

Programdokument for det norske bistandsprogrammet for bekjempelse av moderne slaveri

- Programmets hovedmål er at utbredelse og omfang av moderne slaveri i utvalgte samarbeidsland og sektorer er redusert.
- Programmet vil samarbeide med FN-organisasjoner, forskningsinstitusjoner og internasjonale og norske sivilsamfunnsorganisasjoner. En komponent i programmet vil være en sivilsamfunnsutlysning.
- «Moderne slaveri» er en paraplybetegnelse som viser til ulike situasjoner hvor personer utsettes for grov utnyttelse og tvang, som tvangsarbeid, menneskehandel, de verste former for barnearbeid og tvangsekteskap.
- Mer enn 40 millioner mennesker lever i ulike former for moderne slaveri. Med covid-19 og ulike responstiltak antas det at risiko for å havne i moderne slaveri vil øke.
- Moderne slaveri er et komplekst og grenseoverskridende problem. Fattigdom, marginalisering og migrasjon er viktige drivere for moderne slaveri og sårbare grupper som kvinner/jenter, barn og migranter er spesielt utsatte for å havne i tvangssituasjoner.
- Programmet vil bidra til nødvendige endringer hos både myndigheter og næringslivet slik at utvalgte partnerland kan avskaffe moderne slaveri.
- Myndigheter må implementere tiltak for å forhindre, identifisere og adressere moderne slaveri, og for å beskytte sårbare grupper og overlevende.
- Næringslivet må implementere tiltak for å forhindre, identifisere og håndtere moderne slaveri både i egen virksomhet og i sine leverandørkjeder.
- Programmet vil også bidra til at sårbare individer og grupper er mer motstandsdyktige mot rekruttering til moderne slaveri.

Innhold i programdokumentet

1. Innledning
2. Bakgrunn
3. Hvorfor et norsk bistandsprogram
4. Bistandsprogrammets tilnærming
 - Programmets mål
 - Endringsteori
 - Resultatstyring
5. Tilgrensede innsatser i utviklingssamarbeidet
6. Risikohåndtering, inkludert tverrgående hensyn

1. Innledning

Moderne slaveri er i dag en voksende menneskerettighetsutfordring. Slaveriet ble avskaffet for flere generasjoner siden og i FNs menneskerettighetserklæring står det at «(i)ngen må holdes i slaveri eller trelldom. Slaveri og slavehandel i alle former er forbudt». Likevel ble det i 2017 antatt at mer enn 40 millioner mennesker levde i ulike former for moderne slaveri¹. Med utbredelsen av covid-19 og ulike smitteverntiltak tyder mye på at omfanget og utbredelsen av moderne slaveri vil øke. Situasjonen for de som allerede er utsatt for utnyttelse i arbeidslivet vil forverre seg og risikoen for at flere utsatte individer/grupper vil havne i ulike former for moderne slaveri vil øke².

Moderne slaveri må utryddes hvis verden skal kunne nå FNs bærekraftsmål. Bærekraftsmål 8.7 sier at vi må «treffe umiddelbare og effektive tiltak for å avskaffe tvangsarbeid, få slutt på moderne slaveri og menneskehandel og sikre at de verste formene for barnearbeid forbyes og avskaffes, herunder rekruttering og bruk av barnesoldater, samt avskaffe alle former for barnearbeid innen 2025». Å bekjempe moderne slaveri er å bidra til å styrke menneskerettighetsdimensjonen i bærekraftsmålene ved at de mest sårbare menneskene i verden ikke utelates fra utviklingen.

Arbeidet med å bekjempe moderne slaveri er en prioritert innsats i det norske utviklings-samarbeidet. I Granavolden-plattformen fremgår det at regjeringen vil trappe opp innsatsen mot moderne slaveri og samle den i et eget bistandsprogram.³

På bestilling fra UD gjorde Norad i 2019 en kartlegging som redegjør for problemfeltet moderne slaveri og som gir en oversikt over dagens internasjonale anti-slaveri-innsats og de viktigste aktørene på området.⁴ Basert på kartleggingen, identifiserte Norad flere gap i dagens innsats, samt mulighetsrom og merverdi for en styrket norsk utviklingsinnsats. Disse funnene dannet grunnlaget for Norads anbefalinger om innsats for å styrke den norske innsatsen for å nå Bærekraftsmål 8.7.⁵

Det skal utarbeides en egen strategi for innsatsen mot moderne slaveri, denne er imidlertid fortsatt under utarbeidelse når dette programdokumentet utarbeides. Programmet må også ses i sammenheng med allerede eksisterende anti-slaveri-innsats i utviklingssamarbeidet.

Dette er et bistandsprogram for internasjonal innsats og tiltak i ODA-godkjente land, og det inkluderer derfor ikke tiltak mot moderne slaveri i Norge. Bistand alene kan ikke løse problemet med moderne slaveri, som er svært komplekst og involverer ulike tematiske områder og sektorer. Dette bistandsprogrammet har begrensede midler, men desto viktigere vil det være å fokusere på at innsatsen skal være helhetlig for å oppnå resultater og unngå fragmentering. Arbeidet mot moderne slaveri i utviklingssamarbeidet vil være avhengig av fremgang på en rekke områder utenfor utviklingssamarbeidet, som for eksempel utforming av nye lover og reguleringer⁶.

Å arbeide mot moderne slaveri kan være risikofyllt da det dreier seg om uetisk og illegal virksomhet. Moderne slaveri er ofte innvevd i den globale økonomien og i organisert kriminalitet. Anti-slaveri-innsats kan også medføre økt risiko for de som er utsatte for ulike former for moderne slaveri. Programmet vil derfor prioritere samarbeid med veletablerte aktører med solid erfaring på området. Arbeid mot organisert kriminalitet og menneskehandel til sex-industrien vil derimot ofte kreve en annen type innsats, som for eksempel internasjonalt politisamarbeid. Bistandsprogrammet vil ikke støtte målrettet innsats på dette området.

2. Bakgrunn

Det finnes ingen felles global definisjonen av moderne slaveri, men internasjonalt er det nå en omforent forståelse at «moderne slaveri» er en paraplybetegnelse som viser til ulike situasjoner hvor personer utsettes for grov utnyttelse og tvang, hvor de blir kontrollert gjennom maktmisbruk, manipulering, trusler og vold, og ikke er frie til å forlate situasjonen.⁷ Juridiske begreper fra ILO-konvensjoner som tvangsarbeid, menneskehandel, de verste former for barnearbeid, og tvangsekteskap er ulike former for utnyttelse som inngår i den ikke-juridiske betegnelsen «moderne slaveri».

Internasjonalt rammeverk

ILO-konvensjonene på tvangsarbeid og menneskehandelsprotokollene ligger til grunn for arbeidet mot moderne slaveri. *ILO-konvensjon nr.29 om tvangsarbeid* fra 1930 er en av ILOs kjernekonvensjoner og er i dag ratifisert av 178 land. Protokollen fra 2014 gjør denne konvensjonen relevant for dagens situasjon⁸. Det er også andre internasjonale overenskomster for bekjempelse av menneskehandel. *FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet* ble i 2000 supplert med *FNs protokoll for å forebygge, bekjempe og straffe handel med mennesker, særlig kvinner og barn* (Palermo-protokollen), som er ratifisert av mer enn 120 land og har vært viktig for utviklingen av nasjonal lovgivning⁹. *ILO-konvensjon nr.182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid* (2000) er også sentral for arbeidet mot moderne slaveri.

Videre vil internasjonalt anerkjente standarder for ansvarlig næringsliv være relevante. *FNs veiledende prinsipper for næringsliv og menneskerettigheter* (UNGP) og *OECDs retningslinjer for flernasjonale selskaper* viser til det ansvaret myndigheter og næringsliv har for å beskytte og respektere menneskerettighetene i næringsvirksomhet og i leverandørkjeder.

Oversiktsbilde

Moderne slaveri finnes overalt i verden. I følge 2017 *Global Estimates of Modern Slavery* er 40,3 millioner mennesker i ulike former for moderne slaveri¹⁰ og omlag 25 millioner av disse i tvangsarbeid.¹¹ På grunn av den illegale og skjulte naturen til slaveri er det vanskelig å tallfeste den faktiske utbredelsen og omfanget av slaveri, men vi vet at former for moderne slaveri finnes i alle land i verden, og innen et bredt spekter av ulike type bransjer og sektorer. Et av fire ofre for slaveri er barn. Kvinner og jenter er uforholdsmessige utsatte og utgjør over 70 prosent av ofrene. Tallene fra 2017 viste at 16 millioner mennesker var ofre for tvangsarbeid i leverandørkjedene i privat sektor, mens 4 millioner mennesker befant seg i statlig tvangsarbeid.¹² Dette anses å være konservative tall. Som en konsekvens av ulike repsonstiltak på covid-19 vil disse tallene med stor sannsynlighet øke.¹³

Utsatte personer

Fellesnevner for alle former for moderne slaveri er sårbarhet. Moderne slaveri handler om maktrelasjoner og individer/grupper som ikke har makt fordi de er for eksempel migrantarbeidere, flyktninger, lavkaster og unge kvinner/jenter i mannsdominerte samfunn. Kvinner og jenter er hovedsakelig utsatt for ulike former for slaveri på grunn av dypt

forankrede samfunnsnormer, diskriminerende kjønnsrollemønstre og mangel på muligheter. Lav status er innbakt i sosiale normer som legitimerer utnyttelse. Studier viser en klar sammenheng mellom marginalisering og risiko for moderne slaveri.¹⁴ En forverring av sosioøkonomiske forhold og økende arbeidsledighet, som vi nå ser som resultat av flere responstiltak på covid-19, kan ytterligere øke risikoen for at sårbare individer og grupper havner i tvangssituasjoner.

