14)

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* (1966) (ICESCR)
<http://www2.ohchr.org/english/law/cescr.htm> (Lastet ned 16.01.14)

Politiets Utlendingsenhet (2010) *Saksbehandling av asylsøknader*
https://www.politiimg.no/img/lokale_bilder/politiets_utlendingsenhet/Bilde_244_lrg.jpg (Lastet ned 16.01.14)

Politiets Utlendingsenhet (PU) (2013) *Søke asyl i Norge*
https://www.politi.no/politiets_utlendingsenhet/asylsoker/ (Lastet ned 16.01.14)

Redd barna mfl (2006) *Først og fremst barn*. Oslo: Redd Barna
<http://www.reddbarna.no/forstogfremstbarn> (Lastet ned 1.4.14)

Redd barna (2014) *Norge bryter barns rettigheter*
<http://www.reddbarna.no/nyheter/norge-bryter-barns-rettigheter> (Lastet ned 1.5.14)

Riksadvokaten (2014) *Rundskriv nr. 1/2014 Mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen I 2014 – Politiet og statsadvokatene*
<http://www.riksadvokaten.no/filestore/Dokumenter/2014/Rundskrivnr12014.pdf>
(Lastet ned 30.04.14)

Risøen, Kari Hauge, Anne Hatløy and Lise Bjerkan (2004) *Travel to uncertainty. A study of child relocation in Burkina Faso, Ghana, and Mali* i FAFO (2012) *Fafos research on Human Trafficking: A Bibliography*.

Save the children and UNHCR (2004) *Enslige mindreårige i Europa-programmet. Erklæring om god praksis*. Tredje utgave.

Shelley, Louise (2010) *Human trafficking. A global perspective*. Cambridge University Press. New York.

Sveaas, Nora, Vigdis Vevstad og Jan- Paul Brekke (2012) *Sårbare asylsøkere i mottak - identifisering og oppfølging* i Marko Valenta og Berit Berg (red) Asylsøker i velferdsstatens venterom. Oslo: Universitetsforlaget.

Sønsterudbråten, Silje (2013) *Bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Tverretattlig samarbeid i Oslo og Bergen*. Oslo: Fafo

Thagaard, Tove (2010) *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen: Fagbokforlaget. 3. Utgave.

United Nations (2000) *United Nations Convention against transnational organized crime*. http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/lover_regler/reglement/2002/united-nations-convention-against-transn.html?id=107344 (Lastet ned 1.4.14)

United Nations Office on Drugs and Crime (2011b), *Estimating Illicit Financial Flows resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes: Research Report*. Vienna. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Illicit_financial_flows_2011_web.pdf (Lastet ned 24.3.14)

United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC (2011a) *Transnational organizes crime: the globalized illegal economy* <http://www.unodc.org/toc/en/crimes/organized-crime.html> (Lastet ned 16.01.14)

Utekontakten (2013) *01/13 Tverretattlig operativt team, Bergen 2006-2012* . Bergen

Uteseksjonen i Oslo kommune (2014) *Om oss* <http://www.uteseksjonen.no/om-oss> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2009b) *Dublin-samarbeidet* <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Asylsokere-og-flyktninger/Dublin-samarbeidet/> lastet ned 11.3.14 (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2014) *Enslige mindreårige asylsøkere* <http://www.udi.no/Oversiktsider/Statistikk-og-analyse/Statistikk-/Asyl/Enslige-mindrearige-asylsokere/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *IM 2011-002 Håndtering av spørsmål knyttet til menneskehandel i asylsaker* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2011-002/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2012) *IM 2012-019 Ankomstsamtalen med enslige mindreårige asylsøkere*. http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-interne-meldinger/im-2012-0191/#_Toc338325990 (Lastet ned 1.4.14)

Utlendingsdirektoratet (2013) *2013-003- G Anskaffelse av kontrakter om drift av asylmottak*. 2013-003-G. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/departementets-rundskriv-og-instrukser/2013-003-g/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2008) *Organisasjonskart* <http://www.udi.no/Kontakt-oss/Organisasjonskart> (Lastet ned 1.04.14)

Utlendingsdirektoratet (2012) *Rapporter etter tilsyn/ etterkontroll 2012* <http://www.udi.no/Sentrale-tema/Asylmottak/Ansvar-og-roller-i-mottakssystemet/UDIs-tilsynsansvar-for-mottak/Tilsynsrapporter-2012/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2005) *RS 2005-07-04V07 Menneskehandel* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/horinger/2005-07-01-udi/2005-07-04V07-UDI/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2010) *RS-2005-049 Retningslinjer for arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere i ankomstfasen.* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2005-049/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2010) *RS 2010-153: Krav til varsling og oppfølging når enslige mindreårige forsvinner fra statlige mottak* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-153/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2010) *RS 2010-165 Krav til informasjonsarbeid i statlige transittmottak* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-165/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2010) *RS 2010-183 Retningslinjer for aldersundersøkelse av enslige mindreårige asylsøkere.* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2010-183/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *RS 2011-002 Krav til mottakenes håndtering av enslige mindreårige asylsøkeres ankomst til, og flytting fra mottak samt permisjonssøknader* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-002/> (Lastet ned 26.4.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *RS 2011-002 Reglement for drift av statlige mottak* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-002/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *RS 2011-006 Krav til mottakenes arbeid mot menneskehandel og oppfølging av mulige ofre* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-006/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2013a) *RS 2011-007V1. Veiledning for samtale med mulige ofre for menneskehandel.* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-007/rs-2011-007v1/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *RS 2011-007V2 Organisering av arbeidet mot menneskehandel i UDI*. <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-007/rs-2011-007v2/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) RS 2011-034: *Krav til omsorgsarbeid for enslige mindreårige i mottak* <https://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-034/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2013b) *RS 2013-014 Oppholdstillatelse for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv)* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2013-014/> (Lastet ned 10.4.14)

Utlendingsdirektoratet (2009a) *Saksbehandling av søknader om beskyttelse* <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Hvordan-er-saksgangen-i-asylsaker/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2009b) *Sentrale begreper* <http://www.udi.no/upload/Begrepsavklaring.pdf> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2005) *Utlendingsdirektoratets saksbehandlingsrutiner for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger* <http://www.udi.no/upload/Regelverk/EMA/UDIsSaksbehandlingsrutinerEMA.pdf> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2010) *Utlendingsforskriften* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/sentrale/utlendingsforskriften/> (Lastet ned 26.3.14)

Utlendingsdirektoratet (2011) *Utlendingsforvaltningens ansvar for å legge til rette for å identifisere og gi oppfølging til mulige ofre for menneskehandel* <http://www.udiregelverk.no/no/rettskilder/udi-rundskriv/rs-2011-007/> (Lastet ned 26.4.14)

Vevstad, Vigdis og Trygve Nordby (2012). *Vergehåndboka. For verger og representanter for enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo. Norsk Folkehjelp.