Data fra 2017 viste at barn utgjorde omlag 25 prosent av alle ofre for moderne slaveri.¹⁵ Dette inkluderer barn som blir seksuelt utnyttet, barn tvunget til tigging og kriminalitet, barn i tvangsarbeid for eksempel i jordbruket, fabrikker, gruver, turistnæringen og i private hjem, barn som blir tvunget til å delta i væpnende konflikter og barn i tvangsekteskap. En stor andel av barn som står i fare for å havne i ulike former for moderne slaveri er ikke fødselsregistrerte.¹⁶ Ferske studier viser at barn i familier der foreldre mister arbeid og inntekter og der skolene er stengte nå er i større risiko for å havne i ulike former for barnearbeid og i verste fall i moderne slaveri. I følge UNICEF så står så mange som 1.2 milliarder barn uten skolegang på grunn av covid-19 smitteverntiltak.¹⁷

Kvinner/jenter utgjør over 70% av de som befinner seg i moderne slaveri. Med responstiltak på covid-19 har situasjonen også forverret seg for mange fattige kvinner/jenter som kan bli presset inn i menneskehandel, ulike former for tvangsarbeid og barneekteskap. UNFPA anslår at 13 millioner jenter som normalt hadde unnsuppet barneekteskap vil bli tvunget til å gifte seg som følge av covid-19 den neste tiårsperioden.¹⁸

Drivere

Moderne slaveri er en forretningsmodell hvor sårbare mennesker utnyttes på det groveste. I følge ILO, genererer denne utnyttelsen globalt en fortjeneste på mer enn \$150 milliarder til den private økonomien årlig.¹⁹ Underliggende årsaker til moderne slaveri finnes blant annet i den globale økonomien der etterspørsel etter billige varer og tjenester presser prisene ned. Dette i kombinasjon med fattigdom og sårbarhet hos grupper og individer, skaper et rekrutteringsgrunnlag i en verden der rammevilkårene ikke forhindrer moderne slaveri.

Jobbmangel på hjemstedet og etterspørsel etter arbeidskraft andre steder bidrar til at folk søker arbeid over landegrensene. Når migrasjonen er irregulær kan den være farlig for migrantene og en kilde til risiko for slaveri både under reisen og i bestemmelseslandet. Midlertidig arbeidsmigrasjon øker i dag i omfang. Migranter kan bli utsatt for utnyttning og kan bli presset til å betale for å få seg jobb slik at de settes i gjeld til rekrutteringsselskaper og arbeidsgivere allerede før de har startet arbeidet, og de må ofte jobbe uten lønn for å betale tilbake gjelden. De blir lurt inn i utnyttelsessituasjoner, blir utsatt for vold og trusler, må jobbe under ekstremt press og blir fastlåst i umenneskelige forhold som det kan være nesten umulig å komme seg ut av. Slik arbeidsmigrasjon drives også av pågående klimaendringer og konfliktsituasjoner. Det er risiko for at enkelte responstiltak på covid-19 er drivere for moderne slaveri. Mange bedrifter har måttet stenge på grunn av lavere etterspørsel og mange arbeidstakere har dermed mistet jobben og dermed også familiens levebrød. Uten sikkerhetsnett har risikoen økt for at en del av disse arbeiderne kan havne i situasjoner av menneskehandel og tvangsarbeid. Samtidig opplever andre bransjer økt etterspørsel i forbindelse med responstiltakene og noen av disse blir nå infiltrerte av useriøse og kriminelle aktører, som for å kunne levere på større bestillinger benytter seg av uetisk rekruttering av både voksne og barn til ulike former for tvangsarbeid.

Utsatte land

Fattigdom er en driver for moderne slaveri, men det er allikevel ikke nødvendigvis i de fattigste landene vi finner størst forekomst av slaveri, verken når det gjelder i form av absolutte tall eller som andel av befolkningen. Asia er regionen med størst utbredelse av moderne slaveri i absolutte tall, mens det er på det afrikanske kontinentet at vi finner land der andel slaver av befolkningen er høyest.²⁰

En analyse som *Global Slavery Index 2018* har gjort av de ti landene med størst forekomst av moderne slaveri i forhold til folketallet viser en sammenheng mellom moderne slaveri og to drivere: undertrykkende regimer og konflikt.²¹ Dataene viser at flere av landene med størst forekomst av moderne slaveri også er de som skårer mer enn 90 prosent på sårbarhetsmålinger. Dette viser en klar sammenheng mellom moderne slaveri og andre sårbarhets- og risikofaktorer.²²

Utsatte sektorer

Moderne slaveri forgår i mange ulike sektorer. Sektorer med høy risiko for slaveri er byggebransjen, utvinnings- og gruveindustrien, tekstilindustrien, landbrukssektoren, fiske og elektronikk. Tvangsarbeid forekommer også hyppig i servicenæringer og i flere land lever hushjelper i tvangssituasjoner.²³ Tvangsarbeid finnes i produksjon av råmaterialer, i behandlingen av enkeltdeler og i fremstillingen av produkter. Mange ofre for tvangsarbeid, er indirekte ansatt i leverandørkjeder og i operasjoner knyttet til både nasjonale og multinasjonale selskaper. Flere hundre millioner arbeidere i ulike selskaper er i dag ikke registrerte og kontraktsløse. Potensialet for tvangsarbeid er spesielt stort i disse skjulte arbeidsstyrkene.

I følge ILO, er fiskerisektoren en mindre sektor når det gjelder antall mennesker utsatt for moderne slaveri, men på grunn av forholdene i denne sektoren er konsekvensene for ofrene svært alvorlige.²⁴ I asiatiske land har spesielt migrantarbeidere vært utsatte for uetisk rekruttering til arbeid ombord på fiskefartøy, ofte langt til havs. Moderne slaveri i fiskerisektoren er ofte koblet til annen form for kriminalitet, som ulovlig fiske og miljøkriminalitet. Det er spesielt vanskelig å bekjempe moderne slaveri i denne næringen da mye av virksomheten er global og grensekryssende. Globalisering har ført til at flere fiskeoperatører har registrert fartøy i åpne internasjonale registre eller i såkalte *flags of convenience* stater for å unngå strafferettslige ansvar. Det er ikke uvanlig at man har å gjøre med transnasjonale fiskeoperatører der fartøyet kan ha et flagg, eierne være fra et annet land og mannskapet fra et tredje og fjerde, mens båten som er mistenkt for slavearbeid befinner seg i et femte land.

Landbrukssektoren er en høyrisikosektor for tvangsarbeid og barnearbeid. I dag forekommer 70 prosent av alt barnearbeid i denne sektoren, og det er mest utbredt i Afrika²⁵ der også en del av arbeidet er tvangsarbeid, og i enkelte land eksisterer det statlig institusjonalisert tvangsarbeid i enkelte områder og innenfor enkelte næringer. Samtidig skjer det en voksende industrialisering i landbruket i flere afrikanske land. Tvangsarbeid er et omfattende problem blant annet på grunn av fattigdom i jordbruksområdene, utbredelsen av uansvarlig næringslivsaktører og migrasjon. Klimaendring og konflikter i flere afrikanske land påvirker også arbeidsforholdene i denne sektoren²⁶.

Gruvesektoren er en spesielt utsatt sektor for utnyttelse. Gruvevirksomhet skjer i flere land som er utsatt for konflikt og de som jobber i gruvene kan være internt fordrevne fra andre områder. Enkelte gruveselskaper er knyttet til uansvarlig og også illegal virksomhet, inkludert de verste formene for barnarbeid. De siste årene har det blitt rettet økende oppmerksomhet mot hvordan gruveselskaper følger opp sine leverandørkjeder når det gjelder respekt for menneskerettigheter, inkludert gjennomføring av aktsomhetsvurderinger.

3. Hvorfor et norsk bistandsprogram

Gapene

Den internasjonale innsatsen mot moderne slaveri er klart underfinansiert og står ikke i forhold til verken omfanget eller kompleksiteten ved problemet.²⁷ Som en konsekvens av covid-19 er det en risiko for redusert og fragmentert innsats fra givere. Det er derfor viktig å etablere dette bistandsprogrammet nå som situasjonen for de aller mest sårbare gruppene har blitt ytterligere forverret på grunn av koronakrisen. Programmet kan være med å gjøre en betydelig forskjell.

Kartleggingen, som Norad gjorde i 2019, viser at det i tillegg til finansielle ressurser, er behov for bedre samarbeid og koordinering av den internasjonale innsatsen. Videre er det behov for mer forskning som kan gi datagrunnlag for å understøtte anti-slaveri innsats som treffer på landnivå. Det er behov for økt ansvarliggjøring hos og respons fra både nasjonale myndigheter og næringslivet, det mangler innsats rettet direkte mot sårbare grupper, som er i risiko for å bli utsatt for uetisk rekruttering og menneskehandel, samt at det mangler oppfølging av overlevende fra slaveri.

Norads kartlegging viste at et stort gap i arbeidet mot moderne slaveri er staters manglende respons og ansvarsoverholdelse. I få land stiller myndighetene krav til næringslivet om ansvarlig virksomhet og slavefrie leverandørkjeder. En fersk omfattende studie av myndigheters innsats i 183 land avdekker at nasjonale myndigheter ligger langt etter i forhold til sine forpliktelser om å nå bærekraftsmål 8.7 innen 2030. Det dreier seg om manglende respons på flere områder: fravær av nasjonal koordinering, manglende adressering av underliggende risikofaktorer, manglende oppfølging i leverandørkjeder, manglende straffeforfølgelse og manglende identifisering og oppfølging av overlevende fra slaveri. Videre vises det til manglende etterlevelse av internasjonale standarder. Hele 47 land har ikke kriminalisert menneskehandel i tråd med internasjonale standarder, mens nærmere 100 land ikke har kriminalisert tvangsarbeid. Mindre enn 1/3 av landene beskytter kvinner og jenter mot tvangsekteskap.²⁸

Respons

Dette bistandsprogrammet vil bidra til å fylle flere av de gapene som det vises til overfor. Programmet vil støtte innsats som vil bidra til nødvendig endring hos både nasjonale myndigheter og næringslivsaktører. Både fremme av internasjonalt samarbeid og støtte til forskning vil være viktige innsatser for at tiltak gjennom programmet skal kunne gjøre myndigheter og næringsliv bedre i stand til å bekjempe moderne slaveri.

For 2020 inkluderer tildelingene til programmet en sivilsamfunnsutlysning (40 millioner) og en støtte til *Global Fund to End Moderne Slavery*, GFEMS (50 millioner). Midler som tildeles programmet i fremtiden vil sannsynligvis tildeles innenfor disse rammene, men det kan også skje endringer. Både når det gjelder valg av kanaler, sektorer og land, samt nivå på de årlige tildelingene. Hovedmålene for programmet vil derimot ligge fast og alle tildelinger av midler vil måtte bidra til ett eller flere programmets resultatmål (se kap.4).

Det er et utfordrende arbeid å få bukt med moderne slaveri da moderne slaveri er kompleks, årsakene er mange og sammensatte og konsekvensene mangfoldige. Gitt slaveriets grenseoverskridende natur, er det behov for både global og nasjonal innsats overfor både myndigheter, næringslivsaktører og sårbare individer/grupper.

Det har manglet koordinering av et slikt internasjonalt samarbeid mot moderne slaveri, men med etableringen av *Alliance 8.7* i 2016 har vi nå fått en internasjonal plattform og et inkluderende globalt partnerskap for å øke innsatsen mot moderne slaveri, øke forskning, kunnskapsdeling og innovasjon og øke ressursgrunnlaget for å kunne nå bærekraftsmål 8.7. *Alliance 8.7*²⁹ er et *multi-stakeholder*-initiativ som består av over 200 partnerorganisasjoner, 21 *pathfinder countries*, og 8 såkalte *supporting countries*, inkludert Norge. Dette er et lovende internasjonalt samarbeid som kan fremme mer strategisk planlegging og koordinert samarbeid og bidra med viktige koblinger mellom globalt og nasjonalt nivå.

Norads kartlegging viste også at selv om det er gjort betydelige anstrengelser de siste årene for å styrke datainnsamling og deling av data, vil det fremover være behov for støtte til mer forskning som vil øke kunnskapsgrunnlaget slik at både givere og myndigheter kan ta gode valg og utvikle tiltak som treffer best mulig i forhold til den faktiske situasjonen på bakken. Programmet vil bidra til mer forskning, både på tematiske og sektorielle områder og i spesifikke land relatert til annen nasjonal innsats.

Arbeidet må ha en helhetlig tilnærming også på landnivå. Å få slutt på moderne slaveri vil kreve endringer både hos nasjonale myndigheter og i næringslivet. Flere studier viser at det mangler respons fra nasjonale myndighetene på de fleste områder. Studier viser også at kun en liten andel av næringslivsaktører gjør aktsomhetsvurderinger som adresserer risiko for menneskerettighetsbrudd i deres virksomhet og leverandørkjeder³⁰, og at mange bedrifter og selskaper ikke har kjennskap til om det er moderne slaveri i deres virksomhet og leverandørkjeder fordi de ikke har systemer som kan avdekke dette. Tiltak som støttes gjennom dette programmet vil adressere flere av disse gapene.

Det er behov for ulike type samarbeid mellom ulike type aktører på landnivå (nasjonale og lokale myndigheter, næringslivsaktører, fagforeninger, sivilsamfunnsorganisasjoner, FN-organisasjoner). Disse vil kunne utfylle hverandre på grunn av deres ulike mandater, roller og type kompetanse og de vil ha ulike tilnærminger i arbeidet sitt, det være seg geografisk, sektoriell og tematisk tilnærming.

Ulike tiltak i programmet vil ha innsats i ulike land. Landvalgene er relatert til ulike faktorer. Valget av land må være i overensstemmelse med norske partnerland.³¹ Politisk vilje hos nasjonale myndigheter ligger også til grunn for landvalg. Stifinnerlandene i *Alliance 8.7* er land som ønsker å være pilotland for en styrket nasjonal innsats mot moderne slaveri. I flere av disse landene er det allerede etablert samarbeid mellom myndighetene og relevante FN-organisasjoner, inkludert ILO, som har lang erfaring fra anti-slaveri innsats.

Programmet vil prioritere norske partnerland som også er eller har søkt om å bli stifinnerland i *Alliance 8.7* (Nepal, Uganda, Malawi, Etiopia og Ghana)³². Der det er mulig vil programmet også prioritere innsats i land i Afrika sør for Sahara, som for eksempel DR Kongo. Å fokusere på stifinnerland kan også gi muligheter til å utvikle en felles strategi og samarbeid med andre sentrale givere i disse landene og med internasjonale organisasjoner som har spesifikk kompetanse fra arbeid mot moderne slaveri i disse landene. Når det gjelder innsats gjennom FN-organisasjoner vil det vurderes om øremerking til utvalgte land vil være formålstjenlig. Aktører som kan være viktige partnere for programmet, gitt deres erfaring og kompetanse, vil ikke utelukkes fra programmet fordi de har innsats i andre land enn stifinnerlandene. Den norskstøttede innsatsen til GFEMS, som har prosjekter i India og Bangladesh, er et eksempel på dette.

Sektorer med høy risiko for moderne slaveri er byggebransjen, utvinningsindustrien/ gruveindustrien, tekstilindustrien, landbrukssektoren, fiske, rengjøringsbransjen, hotel- og restaurantnæringen og hushjelper. Baserte på kartlegging av sektorer i geografiske områder hvor moderne slaveri er dokumentert utbredt, samt kunnskapsbasert informasjon om eksisterende behov i disse områdene, vil dette programmet fokusere på bekjempelse av moderne slaveri i fiskerisektoren og landbrukssektoren. Studier viser at menneskehandel og tvangsarbeid er et alvorlig problem i disse sektorene i flere land, samtidig som dette er sektorer der det norske utviklings samarbeidet allerede har en betydelig innsats og kompetanse (som for eksempel Fisk for Utvikling, Hav for Utvikling og innsats for bærekraftige matsystemer³³).

Gruveindustrien kan også være en relevant sektor for programmet, men dette er en sektor med spesielle utfordringer det må tas hensyn til. Sikkerhetsrelatert risiko er høy. Erfaringer viser også at mye av eksisterende innsats mot tvangsarbeid i denne sektoren er fragmentert og at det er vanskelig å få til en helhetlig tilnærming i arbeidet. Arbeid i denne sektoren krever gode risikovurderinger, solid erfaring hos partnere og deres nettverk.

Gjennom støtten til GFEMS vil programmet også bidra til resultater relatert til arbeidet mot moderne slaveri i byggebransjen i India og på sikt muligens også tekstilindustrien i Etiopia.

Innsatser på landnivå bør involvere overlevende. Norads kartlegging viste at anti-slaveri innsats i for liten grad har involvert overlevende. Selv om man i dag ser tendenser til en økende involvering av overlevende, er det også viktig å involvere overlevende i prosjektutforming og -gjennomføring. Overlevende har erfaring og kunnskap om hva som kreves for oppfølging av ofre og hva som bør gjøres for å forhindre at andre havner i slaveri.³⁴

Kvinner/jenter utgjør over 70% av de som befinner seg i slaveri. Kjønnssdimensjonen må adresseres i all innsats i programmet.