Vollebæk, Line Ruud (2012) *Menneskehandel med barn. Barnevernets kunnskap om og arbeid med barn utnyttet i menneskehandel*. Oslo: Redd barna

Vollebæk, Line Ruud (2014) *Sosialt arbeid med sårbare migranter. Mindreårige og voksne asylsøkere, papirløse, EØS-borgere og mulige ofre for menneskehandel*. Oslo Kommune. Velferdsetaten.

Waage, Janicke (2010) *01/10 Prosjektrapport Prosjekt Prostitusjon Innearena*. Bergen: Utekontakten

Wagner, Katia (2014) *På egen hånd. Om barn som forsvinner i Samtiden (1*2014)*. Aschehoug

Weber, Max (2000) *Makt og byråkrati*. Gyldendal Norsk Forlag AS. 3.utgave, 6.opplag.

Weiss, Nerina (2013) *Normalitet i limbo. Asylbarn med endelig avslag*. Oslo: Fafo.
<http://www.faf.no/pub/rapp/20337/20337.pdf> (Lastet ned 1.3.14)

Øien, Cecilie (2010) *Underveis En studie av enslige mindreårige asylsøkere*. Oslo: Fafo

Vedlegg:

1. Utdrag fra Palermoprotokollen

Art. 3(a): Menneskehandel omfatter rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av personer, ved hjelp av vold, trusler eller andre former for tvang, bortførelse, bedrageri, misbruk av makt eller sårbar situasjon eller ved å gi eller motta betalinger eller andre fordeler for å oppnå samtykke fra en person som kontrollerer en annen person, med sikte på misbruk. Utnyttningen vil minst omfatte utnytting av andre personers prostitusjon eller andre former for seksuell utnytting, tvangsarbeid eller tjenester, slaveri eller lignende praksis, eller fjerning av organer.

Hvis offeret er under 18 år, er handlingen straffbar også uten bruk av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd. I tillegg påpeker den partenens generelle ansvar:

Art. 3(c): Rekruttering, transport, overføring, skjuling eller mottak av et barn med sikte på utnytting skal anses som 'menneskehandel' selv om ingen av fremgangsmåtene i denne artikkelens underavsnitt (a) benyttes.

Art. 6: Partene skal gi ofrene for menneskehandel assistanse og beskyttelse.

Art. 7: Alle stater som er parter til protokollen skal overveie å gi ofrene for menneskehandel

midlertidig eller fast oppholdstillatelse i relevante tilfeller.

Art. 9: Partene skal treffe forskjellige tiltak for å hindre menneskehandel og beskytte ofrene.

Art. 10: Lovfullbyrdelses- og innvandringsmyndigheter og andre myndigheter skal samarbeide ved å utveksle opplysninger om menneskehandel. Partene skal gi de relevante myndighetene opplæring og styrke denne.

1.1 Utdrag fra Europarådets konvensjon 3.mai 2005 art 4

Definisjoner i denne konvensjon :

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

b.) skal samtykke fra et offer for «menneskehandel» til den tilsiktede utnyttningen nevnt i bokstav (a) i denne artikkel være uten betydning der noen av midlene nevnt i bokstav (a) er brukt,

c. skal rekruttering, transport, overføring, husing eller mottak av et barn med sikte på utnytting anses som «menneskehandel» selv om ingen av midlene nevnt bokstav (a) i denne artikkel er brukt,

d. menes med «barn»: enhver person under atten år,

e. menes med «offer» : enhver fysisk person som er utsatt for menneskehandel som fastsatt i denne artikkel.

2. Utdrag fra Lov om behandlingssåten i forvaltningssaker av 10. Februar 1967

§ 13. (taushetsplikt).

Enhver som utfører tjeneste eller arbeid for et forvaltningsorgan, plikter å hindre at andre får adgang eller kjennskap til det han i forbindelse med tjenesten eller arbeidet får vite om:

- 1) noens personlige forhold, eller
- 2) tekniske innretninger og fremgangsmåter samt drifts- eller forretningsforhold som det vil være av konkurransemessig betydning å hemmeligholde av hensyn til den som opplysningen angår.

Som personlige forhold regnes ikke fødested, fødselsdato og personnummer, statsborgerforhold, sivilstand, yrke, bopel og arbeidssted, med mindre slike opplysninger røper et klientforhold eller andre forhold som må anses som personlige. Kongen kan ellers gi nærmere forskrifter om hvilke opplysninger som skal reknes som personlige, om hvilke organer som kan gi privatpersoner opplysninger som nevnt i punktumet foran og opplysninger om den enkeltes personlige status for øvrig, samt om vilkårene for å gi slike opplysninger.

Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet tjenesten eller arbeidet. Han kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i tjeneste eller arbeid for andre.

0 Tilføyd ved lov 27 mai 1977 nr. 40, endret ved lov 11 juni 1982 nr. 47.

§ 13 a. (begrensninger i taushetsplikten når det ikke er behov for beskyttelse).

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysninger gjøres kjent for dem som de direkte gjelder, eller for andre i den utstrekning de som har krav på taushet samtykker,
2. at opplysningene brukes når behovet for beskyttelse må anses varetatt ved at de gis i statistisk form eller ved at individualiserende kjennetegn utelates på annen måte, og
3. at opplysningene brukes når ingen berettiget interesse tilsier at de holdes hemmelig, f.eks. når de er alminnelig kjent eller alminnelig tilgjengelig andre steder.
4. at opplysninger om en navngitt domfelt eller botlagt er benådet eller ikke og hvilke reaksjoner vedkommende eventuelt blir benådet til, gjøres kjent.