Barn utgjør omlag 25 prosent av alle slaveriofre. FNs Generalforsamling har erklært 2021 for *The International Year for the Elimination of Child Labor*³⁵ og flere FN-organisasjoner intensiverer arbeidet sitt på dette området fremover. Barns spesielt sårbare situasjon skal adresseres eksplisitt i programmets ulike tiltak.

Tematisk er det flere områder der Norge allerede har innsats og partnere som vi allerede samarbeider godt med (se kap. 5). Bistandsprogrammet må ses i sammenheng med annen norsk utviklingsinnsats på dette området.

4. Bistandsprogrammets tilnærming

Ved å etablere et eget bistandsprogram velger Norge en ambisiøs tilnærming for å styrke den norske innsatsen mot moderne slaveri. Tilnærmingen og innretningen av programmet dekker avtaler med ulike tematiske, sektorielle og geografiske fokus. Avtalene inkluderer samarbeid med multilaterale organisasjoner, forskningsinstitusjoner, internasjonale og norske sivilsamfunnsorganisasjoner. Hovedfokus for programmet er å levere resultater på landnivå og i utvalgte sektorer.

Programmets mål

Det overordnet målet eller visjonen for programmet er å avskaffe alle former for moderne slaveri.³⁶ Denne visjonen er i overenstemmelse med bærekraftsmål 8.7.

Programmets hovedmål er at utbredelse og omfang av moderne slaveri i utvalgte samarbeidsland og sektorer er redusert.

For å bidra til programmets hovedmål er det utformet følgende **tre resultatmål** for programmet:

1. Myndigheter har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og adressere moderne slaveri, og for å beskytte sårbare grupper og overlevende
2. Næringslivet har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og håndtere bruk av menneskehandel og tvangsarbeid, inkludert de verste former for barnearbeid, i egen virksomhet og i leverandørkjeder
3. Sårbare individer og grupper er motstandsdyktige mot rekruttering til moderne slaveri

Overordnet mål: Avskaffe alle former for moderne slaveri		
Programmets hovedmål: Utbredelse og omfang av moderne slaveri i utvalgte samarbeidsland og sektorer er redusert		
Resultatmål 1: Myndigheter har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og adressere moderne slaveri, og for å beskytte og følge opp sårbare grupper og ofre for moderne slaveri	Resultatmål 2: Næringslivet har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og håndtere bruk av menneskehandel og tvangsarbeid, inkludert de verste former for barnearbeid, i egen virksomhet og leverandørkjeder	Resultatmål 3: Sårbare individer og grupper er motstandsdyktige mot rekruttering til moderne slaveri

Flere **delmål** vil være sentrale for at programmet skal bidra til de planlagte resultatmålene. Noen av de viktigste delmålene for programmet er følgende:

- Internasjonalt rammeverk (standarder, retningslinjer) og veiledning for å forhindre og håndtere moderne slaveri er videreutviklet og styrket
- Nasjonalt rammeverk (lover, reguleringer, politikk) for å forhindre og håndtere moderne slaveri (i tråd med ILO-konvensjoner) er innført og det er utarbeidet handlingsplaner for gjennomføring
- Økt kunnskap om utbredelse, årsaker og konsekvenser av moderne slaveri er styrket hos beslutningstakere og i næringslivet
- Utforming av kunnskapsbaserte program og tjenester for å forhindre rekruttering og beskytte og følge opp utsatte individer, grupper og overlevende er etablert
- Sårbare individer og grupper har kunnskap om risiko for rekruttering til ulike former for moderne slaveri
- Næringslivsaktører foretar aktsomhetsvurderinger og følger opp virksomhet og leverandørgjelder for å avdekke menneskehandel og tvangsarbeid og har mekanismer for oppreisning til ofre

Programmets endringsteori

En endringsteori forklarer logikken bak hvordan tiltakene i programmet skal bidra til å nå det overordnede målet, basert på forskning og på ulike forutsetninger. Gitt den komplekse naturen til moderne slaveri er det viktig å ha en systematisk måte å forholde seg til hvordan programmet kan bidra til endring.

Erfaring tilsier at det er flere faktorer som virker inn på mulighetene til at tiltakene i dette programmet skal kunne bidra til å oppnå målene i programmet. Gitt de komplekse, globale og flerdimensjonale faktorene ved moderne slaveri er en helhetlig tilnærming på landnivå nødvendig for at innsatsen gjennom bistandsprogrammet skal lykkes. En slik helhetlig tilnærming betyr samarbeid som inkluderer både lokale myndigheter, næringsliv, bransje- og interesseorganisasjoner, fagforeninger, lokalsamfunn, sivilsamfunnsorganisasjoner, grasrotorganisasjoner og overlevendes organisasjoner.

Det er flere faktorer som bidrar inn som en del av denne helhetlige tilnærmingen, de viktigste for dette programmet er:

- Global-nasjonal akse

Det komplekse og grenseoverskridende ved moderne slaveri gjør at problemet i mange tilfeller ikke kan løses av nasjonale aktører alene. Derfor er det helt avgjørende med internasjonale rammeverk, samt regionalt og internasjonal samarbeid for å fremme ansvarlig næringsliv og bekjempe tvangsarbeid, menneskehandel og de verste former for barnearbeid. Nasjonale myndigheter og næringsliv vil ha behov for input fra internasjonale prosesser og aktører. Bilateralt, regionalt og internasjonalt samarbeid er nødvendig i en integrert og koordinert innsats for å kunne adressere årsaker, konsekvenser og innvirkning både globalt og nasjonalt for at moderne slaveri skal kunne bekjempes.

Internasjonalt rammeverk og standarder er på plass, men etterlevelse av forpliktelser mangler på landnivå. I tillegg til sentrale ILO-konvensjoner, er det internasjonale anerkjente FN- og OECD-standarder for ansvarlig næringsliv som er aktuelle på dette området.³⁷ Det foregår en god del internasjonalt samarbeid for å fremme implementering av standarder relatert til bekjempelse av moderne slaveri i næringslivet, som for eksempel en egen arbeidsgruppe på leverandørkjeder i *Alliance 8.7*. Det er også andre globale og flernasjonale initiativ, for eksempel samarbeid mot uetisk rekruttering og moderne slaveri i offentlige anskaffelser. Både FN og OECD har utarbeidet sektorspesifikk veiledning for oppfølging av internasjonalt rammeverk.³⁸ Men det er et stort implementeringsgap nasjonalt. Frivillighet har vist seg å ikke være nok i næringslivet, og frem til nå har få myndigheter stilt tydelige krav til næringslivet om respekt for menneskerettigheter. Nå derimot, ser vi en økende trend med utarbeidelse av nasjonal lovgivning for aktsomhetsvurderinger og spesifikk moderne slaverilovgivning.³⁹ Vi ser også økte forventninger til slaverifri virksomhet og leverandørkjeder fra finanssektoren⁴⁰ og hos forbrukere.

- Internasjonalt samarbeid og koordinering

Det ligger til grunn at for å lykkes med å avskaffe moderne slaveri i alle dets former, kreves det en helhetlig og strategisk tilnærming og koordinert utviklingssamarbeid på landnivå. Givere og andre aktører må styrke samarbeidet for å sikre synergier som vil være nødvendig for å oppnå resultater på landnivå. Ulike type aktører vil ha ulike mandater og roller å spille i et slikt samarbeid.

Alliance 8.7 er det første internasjonale initiativet for å koordinere arbeidet med å bekjempe moderne slaveri og for å nå Bærekraftsmål 8.7. Norge vil være aktivt med i å støtte opp om samarbeidet i alliansen fremover.

- Kunnskapsbasert innsats

Forsknings- og erfaringsbasert kunnskap er en viktig nøkkel til å forstå omfanget, årsakene og konsekvensene av moderne slaveri og til å utvikle et kunnskapsgrunnlag om de ulike driverne på individnivå, i lokalsamfunn og på nasjonalt og globalt plan. Forskning og fagkunnskap er nødvendig for å kunne utvikle den mest effektive responsen tilpasset de ulike stedene rundt om i verden hvor moderne slaveri forekommer. Man må først vite noe om omfanget av problemet og hvordan det manifesterer seg for å kunne utarbeide tiltak som treffer på landnivå. I dette programmet vil forsknings- og erfaringsbasert kunnskap ha betydning for innsats på alle tre delmålområdene.

- Tidsperspektivet

Endringer på dette området krever systemendringer som tar lang tid. Tidsaspektet for innsatsen er avgjørende for å kunne nå programmets mål. Det er nødvendig med langsiktige og koordinerte tiltak på alle nivåer og av ulike aktører. Men selv om systemendringer tar tid, kan viktige milepæler også nås i en kortere tidshorisont i avgrensede sektorer og geografiske områder. Programmet vil inngå flerårige avtaler med sine partnere.

Med utgangspunkt i disse sentrale forutsetningene for å bidra til endring beskrevet over, følger en mer detaljert forklaring av endringsteorien for programmet under. Alle tiltakene i programmet vil kunne bidra til ett eller flere av disse resultatmålene.

Resultatmål 1: Myndigheter har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og adressere moderne slaveri, og for å beskytte og følge opp sårbare grupper og ofre for moderne slaveri

Fokuset for dette resultatmålområdet dreier seg om å styrke nasjonale myndigheters innsats som på ulike måter kan bidra til å forhindre rekruttering til moderne slaveri og til å identifisere, hente ut og følge opp ofre for moderne slaveri.

Resultatmålområdet 1 inkluderer ulike fag- og politikkområder i myndighetsapparatet som justissektoren, sosialpolitikk, sosioøkonomisk politikk, inkluderingspolitikk, likestillingspolitikk, næringslivspolitik generelt og spesifikt på sektorer som fiskeri/landbruk/gruvedrift spesifikt m.m.).

Resultater kan oppnås ved at det gjøres endringer i blant annet lovgivning og reguleringer, at det utarbeides handlingsplaner, at det etableres sosioøkonomiske program og beskyttelsestiltak overfor ofre, inkludert bedre tilgang til rettssystemet og kompensasjon, samt at straffeforfølgelsen av kriminelle på dette området styrkes.

Mer konkret vil programmet bidra med teknisk og faglig assistanse og kapasitetsutvikling med mål om at land skal ratifisere ILO-konvensjoner, bygge kunnskap og utvikle nødvendige politisk og juridisk rammeverk, systemer og handlingsplaner i tråd med internasjonale standarder, samt styrke gjennomføringsevnen hos relevante myndighetsinstanser. Leveranser er blant annet juridiske, administrative og sosioøkonomiske program for å beskytte og følge opp utsatte individer og grupper som for eksempel systemer for fødselsregistrering for å forhindre at barn blir rekruttert inn i tvangsarbeid og tiltak for beskyttelse og re-integrering av sårbare individer og grupper og tilgang til rettssystemet for overlevende. Leveranser på dette resultatmålområdet vil også være påvirkningsarbeid fra sivilsamfunnsorganisasjoner for å øke kunnskap hos og respons fra myndighetene.

Programmets partnere for å nå dette resultatmålet vil være multilaterale partnere, inkludert ILO og andre FN-organisasjoner, forskningsinstitusjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. Dette dreier seg om partnere som kan jobbe direkte med myndighetene og partnere som kan drive frem endring gjennom påvirkningsarbeid.

Mulige tiltak under resultatmål 1:

- *Alliance 8.7* og dens samarbeid med stifinnerland vil være en av de viktigste innsatsene på resultatmålområde 1. ILO er sekretariat for *Alliance 8.7* og er godt plassert for å kunne samarbeide med nasjonale myndigheter på ulike tematiske områder, i ulike sektorer og med ulike målgrupper/utsatte grupper. ILO har lang erfaring og sektorfaglig kompetanse på menneskehandel og tvangsarbeid i ulike sektorer, som fiskerisektoren og landbruksektoren. ILO har også erfaring fra arbeid mot former for moderne slaveri i statlig regi, noe som også foregår i enkelte av stifinnerlandene.
- UNICEFs arbeid for fødselsregistrering i utvalgte land. UNICEF leder det internasjonale arbeidet for å nå bærekraftsmål om universell fødselsregistrering innen 2030. Viktige resultater så langt inkluderer en felles definisjon av fødselsregistrering for FN-organisasjoner og Verdensbanken, en strategi for fødselsregistrering for FN og veiledning for implementering på landnivå. Resultatene vil være viktige for å forhindre at barn blir rekruttert til moderne slaveri. Det vil også vurderes å støtte andre UNICEF-programmer for å bekjempe de verste former for

barnearbeid, eventuelt i samarbeid med andre relevante FN-organisasjoner. UNICEFs arbeid vil også kunne bidra med resultater på resultatmål 3.

- Programmet vil gjennom en sivilsamfunnsutlysning støtte prosjekter til sivilsamfunnsorganisasjoner som kan vise til samarbeid med andre relevante aktører på landnivå. Sivilsamfunnsorganisasjoners merverdi på dette delmålområdet vil være påvirkningsarbeid overfor både nasjonale og lokale myndigheter. Enkelte internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner har lang erfaring fra samarbeid med både lokale og nasjonale myndigheter. I enkelte land kan det derimot være utfordrende med støtte gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner på grunn av redusert handlingsrom for sivil samfunn og også økt risiko for sivilsamfunnsaktører når de retter oppmerksomhet mot illegale og uetiske praksiser. Det betyr ikke nødvendigvis de ikke kan jobbe i disse landene, men at arbeidet må legges opp på en annen måte.
- Programmet vil inngå samarbeid med forskningsinstitusjoner som bidrar til å økt kunnskapen om moderne slaveri og hvilke type innsatser som virker i ulike kontekster. Tema for forskningen vil avhenge av identifiserte behov både internasjonalt og i enkeltland og vil være relatert til spesifikke utsatte sektorer og risikogrupper. Følgeforskning kan også være aktuelt.

Endringsteorien bygger på en rekke forutsetninger som må være tilstede for at resultatmålene skal kunne nås. De viktigste forutsetningene for resultatmål 1 er:

- Programmets partnere må ha den nødvendige erfaringen, kompetansen og egenskapene for å kunne levere på kapasitetsbygging i en utviklingskontekst, samarbeidet de utvikler må bygge på tillitt og åpenhet og rådgivningen og den faglige bistanden må holde høy kvalitet.
- Myndigheters implementering av politikk og handlingsplaner forutsetter at det er nødvendig politisk vilje og eierskap, samt tilgjengelige ressurser.
- Forskning som gjøres på globalt nivå er av høy kvalitet, i overensstemmelse med internasjonale standarder og av relevans for myndighetenes utforming av tiltak.
- Myndigheter er åpne for sivilsamfunnsaktørers engasjement på dette området, og den risiko som sivilsamfunnsorganisasjoner opplever når de retter oppmerksomhet mot illegal og uetisk praksis er akseptabel.
- Myndighetene er åpne for samarbeid med næringslivet for å bidra til slaverifrie leverandørkjeder.
- Myndigheter og programmets partnere tar med overlevende inn i planlegging og utforming av innsats mot moderne slaveri.

Resultatmål 2: Næringslivet har implementert tiltak for å forhindre, identifisere og håndtere bruk av menneskehandel og tvangsarbeid, inkludert de verste former for barnearbeid, i egen virksomhet og i leverandørkjeder

Minst 25 millioner mennesker er i dag i tvangsarbeid og om lag 70 prosent av disse er i privat sektor. Innsats innenfor næringslivet er derfor avgjørende for å drive frem endringer for å nå FNs bærekraftsmål 8.7. Fokuset for dette resultatmålområdet dreier seg om å oppnå

endringer i næringslivsaktørers virksomhet og leverandørkjeder for å redusere risiko for rekruttering til moderne slaveri og for å kunne identifisere og håndtere moderne slaveri.

Resultatmålområdet 2 befinner seg mellom global og nasjonal innsats. Dette inkluderer internasjonal rammeverk relatert til moderne slaveri spesielt og ansvarlig næringsliv generelt. Det inkluderer også statlig næringslivspolitik, lovgivning og reguleringer mot moderne slaveri både i offentlige anskaffelser, i statlige selskaper, i privat sektor generelt og i fiskeri- og landbrukssektoren spesifikt. I noen land eksisterer det statlige systemer for slaveri på enkelte områder innenfor landbruket.

Resultater vil kunne oppnås ved at myndigheter utarbeider ny lovgivning og handlingsplaner og ved at både private og statlige næringsaktører har gode systemer for aktsomhetsvurderinger, oppfølging og kontroll i ulike bransjer og leverandørkjeder og oppreisning til ofre for moderne slaveri. Spesifikke resultater relatert til å fremme mer etisk rekruttering generelt og til å bekjempe tvangsarbeid og de verste former for barnearbeid i de utvalgte sektorene vil også bidra til måloppnåelse.

For å oppnå resultater vil det være behov for teknisk, faglig og juridisk assistanse, veiledning og verktøy i tråd med internasjonale standarder for å øke kapasitet, kunnskap og gjennomføringsevne hos bedrifter og produsenter og hos myndighetsinstanser som har ulike roller i samarbeid med næringslivet. Denne kapasiteten og kompetansen vil bli brukt til å gjøre aktsomhetsvurderinger, til å utforme strategier og systemer for å kunne kontrollere virksomheter og leverandørkjeder slik at disse kan identifisere og adressere moderne slaveri og utforme oppreisningsordninger for ofre. Leveranser vil også være tiltak innenfor de utvalgte sektorene, inkludert tiltak for å tette gapene mellom lovgivning og håndhevelse i fiskerisektoren og tiltak for at statlige former for tvangsarbeid i landbrukssektoren i enkelte afrikanske land skal opphøre.