0 Tilføyd ved lov 27 mai 1977 nr. 40, endret ved lov 17 des 2010 nr. 85 (ikr. 17 des 2010 iflg. res. 17 des 2010 nr. 1668).

§ 13 b. (begrensninger av taushetsplikten ut fra private eller offentlige interesser).

Taushetsplikt etter § 13 er ikke til hinder for:

1. at opplysningene i en sak gjøres kjent for sakens parter eller deres representanter,
2. at opplysningene brukes for å oppnå det formål de er gitt eller innhentet for, bl.a. kan brukes i forbindelse med saksforberedelse, avgjørelse, gjennomføring av avgjørelsen, oppfølging og kontroll,
3. at opplysningene er tilgjengelig for andre tjenestemenn innen organet eller etaten i den utstrekning som trengs for en hensiktsmessig arbeids- og arkivordning, bl.a. til bruk ved vegledning i andre saker,
4. at opplysningene brukes for statistisk bearbeiding, utrednings- og

planleggingsoppgaver, eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen,

5. at forvaltningsorganet gir andre forvaltningsorganer opplysninger om en persons forbindelse med organet og om avgjørelser som er truffet og ellers slike opplysninger som det er nødvendig å gi for å fremme angiverorganets oppgaver etter lov, instruks eller oppnevningssgrunnlag,
6. at forvaltningsorganet anmelder eller gir opplysninger (jfr. også nr. 5) om lovbrudd til påtalemyndigheten eller vedkommende kontrollmyndighet, når det finnes ønskelig av allmenne omsyn eller forfølging av lovbruddet har naturlig sammenheng med angiverorganets ¹ oppgaver,
7. at forvaltningsorganet gir et annet forvaltningsorgan opplysninger (samordning) som forutsatt i lov om Oppgaveregisteret,
8. at forvaltningsorganet gir et forvaltningsorgan i en annen EØS-stat opplysninger som forutsatt i tjenesteloven.

Part eller partsrepresentant som blir gjort kjent med opplysninger etter første ledd nr. 1, kan bare bruke opplysningene i den utstrekning det er nødvendig for å vareta partens tarv i saken. Forvaltningsorganet skal gjøre ham merksam på dette. Likeledes kan forvaltningsorganet pålegge taushetsplikt når vitner o.l. får opplysninger undergitt taushetsplikt i forbindelse med at de uttaler seg til organet. Overtreding av taushetsplikt etter dette ledd kan straffes etter straffelovens § 121, dersom vedkommende er gjort merksam på at overtreding kan få slik følge.

0 Tilføyd ved lov 27 mai 1977 nr. 40, endret ved lover 6 juni 1997 nr. 35 (ikr. 1 nov 1997), 19 juni 2009 nr. 103 (ikr. 28 des 2009 iflg. res. 19 juni 2009 nr. 672). Endres ved lov 20 mai 2005 nr. 28 (ikr. fra den tid som fastsettes ved lov) som endret ved lov 19 juni 2009 nr. 74.

1 Skal vel være «avgiverorganets».

3. Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel sine indikatorlister:

MENNESKEHANDEL – UTNYTTELSE AV BARN

Dette verktøyet skal kun benyttes som supplement til "Veileder til identifisering av ofre for menneskehandel" (bestilles ved e-post til KOM.pod@politiet.no)

DEFINISJON:

Menneskehandel med barn forekommer når en person utnytter en mindreårig til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangs-tjenester; herunder tigging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer, med det formål å oppnå økonomisk vinning eller andre fordeler.

Indikatorer for barn som utnyttes i menneskehandel

Ikke alle indikatorer som er listet opp nedenfor er til stede i alle situasjoner som involverer menneskehandel. Tilstedeværelsen eller fraværet av den enkelte indikator eller flere kan i seg selv verken bekrefte eller avkrefte menneskehandel. Det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. En person som får treff på flere indikatorer trenger ikke nødvendigvis å være i en menneskehandelssituasjon, men kan ha andre alvorlige problemer som han/hun trenger spesialist assistanse i forhold til. For eksempel kan asylsøkere få en høy score på flere av indikatorene uten at de dermed trenger å være i en menneskehandelssituasjon. Tilstedeværelse av indikatorene bør likevel lede til ytterligere kartlegging av situasjonen personen er i, utført av de ansvarlige etater/spesialister. Barn som utnyttes i menneskehandel kan være gutt eller jente av alle nasjonaliteter.

BARNET:

- Er engasjert i arbeid/tjenester som ikke er egnet for barn
- Reiser uten følge av foreldre/foresatte
- Reiser i gruppe med mennesker som ikke er i slekt/er i fjern slekt
- Er utstyrt med mobiltelefon, sim-kort eller telefonnumre som han/hun er instruert til å ringe ved kontakt med myndighetene
- Barnet har penger, mobiltelefoner, smykker, lomdebøker eller andre verdigjenstander på seg som han/hun ikke kan gjøre rede for
- Barnet har en "fikser" – en voksenperson som aldri er langt unna, som arrangerer barnets virksomhet og som kan stille opp på kort varsel
- Relasjonen mellom barnet og den voksne kan ikke dokumenteres/representerer ikke et akseptabelt omsorgsforhold
- Barnet forteller sin historie med åpenbare feil eller usannheter. Historien virker konstruert og innlært
- Barnet oppgir å være voksen, men det er stor avstand mellom oppgitt alder og barnets fremtoning/atferd
- Har en oppførsel som avviker fra normal oppførsel for barn i samme alder
- Virker underernært, trett, utmattet, eller bekrefter dette på spørsmål
- Virker stresset, redd, urolig eller:
 - Fysisk/verbalt utagerende
 - Apatisk, unnvikende, taus
- Har ingen venner på egen alder utenom arbeid/tjeneste
- Deltar ikke i normal skolegang
- Har ingen/liten mulighet til lek/fritidsaktiviteter
- Bor under uverdige forhold
- Spiser atskilt fra andre medlemmer av "familien"/bofellesskapet
- Er registrert av barnevernsmyndigheter i flere byer/flere land

Kilde: Oversatt, modifisert og tilpasset norske forhold fra United Nations Office on Drugs and Crime 2008.