Disse leveransene vil bli levert av programmets partnere som på dette området vil være både multilaterale partnere, inkludert relevante FN-organisasjoner og forskningsinstitusjoner, samt enkelte sivilsamfunnsorganisasjoner. Flere av disse avtalepartnere vil ha erfaring fra direkte samarbeid med næringslivsaktører.

Annet Norge gjør som bidrar til å støtte næringsliv: Norges internasjonale arbeid med ansvarlig næringsliv/Menneskerettigheter og næringsliv og norskstøttet utviklingsinnsats innenfor sektorer som fiskeri (FfU) og landbruk.

Mulige tiltak under resultatmål 2:

- Koordinerende plattformer og initiativ: Programmet vil støtte global innsats gjennom *Alliance 8.7*, samt vurdere støtte til andre relevante flernasjonale myndighetsinitiativ og internasjonale nettverk.
- Veiledning og opplæring: Programmet vil støtte arbeid med å utforme veiledning for bedrifters aktsomhetsvurderinger som adresserer risiko for moderne slaveri. Aktsomhetsvurderinger blir enda viktigere i krisetider, som nå med covid-19, da risiko for uetisk og illegal virksomhet inkludert moderne slaveri øker.
- Sektorspesifikke tiltak: Programmet vil støtte tiltak gjennom blant annet FN-organisasjoner, som har lang erfaring innenfor programmets utvalgte sektorer:

- ILO er en av de mest erfarne partnere for innsats mot moderne slaveri i fiskeri-sektoren og programmet vil vurdere mulig støtte til ILOs program i asiatiske land.
- Både ILO og FAO har erfaring fra innsats mot moderne slaveri, inkludert de verste former for barnearbeid, i landbrukssektoren. Innsats i denne sektoren bør inkludere både direkte samarbeid med nasjonale myndigheter, med sivilsamfunnsorganisasjoner som har solid kompetanse på området og med næringslivsaktører i sektoren. Programmet vil ha fokus på noen utvalgte land og noen utvalgte industrier innenfor landbruket.
- Flere FN-organisasjoner har lang erfaring med å jobbe mot de verste former for barnearbeid og dette arbeidet intensiveres nå fremover mot 2021 som er *The International Year for the Elimination of Child Labor*. Tiltak som adresserer denne problematikken vil inngå i den øvrige innsatsen på dette resultatmålområdet.
- Gjennom sivilsamfunnsutlysningen vil det være muligheter for støtte til organisasjoner som har erfaring fra samarbeid med næringsliv om blant annet slaverifrie leverandørkjeder innenfor ulike bransjer.
- Den norske støtten til *Global Fund to End Modern Slavery (GFEMS)* går til arbeid med å sikre slaverifrie leverandørkjeder i utvalgte industrier og forhindre moderne slaveri knyttet til migrasjon. Det norskstøttede programmet omfatter blant annet tiltak overfor migrantarbeidere innenfor bygg- og anleggssektoren i India og rekruttering av migrantarbeidere i India og Bangladesh. GFEMS vil i 2020 gjøre en kartlegging av arbeidsforholdene i tekstilindustrien i Etiopia, som kan legge grunnlag for mulig fremtidig innsats i landet.
- Finanssektoren har stor påvirkningsmulighet når det gjelder arbeidet mot moderne slaveri da mye økonomisk aktivitet og finansstrømmer gjennom sektoren er i berøring med kriminalitet knyttet til moderne slaveri. Å støtte arbeid i finanssektoren vil være relevant for den helhetlige tilnærmingen i programmet .

De viktigste forutsetningene for at resultatmål 2 skal kunne nås er:

- Programmets partnere har den nødvendige kompetansen og egenskapene for å kunne levere på kapasitetsbygging overfor næringslivet, samarbeidet de utvikler bygger på tillitt og åpenhet og deres rådgivning og faglige bistand må holde høy kvalitet.
- I enkelte sektorer og settinger vil risikoen kunne være høy, og det vil være helt nødvendig at partnerne har solid erfaring på området slik at deres risikohåndtering er tilfredsstillende.
- Det er nødvendig interesse og forpliktelse hos relevante næringslivsaktører for å iverksette handling.
- Næringslivet er åpen for sivilsamfunnsaktørers engasjement og det er mulighet for dialog.
- Næringslivet og myndigheter har dialog og myndigheter har klare forventninger til næringslivet.

- Forskning på globalt nivå er av høy kvalitet og i overensstemmelse med internasjonalt anerkjente standarder og kan omsettes til bruk på landnivå og i spesifikke sektorer.

Resultatmål 3: Sårbare individer og grupper er motstandsdyktige mot rekruttering til moderne slaveri

Fokuset for dette resultatmålområdet dreier seg om samarbeid for å redusere risiko for at sårbare grupper blir rekruttert til moderne slaveri og samarbeid for å kunne følge opp og beskytte overlevende fra moderne slaveri.

Resultatmålområdet inkluderer forebyggende arbeid for å forhindre rekruttering av sårbare og utsatte individer og grupper, samarbeid for å avdekke moderne slaveri i ulike settinger og bransjer, samt samarbeid for å følge opp og beskytte ofre.

Resultater kan oppnås ved å skape alternative arbeidsplasser og utforme sosioøkonomiske tiltak for individer i risikogrupper, å bygge kunnskap i utsatte lokalsamfunn for å unngå uetisk rekruttering og menneskehandel, å identifisere mennesker i tvangssituasjoner, samt å reintegrere og beskytte ofre.

Viktig leveranser på dette resultatmålområde er påvirkningsarbeid overfor myndigheter for å styrke deres forebyggende og oppfølgende arbeid mot moderne slaveri, samarbeid med grasrotorganisasjoner for å bygge kapasitet lokalt og iverksette ulike tiltak. Dette inkluderer beskyttelsesmekanismer i utsatte lokalsamfunn med sårbare individer og grupper, samarbeid med ulike aktører for å hente ut, rehabilitere og reintegrere ofre for moderne slaveri tilbake til samfunnet. Spesielle innsatser overfor sårbare grupper som utsatte barn og kvinner, fattige migranter og innsatser som beskytter ofre vil prioriteres. Holdningsskapende arbeid i lokalsamfunn vil være en viktig innsats da kvinner og jenter er utsatte for ulike former for moderne slaveri hovedsakelig på grunn av dypt forankrede samfunnsnormer og diskriminerende kjønnsrollemønstre.

Mulige tiltak under resultatmål 3:

- Støtte via ILO og *Alliance 8.7* vil også inkludere innsats for å forhindre uetisk rekruttering av sårbare grupper
- Flere av tiltakene som støttes gjennom FN-organisasjoner i dette programmet vil også inneholde komponenter som vil involvere arbeid på dette delmålområdet.
- Den norskstøttede porteføljen til GEFMS omfatter tiltak overfor migrantarbeidere innenfor bygg- og anleggssektoren i India og migrantarbeidere i India og Bangladesh for arbeid i Gulfstatene, samt tiltak overfor mennesker i sexindustrien i India. Prosjektene implementeres av lokale organisasjoner i samarbeid med GFEMS. Tiltakene i India og Bangladesh er basert på kartlegging av sektorene i geografiske områder hvor moderne slaveri er dokumentert utbredt, myndighetene mangler respons og der det er kunnskapsbasert informasjon om behovene for bistand.
- Sivilsamfunnsporteføljen vil være viktig for å oppnå resultater på dette resultatmålområdet. Sivilsamfunnsorganisasjoners merverdi er både deres påvirkningsarbeid overfor myndigheter og næringsliv, men også deres forebyggende innsats overfor sårbare individer og grupper. De kan også bidra til å avdekke moderne slaveri i ulike

settinger og samarbeide med overlevende. I flere land vil sivilsamfunnsorganisasjoner kunne utføre arbeid som andre aktører ikke kan. De vil ha lokalkunnskap og opparbeidet tillit slik at de kan jobbe med marginaliserte og sårbare grupper. Samarbeid med grasrotorganisasjoner og organisasjoner til overlevende vil være av stor betydning da disse har førstehåndkunnskap om årsaker og konsekvenser av moderne slaveri og behovene i spesifikke samfunn. Enkelte internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner har utviklet gode metoder for helhetlig tilnærming og samarbeid med ulike relevante aktører i lokalsamfunn, noe som vil være verdifullt i dette arbeidet ⁴¹.

De viktigste forutsetningene for at resultatmål 3 skal kunne nås er:

- Programmets partnere har den nødvendige kompetansen og egenskapene for å kunne samarbeide med grasrotorganisasjoner, overlevendes organisasjoner og lokalsamfunn for å kunne nå sårbare individer/grupper og samarbeidet de utvikler bygger på stor grad av tillitt, involvering og åpenhet.
- Programmets partnere har gjort risikovurderinger som de følger opp.
- Myndigheter er åpne for sivilsamfunnsaktørers engasjement på dette området.
- Næringsliv vil samarbeide med sivilsamfunnsorganisasjoner.

Resultatstyring

Norad vil vurdere et opplegg for resultatmåling og -styring for programmet.

5. Tilgrensede innsatser i utviklingssamarbeidet

Innsatsen mot moderne slaveri i dette programmet må ses i sammenheng med annen eksisterende innsats innenfor det norske utviklingssamarbeidet og i norsk rammeverk.

Rammer for norsk utviklingsinnsats for å bekjempe moderne slaveri

Norge har ratifisert Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel, og gjort ILO-protokollen om tvangsarbeid av 2014 gjeldende ved norsk lov. Norge har sluttet seg til den internasjonale '*Call to Action to end Forced Labour, Modern Slavery and Human Trafficking*' for å utrydde moderne slaveri gjennom blant annet å utvikle og påskynde implementering av nasjonalt lovverk, og å jobbe sammen med næringslivet for å utrydde moderne slaveri i globale leverandørkjeder og i offentlige innkjøp.⁴² Norge sluttet seg til *Alliance 8.7* i 2019.

Norge deltar aktivt i arbeidet på ansvarlig næringsliv internasjonalt, både i FN og i OECD. UD støtter sentrale organisasjoner på området, som også har innsats innenfor arbeidet mot moderne slaveri.

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016) har tiltak for å bekjempe menneskehandel og bistå ofre. Norge skal være en pådriver for å styrke, samordne og gjennomføre det globale og regionale regelverket mot menneskehandel og skal forebygge menneskehandel i aktuelle opprinnelsesland.⁴³

Norge har sluttet seg til den globale migrasjonsplattformen (2018), som er det første globale, mellom-statlige dokumentet som gir en felles tilnærming til alle sider ved internasjonal migrasjon. Plattformen danner et rammeverk for videre utvikling av migrasjonshåndtering på alle nivåer og har også målsettinger med relevans for arbeidet mot moderne slaver.⁴⁴

Tiltak relatert til moderne slaveri

Tiltak i utviklingssamarbeidet og tiltak for å nå bærekraftmålene kan i noen tilfeller også være innsats som forebygger mot moderne slaveri, selv om dette ikke inngår som et av målene for tiltaket. Spesielt relevant kan være norsk støtte til arbeid med ansvarlig næringsliv, anstendig arbeid, yrkesopplæring, sårbare grupper og sikker migrasjon. Samarbeid innenfor utdanning, helse, likestilling og klima vil også kunne være relevant.

Støtte gjennom FN-organisasjoner

En stor andel av norsk støtte til FN-organisasjoner er kjernestøtte og ikke øremerket og dermed er det ikke enkelt å få oversikt over den faktiske norske støtten til anti-slaveritiltak. Noe av norsk støtte til FNs utviklingsinnsats kan også være forebyggende for å hindre slaveri, men dette fremgår ofte ikke i identifisering av prosjekter eller i organisasjonenes rapportering.

ILO: Norge støtter ILOs arbeid gjennom pliktige bidrag, ikke-øremerket støtte til gjennomføring av ILOs programmer og gjennom støtte til prosjekter forvaltet av norske utenriksstasjoner/Norad, inkludert støtte til prosjekter for jobbskaping og yrkesopplæring.

Yrkesrelevant kompetanse bidrar til å redusere sårbarheten for moderne slaveri. Norsk støtte gjennom ILO har bidratt til styrket yrkesopplæring i flere afrikanske land. Gjennom ILOs Skill-UP program vil Norge også støtte yrkesutdanning for ofre for moderne slaveri.

Det er vanskelig å si hvor mye av den totale norske støtten gjennom ILO som vil kunne rapporteres som støtte til arbeidet mot moderne slaveri.

UNICEF: Norge er en av de største giverne til UNICEF. Deler av denne støtten er relevant for arbeidet mot moderne slaveri, inkludert UNICEFs arbeid mot de verste former for barnearbeid og arbeid mot barneekteskap. Norge bidrar med opptil 250 millioner kroner til FNs innsats mot barneekteskap for perioden 2020-2023, i regi av UNICEF og UNFPA. FN-programmet ble startet i 2016 og implementeres i 12 land. Innsatsen inngår i den norske strategien mot skadelige skikker som ble lansert i 2019.

IOM: Norge støtter IOMs arbeid med å koordinere gjennomføringen av tiltakene i FNs migrasjonsplattform, særlig tiltak for å redusere irregulær migrasjon, og Norge støtter tiltak mot menneskehandel gjennom ulike kanaler. Norge bidrar til EUs flergiverfond for Afrika (EUTF), som skal bidra til stabilisering og adressering av de bakenforliggende årsakene til irregulær migrasjon fra afrikanske land. Et av målene for IOM og EUTF er å redusere risikoen for og å bekjempe menneskehandel og tvangsarbeid og annen utnyttelse av arbeidskraft.

Støtte gjennom Kunnskapsbanken

Programmet *Fisk for Utvikling* i Kunnskapsbanken støtter UNODCs arbeid mot ulovlig fiske og fiskerirelatert kriminalitet, deriblant tvangsarbeid i fiskerisektoren. UNODC bistår mottakerland med opplysningsarbeid om kriminalitet relatert til fiskeriindustriens verdikjede. I tillegg legger støtten til rette for økt regional samhandling, noe som er avgjørende i kampen mot fiskerirelatert kriminalitet. Programmet *Hav for Utvikling* skal bistå myndighetene i samarbeidsland med å etablere helhetlig havforvaltning. Tiltak for å sikre anstendige arbeidsforhold inngår i programmet. Arbeid for å sikre regelverk knyttet til at arbeideres rettigheter håndheves i havnæringene er et bidrag til å avdekke og avskaffe moderne slaveri.

Sektorrelatert støtte

Blue Justice Initiative (BJI) er et initiativ for å bistå utviklingsland i arbeidet mot grenseoverskridende organisert kriminalitet i fiskerinæringen og gjennomføres av NFD som fagdepartement. Initiativet har til hensikt å: «reduere omfanget av organisert kriminalitet og ulovlig handel, den blå skyggeøkonomien i fiskerisektoren, gjennom å styrke det tverrfaglige samarbeidet med politi, retts- og påtaleenheter og relevante kontrolltater i samarbeidslandene». Initiativet skal blant annet vektlegge å styrke analysekapasitet og informasjonsdeling innenfor lovregulerte rammer i utviklingsland. Bevisstgjøring og kompetanseheving vil være sentrale elementer i initiativet.

Norsk støtte til arbeidet med ansvarlig næringsliv

Norge deltar aktivt i det internasjonale arbeidet på ansvarlig næringsliv/ Menneskerettigheter og næringsliv, både i FN og i OECD. UD støtter toneangivende internasjonale organisasjoner på området, som også jobber med bekjempelse av moderne slaveri innenfor arbeidet med ansvarlig næringsliv.

Støtte gjennom norske organisasjoner

Flere norske organisasjoner har prosjekter som kan bidra til å bekjempe moderne slaveri. De fleste av disse organisasjonene mottar støtte fra Norad, mens noen har avtaler med UD.

6. Risikohåndtering, inkludert tverrgående hensyn

Norad vil følge opp risikovurderinger og risikohåndtering i tråd med GMA.

Noter

¹ *Global Estimates of Modern Slavery 2017* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

² Pressemelding fra FNs Spesialrapportør for arbeidet mot moderne slaveri:

<https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25863&LangID=E> og flere ferske rapporter fra blant andre *Delta 8.7* <https://delta87.org/2020/03/impact-covid-19-modern-slavery/> *Hope for Justice*: <https://hopeforjustice.org/news/2020/04/hope-for-justice-launches-major-report-on-trafficking-impacts-of-covid-19/> og *Anti-Slavery International*: https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2020/04/ASI_Leaving-noone-behind-April-2020-1.pdf

³ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#naering> I UD's tildelingsbrev nr.1 2020 gis Norad i oppdrag å etablere og implementere dette bistandsprogrammet og 144,9 millioner NOK er satt av til programmet, herav er 50 millioner øremerket til den amerikanske organisasjonen *Global Fund to End Modern Slavery* og 40 millioner til en utlysning for norske og internasjonale sivilsamfunnsorganisasjoner

⁴ https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/moderne_slaveri/id2670039/

⁵ Det har også kommet flere eksterne innspill i denne prosessen og blant annet utarbeidet en ekstern ressursgruppe med deltakelse fra mange norske frivillige organisasjoner en skisse til program: *Anbefalinger for utforming av bistandsprogram mot moderne slaveri (ekstern ressursgruppe)*

https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/bistand_slaveri/id2670097/

⁶ De siste årene har det i flere land blitt utviklet nasjonale lover på dette området, både lovgivning relatert til aktsomhetsvurderinger og mer spesifikk anti-slaveri lovgivning. For tiden er det to ulike lovinitiativer i Norge: Etikkinformasjonsutvalgets forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger (2019)

<https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a42400f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf> og et representantforslag om en lov mot moderne slaveri (2018)

<https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/publikasjoner/Representantframlegg/2018-2019/dok8-201819-041s/?all=true>

⁷ «Modern slavery» er ifølge Alliance 8.7 «an umbrella term that covers forced labour, forced marriage and human trafficking» <https://www.alliance87.org> og stadig flere internasjonale aktører samler seg om denne forståelsen. Bærekraftsmål 8.7 inkluderer ikke tvangsekteskap. *Global Estimate of Modern Slavery* deler moderne slaveri inn i tvangsarbeid (som inkluderer tvangsarbeid i privat sektor, statlig drevet slaveri og tvungen seksuell utnyttelse) og tvangsekteskap (som inneholder barneekteskap). USA bruker *Human Trafficking* som en samlebetegnelse og ofte synonymt for moderne slaveri.