MENNESKEHANDEL

- UTNYTTELSE I PROSTITUSJON ELLER ANDRE SEKSUELLE FORMÅL

Dette verktøyet skal kun benyttes som supplement til "Veileder til identifisering av ofre for menneskehandel" (bestilles ved e-post til KOM.pod@politiet.no)

DEFINISJON:

Menneskehandel forekommer når en person ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter noen til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester; herunder tiggging, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer, med det formål å oppnå økonomisk vinning eller andre fordeler.

Indikatorer på menneskehandel for utnytting i prostitusjon eller andre seksuelle formål:

Ikke alle indikatorer som er listet opp nedenfor er til stede i alle situasjoner som involverer menneskehandel. Tilstedeværelsen eller fraværet av den enkelte indikator eller flere kan i seg selv verken bekrefte eller avkrefte menneskehandel. Det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. En person som får treff på flere indikatorer trenger ikke nødvendigvis å være i en menneskehandel situasjon, men kan ha andre alvorlige problemer som han/hun trenger spesialist assistanse i forhold til. Tilstedeværelse av indikatorene bør likevel lede til ytterligere kartlegging av situasjonen personen er i, utført av de ansvarlige etater/spesialister. Personer som utnyttes i prostitusjon eller andre seksuelle formål kan være mann eller kvinne, i alle aldre og av alle nasjonaliteter.

PERSONEN:

- Får ikke beholde noe, eller kun deler av det hun/han tjener på salg av sex
- Har gjeld som betjenes ved salg av sex
- Kan ikke slutte i prostitusjon når han/hun vil
- Har lite/ingen mulighet til å velge hvilke og hvor mange kunder han/hun vil betjene
- Har lite/ingen mulighet til å velge hvilke typer seksuelle tjenester han/hun kan tilby
- Har lite/ingen mulighet til å avslå forespørsler om ubeskyttet og/eller voldelig sex
- Har lite/ feil informasjon rundt regelverk for prostitusjon i Norge
- Annonserer på nettsteder/i blader på feilfritt norsk, men behersker ikke selv språket
- Bor sammen med andre som er i prostitusjon, betaler høy husleie, står ikke selv som leietaker
- Er avbildet i blader, filmer eller på Internet for pornografisk formål imot egen viten eller vilje
- Får ikke være alene med helsepersonell/vil ikke ta i mot/nektes medisinsk hjelp
- Forteller ulike historier om sin situasjon, veien inn i prostitusjon og reisen til Norge
- Blir fulgt til og fra avtaler med hjelpeapparatet
- Bor, reiser og selger tjenester i gruppe med flere
- Får hyppige telefonoppringninger og sms når han/hun er i kontakt med hjelpeapparatet
- Har tatoveringer eller andre merker som indikerer andres "eierskap"

Kilde: Oversatt, modifisert og tilpasset norske forhold fra United Nations Office on Drugs and Crime 2008.



MENNESKEHANDEL - UTNYTTELSE I TVANGSARBEID OG TVANGSTJENESTER, HERUNDER TIGGING.

Dette verktøyet skal kun benyttes som supplement til "Veileder til identifisering av ofre for menneskehandel" (bestilles ved e-post til KOM.pod@politiet.no)

DEFINISJON:

Menneskehandel forekommer når en person ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd utnytter noen til prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggning, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer, med det formål å oppnå økonomisk vinning eller andre fordeler.

Indikatorer på menneskehandel for utnytting i tvangsarbeid og tvangstjenester, herunder tiggning:

Ikke alle indikatorer som er listet opp nedenfor er til stede i alle situasjoner som involverer menneskehandel. Tilstedeværelsen eller fraværet av den enkelte indikator eller flere kan i seg selv verken bekrefte eller avkrefte menneskehandel. Det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. En person som får treff på flere indikatorer trenger ikke nødvendigvis å være i en menneskehandelssituasjon, men kan ha andre alvorlige problemer som han/hun trenger spesialist assistanse i forhold til. For eksempel kan asylsøkere få en høy score på flere av indikatorene uten at de dermed trenger å være i en menneskehandelssituasjon. Dessuten må det skilles mellom tvangsarbeid, sosial dumping og andre brudd på arbeidsmiljøloven. Tilstedeværelse av indikatorene bør likevel lede til ytterligere kartlegging av situasjonen personen er i, utført av de ansvarlige etater/spesialister. Personer som utnyttes i tvangsarbeid og tvangstjenester kan være mann eller kvinne, i alle aldre og av alle nasjonaliteter.

Personer som er utsatt for tvangsarbeid og tvangstjenester kan:

- Leve under uverdige forhold:
 - Bo i grupper på samme sted som de arbeider, og sjelden eller aldri forlate disse stedene/gruppene
 - Ha tilgang til lite/dårlig mat
 - Være avhengig av arbeidsgiver for en rekke tjenester, som transport, bolig, mat, helsetjenester osv
 - Mangle mulighet til å velge hvor han/hun skal bo
 - Ha begrenset mulighet til å bevege seg fritt
- Ha en arbeidsgiver som utsetter sine ansatte for:
 - Lav eller ingen betaling
 - Manglende arbeidskontrakt/ falsk arbeidskontrakt
 - Ulovlig lange skift
 - Lite eller ingen fritid
 - Tungt/farlig arbeid
 - Farlige fysiske forhold på arbeidsplassen
 - Uverdige sanitærforhold
 - Manglende egnet arbeidsutstyr, for eksempel foreskrevet verneutstyr eller klær som beskytter mot kulde
- Mangle kontroll over egen situasjon:
 - Mangle grunnleggende utdanning og profesjonelle sertifikater
 - Ha liten/ingen tilgang til egen inntekt
 - Mangle kontroll over eget pass og reisedokumenter
 - Være utsatt for kontroll av bolig og bevegelsesfrihet
 - Isolasjon
 - Ikke fri til å avvike arbeidssituasjonen pga gjeld, trusler og manglende midler
 - Mangle nødvendige språkkunnskaper
 - Mangle kunnskaper om regler for norsk arbeidsliv
 - Mangle mulighet til å forlate arbeidsstedet uten arbeidsgivers tillatelse eller følge



FOR VEILEDNING, YTTERLIGERE INFORMASJON ELLER HENVISNING TIL VIDERE ASSISTANSE:

- Være utsatt for unormal grad av overvåking og kontroll fra arbeidsgiver
- Være disiplinert av et uoffisielt system med bøter
- Være utsatt for utnyttning i private hjem:
 - Bo med en familie
 - Spise atskilt fra familien
 - Ha tilgang til lite/dårlig mat
 - Mangle privat oppholdsrom
 - Sove under uverdige forhold
 - Sjelden/aldri kunne forlate huset
 - Ha begrenset/ingen mulighet til normal sosial omgang
- Være utsatt for utnyttning i tigging og vinningskriminalitet:
 - Være barn, eldre og funksjonshemmede mennesker som tigger på offentlige steder
 - Ha fysiske skader som virker å være påført av andre
 - Være barn som oppholder seg i store grupper med få voksne som ikke kan dokumentere et akseptabelt omsorgsforhold
 - Bli tvunget til å selge narkotika, tyvegods eller andre ulovlige varer
 - Bli utsatt for/truet med straff dersom de ikke samler/stjeler nok
 - Leve som gjengmedlemmer, med voksne som ikke er i slekt
 - Leve og reise i større grupper over større avstander
 - Ha en historikk der de er registrert i forbindelse med vinningskriminalitet i flere byer/flere land
 - Være registrert i flere land med ulike identiteter
 - Være registrert av barnevernsmyndigheter i flere byer/flere land

• **HVISK prosjektet**

Informasjon og veiledning om handel med barn
Redd Barna
Tel: 22 99 09 00
Internet: www.hvisk.no

• **KOM prosjektet**

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel
Tel: 23 36 41 45 (kontortid)
Mob: 92 41 55 62 (kontortid)
E-post: KOM.pod@politiet.no

• **IOM Oslo**

International Organisation for Migration i Oslo driver på vegne av norske myndigheter et program for frivillig retur og reetablering i hjemland for ofre for menneskehandel.
Tel: 23 10 53 20
E-post: iomoslo@iom.int
Internet: www.iom.no

• **Arbeidstilsynet**

Arbeidstilsynet skal føre tilsyn med at virksomheter følger arbeidsmiljølovens krav. Utlendingsloven og allmenngjøringsloven gir Arbeidstilsynet ansvar og myndighet i forhold til tilsyn med lønns- og arbeidsvilkår for utenlandske arbeidstakere. Se www.arbeidstilsynet.no for mer informasjon om Arbeidstilsynets oppgaver og for en landsdekkende oversikt over kontorer og hvem som svarer på hva. Tel: 815 48 222

• **Servicesenter for utenlandske arbeidstakere**

Felles servicesenter for utenlandske arbeidstakere i Norge med ansatte fra Politiet, Utlendingsdirektoratet, Skatteetaten og Arbeidstilsynet. Servicesenteret bistår utenlandske arbeidstakere med søknader om arbeids- og oppholdstillatelse, skattekort, D-nummer og melding til folkeregisteret.

Tøyensenteret, Hagegata 28, 0630 Oslo
Åpningstid: 09.00-15.00

Kilde: Oversatt, modifisert og tilpasset norske forhold fra United Nations Office on Drugs and Crime 2008.

Ved alvorlig bekymring for at personens liv, helse og omsorg er truet, skal du kontakte lokalt politi, legevakt eller barnevern. Er personen antatt mindreårig SKAL barnevern varsles.

5. GENERELLE INDIKATORER FOR OFRE FOR MENNESKEHANDEL

En indikator er ett av flere holdepunkt for at en person kan være i en mulig menneskehandel situasjon. Indikatorene er de kjennetegn som kan avleses ved tolkning av observasjoner, fakta, uttalelser og annen informasjon du tilegner deg om en person.

Ikke alle indikatorer som er listet opp nedenfor er til stede i alle situasjoner som involverer menneskehandel. Tilstedeværelsen eller fraværet av den enkelte indikator eller flere kan i seg selv verken bekrefte eller avkrefte menneskehandel. Det kreves en helhetlig vurdering av personens livssituasjon. En person som får treff på flere indikatorer trenger ikke nødvendigvis å være i en menneskehandel situasjon, men kan ha andre alvorlige problemer som han/hun trenger spesialist assistanse i forhold til. For eksempel kan asylsøkere få en høy score på flere av indikatorene uten at de dermed trenger å være i en menneskehandelsituasjon. Tilstedeværelse av indikatorene bør likevel lede til ytterligere kartlegging av situasjonen personen er i, utført av de ansvarlige etater/spesialister:

Ofre for menneskehandel kan:

- Være under tvang/forledelse/kontroll/misbruk av sårbar situasjon

- tro at de må arbeide eller utføre en handling for andres fortjeneste mot sin frie vilje
- gi inntrykk av at deres bevegelser er overvåket
- mangle kontroll over eget pass eller reisedokumenter
- ikke kjenne adresse til egen bolig eller arbeidssted
- tillate at andre fører ordet for dem når de selv blir adressert direkte
- oppføre seg som om de er instruert av andre
- ha begrenset eller ingen tilgang til nødvendig helsehjelp
- ha begrenset eller ingen mulighet til sosial omgang
- mangle frihet til å kontakte familie og venner
- være ute av stand til å kommunisere fritt med andre
- være bundet av gjeld
- ha fått sine reisekostnader til destinasjonslandet betalt av tilretteleggere, hvilke de må betale tilbake gjennom å arbeide eller yte tjenester i ankomstlandet
- ha tatt valg under falske betingelser eller lovnader
- ha tatt valg i en sårbar situasjon der få andre reelle valg muligheter syntes mulige

- Være utsatt for vold eller trusler mot egen person eller mot familie og venner

- vise tegn på frykt eller stress
- lide av skader som synes å være forårsaket av overgrep
- lide av belastningsskader typisk for uverdige arbeidsforhold
- være disiplinert av frykt for straff
- være del av et hierarki med maktforhold mellom ofre i samme situasjon som gjør at de vanskelig kan snakke åpent om sin situasjon med andre tilstede

- Være tvunget til å begå brudd på norske lover som en del av utnyttningen

- vise mistillit overfor myndighetspersoner
- være truet med å bli meldt til myndighetene
- være redd for å avsløre sin oppholdsstatus
- være utstyrt med falske identitets- eller reisedokumenter

- Yte tjenester/arbeide under uverdige forhold

- være ute av stand til å forhandle om sine arbeidsforhold
- motta lite eller ingen betaling for utført arbeid/tjeneste
- ha ingen eller bare delvis tilgang til egen inntekt
- ha ulovlig lange arbeidsdager over lengre perioder
- være i en situasjon der de ikke har fridager
- være i en situasjon der de hyppig må forflytte seg over landegrenser og fra by til by for å yte tjenester/arbeide

- Bli identifisert på eller i sammenheng med en lokalitet som er kjent for å være arena for utnyttning av mennesker

- leve under uverdige boforhold
- komme fra et land som er kjent for rekruttering til menneskehandel
- bli observert på steder der ulovlig salg av tjenester eller varer ofte forekommer

Kilde: Oversatt, modifisert og tilpasset norske forhold fra United Nations Office on Drugs and Crime 2008.

Ovennevnte indikatorer kan gjelde menn og kvinner, barn og voksne, av alle nasjonaliteter og av alle etnisitets- eller gruppetilhørigheter. Indikatorene er generelle og gjelder uavhengig av hvilken type utnyttelse personen er utsatt for (prostitusjon eller andre seksuelle formål, tvangsarbeid eller tvangstjenester, herunder tiggning, krigstjeneste i fremmed land eller fjerning av vedkommendes organer). Utnyttning av personer i menneskehandel kan forekomme i alle landets regioner og på en rekke arenaer. Under følger noen eksempler på arenaer og

4. Utdrag fra Almindelig borgerlig Straffelov av 22.Mai 1902

§ 224. 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 eller tvangstjenester, herunder tiggning,
- 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 5 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 annen 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 den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller annen fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Villfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

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. Villfarelse om alder er uten betydning, med mindre ingen uaktsomhet foreligger i så måte.

C Endret ved lover 4 juli 2003 nr. 78, 30 juni 2006 nr. 48.

§ 60. Har den dømte vært undergitt frihetsberøvelse i anledning av saken, skal dommen inneholde bestemmelse om at hele denne tid skal bringes til fradrag i straffen, slik at denne endog kan anses utholdt i sin helhet. Har frihetsberøvelsen skjedd i fullstendig isolasjon, skal det gis et ytterligere fradrag som svarer til én dag for hvert påbegynte tidsrom av 2 døgn som den dømte har vært underlagt fullstendig isolasjon.

Er samfunnsstraff idømt, skal fradraget gjøres i den subsidiære fengselsstraffen, samtidig som antallet timer samfunnsstraff reduseres forholdsmessig. Er samfunnsstraffen idømt sammen med ubetinget fengselsstraff, skal fradraget først gjøres i denne.

Har den dømte i utlandet vært undergitt frihetsberøvelse i anledning av saken, avgjør retten i hvilken utstrekning denne tid skal bringes til fradrag i straffen.

0 Endret ved lover 1 juni 1973 nr. 29, 15 mars 1991 nr. 4, 18 mai 2001 nr. 21 (ikr. 1 mars 2002 iflg. res. 22 feb 2002 nr. 181), 28 juni 2002 nr. 55 (ikr. 1 okt 2002 iflg. res. 28 juni 2002 nr. 647).

§ 60 a. Dersom en straffbar handling er utøvet som ledd i aktivitetene til en organisert kriminell gruppe, forhøyes maksimumsstraffen i straffebudet til det dobbelte, likevel ikke med mer enn 5 års fengsel.

Med organisert kriminell gruppe menes et samarbeid mellom tre eller flere personer som har som et hovedformål å begå en handling som kan straffes med fengsel i minst 3 år, eller som går ut på at en ikke ubetydelig del av aktivitetene består i å begå slike handlinger.

Forhøyelse av maksimumsstraffen etter bestemmelsen her får anvendelse i forhold til lovbestemmelser som tillegger strafferammen rettslig virkning, hvis ikke annet er bestemt.

0 Tilføyd ved lov 4 juli 2003 nr. 78, endret ved lov 21 juni 2013 nr. 85 (ikr. 21 juni 2013 iflg. res. 21 juni 2013 nr. 687).

§ 202. Den som

- a) fremmer andres prostitusjon eller
 - b) leier ut lokaler og forstår at lokalene skal brukes til prostitusjon eller utviser grov uaktsomhet i så måte,
- straffes med bøter eller fengsel inntil 5 år.

Den som i offentlig kunngjøring utvetydig tilbyr, formidler eller etterspør prostitusjon, straffes med bøter eller med fengsel inntil 6 måneder.

Med prostitusjon menes i denne bestemmelsen at en person har seksuell omgang eller handling med en annen mot vederlag.

§ 202 a. Med bøter eller fengsel inntil 6 måneder eller begge deler straffes den som

- a) skaffer seg eller andre seksuell omgang eller handling ved å yte eller avtale vederlag,
- b) oppnår seksuell omgang eller handling ved at slikt vederlag er avtalt eller ytet av en annen, eller
- c) på den måten som beskrevet i bokstav a eller b får noen til å utføre med seg selv handlinger som svarer til seksuell omgang.

Er den seksuelle omgang eller handling skjedd på en særlig krenkende måte, uten at forholdet straffes etter andre bestemmelser, er straffen fengsel inntil 1 år.

§ 203. Med bøter eller fengsel inntil 2 år straffes den som

- a) skaffer seg eller andre seksuell omgang eller handling med personer under 18 år ved å yte eller avtale vederlag,
- b) oppnår seksuell omgang eller handling med personer under 18 år ved at slikt vederlag er avtalt eller ytet av en annen, eller
- c) på den måten som beskrevet i bokstav a eller b får personer under 18 år til å utføre med seg selv handlinger som svarer til seksuell omgang.

Er den seksuelle omgang eller handling skjedd på en særlig krenkende

måte, uten at forholdet straffes etter andre bestemmelser, er straffen fengsel inntil 3 år.

Villfarelse om alder utelukker ikke straffeskyld, med mindre aktsom god tro foreligger.

5. Utdrag fra Lov om utlendingers adgang til riket og opphold her av 15.mai 2008

§ 38. For å avgjøre om det foreligger sterke menneskelige hensyn skal det foretas en totalvurdering av saken. Det kan blant annet legges vekt på om

- a) utlendingen er enslig mindreårig uten forsvarlig omsorg ved retur,
- b) det foreligger tvingende helsemessige forhold som gjør at utlendingen har behov for opphold i riket,
- c) det foreligger sosiale eller humanitære forhold ved retursituasjonen som gir grunnlag for å innvilge oppholdstillatelse, eller
- d) utlendingen har vært offer for menneskehandel.

- I saker som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn kan gis oppholdstillatelse etter første ledd selv om situasjonen ikke har et slikt alvor at det ville blitt innvilget oppholdstillatelse til en voksen.

- Ved vurderingen av om tillatelse skal gis, kan det legges vekt på innvandringsregulerende hensyn, herunder

- a) mulige konsekvenser for omfanget av søknader på liknende grunnlag,
- b) de samfunnsmessige konsekvensene,
- c) hensynet til kontroll, og
- d) hensynet til respekten for lovens øvrige regler.

6. Utdrag fra Lov om Barnevernstjenester av 17 juli 1992

§ 4-29. Midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel

Ved fare for utnyttelse av et barn til menneskehandel, jf. straffeloven § 224, kan barnet uten samtykke plasseres i institusjon, jf. §§ 5-1 og 5-8. Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering etter første ledd dersom

- a) politiet finner at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og at plassering er nødvendig for å beskytte barnet, og
- b) fylkesnemnda, basert på politiets vurdering og øvrige opplysninger i saken, finner det sannsynlig at det foreligger en slik nærliggende og alvorlig fare at plassering

er nødvendig for å beskytte barnet, og at barnet ikke kan oppnå tilstrekkelig beskyttelse gjennom andre tiltak etter loven her eller på annen måte. Fylkesnemnda kan bare fatte slikt vedtak dersom den etter en helhetsvurdering finner at plasseringen er den beste løsningen for barnet.

Fylkesnemnda kan treffe vedtak om plassering for opptil seks uker. § 4-15 annet ledd gjelder tilsvarende. Plasseringen kan forlenges med opptil seks uker av gangen gjennom nye vedtak. Samlet plassering etter annet og fjerde ledd kan ikke overstige seks måneder.

Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan treffe midlertidig akuttvedtak dersom den finner det sannsynlig at det er en nærliggende og alvorlig fare for at barnet utnyttes eller kan bli utnyttet til menneskehandel, og plassering er nødvendig for å beskytte barnet. Er det truffet slikt vedtak, skal begjæring om tiltak som nevnt i § 7-11 sendes fylkesnemnda snarest og senest innen to uker. Dersom saken ikke sendes fylkesnemnda innen denne fristen, faller vedtaket bort.

Det kan iverksettes beskyttelsestiltak ved plassering etter annet og fjerde ledd dersom det er nødvendig for å hindre at barnet får kontakt med personer som det er fare for kan utnytte det til menneskehandel. Beskyttelsestiltakene skal fremgå av vedtaket om plassering og skal ikke være mer omfattende enn nødvendig. Beskyttelsestiltakene kan begrense barnets adgang til å motta besøk, å kommunisere gjennom post, telefon eller annet kommunikasjonsutstyr og å bevege seg fritt utenfor institusjonens område. Beskyttelsestiltakene kan også fastsette begrensninger for hvem som kan få vite hvor barnet er. Beskyttelsestiltakene kan ikke fastsette begrensninger som hindrer barnet i å ha kontakt med verge, advokat, barnevernstjeneste, tilsynsmyndighet, helsepersonell som er beboerens behandler, prest, annen sjelesørger eller lignende.

Barnevernstjenesten kan unnlate å sette i verk vedtak etter annet ledd dersom forholdene skulle tilsi det og politiet samtykker. Fylkesnemnda skal varsles om dette. Er vedtak etter annet ledd ikke satt i verk innen seks uker, faller det bort.

Kapittel 7 får anvendelse for vedtak etter denne bestemmelsen. Dersom det er grunn til å anta at en person er under 18 år, kan det treffes vedtak overfor personen etter denne bestemmelsen inntil alderen er fastsatt.

0 Tilføyd ved lov 22 juni 2012 nr. 34 (ikr. 1 aug 2012 iflg. res. 22 juni 2012 nr. 610).

7.Kvittering NSD

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS

NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Harald Hårfagres gate 29
N-5007 Bergen
Norway
Tel: +47-55 58 21 17
Fax: +47-55 58 96 50
nsd@nsd.uib.no
www.nsd.uib.no
Org.nr. 985 321 884

Terje Knutsen
Institutt for sammenliknende politikk Universitetet i Bergen
Christiesgt.15
5007 BERGEN

Vår dato: 28.10.2013

Vår ref: 35944 / 2 / KH

Deres dato:

Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 17.10.2013. Meldingen gjelder prosjektet:

35944	<i>Norske myndigheters identifisering av menneskehandel blant enslige mindreårige asylsøkere</i>
<i>Behandlingsansvarlig</i>	<i>Universitetet i Bergen, ved institusjonens overste leder</i>
<i>Daglig ansvarlig</i>	<i>Terje Knutsen</i>
<i>Student</i>	<i>Cathrine Salvesen</i>

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meldepliktig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredsstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i tråd med opplysningene gitt i meldeskjemaet, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og helseregisterloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldeplikt/skjema.html>. Det skal også gis melding etter tre år dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal skje skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 01.06.2014, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Vigdis Namtvedt Kvalheim

Kjersti Haugstvedt

Kontaktperson: Kjersti Haugstvedt tlf: 55 58 29 53

Vedlegg: Prosjektvurdering

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

Avdelingskontorer / District Offices:

OSLO: NSD, Universitetet i Oslo, Postboks 1055 Blindern, 0316 Oslo. Tel: +47-22 85 52 11. nsd@uio.no

TRONDHEIM: NSD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7491 Trondheim. Tel: +47-73 59 19 07. kyrre.svarva@svt.ntnu.no

TROMSØ: NSD, SVF, Universitetet i Tromsø, 9037 Tromsø. Tel: +47-77 64 43 36. nsdmaa@sv.uit.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektnr: 35944

Personvernombudet finner informasjonsskrivet til utvalget tilfredsstillende utformet forutsatt følgende endringer:

- "Opplysningene er anonyme (...)" endres til "Opplysningene anonymiseres (...)"
- tilføye kontaktopplysninger til daglig ansvarlig for studien; Terje Knutsen

Revidert skriv sendes: personvernombudet@nsd.uib.no

Personvernombudet legger til grunn at prosjektet klareres med aktuelle etaters/institusjoners ledelse.

Personvernombudet legger til grunn at det ikke innhentes taushetsbelagte opplysninger/tredjepersonsopplysninger om enkeltsaker/enkeltpersoner.

Det legges til grunn at studenten etterfølger Universitetet i Bergen sine interne rutiner for datasikkerhet, spesielt med tanke på bruk av privat pc til oppbevaring av personidentifiserende data.

Prosjektet avsluttes 01.06.2014 og innsamlede opplysninger vil da anonymiseres og lydopptak slettes. Anonymisering innebærer at direkte personidentifiserende opplysninger som navn/koblingsnøkkel slettes, og at indirekte personidentifiserende opplysninger (sammenstilling av bakgrunnsopplysninger som f.eks. yrke, alder, kjønn) fjernes eller grovkategoriseres slik at ingen enkeltpersoner kan gjenkjennes i materialet.

8. Informasjonsskriv til informantene

Til Informanten

Min masteroppgave i Sammenliknende politikk ved Universitetet i Bergen omhandler hvordan norske myndigheter arbeider med å identifisere enslige mindreårige asylsøkere som mulige offer for menneskehandel.

Jeg ønsker å evaluere opplevelser av arbeidssituasjonen og erfaringer saksbehandlere i bla. UDI, PU og utekontakten opplever når de intervjuer enslige mindreårige. Jeg ønsker å se på hvordan intervjumetoden virker som verktøy for de krav som stilles under både registrering og asylintervjuet. I tillegg ønsker jeg å se på hvordan samarbeidet mellom de ulike etatene fungerer.

Veileder for min oppgave er Synnøve Bendixsen ved Uni Rokkansenteret. Daglig ansvarlig for studien er Terje Knudsen ved Universitetet i Bergen.

Kontaktopplysninger er Terje. Knudsen@isp.uib.no. Tlf : 911 73 442.

Jeg ønsker å intervju saksbehandlere som er tilknyttet henholdsvis PU og Barnefagligheten i UDI. I tillegg vil jeg snakke med andre involverte etater og organisasjoner. Intervjuene vil ta ca 1- 2 timer og foretas enten i eller etter arbeidstid, etter hva informanten ønsker.

Gjennom intervjuene ønsker jeg å få frem saksbehandlers egne opplevelser av intervjuer og utfordringer knyttet til barn som sårbar gruppe og menneskehandel som et komplekst felt.

Jeg har laget en intervjuguide med spørsmål om intervjumetode og arbeid med menneskehandel generelt. Intervjuene tas opp på bånd hvis informanten er komfortabel med det. Opplysningene anonymiseres og opptakene vil bli slettet når prosjektet avsluttes juni 2014. Ingen navn vil bli nevnt i oppgaven og ingen opplysninger skal tilbakeføres til informanten. Informanten skal ikke snakke om enkeltsaker eller enkeltbarn som kan identifiseres.

Etter å ha lest denne informasjonen vil du bli bedt om å skrive under på en

samtykkeerklæring. Dette samtykket kan trekkes tilbake når som helst gjennom hele prosessen uten at dette må begrunnes. Som forsker har jeg taushetsplikt og all data vil bli behandlet konfidensielt. Masteroppgaven er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS (NSD).

Hvis du har noen spørsmål er du velkommen til å kontakte meg på tlf:
93 44 67 18

eller på mail: cathrine.h.salvesen@gmail.com.

Med vennlig hilsen

Cathrine Holst Salvesen
Hans Nielsen Haugesgt 15 B
0841 Oslo

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om masteroppgaven og er herved villig til å delta i studiet.

Navn:.....

.....

Tlf:.....

Mail:.....

9. Liste over Informanter:

Etat	Dato ^{*1}	
Barnevernansatt	13.11.13	Bakkebyråkrat
Barnevernansatt	13.11.13	Bakkebyråkrat
Barnevernansatt	13.11.13	Bakkebyråkrat
Barnevernansatt	13.11.13	Bakkebyråkrat
Tidligere ansatt på asylmottak	14.11.13	Bakkebyråkrat
Barnevernansatt	15.11.13	Bakkebyråkrat
Politiets Utlendingsenhet	18.11.13	Bakkebyråkrat
Redd Barna	18.11.13	
TOT-koordinator	19.11.13	
UDI	20.11.13	Bakkebyråkrat
Politi	20.11.13	Bakkebyråkrat
Advokat	27.11.13	
POD/KOM	28.11.13	
POD	28.11.13	
Uteseksjonen	28.11.13	Bakkebyråkrat
UDI	29.11.13	
Representant	29.11.13	Bakkebyråkrat
Representant	05.12.13	Bakkebyråkrat
UDI x2	05.12.13	
Ansatt på asylmottak	10.12.13	Bakkebyråkrat
Politi	13.01.14	Bakkebyråkrat
Politi	14.01.13	Bakkebyråkrat
Politiets utlendingsenhet	21.01.14	Bakkebyråkrat
Utekontakten/ TOT- koordinator	23.01.14	Bakkebyråkrat
Statsadvokat	23.01.14	
Tidligere ansatt på asylmottak	11.02.14	Bakkebyråkrat
Barnevernsinstitusjon	18.02.14	Bakkebyråkrat
Barnevernsinstitusjon	18.02.14	Bakkebyråkrat

*1 Dato for intervju