⁸ <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/2014-06-11-26>

⁹ FN-definisjonen på menneskehandel er ifølge Palermo-protokollen at «en person enten ved hjelp av vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig adferd utnytter noen til prostitusjon (eller andre seksuelle formål), tvangsarbeid, krigstjeneste, eller fjerning av organer».

¹⁰ *Global Estimates of Modern Slavery 2017* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

¹¹ I 2013 ble *Global Slavery Index* (GSI) sitt første estimat for antall personer i tvangsarbeid lansert. Frem til da hadde ILO og andre sentrale aktører operert med ulike estimater. Organisasjonen *Walk Free* stod bak GSI. Som et bidrag til FNs 2030 Agenda og spesielt bærekraftsmål 8.7 gikk ILO, IOM og *Walk Free* i 2017 sammen og publiserte *Global Estimates of Modern Slavery*. De fikk også verdifulle bidrag fra flere andre FN-organisasjoner, og spesielt fra *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR). I dag opererer sistnevnte og GSI med samme globale estimat på 40.3 millioner mennesker i moderne slaveri. Utover det gir GSI mer dybdeinformasjon på landnivå og på utvalgte sektorer.

¹² *Global Estimates of Modern Slavery 2017* https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf

¹³ Ferske rapporter fra blant andre *Delta 8.7*: <https://delta87.org/2020/03/impact-covid-19-modern-slavery/> *Walk Free*: <https://www.minderoo.org/walk-free/protecting-people-in-a-pandemic/> *Hope for Justice*: <https://hopeforjustice.org/news/2020/04/hope-for-justice-launches-major-report-on-trafficking-impacts-of-covid-19/> og *Anti-Slavery International*: https://www.antislavery.org/wp-content/uploads/2020/04/ASI_Leaving-noone-behind-April-2020-1.pdf

¹⁴ <https://www.globalslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>

¹⁵ Begrepsmessig må det skilles mellom 1) barnearbeid som i noen tilfeller kan være positive bidrag til barns utvikling, 2) barnearbeid som ikke er slaveri men som hindrer barns utdanning og utvikling, 3) de verste former

for barnarbeid som er farlig arbeid for barns helse og utvikling og som kan sette deres liv i fare og 4) barneslaveri som er tvangsutnyttelse av barn for andres vinning og der barn ikke har noen måte å forlate situasjonen eller personen som utnytter dem. 5) Menneskehandel med barn innebærer transport og rekruttering med det formål å utnytte dem. Se blant annet *Anti-Slavery International* <https://www.antislavery.org/slavery-today/child-slavery/> og ILO <https://www.ilo.org/ipec/facts/lang--en/index.htm>

¹⁶ https://www.unicef.org/protection/57929_67803.html

¹⁷ <https://news.un.org/en/story/2020/06/1065672>

¹⁸ <https://www.unfpa.org/news/millions-more-cases-violence-child-marriage-female-genital-mutilation-unintended-pregnancies>

¹⁹ *Profits and Poverty: The Economics of Forced Labour* (2014): https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_243391.pdf

²⁰ Asiatiske land som har høyeste antall personer utsatt for moderne slaveri er India, Kina og Pakistan. Land i Asia med størst forekomst av moderne slaver i forhold til folketallet er Nord-Korea, Afghanistan og Pakistan. I Afrika er Eritrea, Burundi og Den sentralafrikanske republikk de landene som har størst forekomst av moderne slaveri i forhold til folketallet, mens Nigeria og DRC har de høyeste absolutte tallene. På det amerikanske kontinentet har Venezuela, Haiti og Den dominikanske republikk størst forekomst av moderne slaveri i forhold til folketallet, mens Brasil, Mexico og USA er landene med de høyeste absolutte tallene.

<https://www.globallslaveryindex.org/>

²¹ Nord-Korea, Eritrea, Burundi, Den Sentralafrikanske Republikk, Afghanistan, Mauritania, Sør-Sudan, Pakistan, Kambodsja og Iran

²² <https://www.globallslaveryindex.org/2018/findings/global-findings/>

²³ ILO har utviklet 11 indikatorer på hva som kan være tvangsarbeid: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_203832/lang--en/index.htm

²⁴ <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fisheries/lang--en/index.htm>

²⁵ <http://www.fao.org/rural-employment/resources/detail/en/c/1073931/>

²⁶ *Current and emerging forms of slavery: Report of the Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences*: https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/42/44

²⁷ UN University Centre for Policy Research <https://cpr.unu.edu>, Delta 8.7 og K4D: *Funding of anti-modern slavery interventions*

²⁸ Project: *Measurement, Action, Freedom* (2019): <https://www.minderoo.org/measurement-action-freedom/>, men også Katarina Schwarz and Jean Allain, *Antislavery in Domestic Legislation Database* (2019) og ILO, *Ending Forced Labour by 2030*, pp. 109–111.

²⁹ <https://www.alliance87.org/>

³⁰ An Analysis of the Sustainability Report of 1000 companies pursuant to the EU Non-Financial Reporting Directive: https://www.allianceforcorporatetransparency.org/assets/2019_Research_Report%20Alliance_for_Corporate_Transparency-7d9802a0c18c9f13017d686481bd2d6c6886fea6d9e9c7a5c3cfafea8a48b1c7.pdf

³¹ Meld. St. 17 (2017-2018): Partnerland i utviklingspolitikken: <https://www.minderoo.org/measurement-action-freedom/>

³² <https://www.alliance87.org/pathfinder-countries/> og <https://www.alliance87.org/partners/#tab-1>

³³ Regjeringens handlingsplan for bærekraftige matsystemer i norsk utenriks- og utviklingspolitikk 2019-2023: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/matsystemer/id2661208/>

³⁴ Organisasjoner som *Freedom Fund* og *Anti-Slavery International* har gjort viktig arbeid på dette området.

³⁵ <https://undocs.org/en/A/RES/73/327> og https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_713925/lang--en/index.htm

³⁶ Norad har valgt denne målformuleringen da begrepet «moderne slaveri» er en internasjonalt anerkjent paraplybetegnelse der ulike former for tvang, som tvangsarbeid, menneskehandel og de verste former for barnarbeid, inngår. «Moderne slaveri» blir uten innhold dersom det listes opp på samme nivå som tvangsarbeid og menneskehandel. Ønsker man å ha med alle begrepene i det overordnede målet må det bli: «Å avskaffe alle former for moderne slaveri, inkludert tvangsarbeid, menneskehandel og de verste former for barnarbeid. Uavhengig av hvilke målformuleringer som velges vil det kunne rapporteres på grad av måloppnåelse for målet i Prop.1 og ORV.

³⁷ *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*: https://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuidingPrinciplesBusinessHR_EN.pdf og *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*: <http://www.oecd.org/daf/inv/mne/48004323.pdf>

³⁸ Eksempler på sektorspesifikke retningslinjer er *Child labour risks in the minerals supply chain* <https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf> og

OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains: <https://mneguidelines.oecd.org/OECD-FAO-Guidance.pdf>

³⁹ Rapporten *Åpenhet om leverandørkjeder: Forslag til lov om virksomheters åpenhet om leverandørkjeder, kunnskapsplikt og aktsomhetsvurderinger* (2019) gir en god oversikt over denne utviklingen for nasjonal lovgivning: <https://www.regjeringen.no/contentassets/6b4a4240f3341958e0b62d40f484371/195794-bfd-etikkrapport-web.pdf>

⁴⁰ Om *Finance Sector Commission on Modern Slavery and Human Trafficking* <https://unu.edu/projects/financial-sector-commission-on-modern-slavery-and-human-trafficking.html#outline> og <https://www.fastinitiative.org/>

⁴¹ Gode eksempler her er arbeidet til *Freedom Fund* (*hot spot* modellen) og *Anti-Slavery International* i utsatte lokalsamfunn i utvalgte land

⁴² <https://delta87.org/call-to-action/>

⁴³ Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel (2016): https://www.regjeringen.no/contentassets/2b3b502659e348189abd086306ef0d19/jd_regjeringens-handlingsplan-mot-menneskehandel.pdf

⁴⁴ Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration (2018): https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf