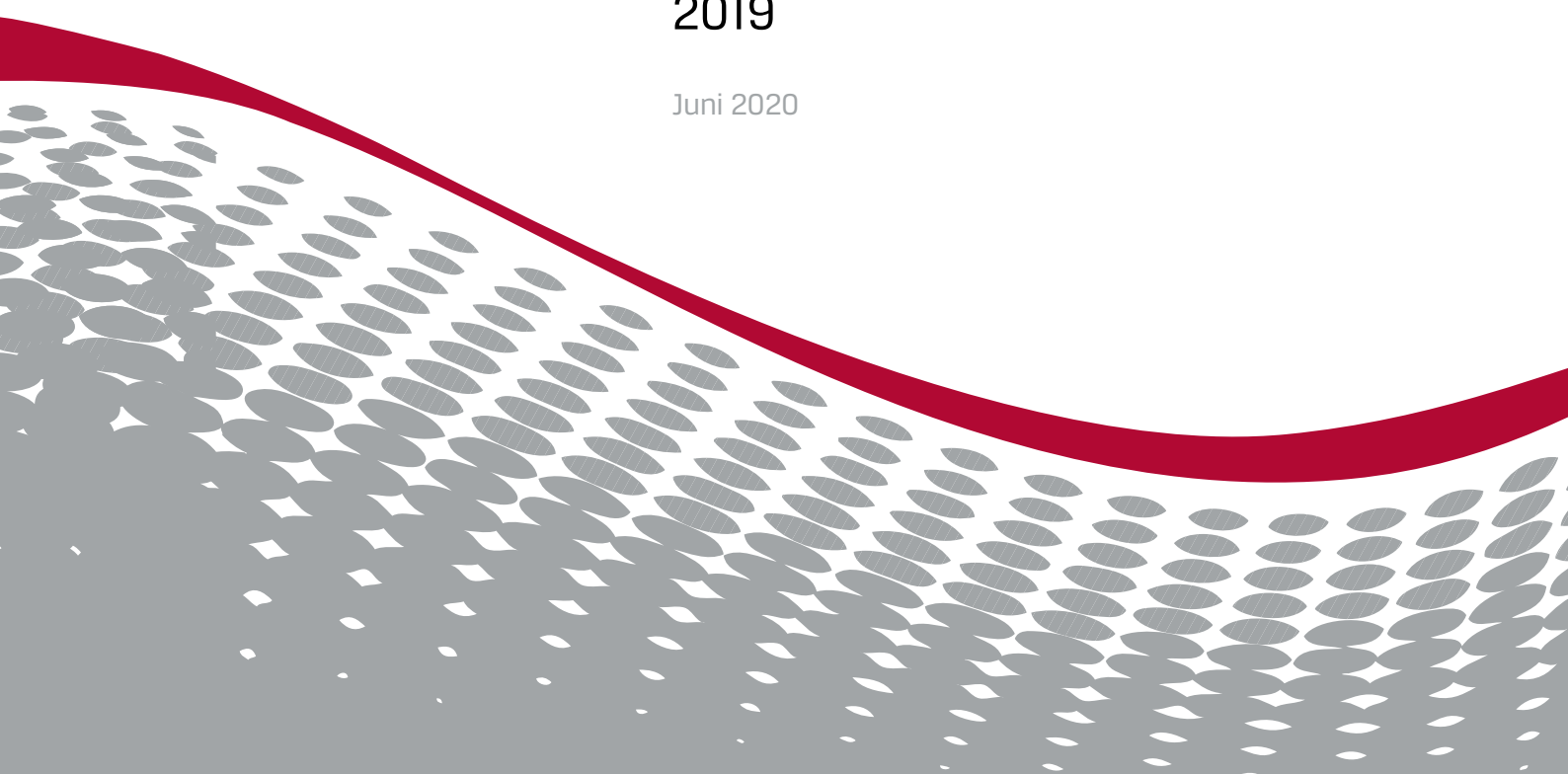


Rapport

fra Koordineringsenheten
for ofre for menneskehandel

2019

Juni 2020



Innhold

Sammendrag	3	4 Assistert retur	35
1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel	7	4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering	35
1.1 KOMs rolle og oppgaver	7	4.2 Omfang av assisterte returer	36
1.2 Tilstandsrapporten for 2019	8	5 Barnevernstiltak	39
1.3 Aktiviteter i 2019	9	5.1 Barnevernstjenestens ansvar	39
2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger	13	5.2 Plasseringer etter barnevernloven	40
2.1 Behov for en styrket samordning	13	5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29	40
2.2 Politiske satsinger	13	5.4 Ny nasjonal veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre	41
2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM	15	5.5 Behov for et strukturert samarbeid	41
2.4 Oppdatert status – utfordringer knyttet til identifisering og tilgang til rettigheter	15	6 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre	43
2.4.1 Identifisering av ofre, særlig innen utnyttning i arbeidslivet	16	6.1 Finansiering av tiltak	43
2.4.2 Tilgang til personidentifikator	19	6.2 En sammensatt ordning	43
2.4.3 Tilgang til helsehjelp	20	6.3 Personer i bo- og oppfølgningstiltakene i 2019	44
2.4.4 Rett til tjenester fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)	22	6.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre	45
2.5 Politiske tiltak under utredning	23	6.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre	49
2.6 Forskning, rapporter og kunnskapsoppsummeringer	25	7 Straffesaker	59
3 Oppholdstillatelse	29	7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid	59
3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel	29	7.2 Anmeldelser	61
3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel	29	7.3 Straffesaksbehandlingen	63
3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre	31	7.4 Domfellelser	64
3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA	33		

Sammendrag

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er gitt i oppgave av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utarbeide en årlig tilstandsrapport om situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge. Rapporten er ment å danne grunnlag for kunnskapsbaserte prioriteringer og mer målrettede tiltak, både for ansvarlige myndigheter og organisasjoner som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. Tidligere års tilstandsrapporter ligger på politiet.no/menneskehandel.

I tilstandsrapporten for 2019 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel, ved anmeldelser, påtaleavgjørelser og dommer

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2019**. Enkelte punkter knytter seg imidlertid også til første del av 2020, herunder politiske tiltak, publiserte rapporter og dommer. Rapporteringer til KOM fra instanser og hjelpetiltak for 2019 ble innhentet før utbruddet av covid-19. Rapporten gir følgelig ikke informasjon om implikasjoner av epidemien i arbeidet mot menneskehandel.

Vi gjør videre oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet **omfang av antatte ofre**, slik vi gjorde i tidligere rapporter. KOM har i samråd med JD vurdert at det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data. KOM inngikk i slutten av 2019 et prosjektsamarbeid med forskningsavdelingen ved United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) for å utvikle et bedre grunnlag for omfangsberegninger av antall ofre for menneskehandel i Norge. Forskningsstiftelsen Fafo skal bidra inn i prosjektet for å sikre norsk forskningsforankring i arbeidet.

Sentrale funn for 2019:

I rapporten for 2019 beregner som nevnt over KOM ikke omfang av antatte ofre, men vi redegjør for et utvalg av

gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre og gir en oppdatert oversikt over straffesaker. Nedenfor gis noen nøkkeltall.

Oppholdstillatelse

Antatte ofre for menneskehandel har ofte ikke lovlig oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelse står sentralt i rettighetsbildet.

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, og settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølging av bakpersonene. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 10 vedtak om refleksjonsperiode i 2019. 5 av sakene ble innvilget.
- **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffeforfølging av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 17 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2019. 14 av sakene ble innvilget.
- UDI fattet vedtak i 24 **asylsaker** i 2019 der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 16 av sakene ble innvilget.
 - 10 fikk innvilget beskyttelse
 - 4 fikk opphold etter vitnebestemmelsen
 - 2 fikk tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge
- Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2019 fattet UNE vedtak i 6 klagesaker om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse. UNE behandlet 5 klagesaker etter Dublin-regelverket der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I tillegg besluttet UNE å gi utsatt iverksetting i 1 sak med anførsler om menneskehandel. I alle sakene ble UDIs vedtak opprettholdt, bortsett fra i Dublin-saken hvor UNE kun vurderte spørsmålet om utsatt iverksetting.

Assistert retur

- UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved International Organization for Migration (IOM) sitt returprogram for sårbare migranter. 32 voksne antatte ofre for menneskehandel returnerte gjennom programmet i 2019.

Barnevernstiltak

- I 2019 var 3 barn plassert i barnevernsinstitusjon med hjemmel i barnevernloven¹ § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel), og et av barna ble videre plassert i barnevernsinstitusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-4 sjette ledd grunnet menneskehandel eller mistanke om menneskehandel.

Bo- og oppfølgingstiltak for voksne

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM. Flere av de antatte ofrene har mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallene under gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner. I rapporten for 2019 har vi bedt om rapporteringer fra både aktører som har bo- og oppfølgingstilbud og de som kun har oppfølgingstilbud.

- Bo- og oppfølgingstiltak har til sammen rapportert at **238 voksne antatte ofre** for menneskehandel mottok bistand i 2019.
- **Av disse har 126 voksne antatte ofre mottatt oppfølgingstilbud fra aktører som også har botiltak:** NAV Grønerløkka, ROSA-prosjektet (ROSA), Luras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon.
- **112 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt andre oppfølgingstilbud**, fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud

mv. ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet.

Straffesaker

Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005² §§ 257 og 258. Strafferammen for menneskehandel er fengsel inntil 6 år og for grov menneskehandel fengsel inntil 10 år.

- **Anmeldelser:** I 2019 ble det registrert 36 anmeldelser for menneskehandel. 3 av de 36 anmeldelsene var for grov menneskehandel. I 3 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet. 9 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel i 2019.
- **Straffesaksbehandlingen:** I 2019 var det 50 anmeldelser om menneskehandel som ble påtaleavgjort. Dette kan være anmeldelser fra tidligere år og er ikke nødvendigvis resultatet av de 36 anmeldelsene som ble registrert i 2019. I 13 av sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. I 2019 var den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker på 293 dager.
- **Dommer:**
 - I 2019 resulterte 4 ulike straffesaker i felle dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 3 tingrettsdommer. Alle dommene er rettskraftige og gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. I tillegg til de 4 dommene, resulterte 1 tingrettsdom fra 2019 i frifinnelse i lagmannsretten samme år (rettskraftig). Saken gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid.
 - I 2020 pr. 1. tertial (30. april) resulterte 2 ulike straffesaker i felle dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 1 tingrettsdom. Lagmannsrettsdommen gjaldt utnyttelse av mindre-årige til seksuelle formål (direktestrømming).

1 Se [Lov om barneverntjenester](#).

2 Se [Lov om straff](#).

Tingrettsdommen gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid. Dommene er ikke rettskraftige.

- Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt avsagt totalt 51 fellende dommer. 48 av dommene er rettskraftige. 14 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 40 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, og 11 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.



Du finner rapporter og verktøy fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel på politiet.no/menneskehandel. Her kan du også lese mer om menneskehandel, politiets arbeid og hjelpetiltak for de som kan være utsatt for slik utnyttning.

1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel

1.1 KOMs rolle og oppgaver

Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel (KOM) er et av tiltakene i myndighetenes arbeid mot menneskehandel, med en overordnet funksjon å være pådriver for tverretattlig samarbeid. KOM er administrativt underlagt Politidirektoratet (POD) og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Enheten driftes av to seniorrådgivere ved Politifagavdelingen. I 2018 og første halvår i 2019 var det i tillegg ansatt en seniorrådgiver i midlertidig stilling.

I henhold til mandatet skal KOM

- være et virkemiddel for **samordning** mellom myndigheter og organisasjoner
- bistå med **metoder** for identifisering og mobilisering av bistand og beskyttelse til ofre
- bidra med **tverretattlig informasjonsutveksling** og **kompetanseheving**
- ikke ha en operativ rolle i enkeltsaker

KOMs **overordnede mål** er å bidra til å redusere forekomsten av menneskehandel i Norge. KOM skal i samhandling med sentrale aktører arbeide for å redusere

- antall personer som rekrutteres og utnyttes i menneskehandel i Norge
- forekomsten av kriminelle nettverk som utøver menneskehandel i Norge
- bruken av Norge som transittland i menneskehandel

KOM skal i dette arbeidet tilrettelegge for og støtte aktuelle hjelpetiltak og etater som bistår og beskytter mulige ofre for menneskehandel, og som bidrar til at gjerningspersoner kan straffeforfølges.

KOM skal vektlegge følgende **arbeidsoppgaver**:

■ Nettverksdrifting

KOM skal tilrettelegge for treffpunkter/møtesteder for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling,



kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv. KOM skal videre bidra til erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

■ Generell veiledning

Adekvat bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel består av tverrfaglige og sammensatte problemstillinger. Problemstillingene krever ofte svært inngående kompetanse på ulike felt. KOM skal ikke besitte spesialistkompetanse innen samtlige fagområder, men være en enhet hvor ulike instanser kan henvende seg for å få generelle opplysninger og råd for å løse saker man har til behandling, og bli henvist til rett instans.

■ Kompetanseutvikling

KOM skal bidra til økt kompetanse innen menneskehandelsfeltet gjennom foredragsvirksomhet, seminarer, generell veiledning og andre informasjonstiltak. KOM skal også gi forslag til informasjons- og kompetansehevingstiltak overfor aktuelle målgrupper. En viktig målsetting i dette arbeidet er å legge til rette for at kompetanse og informasjon spres og forankres i det ordinære hjelpe- og tiltaksapparatet.

■ Rapporteringer

KOM skal gjennom en årlig tilstandsrapport til JD gi en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet, gi forslag til løsninger på aktuelle utfordringer og gi innspill til aktuelle forskningsoppdrag som bør utføres. Formålet er å gi et grunnlag for myndigheter og organisasjoners prioriteringer.

■ Utvikling av verktøy

KOM skal utvikle verktøy og annet materiell som øvrige etater kan benytte i sitt arbeid med å identifisere, bistå og beskytte mulige ofre for menneskehandel

Skal KOM gjøres i stand til å ivareta de overordnede målene og arbeidsoppgavene som er satt av departementet, forutsetter det at myndigheter og organisasjoner ønsker å bidra inn i et gjensidig tverretattlig og tverrfaglig samarbeid. KOM har et bredt **nettverk** av samarbeidsaktører og kontaktpunkter i offentlige instanser og frivillige organisasjoner med ansvar å følge opp regjeringens handlingsplan mot menneskehandel eller andre tiltak som skal bistå og beskytte ofre for menneskehandel.

Avhengig av sakstype, **rapporterer** KOM direkte til JDs koordinator for regjeringens handlingsplan mot menneskehandel, eller i ordinær linje i POD.

1.2 Tilstandsrapporten for 2019

En av KOMs oppgaver er å utarbeide en årlig tilstandsrapport som gir en oversikt over den nasjonale situasjonen på menneskehandelsområdet.

Tilstandsrapporten er ment å danne et **grunnlag** for kunnskapsbaserte **prioriteringer** og mer **målrettede tiltak**, både for **ansvarlige myndigheter** og **frivillige organisasjoner** som skal forebygge og bekjempe menneskehandel, og bistå og beskytte ofrene. JD har koordineringsansvar for regjeringens innsats mot menneskehandel, og tilstandsrapporten skal særlig være et bidrag til departementets beslutningsgrunnlag for utvikling av politikk og prioriteringer på feltet. Andre målgrupper for rapporten er de ulike offentlige instansene og frivillige organisasjonene rundt om i landet som har et ansvar i arbeidet mot menneskehandel. Rapporten retter seg i tillegg mot **personer eller aktører som søker kunnskap** om feltet. KOMs årlige tilstandsrapporter ligger på politiet.no/menneskehandel.

I tilstandsrapporten for 2019 gir vi kunnskap om

- **utfordringer, satsinger og anbefalinger**
- **gjennomførte tiltak** for å bistå og beskytte antatte ofre for menneskehandel, ved temaene oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak og bo- og oppfølgingstiltak
- **straffesaker** om menneskehandel, ved anmeldelser, påtaleavgjørelser og dommer

Vi gjør oppmerksom på at rapporten gjelder **primært for året 2019**. Enkelte punkter knytter seg imidlertid også til første del av 2020, herunder politiske tiltak, publiserte rapporter og dommer. Rapporteringer til KOM fra instanser og hjelpetiltak for 2019 ble innhentet før utbruddet av covid-19. Rapporten gir følgelig ikke informasjon om implikasjoner av epidemien i arbeidet mot menneskehandel.

I likhet med rapporten for 2018 har vi i år primært valgt å belyse **overordnede utfordringer og anbefalinger** fra KOMs perspektiv. Vi vurderer at flere av hovedutfordringene og anbefalingene vi har redegjort detaljert for tidligere fortsatt er gjeldende i 2019. Vi har imidlertid i årets rapport valgt å gi en **oppdatert status** fra offentlige instanser og hjelpetiltak for særlige utfordringer knyttet til identifisering og antatte ofres tilgang til rettigheter, belyst i KOM tilstandsrapport 2016.

I [KOM tilstandsrapport 2017](#) kan du lese mer inngående om anbefalingene fra et prosjekt ledet av JD, som ble avsluttet i februar 2018 "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel". I tillegg redegjorde vi for anbefalinger fra bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre for menneskehandel. I eget vedlegg til rapporten ga vi videre et overblikk over menneskehandelsbegrepet og antatte ofres rettigheter.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#), som også er oversatt til [engelsk versjon](#), la vi særlig vekt på utfordringsbildet for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel. Vi inkluderte en detaljert oversikt over særlige utfordringer og ga forslag til forbedringstiltak innen seks

temaområder på grunnlag av rapporteringer fra våre samarbeidsaktører:

- koordinert hjelpeapparat for barn som er ofre for menneskehandel
- avdekking av ofre for tvangsarbeid og tvangstjenester
- identifisering og oppfølging ved utlendingskontroll
- manglende dokumentasjon på identitet
- tilgang til rettigheter
- retur

Vi gjør oppmerksom på at KOM fra rapporteringsåret 2017 ikke har beregnet **omfang av antatte ofre**, slik vi gjorde i tidligere rapporter. KOM har i samråd med JD vurdert at det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data. KOM inngikk i slutten av 2019 et **prosjektsamarbeid med UNODCs forskningsavdeling** for å utvikle et bedre grunnlag for omfangsberegninger av antall ofre for menneskehandel i Norge: “Estimating the prevalence of trafficking in persons in Norway using the Multiple Systems Estimation methodology”, se [her](#) for mer informasjon om UNODCs metode for omfangsberegninger. Forskningsstiftelsen Fafo skal bidra inn i prosjektet for å sikre norsk forskningsforankring i arbeidet.

Rapporten omhandler ikke **kriminelle aktører** bak menneskehandel. I rapport fra Kripos [Menneskehandel i Norge – kriminelle aktører](#) av desember 2017 gis nærmere informasjon om situasjonen på området internasjonalt, drivkrefter som påvirker menneskehandelssituasjonen i Norge og kriminelle aktører bak menneskehandel i Norge, basert på politiets kilder.

I rapporten bruker KOM **begrepene** mulig offer og antatt offer om hverandre. Valg av begrep har ingen betydning i forhold til om personens offerstatus er mer eller mindre avklart. Begrepene er gjennomgående i rapporten og refererer til terskelen for myndighetenes forpliktelser til å gi bistand. Dersom myndighetene har rimelig grunn til å tro at en person har vært offer for menneskehandel, har personen

rett til bistand og beskyttelse etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.³

1.3 Aktiviteter i 2019

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2019 som vi anser som de mest vesentlige. Oversikten er med andre ord ikke uttømmende, men gir et innblikk i de mange oppgaver KOM jobber med i løpet av et år.

Rapporteringer og informasjonstiltak

- Publisert [KOM tilstandsrapport 2018](#) med redegjørelse for utfordringer, satsinger og anbefalinger på menneskehandelsfeltet, tiltak for å bistå og beskytte antatte ofre, og en oversikt over straffesaker.
- Formidlet kvartalsvise nyhetsbrev til KOM nettverket med orientering om KOMs arbeidsprosesser, aktuelle internasjonale og nasjonale rapporter og tiltak, politiske dokumenter, rettsavgjørelser mv.
- Bidratt til internasjonale rapporteringer, blant annet:
 - Trafficking in Persons Report (TIP), U.S. State Department
 - Global report on Trafficking in Persons (GLOTIP), FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC)
 - Håndbok om beskyttelse av rettighetene til ofre for menneskehandel (oppdatering): “National Referral Mechanisms: Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons: A Practical Handbook”, Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) ved Kontor for demokratiske institusjoner og menneskerettigheter (ODIHR)
 - Ulike rapporteringer til Østersjørådet ved arbeidsgruppen mot menneskehandel (Task Force against Trafficking in Human Beings, TF-THB CBSS), herunder

³ [The Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings](#), jf. [St.prp.nr. 2 \(2007-2008\)](#) om samtykke til ratifikasjon av konvensjonen.

bidratt til Østersjørådets tredje oversiktsrapport
[Human Trafficking 2020 – Baltic Sea Region Round-Up](#)

- Bistått JD i å gjennomgå søknader til tilskuddsordningen på menneskehandels- og prostitusjonsfeltet. Det ble foreslått i statsbudsjettet for 2020 at forvaltningen av tilskuddsordningen skulle overføres fra JD til POD. Mulig delegering er fremdeles under avklaring og JD forvalter fremdeles ordningen for 2020.
- Gitt innspill til JD for å videreutvikle forslag til samarbeidsmodeller på menneskehandelsfeltet, som ledd i oppfølgingen av prosjektet "[Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel](#)". Prosjektet ble ledet av departementet i 2018 med mål om å etablere en koordinert innsats mot menneskehandel og et helhetlig og forutsigbart system for å bistå og beskytte ofre.
- Gitt innspill til diverse høringer og styringsdokumenter, blant annet:
 - Regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet
 - Felles handlingsplan mellom Arbeidstilsynet, NAV, Politiet og Skatteetaten for styrket innsats mot arbeidslivskriminalitet
 - Bergen kommunes utkast til handlingsplan mot menneskehandel
 - Høring om forslag til ny barnevernslov (oppfølging av NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse)
 - Høring om endringer i straffeloven (avvergingsplikt mv.)
 - Høring om endringer i utlendingsforskriften om oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel
- Håndtert diverse presse-/og mediehenveler.

Nettverksdrifting, kompetanseutvikling og veiledning

- Arrangert to nasjonale KOM seminarer. Målgrupper for KOM-seminarene er representanter fra statlig og kommunal sektor (politi og påtale, utlendings-, helse-, barneverns-, arbeids- og velferdsmyndighetene mv.), hjelpetiltak, advokater, frivillige organisasjoner og forskningsmiljøer som er tilknyttet KOM nettverket,

eller som på annen måte har roller eller oppgaver på menneskehandelsfeltet.

- Den 4. april arrangerte vi dagsseminaret "Menneskehandelsfeltet i utvikling" på Scandic Vulkan. Seminaret var fulltegnet med over 80 deltakere. Seminaret satte fokus på nye initiativer til tverretattlig samarbeid på feltet, på regjeringensnivå (status for utviklingstiltak på menneskehandelsfeltet og regjeringens reviderte strategi mot arbeidslivskriminalitet) og på kommunalt nivå (Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel). Vi fikk presentert Heidi Fischer Bjelland doktorgrad om menneskehandel (tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel) og Fafos forskningsprosjekt om menneskehandel i arbeidslivet. I tillegg fikk vi kunnskap om utviklingen på helseområdet ved regionale kompetansemiljøer ved RVT Sene og nasjonalt helsenettverk i regi av Helsedirektoratet.
- Den 24.-25. oktober arrangerer vi et todagers seminar med middag og overnatting "Tverretattlig samarbeid i straffesakssporet – dilemmaer i ivaretagelsen av ofre" på Clarion Hotel Oslo. Seminaret var fulltegnet med over 160 deltakere. Formålet med seminaret var å utforske og belyse ulike sider ved samarbeid i straffesakssporet, dilemmaer i ivaretagelsen av ofre, god praksis for håndtering og oppfølging, og rettigheter i gråsonesaker der det på et tidlig stadium er uklart om saken gjelder menneskehandel. Foredragsholdere var fra politisk ledelse, Justisdepartement, Riksadvokatembetet, UNODC, nasjonale og internasjonale forskningsmiljøer, politiet, frivillige organisasjoner, helsearbeidere, bistandsadvokater, utlendingsforvaltningen og fagforening.
- Holdt foredrag og gitt løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser, frivillige organisasjoner og andre aktører.
- Møter med JD om oppfølging av tiltak på menneskehandelsfeltet.

■ Deltatt i samarbeidsfora i politiet:

- Samarbeidsmøter i POD og møter med Kripas om menneskehandel og tilgrensende fagfelt og tiltak.
- Deltatt på to samlinger i politiets kompetansegruppe mot menneskehandel og bidratt med foredrag og innspill. Vi holdt blant annet foredrag under nasjonal opplæring av politiets nye menneskehandelsgrupper 11.-13. juni i Stavern, i regi av Kripas.
- Deltatt og bidratt inn i opplæring av de nyetablerte menneskehandelsgruppene i Troms, Nordland og Finnmark politidistrikt, 4.-6. mars i Tromsø.
- Deltatt i arbeidsgruppe ledet av Kripas for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel (oppfølging av tiltak 10 i handlingsplanen mot menneskehandel).
- Gitt innspill til Kripas for utarbeidelse av en veileder for politiets etterforskning av menneskehandelsaker.
- Gitt bidrag til en ny nettbasert obligatorisk opplæring for politiet i regi av Politihøgskolen. Opplæringen retter seg mot 4700 etterforskere og inngår som del av årlig obligatorisk opplæring våren 2020. KOMs modul gjelder samarbeid i straffesakssporet og ivaretagelse av ofre. Med Politihøgskolens valg av menneskehandel som tema, vil kompetansen om menneskehandel styrkes også utover de spesialiserte menneskehandelsgruppene i politiet.

■ Initiert og deltatt i tverretatlige/-faglige samarbeidsfora:

- Samarbeidsmøter med Bufdirs veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre for menneskehandel.
- Samarbeidsmøter med RVTSene om tilgrensende oppdrag på kompetansehevings- og informasjonstiltak (RVTS vest og nord er valgt av RVTSene til å representere kompetansesentrene inn mot KOM).
- Deltatt på [regional konferanse](#) "Tenk tanken – kan det være menneskehandel?" i regi av RVTS Nord, Troms politidistrikt, Tromsø kommune og Krisesenteret for Tromsø og omegn. KOM var blant foredragsholderne, mai.
- Deltatt på RVTS Øst sitt fagseminar om menneskehandel og lansering av kompetansesenterets nettportal om menneskehandel menneskertilsalgs.no, september.

- Deltatt på tre møter (samtaleforum) om tvangsarbeid og moderne slaveri, i regi av Frelsesarmeen, januar, mai og oktober.
- Observatørrolle i Nasjonalt nettverk for arbeid mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene.
- Deltatt på feiring av 10 års jubileum for Lauras hus, mai.
- Deltatt på [konferansen](#) "Sexkjøpsloven 10 år - Hva har skjedd på prostitusjons- og menneskehandelfeltet?" i regi av Kirkens Bymisjon ved Nadheim i Oslo, Albertine i Stavanger, Fri i Bergen og Nadheim i Trondheim, september.
- Deltatt på ROSAs vårseminar og konferanse om menneskehandel i november, se [ROSAs nettside](#) for informasjon seminaret.
- Møter med diverse aktører for informasjonsutveksling, avklaring av tiltak eller oppfølging av tilskuddsordningen: ROSA, Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka, Frelsesarmeen, Nadheim, IOM, Røde Kors, Caritas, Hope for Justice, foreningen Usynlige Barn og Adora-prosjektet, flere av møtene i samarbeid med JD.

■ Deltatt i internasjonale fora:

- Den årlige konferansen mot menneskehandel til OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa) i Wien, [19th Alliance against Trafficking in Persons](#) "Using Technology to Combat Trafficking in Human Beings: Turning a Liability into an Asset", april.
- Østersjørådet, [Task Force against Trafficking in Human Beings](#) (CBSS, TF-THB), to møter i arbeidgruppen mot menneskehandel, i Jurmala i juni under latvisk formannskap, og i København i november under dansk formannskap. KOM deltar fra Norge sammen med JD. Tema for møtene var blant annet gjennomgang av de ulike prosjektene i gruppen og utvikling av effektive regionale strategier og programmer mot menneskehandel. Gjennom arbeidsgruppen deltok vi også i [prosjektet](#) "Human Trafficking – Paving the Way for a Harmonized Operational Framework in the Baltic Sea Region (HOF BSR)" for å styrke samarbeid mellom ulike aktører ved retur av ofre for menneskehandel, blant annet ved møte i Romania i mars.

- Nordic Network against Trafficking in Children, samarbeidsmøte i Helsinki, oktober. Det nordiske samarbeidsforumet har som formål å utveksle kunnskap og erfaringer, og drøfte felles problemstillinger. Bufdir, Barne- og familieetaten i Oslo kommune og KOM deltar fra Norge.
- Delegasjonsbesøk fra Usbekistan (National Commission on Countering Trafficking in Persons and Forced Labor) i regi av IOM, november. KOM holdt presentasjon.
- Møter med representanter fra UNODCs forskningsavdeling for å avklare prosjektsamarbeid for å utvikle et bedre grunnlag for omfangsberegninger av antall ofre for menneskehandel i Norge. KOM inngikk i november en avtale med UNODC om et prosjektsamarbeid.

DSS av formelle grunner likevel ikke kunne bistå på direktoratsnivå. KOM jobber med å avklare videre oppfølging av behov for nettsted.

Verktøy

- Utarbeidet oversikt over rettsavgjørelser om menneskehandel, herunder sammendrag av dommer som gjelder straffesaker, utlendingssaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen. Oversikten ble oppdatert hvert tertial i 2019 og publisert på politiet.no/menneskehandel. Se [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#) oppdatert 1. tertial (30. april) 2020.
- Oppdatert temasiden om menneskehandel på politiet.no/menneskehandel og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.
- Ferdigstilt arbeidet med å utvikle et bildearkiv til bruk for presentasjoner, dokumenter og informasjon på nett.
- I samarbeid med JD, hatt møter for å forberede arbeidet med å etablere et nasjonalt nettsted om menneskehandel. POD fikk i tildelingsbrevet for 2019 i oppdrag av JD å etablere og drifte et nytt nettsted om menneskehandel. Oppdraget ble gitt KOM og skulle bli utviklet i samarbeid med JD og Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS). Nettstedet skulle ligge under regjeringens frittstående nettsteder. Oppdraget ble imidlertid trukket tilbake av JD høsten 2019 fordi

2 Utfordringer, politiske satsinger og anbefalinger

2.1 Behov for en styrket samordning

En viktig oppgave for KOM er å holde ansvarlige myndigheter orientert om hvilke utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter på i sitt arbeid mot menneskehandel.

Etter **Europarådskonvensjonen** om tiltak mot menneskehandel, har Norge en plikt til å legge til rette for identifisering av ofre for menneskehandel, og antatte ofre har rett til bistand og beskyttelse. Bistanden skal både gi ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon og legge til rette for straffeforfølgning av bakpersoner. Bekjempelse av menneskehandel krever etter konvensjonen en rekke ulike tiltak. Tiltakene treffer bredt i ulike sektorer og forutsetter god overordnet styring og samordning slik at de kan virke effektivt og helhetlig. Europarådskonvensjonen gir derfor statene tydelige forpliktelser om å etablere **samordningsfunksjoner** på menneskehandelsfeltet. For å lykkes både i identifiserings-, bistands- og straffeforfølgingsporet, er det behov for et godt tverrfaglig samarbeid og et koordinert og effektivt bistandsapparat.

I Norge er feltet preget av **et stort antall** involverte offentlige etater og frivillige organisasjoner. Systemet for å bistå og beskytte ofre er til dels fragmentert og preget av “ad hoc” løsninger. Ivaretagelsen av ofre reiser ofte komplekse juridiske, sosiale og strukturelle utfordringer.

Overordnet ser KOM behov for en styrket samordning mellom aktørene på feltet og en mer effektiv organisering av bistanden til antatte ofre. For å sikre rettighetene til ofre for menneskehandel, ivareta ofrene på en god måte, og legge til rette for mer effektiv straffeforfølgning av bakpersoner, er det behov for å etablere **et mer helhetlig system** enn det vi har i dag.

Etter KOMs vurdering er det behov for en styrket instans eller funksjon som ivaretar det tverretatlige og tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel på **systemnivå** og som også har overordnet ansvar for å gjennomføre kompetansehevingstiltak, omfangsberegninger og rapporteringer. KOM har ikke mandat eller ressurser til å ivareta



©KOM.pod@politiet.no

en slik samordningsfunksjon i dag. I Norge har det tosidige formålet ved bistanden til ofre gjort at overordnede tiltak har blitt koordinert av justissektoren. KOM mener det er hensiktsmessig at et forsterket samarbeid fortsatt samordnes av justissektoren. Vi ser denne forankringen som viktig både for å ivareta de to formålene ved bistanden, og for å sikre helhet opp mot politiets satsinger for å forebygge og bekjempe denne alvorlige kriminaliteten. Det er videre behov for en instans eller funksjon som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet på **operativt saksnivå**, ved å kvalitets-sikre identifisering og oppfølgingen av antatte ofre og sikre helhet og styring av bo- og oppfølgingstiltak som tilbys. En slik styrket samordning på system- og saksnivå krever et tydelig **overordnet regelverk** og **strategisk styring** som er politisk forankret.

2.2 Politiske satsinger

Det er mange pågående initiativer for å styrke arbeidet mot menneskehandel. De sammensatte utfordringene på feltet er grunnlag for flere av regjeringens tiltak for forbedret bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel. Et sentralt mål i **regjeringens handlingsplan mot menneskehandel** fra 2016 er å samordne og effektivisere innsatsen på feltet.⁴ Tiltak retter seg mot samordning av bistand, oppholdstilatelsetil ofre, politiets innsats og kompetanseheving i berørte instanser. Regjeringen ønsker videre å utvikle et nytt mandat for KOM som skal gi enheten en effektiv rolle

⁴ Se [Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) av 1.12.2016.

i identifisering og henvisning av ofre. Mange av tiltakene griper inn i hverandre.

Økt samordning er også blant anbefalingene fra **Europarådets ekspertorgan GRETA**⁵. I sin evaluering av Norge, har GRETA anbefalt norske myndigheter å vurdere om KOM har rett mandat og tilstrekkelige ressurser til å utføre sine oppgaver og nå de mål som er satt. GRETA har videre oppfordret Norge til å utvikle et mer formalisert system som avklarer roller og rutiner for å identifisere og følge opp antatte ofre, en såkalt National Referral Mechanism (NRM)⁶.

JD har et koordinerende ansvar for regjeringens innsats mot menneskehandel. Som ledd i å følge opp tiltak i handlingsplanen, ledet departementet i 2017–2018 et **prosjekt** innen rammen av Difis stimuleringsordning for innovasjon og tjenstedesign i staten, [StimuLab](#). Halogen og Rambøll gjennomførte prosjektet, med bred deltakelse fra tjenesteytere både i offentlige etater og frivillige organisasjoner. [Prosjektets sluttrapport “Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste”](#) fra februar 2018 gir en rekke anbefalinger for å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel. Prosess for videre utviklingsløp er fremdeles under avklaring i departementet.

I **regjeringens samarbeidsplattform [Granavolden- plattformen](#)** av januar 2019 fremgår det at “regjeringen vil intensivere arbeidet med å straffeforfølge bakmenn og sikre et helhetlig tilbud til ofre. Samarbeidet mellom politiet,

offentlige etater og frivillige organisasjoner, samt samarbeidet på tvers av landegrenser, må styrkes”.

I plattformen bruker videre regjeringen begrepet “**moderne slaveri**”. Granavolden-plattformen slår fast at norsk innsats mot moderne slaveri skal styrkes og at innsatsen skal samles i et nytt [bistandsprogram](#) som ventes ferdigstilt i løpet 2020, se også [Prop. 1 S \(2019–2020\)](#) fra Utenriksdepartementet (UD). I proposisjonen vises det til at begrepet moderne slaveri omfatter blant annet menneskehandel, tvangsarbeid, skadelige skikker, gjeldsofre, grovt barnarbeid og tvangsekteskap. Det er altså et ikke-juridisk begrep om en rekke utnyttingsforhold som er videre enn straffelovens begrep om menneskehandel. Bistandsprogrammet utarbeides på grunnlag av en [kartleggingsstudie](#) gjennomført av Norad “Kartlegging av moderne slaveri og anbefalinger til norsk innsats for bekjempelsen av moderne slaveri i utviklingssamarbeidet”. UD har opprettet en ekstern ressursgruppe for anbefalinger til bistandsprogrammet. I bistandsbudsjettet for 2020 ble det bevilget 466 mill. kroner til etablering av en egen budsjettpost for sårbare grupper. 150 mill. kroner av budsjettposten er rettet mot avskaffelse av moderne slaveri.

Et annet innsatsområde for regjeringen er tiltak mot **arbeidslivskriminalitet**. I regjeringens reviderte [Strategi mot arbeidslivskriminalitet \(2019–\)](#) av februar 2019 er det tiltak for målrettet informasjonsarbeid overfor utenlandske arbeidstakere og arbeidsgivere (tiltak 14), og økt oppmerksomhet overfor ofre for tvangsarbeid og menneskehandel (tiltak 15). For informasjon om status for gjennomføringen av tiltakene, se [statusrapport](#) av mai 2020. I statsbudsjettet for 2020 ble videre innsatsen mot useriøse arbeidsforhold og arbeidslivskriminalitet styrket, ved økte midler til Arbeidstilsynet for oppfølging av utsatte næringer, bransjer og virksomheter og håndheving av regelverk og norsk deltakelse i det europeiske arbeidsmarkedsbyrået (ELA) for en mer samordnet og effektiv kamp mot grenseoverskridende arbeidslivskriminalitet.

Stortinget er også en viktig pådriver for videre utvikling. Over statsbudsjettet har det siden 2018 blitt bevilget øremerkede ressurser til **spesialiserte menneskehandelsgrupper** i alle politidistrikter og til å styrke innsatsen

-
- 5 [GRETA](#) (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal påse at medlemslandene overholder sine forpliktelser etter Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel. Norge ble evaluert første gang i 2013 (rapport av 7.5.2013) og andre gang i 2017 (rapport av 21.6.2017), se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#). I 2020 skal GRETA gjennomføre sin tredje evaluering av Norge. Hovedtema for evalueringen er “Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings”. Den tredje evalueringsrapporten fremlegges i juli 2021.
- 6 For mer informasjon om NRM, se blant annet [OSCEs håndbok](#) om samarbeidsstrukturer i arbeidet mot menneskehandel.

i Kripos. Tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet ble fra samme år økt fra 22 mill. til 33 mill. kroner. Det ble videre bevilget 5 mill. kroner til en **veiledningsfunksjon i Bufdir** for å sikre god oppfølging av barn som antas å være utsatt for menneskehandel. Videre er det fra 2018 bevilget ressurser til de fem **Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging** (RVTS) for å gi opplæring til helse- og omsorgspersonell i deres arbeid med å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel.

Endringsinitiativer skjer også i storbyene. Både **Oslo kommune** og **Bergen kommune** har vedtatt kommunale handlingsplaner mot menneskehandel i hhv. 2018 og 2019. I handlingsplanene er det flere tiltak for å koordinere innsatsen, styrke oppfølgingen av antatte ofre for menneskehandel, og forebygge menneskehandel.

2.3 Overordnede anbefalinger fra KOM

KOM imøteser de ulike initiativene for styrket arbeid mot menneskehandel. Vi anbefaler at satsingene følges opp på en helhetlig måte, slik at de tiltak som griper inn i hverandres ses i sammenheng.

■ En strukturert videreutvikling av feltet

KOM støtter anbefalingene fra prosjektet "[Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel](#)". Vi anbefaler at departementet igangsetter et **oppfølgingsprosjekt** for å videreutvikle de anbefalte tiltakene for styrket overordnet styring, endringer i KOMs mandat, et forsterket tverrsektorielt samarbeid med tydelig sektoransvar for tiltaksoppfølging, og et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel. Vi støtter også prosjektrapportens anbefaling om at et fremtidig system for bistand til ofre fremdeles må bygge på en betydelig innsats fra frivillige organisasjoner, men der samarbeidet blir mer formalisert.

■ Forbedringstiltak før og etter tjenesteløpet

I fjorårets rapport belyste vi behov for forbedringer ved *inntak* til tjenesten for ofre og *oppfølging etter avslutning* av tjenesteløpet ved ettervern. Tiltakene rapporterer også i år om endringsbehov før og etter tjenesteløpet. KOM

anbefaler en utvidelse av mandatet til enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene til tiltak for **ettervern** i overgangsfaser, både for å redusere sårbarhet for retrafikkering og for å innhente kunnskap om utfall av bistandstiltak med mål om å kunne videreutvikle dem. Vi anbefaler videre å videreutvikle **tiltak for identifisering og oppfølging i såkalte gråsonesaker**. Det er særlig aktuelt i saker om utnyttelse til arbeid, der det ikke er åpenbare tvangselementer. I dag er det begrensede rettigheter og muligheter for bistand i saker som ikke i *utgangspunktet* identifiseres som mulig menneskehandel. Vi anbefaler herunder at enkelte av bo- og oppfølgingstiltakene kan benyttes i startfasen av en identifisering, og til oppfølging i en begrenset periode for kartlegging av situasjonen, juridisk bistand og eventuelt henvisning til andre hjelpetiltak. Bedre bistand og oppfølging av typiske gråsonesaker vil kunne ha betydning for både forebygging og avdekking av menneskehandel. Enkelte slike tiltak ble igangsatt i 2019, noe KOM vurderer som positivt.

■ **En samlet gjennomgang av rettigheter til antatte ofre**
KOM anbefaler at oppholdsgrunnlagene for antatte ofre for menneskehandel gjennomgås samlet og opp mot regelverk for rettigheter til bistand, beskyttelse og helsehjelp. Det er behov for enklere prosedyrer og et mer helhetlig regelverk, i tråd med ordlyd og formål gitt i Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel.

Vi har over flere år fått innrapportert fra hjelpetiltakene behov for avklaringer knyttet til forutsigbar bistand og langsiktig beskyttelse. Flere av bo- og oppfølgingstiltakene vurderer at det er sammenheng mellom nedgangen i antall nye identifiserte ofre de siste årene og bistanden som tilbys.

2.4 Oppdatert status – utfordringer knyttet til identifisering og tilgang til rettigheter

KOM har i årets rapport valgt å gi en oppdatert status fra offentlige instanser og hjelpetiltak for særlige utfordringer

knyttet til identifisering og antatte ofres tilgang til rettigheter, belyst i [KOM tilstandsrapport 2016](#).⁷

2.4.1 Identifisering av ofre, særlig innen utnytting i arbeidslivet

■ Kunnskap om indikatorer og rutiner

Instanser og tiltak melder om et stadig behov for kompetansehevingstiltak for å etablere en mer omforent forståelse av hvilke forhold som faller inn under definisjonen av menneskehandel, og hvilke som faller utenfor. Identifisering krever **kunnskap** om indikatorer på menneskehandel, rettigheter og rutiner for oppfølging. For å oppnå økt kompetanse, er det viktig å anvende oppdaterte kunnskapsgrunnlag (se punkt 2.6), og å videreutvikle arenaer for praksisnære samarbeid og drøfting mellom ulike aktører på feltet.

Økt kompetanse blant de som kan komme i kontakt med ofre, vil gi mer **forutberegnelighet** for tilgangen til fri rettshjelp, bistand og beskyttelse. Det er essensielt at ofre gis god informasjon på et tidlig stadium av identifiseringsprosessen. Her er bistandsadvokater med erfaring fra menneskehandelssaker sentrale. Mulige ofre skal tilbys bistand og beskyttelse, herunder et trygt sted å bo en akutfase og oppfølging av helsesituasjon, samt informasjon om refleksjonsperiode og muligheten for assistert retur.

Uten god kunnskap om indikatorer for menneskehandel, er det risiko for at ofre **bortvises eller utvises** fremfor å bli identifisert. Slik KOM tidligere har påpekt, anbefales ansvarlige aktører å videreutvikle rutiner for identifisering, kartlegging og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel med endelig avslag eller ulovlig opphold, slik at assistert retur med IOM kan vurderes og tilrettelegges dersom det ikke er aktuelt med refleksjonsperiode eller annet oppholdsgrunnlag.⁸ En særlig problemstilling her er hvilke avveininger som skal gjøres i arbeidet med

utlendingskontroll og retur, opp mot internasjonale forpliktelser for identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel.

■ Utnyttelse til arbeid eller tjenester – avdekking og oppfølgingstiltak

Det uttrykkes en særlig bekymring fra tiltakene at personer utnyttet til arbeid eller tjenester **ikke identifiseres** som mulige ofre for menneskehandel. **Gråsoneproblematikk** særlig innen arbeidslivskriminalitet (a-krim) gir utfordringer opp mot begrepsbruk, rettigheter og ansvar. Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett er bekymret for manglende koordinering og ulike forståelser av hva bistanden bør omfatte, samt ulike forståelser av hva terskelen skal være for å få beskyttelse som offer for menneskehandel. En konsekvens kan være at personer utsatt for tvangsarbeid ikke får et likeverdig tilbud, uavhengig av oppfølgingsinstans eller hvor i landet de befinner seg.

Det gir i dag vesentlige utslag både strafferettslig og i bistandssporet om forholdet defineres som mulig menneskehandel, som brudd på arbeidsmiljøloven⁹ eller utlendingsloven¹⁰, eller som en sivilrettslig sak om arbeidsforhold eller lønn. Innføring av enkelte rettigheter til bistand, herunder fri rettshjelp, til personer i den såkalte gråsonen vil kunne gi økt mulighet for avdekking og oppfølging av ulike utnyttelsesforhold innen arbeidslivet og forebygge alvorlige tilfeller av menneskehandel. KOM viser her til en igangsatt prøveordning i 2019 av Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka i Oslo kommune. I samarbeid med Frelsesarmeen, tilbyr HTSO **bistand i initial fase ved gråsonesaker** ved utnytting til arbeid eller tjenester, se punkt 2.4.4 for nærmere informasjon. KOM vurderer at dette er en god praksis som bør vurderes utvidet også til andre kommuner der antatte ofre identifiseres, i samarbeid med frivillige organisasjoner. Det er også positivt at blant annet Caritas Ressurssenter for innvandrere tilbyr juridisk bistand i gråsonesaker, og at LO tilbyr juridisk bistand til lønnskrav

⁷ Se rapporten punkt 3.2.2. og 3.2.5.

⁸ Se kapittel 4 for informasjon om IOMs program for assistert retur og reintegrering for sårbare grupper.

⁹ Se [Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv.](#)

¹⁰ Se [Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.](#)

mv. for personer utnyttet i arbeidslivet som ikke er organiserte.

Caritas Ressurssenter for innvandrere melder til KOM at mange utenlandske arbeidstakere de møter ikke får utbetalt lønnen de har krav på. Det kan være snakk om for lite lønn, sene utbetalinger, manglende lønn under opplæring, utestående feriepengar, eller at de ikke har mottatt noe lønn overhodet. Lovnader om at utestående lønn skal utbetales brukes i mange tilfeller som falske løfter eller et pressmiddel for å få arbeidstakere til å stå i videre arbeid. Utenlandske arbeidstakere som ikke får utbetalt lønn opplever ofte at de lever på arbeidsgivers nåde. Mange har begrenset forståelse for det norske systemet og regelverket. De er rådvile om egen situasjon og hvilke alternativer de har for å få hjelp. Dette er en gruppe som har begrenset mulighet til å innkreve lønn på egen hånd, og Caritas mener **fri rettshjelp** til lønninnkreving burde være en rettighet. Caritas opplever at det er behov for **måltrettet og tilpasset informasjon** til ulike innvandrergupper for å skape bedre forståelse av det norske systemet og å bygge tillit til arbeidslivsinstitusjoner. Besøkende til Caritas ressurscenter forteller om tilsyn fra Arbeidstilsynet der de ansatte ikke blir spurt om arbeidsforholdene, og de opplever ofte at kritikkverdige forhold ikke følges opp. Mange opplever at myndighetene ikke utøver tilstrekkelig sanksjonsmyndighet overfor arbeidsgivere som bryter loven, også i grovere saker som vold mot ansatte. I sum skaper slike forhold **lav tillit** til det norske arbeidslivet og systemet.

Frelsesarmeens migrasjonssenter og Bymisjonssenteret ved avdeling fattige tilreisende har meldt om lignende utfordringer til KOM. Bymisjonssenteret viser til at personer de kommer i kontakt med ofte **kvier seg** for å anmelde eller ta saken til tilsynsetater. De kan være redde for å miste jobben, gjerne fordi de har gjeld eller forsørgeransvar for familiemedlemmer i hjemlandet. Noen vil ikke se på seg selv som offer og holder av den grunn skjult trusler, press og vold. Frykt for hva som er alternativet, kombinert med liten tro på at det fører fram å anmelde, innebærer at en del godtar dårlige forhold og utnyttning på arbeidsplassen. De har lite kunnskap om sine rettigheter som arbeidstakere, hva de kan gjøre for å unngå utnyttning og hvilke aktører de kan kontakte for å få bistand. Mange

har dårlige språkferdigheter og mangler kunnskap om det norske systemet. Tiltakene ser behov for å styrke **forebyggende tiltak og informasjonsspredning**, i samarbeid med sivilsamfunnsaktører med kontaktflate mot migrantarbeidermiljøer.

Når det gjelder utnyttning gjennom **gateaktiviteter**, ser Bymisjonssenteret at ofrene ofte har tette bånd og familierelasjoner til de som utnytter. Frykt for represalier mot familiemedlemmer i hjemlandet er et hinder for å ta imot bistand. I noen tilfeller har det også vært personer med nedsatt kognitiv funksjonsevne som ikke har fått realisert bistand. Disse sakene har vært ekstra utfordrende å følge opp, og særlig der senteret har sett behov for utredning av kognitiv funksjon for vurdering av vergemål og eventuelle tvangstiltak. Bymisjonssenteret peker på uklare rutiner for oppfølging av personer som ikke er registrert bosatt i Norge og dermed ikke har fastlege eller er del i andre velferdsordninger.

Bymisjonssenteret og Frelsesarmeens migrasjonssenter påpeker i likhet med Caritas at **rammeverket er lite tilpasset** utenlandske arbeidstakere som utnyttes til arbeid. De understreker særlig at det bør gis tilgang til rettshjelp i saker som gjelder lønnskrav mot arbeidsgiver. Bymisjonssenteret etterlyser også en straffebestemmelse som kriminaliserer utnyttingsforhold i arbeidslivet som ikke når opp til terskelen for tvangsarbeid. Senteret opplever at flere saker som gjelder grov arbeidslivskriminalitet ikke følges opp.

Caritas drifter også Au pair-senteret på oppdrag fra UDI. Caritas melder til KOM at **au pairer** er særlig sårbare for utnyttelse og menneskehandel, ved at au pairer bor og arbeider i private hjem, at deres oppholdstillatelse er direkte knyttet til en vertsfamilie, og at de er avhengige av familien for mat, bolig og inntekt. De har ofte lite nettverk i Norge, lite norskkunnskaper og begrenset forståelse av det norske systemet og rettigheter.

Au pair-senteret erfarer at de fleste au pairer opplever at ordningen fungerer godt, men de også er i kontakt med au pairer som blir dårlig behandlet eller utnyttet av sine vertsfamilier. En au pair kan være i Norge i to år. De fleste

au pairer ønsker å bli i Norge i hele perioden. Det er mulig å bytte vertsfamilie innenfor denne toårsperioden, men au pairen må da søke om ny oppholdstillatelse. Au pairer som ønsker å bytte vertsfamilie er særlig sårbare. Mange flytter ofte ikke ut fra sin vertsfamilie før de har funnet en ny familie, til tross for at de blir dårlig behandlet. Det er positivt at JD i desember 2019 vedtok en endring i regelverket, slik at det er mulig å flytte inn hos en ny vertsfamilie mens au pairen venter på time hos politiet (se punkt 2.5 for nærmere informasjon). På samme tid ble det imidlertid besluttet i statsbudsjettet for 2020 å øke søknadsgebyret for au pair-tillatelser (fra 5300 til 8400 kroner). Caritas påpeker at dette er et svært høyt beløp for au pairer og øker terskelen for å bytte vertsfamilie. Au pair-senteret er bekymret for at det høye søknadsgebyret vil kunne føre til at flere au pairer blir hos vertsfamilier som behandler dem dårlig. Dette fører til økt risiko for utnyttelse og menneskehandel innenfor au pair-ordningen, en bekymring Caritas også har spilt inn til UDI og JD.

JD har for øvrig fremmet forslag om varig karantene for vertsfamilier som utnytter au pairen. Bestemmelsen vil tre i kraft 1. juli 2020 (se punkt 2.5 for nærmere informasjon). Tidligere kunne det ilegges midlertidig utestengelse når vertsfamilien har brutt vilkårene for au pair-tillatelse, eller når en person i vertsfamilien har begått straffbare forhold mot au pairen.¹¹ Formålet med karantenebestemmelsen er å hindre misbruk av au pairer og verne om au parens rettigheter.

Sesongarbeidstakere er videre en gruppe som kan være sårbar for utnyttning i arbeidsforholdet, og menneskehandel vil kunne forekomme. UDI melder til KOM at de i 2019 har iverksatt tiltak knyttet til informasjon og bevisstgjøring av arbeidsgivere, samt arrangert et møte for arbeidsgivere,

såkalt “brukerråd”, i januar 2020 der dette var et viktig tema. UDI har videre samarbeidet med A-krimssenteret i Vestfold om undersøkelser knyttet til vilkårene for oppholdstillatelser for sesongarbeidere.

UDI har **virkemidler** overfor arbeidsgivere som utnytter arbeidstakere i gråsonene mot sosial dumping og arbeidsmarkeds kriminalitet. UDI kan fatte vedtak om at det ikke skal gis oppholdstillatelse for arbeid hos arbeidsgivere som har stått bak utnyttelse. Formålet med karantenebestemmelsen er å hindre sosial dumping og å beskytte arbeidsmarkedet i Norge, samt å verne arbeidstakere mot arbeidsgivere som tidligere har begått grove eller gjentatte brudd på lønns- og arbeidsvilkår.¹² UDI kan videre hindre utnyttning ved å trekke tilbake en oppholdstillatelse.

Koordinator for tverroperativt team i Tromsø kommune påpeker i rapporteringen til KOM at utnyttelse ofte starter med sosial dumping eller annen a-krim, og at det derfor bør settes fokus på **helhetstenking og samordning av innsatsen**. Tiltak mot menneskehandel bør rettes inn mot utnyttelse i en tidlig fase. Alle som jobber inn mot utnyttelse til arbeid og tjenester må ha kunnskap både om sosial dumping, a-krim og menneskehandel, og kjenne til gråsonene. Det krever samhandling og oppbygging av kompetanse på tvers, også internt i politiet mellom fagmiljøer som jobber med menneskehandel og a- krim.

■ Økt terskel for å få refleksjonsperiode?

Flere av tiltakene melder til KOM at det i 2019 er blitt lengre saksbehandlingstid for søknad om refleksjonsperiode, i enkelte saker opptil to–tre måneder, og at terskelen for å få innvilget slik tillatelse har økt. Det pekes på at dette gjelder saker der forholdet allerede er anmeldt til politiet, eller det er varslet om slik anmeldelse. I dag er regelverket om

¹¹ UDI rapporterer til KOM at det ble innvilget 689 førstegangs oppholdstillatelser til au pairer i 2019, hvorav 88 prosent var fra Filippinene. 9 vertsfamilier fikk vedtak om karantene i ett, to eller fem år for brudd på vilkår i bestemmelsen, se utlendingsloven § 27 b første ledd og [UDI 2014-008 Forvaltningsiltak mot vertsfamilier \(karantene\)](#). Ingen vedtak ble fattet etter bestemmelsens andre ledd om karantene der en person i vertsfamilien er ilagt straff eller særreaksjon for et forhold begått mot au pairen.

¹² UDI rapporterer til KOM at det ble innvilget 3 353 vedtak om sesongarbeidstillatelse i 2019. 4 arbeidsgivere for sesongarbeidere fikk i 2019 vedtak om karantene i to år som følge av brudd på regler som skal verne om arbeidstakeres lønns- eller arbeidsvilkår, se utlendingsloven § 27 femte ledd og [UDI 2010-194 Forvaltningsiltak mot arbeidsgivere \(karantene\)](#).

refleksjonsperiode etter utlendingsforskriften¹³ § 8-3 første ledd knyttet til å gi et antatt offer anledning til å *vurdere* anmeldelse. Der forholdet *er anmeldt*, kan det gi grunnlag for begrenset oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd, noe som forutsetter en uttalelse fra politiet om forholdet. Det er ønskelig med tidlig anmeldelse slik at politiet raskt kan sikre bevis. Men der anmeldelsen enda ikke er vurdert, kan en samtidig søknad om oppholdstillatelse medføre lengre behandlingstid, slik at antatte ofre ikke får initial bistand. I Oslo kommune sørger HTSO ved NAV Grünerløkka for at personene dette gjelder mottar sosiale ytelser og botilbud i saksbehandlingsperioden. Denne rettigheten er imidlertid ikke regulert i lovverket (se punkt 2.4.4 for nærmere informasjon). I en slik periode gis det heller ikke rett til arbeid, studier eller arbeidspraksis, som kan være viktig for rehabilitering.

UDI har merket seg at flere aktører på menneskehandelsfeltet mener direktoratet har blitt strengere når det gjelder innvilgelse av refleksjonsperiode for søkere som anfører å være utsatt for utnyttelse i arbeidslivet. UDI opplyser til KOM at de **ikke har endret praksis** for behandling av søknader om refleksjonsperiode. Praksisendringer i UDIs porteføljer må forelegges JD for godkjenning, og UDI har ikke tatt noe slikt initiativ. UDI viser videre til at UDIs avgjørelser også er i tråd med praksis i UNE.

I saker om utnyttning til arbeid erfarer UDI imidlertid at flere enn tidligere allerede har anmeldt arbeidsgiveren sin når de søker om refleksjonsperiode, eller at de henviser til at en slik anmeldelse vil leveres snarlig. I flere av disse sakene erfarer UDI at søknadene **ikke er tilstrekkelig opplyst** og/eller at det henvises til informasjon som søkeren har gitt til politiet. I slike tilfeller vil UDI **anmode politiet** om informasjon i saken, noe som kan gjøre at saksbehandlingstiden øker. UDI understreker at saker som anses **tilstrekkelig** opplyst ved søknadsinnlevering avgjøres på denne bakgrunn, altså uavhengig av om søkeren har levert anmeldelse til politiet.

Søknader om refleksjonsperiode er høyt prioritert i UDI, og skal påbegynnes innen fem arbeidsdager. Det er imidlertid viktig at sakene også er tilstrekkelig **opplyst**, slik at UDI kan fatte riktige vedtak. Politiets vurdering vil være ett av flere momenter i helhetsvurderingen av om søknaden skal innvilges eller avslås, men UDI er ikke bundet av politiets vurdering når refleksjonssøknaden behandles.

UDI understreker at refleksjonsperioden er en del av våre internasjonale forpliktelser som gjelder antatte ofre for menneskehandel og skal være en lavterskeltillatelse. Når det foreligger holdepunkter for at søkeren er utsatt for menneskehandel, og vilkårene for øvrig er oppfylt, skal søkeren innvilges en slik oppholdstillatelse. Det er **ikke et krav om sannsynlighetsovervekt** når UDI vurderer om vilkårene er oppfylt.

2.4.2 Tilgang til personidentifikator

KOM har i tidligere tilstandsrapporter vist til utfordringer for antatte ofre med begrenset oppholdstillatelse å få tilgang til personidentifikator (fødselsnummer eller d-nummer), slik at rettigheter og tjenester kan realiseres, herunder rett til helsehjelp.

Skattedirektoratet (SKD) viser i sin rapportering til KOM at **effektiv og sikker ID-forvaltning** er høyt prioritert for å sikre at utenlandske borgere med opphold i Norge raskt kan leve så “normalt” som mulig. En personidentifikator er nødvendig for **tilgang til en rekke grunnleggende tjenester** som for eksempel digitalt tilgang til egne helseopplysninger, mulighet til å hente en e-resept på apoteket og til å opprette en bankkonto, få skattekort, motta stipend fra Lånekassen og stønader man har rett på fra NAV.

Tiltak som Kirkens Bymisjons Luras hus og FRI melder fortsatt om utfordringer der ofre for menneskehandel ikke har identitetsdokumenter. Det kan videre være krevende for ofrene å fremskaffe hjemlandspass i de tilfeller der det er satt begrensninger i oppholdstillatelsen etter søknad om beskyttelse (asyl) på grunn av tvil om identitet. SKD påpeker til KOM at en utfordring i ID-forvaltningen er at **manglende muligheter til å kunne identifisere seg** i det norske samfunnet kan utgjøre en risiko. Det har blitt avdekket

¹³ Se [Forskrift om utlendingers adgang til riket og deres opphold her](#).

flere eksempler på at fødsels- og d-nummer “gjenbrukes” av andre enn den identitetsnummeret var tildelt. Slikt misbruk av andres identitet, treffer ofte mennesker i sårbare situasjoner. Skatteetaten viser til at utstedelse av **nasjonale ID-kort** til alle med et fødsels- eller d-nummer i Norge og bruk av **biometrisk data** for å låse en person til sitt unike identitetsnummer i Folkeregisteret, vil være et avgjørende tiltak for å imøtekomme disse utfordringene.

Tidligere har det vært en utfordring at det har tatt lang tid å få **fødselsnummer** etter å ha fått innvilget tillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 (refleksjonsperiode mv. til ofre for menneskehandel). SKD har informert KOM om **gjennomførte endringer** for rekvisisjon av fødselsnummer eller d-nummer for antatte ofre for menneskehandel med slik tillatelse. Endringene følger av **modernisering av Folkeregisteret**:

- Fra og med 8. februar 2019 ble gruppen omfattet av ordningen til modernisert folkeregister ved at tildeling av personidentifikator skjer elektronisk. Personer med innvilget oppholdstillatelse på minst 6 måneder blir i dag automatisk bosatt og tildelt fødselsnummer. Personer med innvilget opphold på under 6 måneder blir automatisk tildelt d-nummer. Det går en automatisk melding til Folkeregisteret når personen innvilges tillatelse og denne effektueres. Melding medfører at reflektanter automatisk blir bosatt og tildelt et fødselsnummer. I noen tilfeller går saken i et manuelt løp. Dersom andre enn UDI har rekvirert et d-nummer til personen, skal dette kobles med fødselsnummeret.
- Ved søknad om beskyttelse (asyl) kan det tildeles d-nummer, rekvirert av UDI, se folkeregisterforskriften § 2-2-4. Tredjelandsborgere som innvilges oppholdstillatelse i Norge etter å ha søkt om beskyttelse er også omfattet av ordningen med elektronisk tildeling av personidentifikator. Når personen eventuelt innvilges oppholdstillatelse (herunder vitnetillatelse etter utlendingsforskriften § 8-4) og denne effektueres, vil personen automatisk bosettes og tildeles fødselsnummer. D-nummer og fødselsnummer skal da automatisk kobles sammen. Dersom tillatelsen ikke innvilges, vil personen fortsatt kunne bruke d-nummeret så lenge det står som “aktivt” i folkeregisteret.

De gjennomførte endringene legger til rette for at personer som får oppholdstillatelse som antatte ofre for menneskehandel raskt kan få tilgang til personidentifikator og følgelig enklere kan realisere andre rettigheter og tjenester.

2.4.3 Tilgang til helsehjelp

KOM har i tidligere tilstandsrapporter påpekt flere utfordringer knyttet til antatte ofres rett til helsehjelp. En årsak er at regelverket om refleksjonsperiode mv. ikke er spesifisert i regelverk om helserettigheter.

Tiltakene som bistår antatte ofre har over flere år også etterlyst en mer helhetlig plan for helsehjelp til identifiserte ofre for menneskehandel. Blant andre Kirkens Bymisjons tiltak Lauras hus belyser også i rapporten for 2019 at flere av ofrene de bistår sliter med helseproblemer. Det er et stort behov for både psykisk og fysisk helsehjelp, og personene de bistår gir ofte uttrykk for depressive og suicidale tanker. Lauras hus erfarer at flere i tillegg har rusrelaterte utfordringer knyttet til traumer. Det kan ta tid etter innflytting i botiltaket å få fastlege, såfremt de har rett på dette. Kulturelle eller psykiske barrierer som gjør det vanskelig å formidle egne plager, bidrar også til at helsehjelp kan være tidkrevende og vanskelig å få på plass. Ofres tilgang til helsehjelp og kompetansebehov i helsetjenestene har blitt tematisert også i forskning på feltet.¹⁴

■ Nasjonalt helsenettverk

Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel tiltak 16 ga Helsedirektoratet oppdrag å etablere et nasjonalt nettverk for erfaringsutveksling og å identifisere måter å integrere arbeidet mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene. Helsenettverket er etablert og har hatt flere samlinger. KOM har observatørrolle i nettverket. Et av nettverkets målsetninger er å identifisere uklarheter rundt og oppdatere statusen for ofres rettigheter til helse- og omsorgstjenester. Helsedirektoratet rapporterer til KOM at tilbakemeldingene fra helse- og omsorgstjenestene og de frivillige organisasjonene i det nasjonale nettverket, tyder

¹⁴ Se for eksempel Brunovskis, A. (2016). [Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway](#). Journal of Comparative Social Work, 11(1).

på at det både er uklart hvilken rett på bistand ofrene har, og fra hvilket tidspunkt. Det er kjent at ofre for menneskehandel ofte har store og sammensatte helseplager og ikke får dekket sine behov for helsefaglig oppfølging. Tilgang til helsehjelp utover akutthjelp, er ofte lite tilgjengelig for gruppen. Behovet for relativt rask helsefaglig oppfølging vil ofte være aktuelt.

Norge har forpliktet seg til å treffe tiltak for å bistå ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon. Dette er fulgt opp både i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel og Granavolden-erklæringen fra 2019. Oppholdsgrunnlaget er i dag styrende for hvilke helserettigheter offeret har. Ofre vil ha behov for bistand fra helse- og omsorgstjenestene også før oppholdsstatus er formalisert gjennom et vedtak fra UDI.

Forskrift om tjenester til personer uten fast opphold¹⁵ regulerer hvem som har fulle og hvem som har begrensede rettigheter til helsehjelp. I henhold til forskriften har både oppholdsstatus og oppholdstid betydning for retten til helsehjelp. Da ofre for menneskehandel ofte har store og sammensatte helseplager, fremholder Helsedirektoratet at det bør tydeliggjøres i regelverket at disse gis helsehjelp så raskt som mulig, også forut for avklaring av oppholdsstatus og uavhengig av oppholdstid. Da helsetjenestene i Norge er organisert gjennom fastlegeordningen, bør ofre for menneskehandel sikres tilgang til fastlege så raskt som mulig.

Helsedirektoratet har løftet de ovennevnte problemstillingene til Helse- og omsorgsdepartementet og foreslått en tydeliggjøring av hvilke helserettigheter ofre for menneskehandel har. En tydeliggjøring av ofrenes rettigheter i regelverket, vil også forenkle direktoratets oppgave med å veilede helsepersonell samt legge til rette for god helsemessig oppfølging av ofre for menneskehandel, slik det er forutsatt i tiltak 16 og 17 i Regjeringens handlingsplan.

■ Kompetansehevingstiltak i helsesektoren

Helsedirektoratet melder til KOM at det fortsatt er et stort behov for kompetansehevingstiltak til tjenesteapparatet i

kommunene for å identifisere og følge opp ofre for menneskehandel. Flere helse- og omsorgstjenester og andre offentlige tjenester mangler kunnskap om og erfaring fra menneskehandelssaker og oppfølging av disse.

De regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) har siden 2017 hatt i oppdrag å drive kompetanseheving av helse- og omsorgspersonell innen menneskehandel. Et nasjonalt nettverk med representanter fra de fem RVTSene er etablert og har regelmessige møter. RVTSene har i 2019 arrangert fagdager i samarbeid med og rettet mot tjenesteapparatet i kommuner, frivillig sektor, studenter og spesialisthelsetjenesten. Videre har myndighetene, representert ved a-krimgrupper, arbeidstilsyn, politi og skattemyndigheter vært samarbeidspartnere og målgrupper i kompetansebygging rundt menneskehandel. Det er også blitt arrangert studieturer, hospiteringer og veiledningssamlinger.

På initiativ fra RVTS Nord og i samarbeid med Troms Politidistrikt, ble det i 2019 etablert et tverroperativt team-samarbeid (TOT) i Tromsø, med forankring i Tromsø kommune. I Bodø ble det etablert et tverroperativt kompetanseteam (ToKt) i samarbeid med Krisesenteret i Salten, KUN og RVTS Nord. Dette oppleves nyttig for diskusjon om fenomen, kompetansebygging og ikke minst i det å forstå hverandres lovgrunnlag i identifisering og oppfølging av mulig ofre for menneskehandel.

En annen satsing i 2019 har vært å utvikle nettportalen www.menneskertilsalgs.no, et samarbeid mellom RVTS Øst og RVTS Sør.¹⁶ Hovedmålgruppa for nettportalen er helse- og sosialarbeidere, men den kan også være nyttig for andre, som politiet, frivillige og privatpersoner. Formålet er å bidra til økt fenomenforståelse og handlingskompetanse. RVTS Øst har også utviklet undervisningsfilmer for helse- og omsorgspersonell om identifisering av mulige ofre, som utgangspunkt for refleksjon og diskusjon i grupper eller plenum.

¹⁵ Se [Forskrift om rett til helse- og omsorgstjenester til personer uten fast opphold i riket](#)

¹⁶ Det er også opprettet en egen [Facebook side Menneskertilsalgs.no](#) med informasjon om oppdateringer, relevante arrangementer og fagstoff om temaet.

Kunnskap om identifisering og oppfølging av ofre for menneskehandel er i noen regioner inkludert i RVTSenes øvrige kurs og undervisningstilbud. Problemstillinger rundt menneskehandel er videre inkludert i det regionale fagnettverket for Handlingsplan mot negativ sosial kontroll, tvangsekteskap og kjønnslemlestelse og Opptrappingsplan mot vold og overgrep.

2.4.4 Rett til tjenester fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV)

KOM har i tidligere tilstandsrapporter belyst noen av utfordringene hjelpetiltak erfarer i å bistå ofre i å realisere rettigheter til NAV-tjenester (sosiale tjenester og statlige arbeids- og velferdstjenester). Dette har vært en problemstilling som også har blitt tematisert i forskning på feltet.¹⁷

En årsak er at regelverket setter som vilkår at det er *innvilget* oppholdstillatelse i refleksjonssporet, eller at personen har *lovlig opphold* mens søknad om oppholdstillatelse eller klage på vedtak i sak om opphold er til behandling, se Forskrift om sosiale tjenester, bopelsløse¹⁸ § 1 fjerde ledd, jf. sosialtjenesteloven¹⁹.

KOM anbefaler å **vurdere tre tiltak** for bøte på utfordringen:

- Etablere praksis i NAV om å fatte **vedtak** om råd og veiledning og ytelser til livsopphold etter sosialtjenesteloven §§ 17 og 18 for antatte ofre for menneskehandel. Det vil være aktuelt i tilfeller der NAV, ev. i samarbeid med oppfølgingstiltak, identifiserer en person som antatt offer. Bistand kan således ytes i en akutt- og avklaringsfase, altså før det er søkt om oppholdstillatelse eller oppholdstillatelse er avklart.
- Vurdere å endre bestemmelsen i **Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge** § 1

fjerde ledd til “antatte ofre for menneskehandel som har søkt om, er innvilget, eller har påklaget avslag på søknad om begrenset oppholdstillatelse ...”. En slik endring i regelverket vil *sikre* tilgang til sosiale ytelser og gi lik praksis nasjonalt.

- Vurdere endringer i **utlendingsregelverket**, slik at det presiseres at *søknad om* eller *klage på vedtak* i sak etter utlendingsforskriften § 8-3 gir rett til lovlig opphold. Personer med slik utlendingsstatus har i dag ikke lovfestet rett til lovlig opphold, og følgelig ikke lovfestet rett til NAV-tjenester etter aktuelle regelverk.

Til første kulepunkt:

Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka i Oslo kommune rapporterer til KOM at det forvaltningsmessige ansvaret bør komme til uttrykk i vedtak som gir personene rettssikkerhet. De har derfor i et **prøveprosjekt** med Frelsesarmeens Safe House Filemon startet med å gi personer som antas å være utnyttet til arbeid eller tjenester vedtak om råd og veiledning, jf. sosialtjenesteloven § 17. Råd og veiledning er en individuell tjeneste som kan gis uavhengig av en persons oppholdsstatus. HTSO baserer vurderingen på en lavterskel kartlegging sammen med Safe House Filemon. Dersom det i kartleggingsfasen er behov for ytelser til livsopphold, kan dette også gis på bakgrunn av en konkret vurdering av den enkeltes situasjon, jf. sosialtjenesteloven § 18. Der NAV kommune ikke selv kan gi denne tjenesten, skal de sørge for at andre gjør det og hvis nødvendig, betale for det. På denne måten kan det offentlige forvaltningsansvaret tre inn raskt og gi grunnlaget for god koordinering av oppfølging og tjenester. HTSO erfarer at dette gir nødvendig ro og stabilitet for personene i en akutfase og har i 2020 utvidet denne praksisen til å omfatte antatte ofre i alle utnyttingsformer, i samarbeid med frivillige organisasjoner. For mer informasjon om HTSO, se punkt 6.4.

KOM påpeker at det vil gi økt **forutberegnelighet** om NAV etablerer lik praksis i mulige saker om menneskehandel. KOM støtter HTSOs prøveprosjekt om å fatte vedtak om råd og veiledning og begrenset økonomisk stønad i en akutt- og avklaringsperiode, herunder også mulig stønad til

17 Se for eksempel Brunovskis, A. (2016). [Special rights within universal welfare: Assistance to trafficking victims in Norway](#). Journal of Comparative Social Work, 11(1).

18 Se [Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge](#).

19 Se [Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen](#).

juridisk bistand for veiledning som faller utenfor vurdering av anmeldelse av menneskehandel²⁰. KOM anbefaler at en slik praksis også etableres i andre kommuner, eventuelt ved en veileder som tydeliggjør aktuelle tiltak fra NAV i en slik akutt- og avklaringsfase. Som landsomfattende råd- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet, fremholder HTSO at denne praksisen følger av sosialtjenesteloven og kan etableres i alle kommuner uten videre regelendringer eller nye ordninger.

Flere tiltak melder også at det er positivt at HTSO i Oslo kommune har etablert praksisen med å innvilge sosialstønad allerede før søknadstidspunkt for refleksjonsperiode og anbefaler at praksisen forankres i øvrige kommuner. Tilgangen antatte ofre for menneskehandel i dag har til NAV-tjenester kan synes avhengig av kommunen hvor vedkommende først indentifiseres og det bør dermed sikres lik praksis.

Til tredje kulepunkt:

Når det gjelder anbefalingen fra KOM om å vurdere endringer i utlendingsregelverket, rapporterer UDI til KOM at det ikke har skjedd endringer i regelverket som gjelder refleksjonsperiode i 2019. UDI venter på et slikt initiativ fra JD, da det fremgår i **tiltak 2** av regjeringens handlingsplan mot menneskehandel at regelverket knyttet til refleksjonsperiode skal tydeliggjøres. Det kan blant annet være aktuelt med større endringer som en oppdeling av dagens refleksjonsperiode. Endringene som skal vurderes skal legges til rette for at antatte ofre i større grad tar imot bistand som tilbys, og at politiet mottar anmeldelser tidligere. I forbindelse med denne prosessen anbefaler UDI at man også ser på utfordringene knyttet til at denne gruppen ikke har lovlig opphold mens søknaden eller klagen behandles.

Når det gjelder **annen oppfølging** fra sosialtjenesten av antatte ofre for menneskehandel, viser tiltak som Røde Kors-prosjektet Rett til å bli sett, at enkelte av kravene i

sosialtjenestens tilbud til antatte ofre for menneskehandel kan ha utilsiktede negative effekter. De vises eksempelvis til at når personer som har tillatelse i refleksjonssporet får arbeid, trekkes inntekten fra stønaden. For de som mottar introduksjonsstønad, er det imidlertid mulig å ha ekstra inntekt i tillegg, siden målet er at personene skal ut i jobb. Røde Kors prosjektet mener lignende hensyn bør legges til grunn for refleksjonsperioden. Videre er restituerende og kompetansehevende tiltak for reflektanter av stor betydning. Røde Kors prosjektet viser imidlertid til at når slike tiltak knyttes opp til aktivitetsplikten, kan det føre til at enkelte blir gående i tiltak som ikke bidrar til regulært arbeid, nye ferdigheter eller restituering tilpasset den enkeltes behov. Andre tiltak, som Kirkens Bymisjons FRI melder at det fremdeles er utfordrende å kunne tilby tilrettelagte botilbud, særlig for personer som har tilleggsutfordringer innenfor rus eller psykisk helse.

2.5 Politiske tiltak under utredning

KOM gir nedenfor en oversikt over en rekke politiske tiltak **under utredning** eller som **nylig er vedtatt** med relevans for menneskehandelsfeltet, som kan **bidra til å bøte på enkelte av utfordringene beskrevet ovenfor**:

- JD har hatt på høring [forslag om endringer i utlendingsforskriften](#) om adgangen til å gi **oppholdstillatelse** til ofre for menneskehandel som har avgitt forklaring for retten eller politiet. [Forskrift om endringer i utlendingsforskriften](#) (oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel som avgir forklaring i straffesak) og instruks [GI-11/2020 Instruks om oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel mv.](#) trådte i kraft 5. juni 2020. Se også pressemelding [her](#).
- JD har vedtatt en forskriftsendring som gjør det enklere for au pairer å **bytte vertsfamilie**. Endringen innebærer at au pairer kan flytte inn og utføre oppgaver hos ny vertsfamilie så snart de har registrert søknaden på nett og bestilt time hos politiet, og slipper dermed å vente til de har vært hos politiet. Tiltaket skal bedre rettssikkerheten for au pairer som ønsker å bytte vertsfamilie og som kan være i en sårbar situasjon. Endringen trådte i kraft 1.

²⁰ Fri rettshjelp for vurdering av anmeldelse av menneskehandel dekkes av rettshjelploven § 11 første ledd nr. 6, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 5 og Rundskriv G-13/05).

januar 2020, se ikraftstredelsesrundskriv [G-04/2019](#) av 3. desember.

- JD har fremmet forslag om endringer i utlendingsloven om **varig karantene** for vertsfamilier som utnytter au pairen. Forslaget gjelder både når vertsfamilien har brutt vilkårene for au pair-tillatelse, og når en person i vertsfamilien har begått straffbare forhold mot au pairen. Etter gjeldende rett kan det bare ilegges midlertidig utestengelse for slike forhold, med en maksimal varighet på henholdsvis fem og ti år. Forslaget inneholder også andre lovendringer for å styrke au paires rettsstilling, for eksempel at utestengelse også kan ilegges for mindre alvorlige forhold, og at utestengelse kan ilegges på et tidligere tidspunkt enn etter gjeldende rett. Forslaget om varig utestengelse følger opp anmodningsvedtak fra Stortinget, se [Prop. 49 L \(2019–2020\)](#). Lovsaken er ferdig behandlet og bestemmelsen om varig karantene vil [tre i kraft](#) 1. juli 2020.
- JD har hatt på høring [forslag til endringer i straffeloven mv.](#) Forslagene følger opp handlingsplaner fra regjeringen, anmodningsvedtak fra Stortinget og innspill fra andre aktører. I proposisjonen til Stortinget foreslås en rekke lovforslag i straffeloven, straffeprosessloven og enkelte andre lover, se [Prop. 66 L \(2019–2020\)](#). Det foreslås blant annet at grov menneskehandel omfattes av **avvergingsplikten** og en presisering i **straffebestemmelsen om menneskehandel** (å endre vilkåret “arbeid eller tjenester” i straffeloven § 257 første ledd bokstav b tilbake til “tvangsarbeid eller tvangstjenester”).
- Arbeids- og sosialdepartementet har hatt på høring [forslag til ny forskrift](#) om arbeid i arbeidsgivers hjem og hushold med sikte på eventuell ratifikasjon av ILO-konvensjon nr. 189 om anstendig arbeid for **arbeidstakere i private hjem** i norsk rett. Høringsnotatet synliggjør både en variant av regelendringer som kun tar høyde for konvensjonens krav samt forpliktelser som følger av EU-direktiv og en variant med flere endringer og hvor formålet er større harmonisering med arbeidsmiljøloven.
- JD har fremmet forslag om endringer i utlendingsloven om DNA-testing i **familieinnvandringsaker**. Regjeringen foreslår å pålegge søkere og referansepersoner i familie-innvandringsaker å avlegge DNA-test for å kunne fastslå familierelasjonen. I dag kan myndighetene kun anmode utlendingen om å avlegge en slik prøve til DNA-analyse. Regjeringen mener blant annet at endringen “vil kunne bidra til å forebygge menneskehandel og andre former for utnyttelse. Pålegg om DNA-test vil eksempelvis være et viktig middel for å sikre at mindreårige ikke blir utnyttet ved at de sendes til Norge for at personer som uriktig hevder å være deres foreldre, senere skal få opphold her”, se [Prop. 49 L \(2019–2020\)](#). Lovsaken er ferdig behandlet og bestemmelsen om pålegg om DNA-testing vil [tre i kraft](#) 1. juli 2020.
- JD har hatt på høring [forslag til endringer i utlendingsloven og -forskriften](#) om **omsorgsansvaret** for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år i mottak mv. Forslaget innebærer lov- og forskriftsfesting av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år som bor i mottak, krav til omsorgstilbud, kontraktsoppfølging mv. Bakgrunnen for forslaget er Stortingets behandling av representantforslag om styrket innsats mot at barn utnyttes i menneskehandel, se Innst. 397 S (2016–2017).
- Barne- og familiedepartementet (BLD) har hatt på høring [Forslag til ny barnevernslov](#), som ledd i oppfølgingen av *NOU 2016:16 Ny barnevernslov – Sikring av barnets rett til omsorg og beskyttelse*. Forslaget berører blant annet plassering av mindreårige i **institusjon** når det er fare for utnyttning i menneskehandel.
- Det regjeringsoppnevnte Etikkinformasjonsutvalget leverte sin [utredning](#) “Åpenhet om leverandørkjeder” i 2019, med forslag til en ny lov om åpenhet om virksomheters forhold til grunnleggende menneskerettigheter og anstendig arbeid i egen virksomhet og leverandørkjeder. Utvalget hadde som mandat å vurdere om næringsdrivende bør pålegges en informasjonsplikt om samfunnsansvar og oppfølging av leverandørkjeder. Utredningen har vært på [høring](#) og BLD har utvalgets lovforslag til vurdering. Nærings-

og fiskeridepartementet har for øvrig til vurdering om det bør utvikles et lov mot moderne slaveri, som vil forutsette rapportering og tiltak fra næringslivet om leverandørkjeder.

- Nærings- og fiskeridepartementet har hatt på [høring](#) utredningen “**Framtidens fiskerikontroll**”, NOU 2019:21. Utvalget ble oppnevnt for å gi råd om innretningen av den nasjonale kontrollen med fiskerinæringen og foreslår at det utvikles et automatisert dokumentasjonssystem for norsk fiskerinæring. Videre foreslås en rekke tiltak og regelverksendringer for å redusere handlingsrommet for regelbrudd og effektivisere myndighetenes tilsyns- og kontrollarbeid. Utvalget peker på utfordringer knyttet til sosial bærekraft, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel, og viser til at det i fremtiden trolig vil komme strengere dokumentasjonskrav om produkter som omsettes

2.6 Forskning, rapporter og kunnskapsoppsummeringer

KOM gir nedenfor en oversikt over en rekke aktuelle kunnskapsgrunnlag publisert i 2019 og første del av 2020 som **bør vurderes i det videre arbeidet med å styrke innsatsen mot menneskehandel**:

Nasjonalt

- **Doktoravhandlingen** “Facing Complexity – Police officers’ reasoning and response to human trafficking” av sosiolog Heidi Fischer Bjellands, [ISSN 1564-3991](#), Universitetet i Oslo, Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, 2019. Avhandlingen analyserer praksiser rundt identifisering av menneskehandelsaker, tverretattlig samarbeid, og polititjenestepersoners egne forståelser av hva det vil si å lykkes i arbeidet mot menneskehandel.
- **Doktoravhandlingen** “Illuminating and blinding. The searchlight effect of human trafficking policies on anti-trafficking practice.” av sosiolog Anette Brunovskis ved Universitetet i Oslo, [ISSN 1564-3991](#), Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, 2019. Avhandlingen undersøker rammeverket for bistand til ofre for menneskehandel, gjennom erfaringene til ofrene selv, sosialarbeidere og politi og analyserer særlig den sterke koblingen mellom ofrenes rettigheter og straffeforfølgning.
- **Rapporten** “Menneskehandel i norsk arbeidsliv” av Fafo-forskerne Anette Brunovskis og Anne Mette Ødegård, [Fafo-rapport 2019:35](#). Rapporten undersøker utfordringer på tre viktige innsatsområder: avdekking av menneskehandel, hjelp og bistand til ofrene, og etterforskning og straffeforfølgelse. I tillegg gjennomgås begreper på feltet. Prosjektet er utført på oppdrag av Oslo Kommune og finansiert av KS v/ Program for storbyforskning.
 - Basert på rapporten har forskerne publisert [kronikken](#) “Ofrene rett foran oss” og [kronikken](#) “Menneskehandel er den groveste formen for arbeidslivskriminalitet” som drøfter forholdet mellom begrepene sosial dumping, arbeidslivskriminalitet og menneskehandel. de har også publisert tre artikler på kunnskapsportalen [arbeidslivet.no](#), driftet av forskningsstiftelsen Fafo: “Når arbeidslivet blir virkelig ille” om lovverket og overordnet kunnskap, “Her er risikoen størst for grov utnyttning i arbeidslivet” om risikofaktorer, utbredelse og risikobransjer, og “Menneskehandel i det norske arbeidslivet – fire eksempler fra rettsalen” om behandling av lovbrudd i det norske rettssystemet.
- **Rapporten** “Menn utsatt for tvangsarbeid i Norge: en rapport om deres erfaringer og juridiske situasjon” av forskerne Carola Lingaas, Bergit Haugland og Erik Skjeggstad, VID vitenskapelige høyskole, [VID Rapport; 2020/1](#). Temaet for rapporten er menn som utsettes for tvangsarbeid, deres erfaringer og juridiske situasjon. Studien handler om beboerne på Safe House Filemon sine erfaringer med tvangsarbeid, og deres vei ut av utnyttelsen. Safe House Filemon er Frelsesarmeens botilbud for menn som er antatte ofre for menneskehandel. Tiltaket igangsatte forskningsoppdraget ut fra behov for mer beskrevet kunnskap om fenomenet de arbeider med.
- **Artikkelen** “Rumensk tiggemigrasjon i et menneskehandelsperspektiv”, fra Fafo av Fafo-forskerne Jon Horgen Friberg og Guri Tyldum, [Tidsskrift for](#)

[samfunnsforskning 01/2019 \(Volum 60\)](#). I artikkelen beskriver forskerne situasjonen til rumenske tiggermigranter i Norge, og diskuterer potensialet for maktmisbruk og utnytting av tiggere. Studien baserer seg på et omfattende kvalitativt og kvantitativt datamateriale fra Norge og Romania.

- RVTS Øst og Sør har utviklet en **nettportal** om menneskehandel som er spesielt rettet mot helse- og sosialarbeidere: [menneskertilsalgs.no](#). Her finnes blant annet informasjon om fenomenforståelse, avdekking, rettigheter, helse og oppfølging.
- Flere instanser og tiltak publiserer årsrapporter eller temarapporter, blant annet Nasjonalt tverretattlig analyse- og etterretningssenter (NTAES)²¹, Arbeidstilsynet²², A-krimsentrene²³, ROSA²⁴, Nadheim²⁵, Pro Sentret²⁶, Lightup Norge²⁷ og Fair Play Bygg Oslo og omegn²⁸.
- Det ble i 2019 og første del av 2020 for øvrig arrangert en rekke **fagkonferanser** om menneskehandel og tilgrensende problemstillinger i regi av ulike aktører, blant annet KOM (se nærmere informasjon i punkt 1.3), politiet, RVTSene m/samarbeidsaktører, Fiskeridirektoratet m/samarbeidsaktører, Fafo Østforum,

21 Se [rapporten](#) "Arbeidslivskriminalitet. Situasjonsbeskrivelse 2020" (2020).

22 Se [rapport](#) om Arbeidstilsynets aktivitet i transportnæringen i 2018 (2019).

23 Se årsrapport om etatenes innsats mot a-krim i 2019 på [Arbeidstilsynets nettsider](#).

24 Se [Rapport](#) fra ROSA om erfaringer og innsikter fra ROSA-konferanse "Utfordringer på menneskehandelfeltet i Norge, erfaringer og anbefalinger fra konferanse 2018" (2019) og årsrapporter på [ROSAs nettsider](#).

25 Se årsrapporter på [Nadheims nettsider](#).

26 Se [Rapport](#) fra Pro Sentret om menn som selger sex "Alltid på vakt. 30 menn forteller om sine erfaringer med å selge sex" (2020) og Pro Sentrets årsrapporter og andre temarapporter på [Pro Sentrets nettsider](#).

27 Se [Rapport](#) fra Lightup Norge "Moderne slaveri – Appellerende, men ekskluderende?" om begrepet moderne slaveri (2020)

28 Se årsrapport for 2019 på [Fair Play Bygg Oslo og Omeign nettsider](#).

ROSA, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, For Freedom og Norges kristne råd.

Internasjonalt

- **GRETA** har publisert sin 8. generelle rapport om aktiviteter. [Rapporten](#) inneholder blant annet en tematisk seksjon om rettigheter til ofre for menneskehandel. GRETA publiserte også evalueringsrapporter om [Italia](#), [Island](#), [Tyskland](#), [Finland](#), [Ungarn](#), [Tyrkia](#) og [Sveits](#). I 2020 skal GRETA gjennomføre sin tredje evaluering av Norge. Hovedtema for evalueringen er "Access to justice and effective remedies for victims of trafficking in human beings". Den tredje evalueringsrapporten om Norge fremlegges i juli 2021. Tidligere evalueringsrapporter om Norge er tilgjengelige [her](#).
- **OSSE** publiserte [rapporten](#) "Uniform Guidelines for the Identification and Referral of Victims of Human Trafficking within the Migrant and Refugee Reception Framework in the OSCE Region"
- **Østersjørådet (CBSS)** publiserte [håndboken](#) "Human Trafficking Glossary", [veilederen](#) "Media and Trafficking in Human Beings" og [rapporten](#) "Human Trafficking – Baltic Sea Region Round-up Report 2020". Østersjørådets ekspertgruppe for Children at Risk publiserte [rapporten](#) "Listen Up. Creating conditions for children to speak and be heard". Østersjørådet har også deltatt i samarbeidsprosjekt finansiert av EU-kommisjonen kalt ProGuard project. Prosjektet har utviklet nettsiden [guardianstoolkit.eu](#) for veiledning til verger i saker om menneskehandel.
- **US State Department** publiserte [Trafficking in Persons \(TIP\) Report 2019](#).
- **Europol** publiserte den årlige [rapporten](#) "Internet Organised Crime Threat Assessment (IOCTA 2019)". Rapporten gir en presentasjon av internettrelaterte trusler, med fokus på utviklingstrekk og trender, sett fra rettshåndhevende myndigheter i Europa. Seksuelle overgrep mot barn på nett er blant de prioriterte kriminalitetsområdene som kartlegges. Europol har også publisert også [rapporten](#) "Pandemic profiteering:

how criminals exploit the COVID-19 crisis”. Rapporten analyserer utviklingen innen fire kriminalitetsområder, blant annet cybercrime. Det rapporteres blant annet om økt online-aktivitet knyttet til søk på overgrepsmateriale og aktivitet i nettfora om muligheter for å komme i kontakt med barn som nå er mer sårbare grunnet isolasjon, mindre beskyttelse og økt eksponering for internett. I [rapporten](#) “Beyond the pandemic – how COVID-19 will shape the serious and organised crime landscape in the EU” belyser Europol mulige virkninger på lang sikt av pandemien. Som følge av økonomisk nedgangstid, peker Europol mot en mulig økning i etterspørselen og omfanget av utnyttelse til arbeid og seksuelle formål, særlig internt i EU.

- Det europeiske grense- og kystvaktbyrået **Frontex** har publisert sin [årsrapport](#) “Frontex 2019 in Brief”.
- **EU-kommisjonen** publiserte “EU anti-trafficking action 2017–2019 at a glance”. [Publikasjonen](#) gir en bred oversikt over dokumenter og tiltak på menneskehandelsfeltet i perioden.
- **European Union Agency for Fundamental Rights** (FRA) utga [rapporten](#) “Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers’ perspectives”.
- **International Organization for Migration** (IOM) utga [rapporten](#) “Fatal Journeys Volume 4: Missing Migrant Children” og [rapporten](#) “Migrants and Their Vulnerability to Human Trafficking, Modern Slavery and Forced Labour”.
- Forskningsinstituttet **HEUNI** (The European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations) publiserte [veilederen](#) “Shady business. Uncovering the business model of labour exploitation” om forretningsmodeller for utnyttning i arbeidslivet, som del av et EU-finansiert prosjekt. Målgrupper er blant annet politi, arbeidstilsyn og andre kontrolltater. Det indre sikkerhetsfondet ([ISF](#)) i EU har finansiert prosjektet “FLOW. Flows of illicit funds and victims of human trafficking: uncovering the complexities (2018–2020)”. Prosjektet gjennomføres i samarbeid mellom flere

forskningsinstitutter, blant annet HEUNI, se [HEUNIs nettside](#) om prosjektet. HEUNI har også utgitt [rapporten](#) “Trafficking of children and young people in Finland”, i samarbeid med National Assistance System for Victims of Human Trafficking i Finland. Rapporten kartlegger former for menneskehandel med barn i Finland, hvilke typer saker som er blitt avdekket, hvordan sakene er fulgt opp, og hvordan menneskehandel med barn kan avdekkes og forebygges i Finland.

- **The Swedish Institute** har publisert [rapporten](#) “Prostitution Policy in Sweden – targeting demand”.
- **Jämställdhetsmyndigheten**, som samordner arbeidet mot menneskehandel i Sverige, publiserte [rapporten](#) “Barn i människohandel. Myndigheten har også relansert en [manual](#) som gir en oversikt over former for støtte og beskyttelse som gis til ofre for menneskehandel i Sverige.
- **UK Home Office**, Modern Slavery Unit, publiserte sin årlige [rapport](#) “2019 UK annual report on modern slavery” om omfang av moderne slaveri i Storbritannia og tiltak for å bekjempe slik kriminalitet.
- **UK Director of Public Prosecutions** har oppdatert sin [veileder om menneskehandel](#) for Crown Prosecutors (påtalemyndigheten).

3 Oppholdstillatelse

3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel

Ofre for menneskehandel er i hovedsak utenlandske statsborgere som har vært kort tid i Norge, mange uten lovlig opphold. Antatte ofre kan søke om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel, eller søke om beskyttelse (asyl). Avklaring av oppholdstillatelse har betydning for hvilke bistandstiltak som utløses, som NAV-tjenester og helsehjelp.

Utlendingsmyndighetene er blant instansene som i særlig grad kan komme i kontakt med ofre for menneskehandel, for eksempel i utlendingssaker, i saker som gjelder utlendingskontroll, ved tilrettelegging av botilbud i mottak og i retur-saker. Det er derfor viktig at ansatte i utlendingsforvaltningen både har tilstrekkelig kompetanse til å identifisere, og at de har kunnskap om hvilke rettigheter mulige ofre har krav på og hvilke tiltak som det kan være aktuelt å bidra til å utløse.

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI behandler blant annet søknader om beskyttelse (asyl), oppholds- og arbeidstillatelser, og fatter vedtak om bortvisning og utvisning. UDI har ansvar for at alle asylsøkere får tilbud om et sted å bo i påvente av asylsaksbehandlingen. I tillegg behandler UDI søknader om assistert retur ved IOMs returprogram. Flere av disse ulike sakene kan gjelde antatte ofre for menneskehandel, se [UDIs nettsider om menneskehandel](#).

I 2019 har UDI registrert 83 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel, mot 71 vedtak i 2018 og 114 vedtak i 2017:

- Vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse: 27 vedtak som gjelder 25 personer
- Vedtak om beskyttelse (asyl): 24
- Vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM: 32

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak. I 2019 har UNE registrert 11 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel. I tillegg har UNE gitt utsatt iverksetting i en sak.



- Vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse: 6 vedtak
- Vedtak om beskyttelse (asyl): 5 vedtak
- Beslutning om utsatt iverksetting: 1 beslutning

UDI og UNEs vedtak i saker som gjelder medfølgende barn til personene ovenfor kommer i tillegg.

Det må tas forbehold om at flere søkere kan være registrert med flere vedtak i samme eller tidligere år. UDI og UNE kan hente ut statistikk fra Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) i saker som gjelder refleksjonsperiode, begrenset opphold og vitnetillatelse. For øvrige saker registrerer UDI og UNE saken manuelt hvis en søker er et mulig offer for menneskehandel. Tallene er dermed noe usikre.

Nedenfor gis nærmere informasjon fra UDI og UNE om vedtak om oppholdstillatelser til antatte ofre. I kapittel 4 gis informasjon fra UDI og IOM om bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet.

3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel

Personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel kan få innvilget refleksjonsperiode og/eller begrenset oppholdstillatelse, se utlendingsforskriften (utf.) § 8-3 første og annet ledd:

■ **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som ikke kan fornyes. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, ved å komme til hektene og unnsnippe bakpersonenes innflytelse. Videre er formålet at personen skal settes i stand til å ta et informert valg om hvorvidt hun eller han vil samarbeide med myndighetene om straffeforfølgning av bakpersonene. Ved vurderingen skal det legges vekt på om det foreligger holdepunkter for at vedkommende er utsatt for menneskehandel, og at vedkommende er innstilt på å motta hjelp og følge opp de tiltak som tilbys.

■ **Begrenset oppholdstillatelse** er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse. Formålet med tillatelsen er å tilrettelegge for at straffeforfølgning av bakpersoner kan finne sted. Villkårene for å få slik tillatelse er at personen har brutt med miljøet bak menneskehandelen, forholdet er anmeldt, etterforskning eller straffesak mot menneskehandlerne er påbegynt, og at politi-/ påtalemyndighet anser utlendingens tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

For mer informasjon om villkår for tillatelsene og prosedyrer, se UDIs retningslinje [UDI 2013-014 Oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel](#).

For informasjon om **oppholdstillatelse til vitner** i saker om menneskehandel, se punkt 3.3.

I 2019 fattet UDI 27 vedtak i medhold av utf. § 8-3 første og annet ledd²⁹. Vedtakene gjaldt totalt 25 personer. Til sammenlikning fattet UDI 40 vedtak etter disse hjemlene i 2018.

²⁹ Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Dataselement for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2019 men som ikke var avgjort ved årsskiftet er ikke regnet med.

- 10 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode** etter utf. § 8-3 første ledd:
 - 5 av sakene ble innvilget
 - 5 av sakene ble avslått³⁰

Bakgrunnen for avslagene:³¹

- 2 av sakene, med tilnærmet likt saksforhold, ble avslått fordi UDI mente det ikke forelå holdepunkter for at søkerne hadde vært utsatt for menneskehandel.
- De øvrige sakene ble avslått av følgende grunner:
 - Søkerens anførsler var allerede vurdert under behandlingen av søknad om beskyttelse
 - Villkåret om å være i Norge ikke var oppfylt
 - Søkeren ble ikke ansett for å falle innenfor den gruppen som kan innvilges refleksjonsperiode da anførselene om utnytting lå tilbake i tid.
- 17 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse** etter utf. § 8-3 annet ledd:
 - Totalt ble 14 av sakene innvilget, 6 var førstegangsvedtak og 8 var fornyelser. Innvilgelsene anslår omfang av saker der politiet har igangsatt etterforskning.
 - 3 av sakene ble avslått, samtlige gjaldt søknad om fornyelse. Bakgrunnen for 2 av avslagene var at politiet ikke anså søkerens tilstedeværelse som nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken, mens 1 ble avslått fordi søkeren ikke hadde brutt med miljøet bak menneskehandelen.

I tillegg ble det søkt om tillatelse for 2 medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse. Barna ble innvilget oppholdstillatelse fordi også forelderen fikk innvilget tillatelse.

³⁰ I tillegg kommer to saker som var opprettet ved en feiltakelse, og som feilaktig ble avslått etter utf. § 8-3 første ledd. Det riktige ville vært å henlegge dem som feilopprettede saker. Søkerne fremmet ny søknad om oppholdstillatelse etter riktig hjemmel.

³¹ Se utf. § 8-3 og UDIs retningslinje 2013-014.

Nærmere informasjon om **søkergruppene**:

- Blant de som søkte om refleksjonsperiode var
 - 5 kvinner og 5 menn, alle voksne
 - 4 fra østeuropeiske land, 3 fra asiatiske land, 2 fra afrikanske land og 1 fra et vesteuropeisk land
- Blant de som søkte om begrenset oppholdstillatelse var
 - 11 kvinner og 6 menn, 16 av dem voksne og 1 mindreårig
 - 8 fra asiatiske land, 6 fra østeuropeiske land, 1 fra et afrikansk land, 1 fra et vesteuropeisk land og 1 fra et søramerikansk land

Ingen av søkerne var fra Nigeria i 2019. Nigerianske søkere har vært representert som en av de største gruppene blant søkerne i perioden 2010-2018.

Nærmere informasjon om **utnyttingsform**:

- Vedtak etter både søknad om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse:
 - Manuelle rapporteringer viser at i 17 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester, 7 anførte prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, 2 anførte både tvangsarbeid og prostitusjon, 1 hadde ikke anført form for utnyttelse.
- Innvilgede vedtak etter søknad om begrenset oppholdstillatelse:
 - Manuelle rapporteringer viser at i 7 av vedtakene anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester, og i 5 av sakene anførte søkerne utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning. I 1 av vedtakene anførte søkeren begge former for utnyttning. I 1 av vedtakene hadde vedkommende ikke anført form for utnyttelse. Tallene gir informasjon om fordelingen i saker der politiet har igangsatt etterforskning.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2019 fattet UNE vedtak i 6 klagesaker etter utf. § 8-3:³²

- 5 av vedtakene gjaldt refleksjonsperiode etter utf. § 8-3 første ledd, og 1 av sakene gjaldt begrenset oppholdstillatelse etter utf. § 8-3 annet ledd:
 - Klagerne var fra ulike afrikanske og asiatiske land
 - 5 av klagerne var kvinner og 1 var mann
 - 3 av sakene gjaldt anført utnyttning til tvangsarbeid, og 3 av sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon/andre seksuelle ytelser
 - UDIs vedtak ble opprettholdt i alle vedtakene på ulike grunnlag: konkludert med at det ikke forelå menneskehandel, endelig avslag i beskyttelsessaken forelå allerede, dokumentasjon på identitet ikke fremlagt, oppholdt seg ikke i Norge, straffesaken var henlagt.

3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre

Retten til å søke beskyttelse (asyl) er nedfelt i internasjonale konvensjoner. Norge er forpliktet til ikke å returnere personer til hjemlandet dersom de står i reell fare for å bli utsatt for alvorlige overgrep. Det vurderes først om søkeren fyller vilkårene for **beskyttelse**, se utlendingsloven (utl.) § 28.

Dersom disse vilkårene ikke er oppfylt, vurderes det om søkeren fyller vilkårene for **oppholdstillatelse til vitner i sak om menneskehandel**, se utf. § 8-4 og instruks [GI-31/2010](#).³³ En slik tillatelse er hjemlet i utl. § 38. Formålet med tillatelsen er å legge til rette for at de som er ofre for menneskehandel skal tørre å bistå politiet i straffefølgning av bakmennene, uten frykt for represalier. Ofre for menneskehandel som har avgitt vitneforklaring for retten eller for politiet, kan få tillatelse som kan gi grunnlag for

³² Dette kan være vedtak som er fattet av UDI i foregående år og kan derfor være tidligere innrapportert til KOM, i forbindelse med UDIs årlige innspill til KOMs tilstandsrapport.

³³ Endret forskriftsbestemmelse og ny instruks [GI-11/2020](#) trådte i kraft 5. juni 2020.

permanent oppholdstillatelse, og denne tillatelsen vurderes kun etter en søknad om beskyttelse.

Dersom søkeren ikke fyller vilkårene for beskyttelse eller oppholdstillatelse som vitne i sak om menneskehandel, vurderes det om søkeren fyller de øvrige vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av **sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**, se utl. § 38.

For informasjon om rettslige vurderingstemaer og UDIs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UDIs retningslinje [UDI 2014-031 Ofre for menneskehandel i søknader om beskyttelse](#). For informasjon om identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel i mottak, se UDIs retningslinje [UDI 2015-029 Identifisering og oppfølging av sårbare beboere i asylmottak](#).

I 2019 har **UDI** fattet vedtak i 24 **asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.³⁴

- 16 personer fikk innvilget oppholdstillatelse:
 - 10 fikk innvilget beskyttelse, jf. utl. § 28 første ledd bokstav a. I 2 av disse sakene var det andre forhold enn menneskehandel som førte til at sakene ble innvilget.
 - 4 fikk opphold etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4, 3 etter bestemmelsens første ledd og 1 etter annet ledd.

³⁴ Tallene er i hovedsak basert på manuelle rapporteringer, og det er en viss usikkerhet ved dem. Kun tillatelser etter vitnebestemmelsen i utf. § 8-4 kan hentes ut fra registreringer i DUF. Søknader som ble fremmet i 2019 eller tidligere, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med. Tallene omfatter vedtak i saker der UDI legger til grunn at søkeren har vært, er, eller risikerer å bli offer for menneskehandel. Utnyttningen kan ha skjedd i Norge, i hjemlandet, og/eller i ett eller flere andre land. Søkeren kan ha vært utsatt for en eller flere utnyttelsesformer. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren selv etter en identifiseringssamtale benekter å være utsatt for dette. Tallene omfatter heller ikke saker der UDI ikke legger til grunn anførsler om at søkeren er et offer for menneskehandel.

- 2 fikk tillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller tilknytning til Norge etter utl. § 38. En av dem fikk begrensninger etter femte ledd som følge av tvil om identiteten eller at identiteten ikke var dokumentert.

- 8 personer fikk søknaden sin avslått:
 - 3 ble avslått etter Dublin-regelverket, hvorav 1 av dem hadde oppholdstillatelse i et annet europeisk land.
 - 5 fikk søknaden sin avslått etter realitetsbehandling. I 3 av sakene vurderte UDI at det ikke forelå tilstrekkelig risiko for forfølgelse ved retur. I 2 av sakene var anførselene ikke lagt til grunn som tilstrekkelig sannsynliggjort.
 - 1 av de 5 personene som fikk avslag etter realitetsbehandling, fikk senere innvilget beskyttelse. UDI omgjorde vedtaket som følge av nye opplysninger i klageomgangen.

Nærmere informasjon om **søkergruppen**:

- Gruppen omfatter 19 kvinner, 4 menn og 1 enslig mindreårig jente.
- 21 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning, 4 til arbeid og 2 til tjenester (narkotikasmugling, hvitvasking). 3 av disse anførte å være utsatt for flere typer utnyttelse.
- 12 nasjonaliteter var representert. 15 var fra afrikanske land (hvorav 7 fra Nigeria), 3 fra et asiatisk land, 5 fra sør- og mellomamerikanske land og 1 fra et østeuropeisk land.
- 14 av søkerne hadde tidligere hatt refleksjonsperiode og/eller begrenset opphold etter utf. § 8-3, 10 etter bestemmelsens annet ledd.
- Søkerne oppga at utnyttelsen hadde funnet sted både i hjemlandet, på reisen, i europeiske land og i Norge. Mange var utnyttet i flere land.
- UDI erfarer at det er stor bredde og variasjon i søkerens bakgrunn, deres historier og forholdene de har vært utsatt for.

I 2016 og 2017 fattet UDI henholdsvis 34 og 33 vedtak i asylsaker der søkerne var mulige ofre for menneskehandel. I

2018 var tallet kun 7, men UDI hadde da en del ubehandlede søknader fra mulige ofre for menneskehandel som har blitt behandlet i 2019.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i **UNE**. I 2019 behandlet UNE 5 klagesaker etter Dublin-regelverket (utl. § 32 første ledd bokstav b), hvor klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene behandlet UNE i tillegg søknad om utsatt iverksetting. I tillegg behandlet UNE kun spørsmålet om utsatt iverksetting i 1 sak.

- Klagerne var fra ulike afrikanske og asiatiske land
- Alle klagerne var kvinner
- 1 av sakene gjaldt anført utnyttning til tvangsarbeid, og 5 av sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon/andre seksuelle ytelser
- I 2 av sakene ble anførselen om menneskehandel trukket/ikke lagt til grunn.
- I 3 av sakene la UNE til grunn at mottakerlandet er en rettsstat med evne og vilje til å beskytte mot overgrep fra kriminelle personer og grupper, og at landet er bundet av Palermo-protokollen, tilleggsprotokollen til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. Klageren ble oppfordret til å gjøre informasjonen om menneskehandel kjent for mottakerlandets myndigheter som er ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden om beskyttelse i medhold av Dublin III- forordningen. Sakene gjaldt retur til Italia og Frankrike.
- I 1 sak behandlet UNE kun søknaden om utsatt iverksetting. UNE innvilget utsatt iverksetting, slik at UDI kunne gi klageren veiledning og oppfølging i forbindelse med mulig menneskehandel.

For informasjon om UNEs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UNEs faglige veileder [FV-05: Identifisering og oppfølging av offer for menneskehandel](#).

3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA

ROSA-prosjektet har en driftsavtale med UDI om at asylsøkere som får bistand fra ROSA som antatte ofre for menneskehandel kan bo på krisesenter eller Lauras hus.

UDI har i 2019 registrert 23 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA:

- Av disse var 21 kvinner og 2 menn. Det var i tillegg 6 medfølgende barn.
- Av de 23 voksne, var 16 fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land, 2 fra søramerikanske land og 1 fra et asiatisk land.
- De fleste var antatt utnyttet til prostitusjon/annen seksuell utnyttelse.

4 Assistert retur

4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering

Europaråtskonvensjonen artikkel 16 pålegger norske myndigheter å tilrettelegge for retur av ofre med hensyn til offerets interesser, og helst frivillig. Ofre skal få kontaktinformasjon til instanser som kan bistå dem i mottakerstaten. Tilbakeføring av mindreårige ofre skal bare skje når dette er til barnets beste.

Noen av de identifiserte mulige ofrene for menneskehandel velger å returnere til hjemlandet eller til et annet land der de har oppholdstillatelse, uten assistanse fra norske myndigheter eller organisasjoner. Noen forsvinner uten at det vites hvor de er eller har reist. Andre returneres av politiet til et annet europeisk land hvis utlendingsmyndighetene har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket. Andre igjen tvangsreturneres til hjemlandet etter endelig avslag på asylsøknad og overskredet utreisefrist. I enkelte saker som gjelder mindreårige tilrettelegger barnevernet for retur, det gjelder særlig i saker der barnet er EØS-borger. Europaråtskonvensjonens forpliktelser om tilrettelegging av retur gjelder i alle saker om retur.

I tråd med forpliktelsene i Europaråtskonvensjonen, kan ofre for menneskehandel **søke UDI om assistert retur**. UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved [IOMs \(International Organization for Migration\) returprogram for sårbare migranter](#).³⁵ Tilbudet har som formål å hindre at ofre blir utnyttet på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det gis tilskudd gjennom for



eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.³⁶ For mindreårige ofre legger tilbudet til rette for tilfredsstillende omsorg gjennom tilbakeføring til familien eller til annet passende omsorgstilbud.

JD har det **overordnede ansvaret** for norske myndigheters tilbud om assistert retur og reintegrering til antatte ofre for menneskehandel, i tråd med Europaråtskonvensjonens artikkel 16. I regjeringens handlingsplan mot menneskehandel er et av tiltakene at det skal gis mer målrettet informasjon om retur, og at innholdet i returtilbudet skal videreutvikles for å øke antallet som får bistand til å returnere.

Tilskuddsordningen for assistert retur er fastsatt som [forskrift](#).³⁷ Søknad om assistert retur sendes på eget skjema på [UDIs nettsider](#) om retur. UDI har ansvar for å behandle søknadene om retur. IOM har ansvar for å gi informasjon om muligheten for å søke om assistert retur og gi veiledning til de som skal søke. Det er også IOM som bestiller flybilletter,

³⁵ Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside. For generell informasjon om assistert retur, se [UDIs nettsider om assistert retur](#). IOM hadde tidligere et eget returprogram for mulige ofre for menneskehandel (det såkalte Counter Trafficking-programmet fra 2007 til 2012). I 2012 etablerte IOM etter avtale med UDI et program for assistert retur og reintegrering for flere grupper av sårbare migranter, herunder mulige ofre for menneskehandel.

³⁶ Antatte ofre tilbys reintegreringsstøtte; det utbetales noe støtte til livsopphold i kontanter, mens resten av støtten gis i form av tjenester og materielle goder. Dette skal forhindre at personer som returnerer blir enda mer sårbare ved å ha store kontantsummer, samt tilrettelegge for mer langsiktig planlegging av reintegreringsstøtten. Den samlede støtten som gis er for tiden til en verdi av inntil 42 000 kroner. Bruken av støtten baseres på en reintegreringsplan som mottakeren utvikler med IOM og andre samarbeidspartnere. Hoveddelen av reintegreringsstøtten administreres av det lokale IOM-kontoret i hjemlandet.

³⁷ [Forskrift om tilskudd til assistert retur og tvangsretur](#) trådte i kraft 1. mars 2020 og erstattet rundskriv G-02/2016. De økonomiske rammene for programmet fremgår av forskriften.

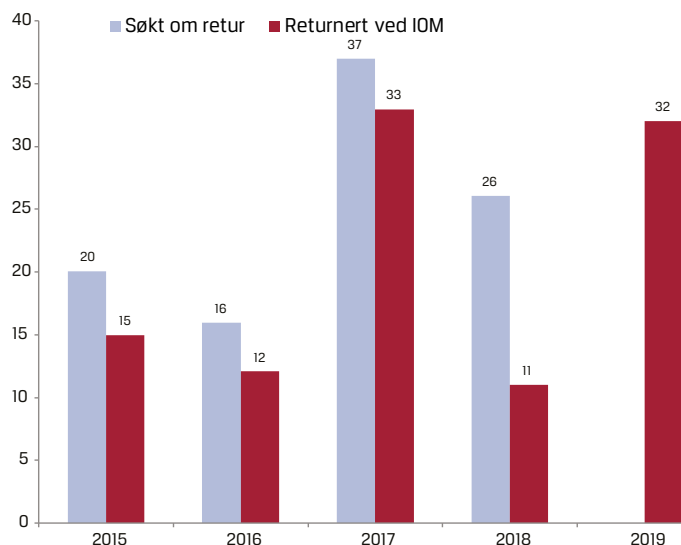
hjelper søkerne med å skaffe reisedokumenter og gir veiledning og oppfølging i retur- og reintegreringsfasen.

4.2 Omfang av assisterte returer

I diagram 1 gis en oversikt over antall antatte ofre for menneskehandel og medfølgende barn som har søkt om retur og har returnert ved IOMs returprogram for sårbare migranter de siste fem årene (2015–2019).

For 2019 rapporterer UDI kun om antall mulige ofre for menneskehandel som faktisk har reist til hjemlandet/annet land med støtte fra IOM som sårbare personer, og ikke antall mottatte søknader om slik støtte slik de blå kolonnene i diagrammet viser for tidligere år. Dette skyldes nye rutiner som trådte i kraft i juni 2019, som innebærer at søknader om assistert retur nå leveres direkte til UDI, mens de tidligere har blitt levert inn til IOM. For øvrig er prosessen for søkerne som før. Nå registrerer UDI først på vedtakstidspunktet hvilken kategori blant gruppene av sårbare søkere en søknad om reintegreringsstøtte faller inn under.³⁸

Diagram 1: Diagram 1: Oversikt over søknader³⁹ og returer med IOM siste fem år (antatte ofre og medfølgende barn⁴⁰).



UDI og IOM har samarbeidet om den nærmere rapporteringen til KOM for 2019. Under følger mer informasjon om gruppen som reiste:

- I alt **32 voksne personer reiste til hjemlandet/ annet land med støtte fra IOM som mulige ofre for menneskehandel**. Av dem var 21 menn og 11 kvinner. I tillegg var det 2 medfølgende barn.
- De største nasjonalitetene i gruppen er Romania og Bulgaria. 29 reiste til europeiske land mens 3 reiste til asiatiske land. Ingen reiste til afrikanske eller søramerikanske land.
- Av de 32 voksne som reiste, var 25 antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, mens 7 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.

³⁸ UDI har dermed ikke tall som viser hvor mange mulige ofre for menneskehandel som søkte om assistert retur men trakk søknaden sin før vedtak ble fattet. UDI har heller ikke tall som viser hvor mange som fikk avslag på søknad om assistert retur fordi UDI vurderte at forholdet de har vært utsatt for ikke er å anse som menneskehandel.

³⁹ Gjelder for perioden 2015–2018, men ikke for 2019, se avsnittet ovenfor.

⁴⁰ Antall medfølgende barn blant de som søkte/returnerte var 3 i 2015, 5 i 2017 og 3 i 2018. I søylen for 2019 er medfølgende barn ikke inkludert.

- I tillegg til personene som er beskrevet over var det en person som fikk innvilget assistert retur som offer for menneskehandel som ikke reiste. Dette var fordi vedkommende fikk innvilget oppholdstillatelse i Norge.

Tallene for 2019 viser at de aller fleste reiste til europeiske land, mens det tidligere år har vært større variasjon i hvilke land personene returnerte til. Andelen som er utnyttet i arbeid eller tjenester er relativt sett større for 2019 sammenliknet med tidligere år, og andelen menn er også større enn før.

I 2019 ble det i større grad enn tidligere søkt om assistert retur for hele grupper av personer, mens det tidligere har vært mest søknader fra enkeltpersoner. De gruppevise søknadene har ofte vært organisert av en tredjepart, som for eksempel en hjelpeorganisasjon, en advokat eller politiet. 30 av de som returnerte meldte behov og ønske om å forlate Norge raskest mulig.

UDI har i 2019 sett en økning i antall søknader der søkeren ikke tidligere har søkt om oppholdstillatelse i Norge. Dette innebærer at UDI har lite informasjon i saken, slik at det kan være utfordrende å identifisere mulige ofre for menneskehandel. Videre kan det være tidkrevende å få opplyst saker i tilstrekkelig grad til å kunne vurdere om et forhold er å anse som menneskehandel eller ikke.

UDI og IOM fremhever at **informasjonsarbeid** om returordningen er en viktig faktor for å fremme assistert retur, og de erfarer økt kunnskap om ordningen hos aktører og samarbeidspartnere som kan komme i kontakt med antatte ofre. UDI er i **kontinuerlig dialog** med IOM og andre partnere om det er tiltak som kan gjøres for å forbedre informasjonsarbeidet overfor gruppen. Når det gjelder videreutvikling av innholdet i programmet er dette også noe som vurderes i samarbeid med IOM. UDI og IOM gjennomfører årlige monitoreringsreiser for å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. Utvikling av programmet gjøres på bakgrunn av behov identifisert av IOM, UDI og de returnerte.

5 Barnevernstiltak

5.1 Barnevernstjenestens ansvar

Barnevernstjenestens **ansvar** for mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel, er regulert i barnevernloven. Begrunnet mistanke om menneskehandel utløser **meldeplikt** til barnevernet. Etter barnevernloven § 6-4 har offentlige myndigheter en lovfestet plikt til å melde fra til barnevernstjenesten når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel.

Barnevernstjenesten skal snarest vurdere bekymringsmeldingen og åpne undersøkelsessak dersom det er rimelig grunn til å tro at det foreligger forhold som kan gi grunnlag for å iverksette tiltak etter barnevernloven, se barnevernloven § 4-3.

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. Barnevernloven § 4-29 åpner for at barn utsatt for menneskehandel, kan plasseres på en barnevernsinstitusjon uten barnets samtykke. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.⁴¹ Ved plassering av mindreårige ofre, skal barnevernstjenesten alltid vurdere om et mindre inngripende tiltak kan iverksettes, som for eksempel plassering i fosterhjem eller ordinær barnevernsinstitusjon etter barnevernloven § 4-4. Det er etablert to barnevernsinstitusjoner for plasseringer etter barnevernloven § 4-29, som driftes av henholdsvis Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Barne- og familieetaten (BFE) i Oslo kommune.

Europarådskonvensjonen om menneskehandel presiserer at når offerets **alder** er uvisst og det er grunn til å tro at offeret



er barn, skal han eller hun anses for å være barn og omfattes av særskilte beskyttelsestiltak inntil alderen er verifisert. Barn utsatt for menneskehandel kan være instruert om å oppgi en eldre alder enn det som er reelt. Ved tvil om personen er under 18 år, skal personen behandles som et barn inntil hans eller hennes alder er avklart, jf. konvensjonens artikkel 10 nr. 3.

Videre er barnevernstjenestens ansvar i saker om mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel, omtalt i Barne-, ungdoms og familiedirektoratets (Bufdir) rundskriv [01/2016 Barnevernets håndtering av saker der mindreårige kan være utsatt for menneskehandel](#).

Rundskrivet gir retningslinjer for hvordan ansatte i den kommunale barnevernstjenesten skal identifisere og gi oppfølging til antatte mindreårige ofre for menneskehandel. Videre omhandler rundskrivet hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter, særlig politiet, utlendingsmyndighetene og helsetjenesten.

I rundskrivet presiserer Bufdir at i saker der barn kan være offer for menneskehandel, er det viktig å **handle raskt** for å forhindre at barnet forsvinner og/eller blir utsatt for overgrep. Barn som er ofre for menneskehandel, kan være instruert om å rømme og/eller til å oppsøke bakmenn så raskt som mulig dersom de kommer i kontakt med politi, barnevern eller andre myndigheter. Det kan dessuten hende

⁴¹ Barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten kan fatte akuttvedtak om plassering i institusjon for inntil 2 uker, ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Det er ikke krav om vurdering fra politiet for at barnevernstjenestens leder skal kunne fatte midlertidig akuttvedtak. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen. Vedtak fra fylkesnemnda forutsetter at politiet har foretatt en vurdering av faren for utnyttelse til menneskehandel og barnets beskyttelsesbehov.

at barnet kun vil oppholde seg i Norge i en svært begrenset periode, dersom det er i transitt på vei mot landet der utnyttelsen skal foregå. Enkelte barn blir også transportert rundt i Norge eller Norden for å redusere risikoen for at menneskehandelen blir oppdaget, se rundskrivet punkt 5.

Bufdir har også utgitt en [digital veileder](#) om mindreårige ofre for menneskehandel.

5.2 Plasseringer etter barnevernloven

Bufdir har, i samarbeid med Bufetat og Oslo kommune⁴², rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel plassert i § 4-29-institusjoner, omsorgssentre og andre institusjoner og botiltak i barnevernet i 2019.

I 2019 var **3 mindreårige** plassert i Bufetats institusjoner:

- 1 barn var allerede plassert med hjemmel i barnevernloven § 4-29 ved begynnelsen av 2019. Dette barnet ble videre plassert på et annet tiltak etter barnevernloven § 4-4 sjette ledd.
- 2 barn var plassert i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).
- Plasseringene gjaldt 2 jenter og 1 gutt i alderen 16-17 år. De var fra østeuropeiske land. Barna var antatt utnyttet til prostitusjon eller andre seksuelle formål.

Det er ikke registrert plasseringer av antatte mindreårige ofre for menneskehandel i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 i Oslo kommune i 2019.

Det er i 2019 ikke registrert plasseringer av antatte mindreårige ofre for menneskehandel i omsorgssenter med hjemmel i barnevernloven § 5A-1.

⁴² I Oslo kommune ivaretas statlige oppgaver og myndighet for barnevern av kommunen, ved Barne- og familieetaten.

Bufdir påpeker at det er et stort behov for mer **kunnskap** om plasseringer etter barnevernloven § 4-29, herunder hvilken effekt det har på barnet å bli beskyttet med hjemmel i denne bestemmelsen, da slike plasseringer er svært inngripende.

5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29

I saker om plassering av barn med hjemmel i barnevernloven § 4-29 fremmer barnevernstjenesten sak for en av de ti fylkesnemndene⁴³ for avgjørelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon uten samtykke for opptil seks uker ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom nye vedtak kan plasseringstiden forlenges med seks uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige seks måneder. Akuttvedtak om midlertidig plassering i institusjon fattet av barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten med hjemmel i barnevernloven § 4-29 fjerde ledd, må godkjennes av fylkesnemnda.

Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 om menneskehandel i perioden etter at bestemmelsen trådte i kraft i august 2012.⁴⁴

⁴³ Fylkesnemndene er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernloven.

⁴⁴ Grunnet endring av fylkesnemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.

Tabell 1: Antall saker etter barnevernloven § 4-29

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4	30	16	18	15	14	17	3

I 2019 mottok fylkesnemndene totalt **3 saker** etter barnevernloven § 4-29. 2 av sakene gjaldt akuttvedtak som nemndene foretok legalitetskontroll av. Alle akuttvedtakene ble godkjent. Nemndene mottok en hovedsak, men det ble ikke fattet vedtak da saken ble trukket.

Vedtakene gjaldt 2 enkeltbarn (se omtale i punktet over). Plassering av et barn i institusjon etter barnevernloven § 4-29 vil som hovedregel innebære flere enkeltvedtak ettersom vedtak om plassering er avgrenset for opptil seks uker om gangen, og maksimalt seks måneder til sammen.

5.4 Ny nasjonal veiledningsfunksjon for saker om mindreårige ofre

I 2019 etablerte Bufdir, på oppdrag fra Barne- og familiedepartementet, en ny nasjonal veiledningsfunksjon for første- og linjetjenestene i saker som omhandler mindreårige ofre for menneskehandel.

Formålet med veiledningsfunksjonen er å bidra til at mindreårige ofre, og mulige ofre for menneskehandel blir identifisert og får nødvendig hjelp og oppfølging i tjenesteapparatet. Funksjonen skal bidra til å øke kunnskapen om menneskehandel i tjenestene og dermed styrke oppfølgingen av disse barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernkontor og andre relevante etater som mistenker menneskehandel, eller som allerede har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune.

Veiledningsfunksjonens arbeid vil i løpet av 2020 prioritere arbeidet med **kompetanseheving** i tjenesteapparatet, og fortrinnsvis i barnevernstjenestene.

Institutt for samfunnsforskning (ISF) skal i en treårsperiode **evaluere** den nyopprettede veiledningsfunksjonen i Bufdir. Blant annet skal ISF se på behovet for kompetanseheving i hjelpeapparatet og veiledningsfunksjonens bidrag til dette. Det er et mål at følgeevalueringen skal gi veiledningsfunksjonen kunnskap til å se behovene til de ulike hjelpeinstansene som er involvert og hvilke utfordringer og kunnskap de trenger for å kunne ivareta sine mandat.

5.5 Behov for et strukturert samarbeid

Bufdir påpeker at det er grunn til å anta at det relativt lave antall antatte mindreårige ofre for menneskehandel har sammenheng med manglende fenomenforståelse i tjenestene, slik at utnyttede barn ikke får den nødvendige hjelp og omsorg, som de bør. Det er et stort behov for **kompetanseheving** i tjenestene. Det er også manglende kompetanse på hvordan tjenestene bør håndtere disse komplekse sakene.

I flere av sakene som gjelder antatte mindreårige ofre for menneskehandel er både identifisering, oppfølging og etterforskning **krevende** prosesser. Dette forutsetter godt samarbeid og koordinering, skal man lykkes med å følge opp barna på en god måte. Barna kan være i en presset eller truet situasjon, være tilbakeholdne med å gi opplysninger, endre forklaringer underveis, eller mangle forståelse for det norske systemet for bistand og beskyttelse, og særlig flere av guttene har atferdsproblematikk og rusutfordringer som kan vanskeliggjøre identifiseringsprosessen. Videre er det komplekse vurderinger som skal gjøres av politimyndighetene, barnevernstjenesten og fylkesnemnd hva gjelder barnets beskyttelsesbehov og barnets beste vurderinger, opp mot barnets medvirkning i egen sak. Instansenes kunnskap om hverandres regelverk og arbeidsprosesser, og bevissthet om hvordan barnevernsplassering, etterforskning og en eventuell utlendingssak påvirker hverandre, er viktig.

Et godt **samarbeid** mellom barnevernstjenesten, politiet og utlendingsforvaltningen er en forutsetning for å identifisere og beskytte barn utnyttet i menneskehandel. I tillegg har representant eller verge, prosessfullmektig i barnevernssaken, bistandsadvokat i utlendingssaken og/eller

bistandsadvokat i straffesaken viktige roller i arbeidet med identifisering, oppfølging og ivaretagelse av rettigheter. Det kan være svært mange aktører rundt et barn som er identifisert som et antatt offer, aktører som forholder seg til ulike regelverk og rutiner. Det er derfor viktig å ha etablerte samarbeidsrutiner.

Flere igangsatte tiltak kan legge grunnlag for et mer strukturert samarbeid for å bistå og beskytte barn som kan være ofre for menneskehandel:

- I 2018 fikk **Bufdir** i oppdrag å utrede hvordan barnevernstjenesten kan få veiledning i saker med mindreårige ofre for menneskehandel og vurdere behovet og mulighetene for nærmere oppfølging av slike saker, jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 932 av 14.6.2017. Videre fikk Bufdir i 2019 i oppdrag å etablere en nasjonal veiledningsfunksjon for mindreårige ofre for menneskehandel. Som det fremgår ovenfor ble veiledningsfunksjonen etablert i direktoratet i 2019, med tre stillinger med forskjellig bakgrunn, for å ivareta et helhetlig veiledningsbehov hos førstelinjetjenestene.
- Norge er tilsluttet [Haagkonvensjonen av 1996](#), som er en internasjonal konvensjon om beskyttelse av barn. Konvensjonen gir mulighet for internasjonalt samarbeid i barnevernssaker, herunder saker som gjelder mindreårige ofre for menneskehandel. Konvensjonen gir blant annet regler om hvilke lands myndigheter som kan treffe beskyttelsestiltak for barn (jurisdiksjon), og om samarbeid og informasjonsutveksling mellom konvensjonslandene. Konvensjonen inneholder regler om plassering av barn i fosterhjem eller institusjon i et annet konvensjonsland, og prosedyrer og vilkår for å overføre ansvaret for en sak fra et konvensjonsland til et annet. **Sentralmyndigheten for Haagkonvensjonen 1996** ligger i Bufdir. Bufdir jobber systematisk med å øke kompetansen ute i tjenestene om regelverk knyttet til barnevern over landegrenser og Haagkonvensjonen.
- Politiet er gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel tiltak 10 pålagt å gjennomføre **effektive etterforskninger når barn kan være ofre for menneskehandel**. Politidirektoratet (POD) har igangsatt

et arbeid for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel. Rutinene skal sørge for effektiv oppfølging og eventuell etterforskning og skal gjelde uansett oppholdssted for barnet i Norge, inkludert barnevernsinstitusjon, omsorgssenter og asylmottak. Som ledd i arbeidet ble det nedsatt en tverrdirektoral arbeidsgruppe i regi av Kripos. Arbeidsgruppen har i 2019 utarbeidet forslag til tiltak og rutiner som ble overlevert i begynnelsen av 2020 til POD for vurdering, se også punkt 7.1.

6 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre

6.1 Finansiering av tiltak

Norge er forpliktet til å treffe tiltak for å bistå antatte ofre med deres fysiske, psykiske og sosiale restitusjon, jf. **Europarådskonvensjonen** artikkel 12. Myndighetene skal samarbeide med hverandre og med frivillige organisasjoner for å sikre at ofre identifiseres og får nødvendig bistand.

Ofre for menneskehandel er ofte utenlandske statsborgere uten oppholdstillatelse i Norge. Det er en sammensatt gruppe med hensyn til alder, kjønn, landbakgrunn, utnyttingsform, trusselutsatthet og fysiske og psykiske helseskader. Dette stiller krav til differensierte bo- og oppfølgingstilbud.

Asylsøkere har rett til mottaksplass i påvente av søknadsbehandling. Personer som har begrenset oppholdstillatelse i **refleksjonssporet** har rett til ytelser etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen, og kan i denne perioden få tilbud om midlertidig bolig i kommunal regi av NAV. Det offentlige tilbudet i asyl- og refleksjonssporet er supplert ved egne bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel som driftes av frivillige organisasjoner og prosjekter og som i all hovedsak er finansiert ved årlige tilskudd fra JD.

JD forvalter en **tilskuddsordning** for prosjekter innen prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, i 2019 på 28 millioner og i 2020 på 35 millioner. Hoveddelen av midlene går til bo- eller oppfølgingstilbud for antatte ofre for menneskehandel. Midler bevilges også til oppsøkende virksomhet, informasjonstiltak, arbeidstrenings- og undervisningstiltak, og rådgivnings- og aktivitetstilbud.

De største mottakerne av tilskudd er Nadheim ved Kirkens Bymisjon (botilbudet Lauras hus), Frelsesarmeen (botilbudet Safe House Filemon), Maritastiftelsen (botilbud i Marita Women) og Kriesesentersekretariatet (ROSA-prosjektet). ROSA får i tillegg tilskudd over statsbudsjettet for å koordinere bistand og trygge botilbud til antatte ofre gjennom kriesesentrene, og for å drive den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel.



Det er flere andre aktører som ved tilskudd fra JD supplerer botilbudene med tilbud om kurs, arbeidspraksis og sosiale aktiviteter, blant annet Oslo kommune ved Pro Sentret, Tone Lise Akademiet, Røde Kors, Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen, Caritas, Shalam Kristiansand og Hope for Justice. I 2019 fikk for øvrig Tromsø kommune ved Sosialmedisinsk senter tilskudd for å igangsette en koordineringsfunksjon i kommunen.

Tilskuddsordningen omfatter også tilskudd til forebyggingstiltak, kompetanseheving og undervisning, men disse tiltakene er ikke nærmere omtalt i kapittelet. Se [her](#) for nærmere informasjon om tilskudd fra JD.

6.2 En sammensatt ordning

På grunnlag av dagens finansieringsordninger, kan antatte ofre få **ulike bo- og oppfølgingstilbud**, avhengig av oppholdsstatus, kjønn, utnyttelsesform mv. Det er imidlertid **ikke en sentral instans** som har et overordnet ansvar for å vurdere og holde oversikt over bo- og oppfølgingstilbudene til antatte ofre.

Antatte ofre kan blant annet bo i asylmottak, i midlertidig bolig i kommunal regi, på kriesenter gjennom ROSA, i tilrettelagte botiltak gjennom tiltakene Lauras hus, Marita Women og Safe House Filemon, eller i privat bopel med oppfølging fra kommunen eller fra et eller flere av tiltakene.

ROSA har en driftsavtale med UDI om at **asylsøkere** som får bistand fra prosjektet kan bo på kriesenter eller Lauras

hus.⁴⁵ De andre bo- og oppfølgingstiltakene er avgrenset til personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, slik at personene må flytte ut av botiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

Det er et tett samarbeid mellom kommunal sosialtjeneste og tiltakene som mottar tilskudd, for å vurdere inntak til botilbud og tilrettelegge oppfølgingen. NAV Grünerløkka og ROSA er eksempelvis begge henvisende instanser til Lauras hus.

De fleste antatte ofrene som tiltakene møter har ikke oppholdstillatelse, men noen har oppholdsrett som EØS-borgere. Kontakt med bistandsadvokat og utlendingsforvaltningen er derfor ofte blant første tiltak i oppfølgingen. Personer som har fått endelig avslag på oppholdstillatelse kan ikke bo i tiltakene innrettet mot refleksjonssporet. Ved utløp av lovlig opphold, formidler tiltakene kontakt med IOM eller Politiets utlendingsenhet (PU) for smidig gjennomføring av retur eller uttransportering. Beboernes oppholdsgrunnlag setter også rammene for hvilke rettigheter beboerne har underveis i oppfølgingen og har derfor innvirkning på ulike deler av deres liv. Å følge opp beboernes **utfordringer knyttet til oppholdsstatus** er derfor en stor del av den individuelle oppfølgingen som krever betydelige ressurser.

Et av kriteriene for å bo på de tilrettelagte botiltakene er at personene har brutt eller bryter med tidligere miljø og bakmannsapparat, og at de ønsker å motta tilbudet om sosialfaglig oppfølging. I tiltakene for kvinner utnyttet til prostitusjon er det i utgangspunktet ikke forenlig å selge seksuelle tjenester og bo på tiltakene samtidig. For de som bor i kommunale botiltak eller leiligheter, er det sosialtjenesteloven som regulerer NAVs oppfølging og sanksjoner. Det er imidlertid ikke regulert nærmere i noe overordnet regelverk hvilke **kriterier som skal gjelde for å motta tilbud** i de særskilte bo- og oppfølgingstiltakene for antatte ofre.

⁴⁵ UDI har i 2019 registrert 23 asylsøkere eller tidligere asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i regi av ROSA, se punkt 3.4.

6.3 Personer i bo- og oppfølgings-tiltakene i 2019

Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre. KOM innhentet i rapportene for 2017 og 2018 kun informasjon om oppfølgings tiltak fra aktører som også har botiltak. I rapporten for 2019 har vi i tillegg innhentet informasjon fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. Det gir et bredere bilde av de mange tiltakene som ytes til antatte ofre.

KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkelt-personer som har vært under oppfølging av de tiltakene som rapporterer til KOM i 2019. Vi har imidlertid fått rapportert om at til sammen **238 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt bistand fra bo- og/eller oppfølgings-tiltak** i 2019. Flere av de antatte ofrene har mottatt **flere tilbud** om bo- og/eller oppfølging, og **tallet gjenspeiler ikke antall enkeltpersoner**.

Vi har i nedenfor skilt mellom de to gruppene av tiltak. Oppfølgings tiltak fra aktører som også har botiltak tilbyr i utgangspunktet en mer omfattende oppfølging, som ofte suppleres av de andre tiltakene.

- **126 voksne antatte ofre har mottatt oppfølgings tilbud fra aktører som også har botiltak:** NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv og Safe House Filemon. Det er en økning fra 106 personer i 2018. Av de 126, er det rapportert til KOM at
 - 79 var nye i tiltakene i 2019, mens 47 var under oppfølging fra tidligere år
 - 91 var kvinner og 35 menn (økning fra 21 i 2018)
 - 69 var antatt utnyttet til prostitusjon, 45 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, og 12 var antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon og arbeid eller tjenester (til sammen var altså 57 antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, en økning fra 32 i 2018)
 - 60 var fra østeuropeiske land (økning fra 28 i 2018), 35 fra afrikanske land (nedgang fra 56 i 2018), 15 fra asiatiske land, 13 fra søramerikanske land og 3 fra vesteuropeiske land.

- **112 voksne antatte ofre for menneskehandel har mottatt andre oppfølgingstilbud**, fra tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd for oppsøkende arbeid, veiledning, aktivitetstilbud mv. ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet. Av de 112, er det rapportert til KOM at
 - 47 var nye i tiltakene i 2019, mens 65 var under oppfølging fra tidligere år
 - 81 var kvinner og 31 menn
 - 73 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 35 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester og 4 var antatt utnyttet i en kombinasjon av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester
 - 52 var fra afrikanske land, 38 fra østeuropeiske land, 11 fra asiatiske land, 10 fra søramerikanske land og 1 fra et vesteuropeisk land.

Av de 238 som til sammen har mottatt bo- og/eller oppfølgingstiltak, er det således rapportert til KOM at

- 126 var nye i tiltakene i 2019, mens 112 var under oppfølging fra tidligere år
- 172 var kvinner og 66 menn
- 142 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 80 til arbeid eller tjenester og 16 i en kombinasjon av prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester.
- 98 var fra østeuropeiske land, 87 fra afrikanske land, 26 fra asiatiske land, 23 fra søramerikanske land og 4 fra vesteuropeiske land.

6.4 Erfaringer fra tiltakene som også drifter botiltak for antatte ofre

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene i Oslo som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Punktene gir innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2019.

■ Human Trafficking Support Oslo (HTSO) ved NAV Grünerløkka

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet har **rett til ytelser etter sosialtjenesteloven** som dekkes av oppholdskommunen.

HTSO er en videreføring og en utvidelse av “Oslo-piloten” ved NAV Grünerløkka, kommunens byomfattende sosialtjeneste for antatte ofre for menneskehandel som befinner seg i Oslo. HTSO ble etablert 1. januar 2019 som tiltak i Oslo kommunes handlingsplan mot menneskehandel fra 2018.⁴⁶ Ved kommunens handlingsplan ble arbeidet mot menneskehandel tydelig forankret i offentlig forvaltning. I tillegg til å være oppfølgings- og sosialtjeneste for voksne utsatt for menneskehandel, skal HTSO bidra til et godt koordinert oppfølgingstilbud og kompetanseheving i Oslo kommune, i et samarbeid med andre aktører på feltet. HTSO har inngått skriftlige samarbeidsavtaler med flere av aktørene på feltet og vil basere samarbeidet på slike avtaler. Kommunens stilling som koordinator for tverrfaglig operativt team (TOT) er også plassert ved tjenesten. HTSO er videre landsomfattende råd- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet (et tiltak i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel).

HTSO følger opp personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet, og deres medfølgende barn. Tjenesten tilbyr egnet bolig med booppfølging (bofellesskap, egen leilighet eller bemannet botilbud) og har ansvar for utbetaling av livsopphold. I tillegg tilbys annen oppfølging, som følge til lege og offentlige kontorer, samtaler og bistand til å komme i aktivitet eller arbeid. HTSO melder at reflektantene har behov for mye støtte underveis i refleksjonsperioden. Perioden HTSO har ytt bistand til de antatte ofrene varierer fra en uke opp til 5 år.

⁴⁶ Arbeidet med barn utsatt for menneskehandel ble ved handlingsplanen også samlet i én enhet i Oslo kommune ved barnevernet i bydel St. Hanshaugen.

I 2019 har HTSO bistått til sammen **23 voksne antatte ofre** og 1 medfølgende barn, en liten økning fra 20 i 2018. Av de 23 voksne antatte ofrene, har HTSO rapportert at

- 16 var nye i tiltaket i 2019, mens 7 var under oppfølging fra tidligere år
- 13 var menn og 10 kvinner
- 14 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, 1 av disse til tigging, 5 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 4 i en kombinasjon av arbeid og seksuell utnyttelse
- 15 var fra østeuropeiske land, 4 fra afrikanske land, 3 fra asiatiske land og 1 fra et søramerikansk land

HTSO påpeker en økning i antallet nye antatte ofre, fra 8 personer i 2018. Dette sees i sammenheng med iverksettelsen av Oslo kommunes nye handlingsplan, samt et utvidet samarbeid med Frelsesarmeen om å tilby bistand i initial fase i gråsonesaker ved utnytting til arbeid eller tjenester, se punkt 2.4.4 for nærmere informasjon. I tillegg til de registrerte nye antatte ofrene, har HTSO deltatt i 12 avklarings-samtaler sammen med Frelsesarmeen.

Personene som mottok oppfølging og økonomiske ytelser fra HTSO i 2019 hadde ulike botiltak i perioden: midlertidig bolig i kommunal regi, Marita Womens bokollektiv, Safe House Filemon, Luras hus og krisesenter i regi av ROSA. De fleste har deltatt i aktivitetstilbud: praksis via Frelsesarmeen, Røde Kors eller Marita Women, Tone Lise Akademiet via ROSA eller norskundervisning. Noen har også hatt lønnet arbeid.

I 2019 avsluttet HTSO oppfølgingen av 18 personer. 5 av personene søkte asyl, 4 returnerte med IOM, 7 returnerte på egenhånd, 1 person forlot oppfølgingen fra tjenesten og flyttet til en annen kommune, og 1 person forlot oppfølging fra tjenesten uten at det er klart hvor vedkommende reiste.

■ ROSA og krisesentertilbud

Krisesenterloven fastslår at kommunene skal sørge for et krisesentertilbud til personer utsatt for vold eller trusler om vold i nære relasjoner. I lovens forarbeider presiseres det at krisesentertilbudet skal inkludere ofre for menneskehandel.

[ROSA](#) står for reetablering, oppholdssteder, sikkerhet og assistanse, og er et prosjekt som ble opprettet i 2005, underlagt Krisesentersekretariatet. Prosjektet har på mandat fra JD ansvar for å koordinere **trygge oppholdssteder** med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte ofre for menneskehandel over 18 år gjennom krisesentrene. Trygg bolig og oppfølging tilbys også i samarbeid med Luras hus som drives av Kirkens bymisjon og Maritastiftelsens bofellesskap. Prosjektet skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår de utsatte. I perioden ofre for menneskehandel bor i regi av ROSA, får de tilgang på kvalifisert juridisk rådgivning, helsetjenester, utdanningstilbud og aktiviteter. ROSA har blant annet samarbeid med Adora-prosjektet ved Tone Lise akademiet om yrkesopplæring innenfor make-up og negledesign.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter en nasjonal, døgnåpen **hjelpetelefon** mot menneskehandel, 22 33 11 60 (rosa-help.no). Målgrupper er mulige ofre (i alle utnyttelsesformer, både kvinner og menn), hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner. Hjelpetelefonen ble fra 2018 finansiert over statsbudsjettet. ROSA samarbeider tett med et bredt felt av aktører på menneskehandelsfeltet i Norge også i kraft av denne funksjonen, herunder med å finne trygge oppholdssteder tilpasset den enkelte brukers behov.

ROSA tilbyr hovedsakelig individoppfølging til personer utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. For antatte ofre for menneskehandel i andre utnyttelsesformer, fungerer ROSA i utgangspunktet som rådgivende og henvissende instans. Likevel har ROSA i 2019 fulgt opp flere slike saker, enten fordi personene bor på krisesenter i tråd med den aktuelle kommunens ordning, eller i en akuttfase før personen henvises til andre tiltak.

ROSA driver for øvrig rådgivning- og informasjonsarbeid for å øke kunnskap og oppmerksomhet rundt menneskehandel.

I 2019 har ROSA **bistått til sammen 63 voksne antatte ofre** og 10 medfølgende barn, en økning fra 56 i 2018. Av de 63 voksne antatte ofrene, har ROSA rapportert at

- 40 var nye i tiltaket i 2019 (en økning fra 35 i 2018), mens 23 var under oppfølging fra tidligere år
- 58 var kvinner og 5 menn
- 42 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnytting, 13 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester og 8 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester
- 19 var fra afrikanske land, 23 fra østeuropeiske land, 10 fra søramerikanske land, 8 fra asiatiske land og 3 fra et vesteuropeisk land. ROSA påpeker en betydelig nedgang i antall personer fra Nigeria (8 mot 16 i 2018), en tendens som også var tydelig i 2017 og 2018

Som personer som har mottatt bistand regnes de som har hatt mer enn én samtale (ved oppmøte), eller minst én overnatting på krisesenter. Det store flertallet av personene har benyttet seg av tilbudet om overnatting. ROSA har ikke teknisk systemstøtte for å føre oversikt over antall overnattingsdøgn, men ser en klar tendens til at antall overnattingsdøgn på krisesenter er blitt færre enn tidligere. Særlig bistanden som mottas av rumenske kvinner og menn har ofte vært kortvarig. ROSA er gjerne blitt kontaktet etter episoder med vold eller trusler. Personene velger sjelden å anmelde og begrunner dette selv med frykt og trusler både mot dem selv og familie i hjemland. Flere har ønsket assistert retur med IOM til hjemlandet.

For mer informasjon om ROSA og personer som har mottatt bistand fra tiltaket, se ROSAs nettsider og årsrapporter.

■ Kirkens Bymisjon og Lauras hus

Kirkens Bymisjon har flere oppfølgingstiltak for antatte ofre for menneskehandel, omtalt nærmere i punkt 6.5. Et av Bymisjonens tiltak, [Nadheim](#), drifter også et botiltak. Lauras hus er et døgnbemannet **forsterket botilbud til kvinner identifisert som mulige ofre for menneskehandel, og deres barn**. Nadheim har drevet Lauras hus siden 2009. Botilbudet består av 6 samlokaliserte og 3 eksterne leiligheter. Tiltaket er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD og ligger i Oslo.

Tiltaket gir tilbud om trygge boliger med tett sosialfaglig oppfølging relatert til sosiale og helsemessige utfordringer.

Kvinnene gis også tilbud om kvalifisering, ulike kurs (norskundervisning, foreldreveiledning mv.) og aktiviteter.

I løpet av 2019 har **14 kvinner** og 3 medfølgende barn **bodd på Lauras hus**, et tilsvarende antall som i 2018. Av de 14 kvinnene, har Nadheim rapportert at

- 5 var nye i botiltaket i 2019 (alle henvist fra ROSA), mens 9 var beboere fra tidligere år
- 13 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 til arbeid
- 7 var fra afrikanske land, 3 fra østeuropeiske land, 2 fra asiatiske land og 2 fra søramerikanske land.

I tillegg har Lauras hus gitt oppfølging ved **ettervern til 5 kvinner som hadde flyttet ut før 2019**. Alle var utnyttet seksuelt. 3 kom fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land.

Lauras hus samarbeider med ROSA og HTSO ved NAV Grünerløkka om inntak. Botiden varierer, blant annet avhengig av kvinnenens oppholdsstatus. Noen bor en kortere periode i løpet av et år, mens andre har flere års botid. Kvinnene som har bodd på Lauras Hus i 2019 har hatt ulike oppholdsstatuser: 7 hadde fått eller fikk i løpet av året midlertidig eller permanent opphold etter søknad om asyl eller familieinnvandring og ventet på bosetting, 6 hadde midlertidige oppholdstillatelser i refleksjonssporet eller i asylsporet gjennom året, mens 1 hadde fått vedtak om retur i tråd med Dublinforordningen og ble returnert til Italia i løpet av 2019. Ettersom flere av beboerne hadde tillatelse i refleksjonssporet, hadde Lauras hus et utstrakt samarbeid med HTSO.

Lauras hus samarbeider også tett med andre aktører utover inntak, som bistandsadvokat, politi, fastlege og helsevesenet generelt, spesielt DPS, de innsøkende instansene (HTSO og ROSA), samt IOM, Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett, ulike andre tiltak i Kirkens Bymisjon, spesielt Frivillighetssentralen på St. Hanshaugen, og de øvrige botilbudene i Oslo, Filemon (Frelsesarmeen), Maritastiftelsen og Oslo Krisesenter.

Beboere deltok i 2019 på språkundervisning, foreldreveiledningsprogram, undervisning ved Tone Lise Akademiet, arbeidspraksis gjennom Maritastiftelsen og en var i ordinært arbeid som resultat av arbeidspraksis gjennom Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett. Prosjektet Rett til å bli sett hadde også regelmessige aktiviteter i og utenfor huset, blant annet kontakt med frivillige (besøksvenn). Gjennom ROSA fikk flere tilbud om å trene på treningssenter. Mødre og barn ble tilbudt aktiviteter og avlastning.

Lauras hus tilbyr også oppfølging etter utflytting (ettervern). Ettervernet består av råd og veiledning over telefon, gjerne i forhold til hvordan navigere i det offentlige systemet, samtaler og kafebesøk, bistand/følge til avtaler hos NAV, politi, ambassade, helsevesen mv. Lauras hus ga oppfølging ved ettervern til 2 av kvinnene som flyttet ut i 2019 og 5 kvinner som hadde flyttet ut før 2019. De fleste av de som mottok ettervern hadde fått opphold i Norge og mottok oppfølging her, men Lauras hus har også tilbudt oppfølging i form av telefon- og elektronisk kontakt til personer som var returnert gjennom Dublin-forordningen. Ettervernet har gjennom året variert fra svært lite, til omfattende opp mot hver enkelt person. Lauras hus erfarer at ettervern kan være svært ressurskrevende, og at det er viktig med tydelige rammer for hva man kan tilby, hvordan og hvor lenge. I tillegg til å tilby individuell tilrettelagt oppfølging i minimum en 6 måneders periode etter utflytting, skal alle beboere som flytter ut få anledning til å komme på såkalte nettverkstreff.

■ **Maritastiftelsen og Marita Womens bofellesskap**
[Maritastiftelsen](#) ble etablert i 1984 som en ideell diakonal stiftelse med hovedfokus på rusforebyggende arbeid. Stiftelsen har i dag en rekke tiltak rettet mot mennesker som lever krevende liv, ofte med rus, prostitusjon, kriminalitet og sosialt utenforskap som bakteppe. I 2008 begynte utenlandske kvinner i prostitusjonsmiljøet i Oslo å oppsøke Maritastiftelsens kontaktkafe, og de uttrykte andre behov for hjelp enn den tradisjonelle brukeren av Maritakafeen. Det ble derfor etablert et eget prosjekt for å kunne bistå denne gruppen, etter hvert kalt Marita Women. Tiltaket har i dag tre fokusområder rettet mot gruppen: Maritakafeen, arbeidspraksis og bofellesskap.

Maritakafeen er en sentral arena for kontaktetablering, individuell oppfølging og oppsøkende arbeid på gata. Kafeens åpningstid på natt gir mulighet til å bygge relasjon og tillit, informere om andre tiltak, identifisere mulige utnyttelsessituasjoner og melde bekymring, eksempelvis ved observasjon av antatte mindreårige i prostitusjonsmiljøet. Arbeidspraksis gir individuell oppfølging til kvinner i refleksjonssporet gjennom en av stiftelsens bruktbutikker. **Også bofellesskapet er primært rettet mot kvinner i refleksjonssporet.** Boligen er døgnbemannet, ligger i Oslo og har hemmelig adresse. Marita Women driftes med tilskuddsmidler fra JD og bo- og oppfølgingsstøtte fra HTSO ved NAV Grünerløkka.

I 2019 har det bodd **4 kvinner** i bofellesskapet. 2 av kvinnene flyttet inn i 2019, mens 2 hadde bodd der siden 2018. Alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 2 var fra afrikanske land, 1 fra et østeuropeisk land og 1 fra et asiatisk land.

Bofellesskapets utforming bygger på en etablert praksis i Maritastiftelsens andre tilrettelagte botiltak, med en kombinasjon av ansatte i turnus og 2-3 frivillige som bor i huset. Ansatte har alt av oppfølgingsansvar, inkludert støttesamtaler, praktisk bistand og samarbeid med andre instanser. De frivillige, både de som bor i huset og andre frivillige, gir viktige bidrag for å skape et stabilt og positivt miljø.

Marita Women vektlegger å gi mulighet for mestring i hverdagen, med meningsfulle aktiviteter, arbeidstrening og skole, samt bidra med en stabil og trygg bolig hvor den enkelte skal ha sitt privatliv, men samtidig kunne være i et tettere fellesskap. Kvinnene i bofellesskapet forventes å følge opp aktivitetstiltak på dagtid, som skole eller arbeidspraksis, og å ikke lenger være aktive i prostitusjon. Bofellesskapet samarbeider blant annet med ROSA, HTSO, Adoraprojektet, Oslo Voksenopplæring Rosenhof og KIA (Kristent Interkulturelt Arbeid, norskkurs). Ved behov for helsehjelp benyttes Pro Sentret, hvis kvinnen venter på å bli folkeregistrert og følgelig ikke har fått tilgang til fastlege.⁴⁷

⁴⁷ Se punkt 2.4.3 om tilgang til helsehjelp

■ Frelsesarmeen og Safe House Filemon

[Frelsesarmeen](#) har siden 2016 fått tilskuddsmidler fra JD til et **botilbud for menn utsatt for tvangsarbeid eller -tjenester**, Safe House Filemon. Prosjektet har i dag 6-7 plasser tilgjengelige for hjelpetiltak som identifiserer menn i målgruppen. Botilbudet er døgnbemannet og ligger på hemmelig adresse i Oslo.

4 av plassene på Filemon er rettet mot de som har søkt eller fått innvilget tillatelse i refleksjonssporet. Det tilbys motivasjons- og kartleggingsamtaler, tiltak for å styrke boevne og egenomsorg, aktivisering og bistand i kontakt med offentlige instanser og helsetjenester. Gjennom et samarbeid med Fretex og andre aktuelle bedrifter er Filemon med på å tilrettelegge for arbeidspraksis for beboerne, som et ledd i aktiviseringsprosessen og for å styrke egenomsorg.

Safe House Filemon har siden juli 2018 åpnet for å kunne ta imot menn, over 18 år, på kort varsel til avklaringsopphold når det foreligger indikasjoner på mulig menneskehandel. 3 av plassene på tiltaket er forbeholdt slike avklaringsopphold. Denne avtalen er i samarbeid med HTSO ved NAV Grunerløkka.

I 2019 bodde **5 menn** på Filemon. 4 av mennene flyttet inn i 2019, mens 1 hadde bodd der siden 2018. Alle var utnyttet til arbeid og fra østeuropeiske land. De var i alderen 27-60 år.

I tillegg bodde **23 menn** i kortere tid på tiltaket uten først å ha søkt om refleksjonsperiode (såkalt avklaringsopphold). **12 av de 23** ble vurdert av Filemon å være antatte ofre for menneskehandel. De 12 bodde på tiltaket i fire uker før de valgte å returnere til hjemlandet via IOM, uten å søke refleksjon. De var fra østeuropeiske land, i alderen 19-40 år. **De øvrige 11**, alle fra østeuropeiske land, bodde på tiltaket i en kort avklaringsperiode mellom 1-2 uker. De var henvist av Hope for Justice, men Filemon i samråd med bistandsadvokat vurderte at de ikke var ofre for menneskehandel. 8 av disse mennene reiste hjem med IOM.

Filemon har for øvrig hatt ca. 20 utvidede kartleggingsamtaler med personer som ble henvist via Frelsesarmeens lavterskeltilbud, Caritas, Servicesenter for utenlandske arbeidstakere (SUA), Kirkens Bymisjon og HTSO. Det ble

i disse tilfellene vurdert at det ikke var grunnlag for å gå videre med sakene i et menneskehandelsspor. Filemon har likevel i de fleste sakene henvist og veiledet personene videre til andre hjelpeinstanser.

6.5 Erfaringer fra andre tiltak som gir oppfølging til antatte ofre

Vi gir nedenfor nærmere informasjon om tiltak driftet av frivillige organisasjoner eller kommuner som får tilskudd ved tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, for oppsøkende arbeid, veiledning og aktivitets-tilbud mv.

■ Pro Sentret, Oslo kommune

[Pro Sentret](#) er Oslo kommunes hjelpetiltak på prostitusjonsfeltet og nasjonalt kompetansesenter innen prostitusjon. Senteret tilbyr en rekke ulike tjenester til målgruppen, lavterskel drop-in tilbud, helsetjenester, juridisk rådgivning, sosialfaglig bistand, støttesamtaler, praktisk hjelp, chatte-tjeneste, og oppsøkende arbeid i gateprostitusjon, på innemarkedet og på internett. Som nasjonalt kompetansesenter tilbyr Pro Sentret landsdekkende kunnskapsformidling og veiledning til hjelpeapparatet, tjenesteytere, organisasjoner og enkeltpersoner.

I 2019 har Pro Sentret gitt tjenester til **18 personer** identifisert som antatte ofre for menneskehandel, alle identifisert før 2019. 17 var kvinner og 1 mann, alle var antatt utnyttet til prostitusjon. 12 var fra afrikanske land, 4 fra østeuropeiske land og 2 fra søramerikanske land.

Pro Sentret erfarer et redusert fokus på menneskehandel i prostitusjon hos en rekke aktører og i den politiske debatten. Sentret er bekymret for at det reduserte fokuset gjør at de riktige spørsmålene ikke blir stilt slik at færre ofre i prostitusjon blir identifisert. Pro Sentret påpeker at aktørene bør ha kapasitet til å kunne ha fokus flere steder samtidig, både på utnytting i arbeidslivet og i prostitusjon. Vi bør også være oppmerksomme på at aktiviteter som befinner seg i prostitusjonens randsoner, som sugardating, webcamming og salg av bilder og filmer med seksuelt eller pornografisk

innhold, er fenomener og arenaer hvor utnytting og menneskehandel også kan forekomme.

■ Adora-prosjektet ved Tone Lise Akademiet

Adora er et samarbeidsprosjekt mellom Tone Lise Akademiet AS og ROSA. Prosjektet tilbyr yrkesopplæring og arbeidstrening for kvinner utsatt for menneskehandel, innen kosmetikk/makeup, negledesign, hårfjerning, form og farging av vipper og bryn samt fotpleie.

17 kvinner deltok i prosjektet i 2019, tilsvarende som i 2018 (18 deltakere)

- 6 var nye i prosjektet i 2019, mens 11 av dem også deltok i 2018
- 16 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 til arbeid
- 7 var fra afrikanske land, 5 fra søramerikanske land, 4 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land

Formålet med prosjektet er å gi kvinner utsatt for menneskehandel et meningsfullt innhold i refleksjonsperioden, et fag de kan praktisere i hjemlandet ved en eventuell retur, og en opplevelse av mestring ved personlig og faglig utvikling. Flere har for første gang bestått en skoleeksamen og fått flere diplomer som dokumentasjon på at de kan et fag. Gjennom prosjektet får kvinnene også etablert nye sosiale nettverk og utviklet språkferdigheter. Kvinnene deltar på lik linje med andre studenter og blir del av et fellesskap. Adora-prosjektet erfarer at tilhørigheten bidrar til styrket selvbilde. Det er lite frafall, og de fleste kvinnene fullfører utdannelsen.

Plassene i Adora-prosjektet er forbeholdt kvinner som mottar bistand fra ROSA, og Adora-prosjektet kommer i kontakt med kandidater gjennom ROSA. Inntak til studiene foregår ved at prosjektleder i Adora gjennomfører et intervju med de aktuelle kandidatene, hvor kvinnes motivasjon og kapasitet for å delta og møte til undervisningen blir vektlagt. Prosjektleder innhenter deretter innspill fra ROSA og krisesentrene hvor kvinnene bor før endelig opptak på skolen. Dette er nødvendig for å kartlegge eventuelle særskilte hensyn som må ivaretas. Kurstilbudet tilrettelegges for hver enkelt kvinne.

■ Prosjekter i regi av Røde Kors

Rett til å bli sett, Oslo Røde Kors

Prosjektet [Rett til å bli sett](#) ble etablert i 2009 for å tilby leksehjelp og sosiale aktiviteter til ofre for menneskehandel. Prosjektet har siden den tid utvidet og endret tilbudet basert på identifiserte behov blant målgruppen. I 2019 var arbeidet delt inn i fire hovedaktiviteter: sosiale aktiviteter drevet av frivillige som tar sikte på å bidra til rehabiliteringsprosessen, arbeidspraksis i samarbeid med Nordic Choice Hotels, informasjons- og rettighetsarbeid samt koordinerende individoppfølging ved behov. Tilbudene har vært åpne for alle antatte ofre i Oslo-området, uavhengig av kjønn og utnyttelsesform.

I 2019 hadde Rett til å bli sett **25 deltakere** tilknyttet et eller flere av prosjektets tilbud, en nedgang fra 47 i 2018. De fleste ble henvist og mottok oppfølging fra ROSA eller et av de andre bo- og oppfølgingstiltakene i punkt 6.4.

- 7 var nye i prosjektet 2019, mens 18 deltok i prosjektet fra tidligere år
- 20 var kvinner og 5 menn
- 12 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 10 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, 1 av dem til tigging, og 3 i en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid eller tjenester
- 10 var fra afrikanske land, 7 fra asiatiske land, 5 fra østeuropeiske land 3 fra søramerikanske land

De 25 deltakerne deltok på en eller flere av Røde Kors sine tilbud:

- 7 mottok koordinerende individoppfølging (alle under oppfølging fra tidligere år)⁴⁸
- 4 gjennomførte arbeidspraksis, hvorav 2 fortsatte i jobb etter endt praksisperiode

⁴⁸ 6 av personene hadde ingen annen oppfølgingsaktør enn Røde Kors, mens 1 også ble fulgt opp av Nadheim. Rett til å bli sett har over de siste årene erfart at behovet for et slikt tilbud har blitt mindre, da flere aktører har etablert oppfølgingsstilbud og andre har fått utvidet mandat.

- 15 hadde en-til-en-kontakt med en frivillig der fokuset blant annet var felles interesser, språktrening eller fysisk aktivitet
- 21 deltok på fellesaktiviteter som hytteturer, workshops i foto, dans og musikk, bowling, museumsbesøk, klatring, skøyting og matlaging

Rett til å bli sett gjennomførte i tillegg 5 kartlegginger, hvor det ikke ble avdekket holdepunkter for menneskehandel, og personene ble henvist til andre instanser som bistår personer som er utnyttet i arbeid.

EVA, Bergen og Stavanger Røde Kors

Aktiviteten EVA er etablert både i [Bergen Røde Kors](#) og [Stavanger Røde Kors](#). EVA retter seg mot utenlandske kvinner i spesielt vanskelige livssituasjoner, som har blitt utsatt for vold i nære relasjoner, negativ sosial kontroll eller menneskehandel. EVA tilbyr deltakerne en-til-en-kontakt mellom frivillig og deltaker, hvor formålet er at den frivillige skal være støtte til deltakeren i en vanskelig situasjon. I 2019 hadde EVA Bergen 20 en-til-en-koblinger og EVA Stavanger 16. EVA samarbeider videre med krisesentre, tiltakene FRI og Albertine, uteseksjonen og andre relevante aktører. EVA Bergen tilbyr gruppeaktiviteter for kvinnene og deres barn på Krisesenteret for Bergen og omegn. I 2019 har EVA Bergen også knyttet kontakt med flere hoteller i Nordic Choice Hotel-kjeden for å kunne tilby arbeidspraksis for ofre for menneskehandel, men har foreløpig ikke hatt kandidater. EVA innhenter ikke detaljert bakgrunnsinformasjon om deltakerne som henvises fra andre instanser, og er derfor prisgitt at deltakeren ønsker å fortelle om bakgrunnen sin. Til sammen **4 deltakere** var identifisert som antatte ofre for menneskehandel i de to aktivitetene i 2019, 1 av dem var ny i EVA i 2019 og 3 hadde vært deltakere også i 2018. Kvinnene var fra afrikanske land og antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse.

■ Tiltak i regi av Kirkens Bymisjon

Nadheim, Kirkens bymisjon i Oslo

[Nadheim](#) er et senter for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på

internett, i gata og på massasjeinstitutt. De tilbyr individuell oppfølging, praktisk bistand, ulike kurs og sosiale aktiviteter.

Nadheim har i 2019 vært i kontakt med flere personer som er blitt identifisert som ofre for menneskehandel i årene 2007–2019. Grunnet omlegging av sitt registreringssystem, har ikke Nadheim mulighet til å angi nærmere tallmateriale for 2019.⁴⁹ Tiltaket viser imidlertid til at de har fulgt opp i underkant av 40 personer, dette inkluderer personer som har vært tilknyttet Lauras hus. Slik oppfølging omfattet deltakelse på miljøtiltak eller kurs, praktisk bistand, støtte-samtaler, veiledning, følge til andre instanser mv. De fleste hadde blitt identifisert som ofre for menneskehandel flere år tilbake i tid. Majoriteten av de Nadheim har fulgt opp har vært kvinner, noen få har hatt annet kjønnsuttrykk. De fleste er fra Nigeria, men tiltaket har og fulgt opp personer antatt utsatt for menneskehandel fra Romania og Bulgaria. En ny person ble identifisert som antatt offer i 2019 gjennom Nadheims oppsøkende arbeid i gata, men vedkommende valgte å ikke ta imot bistand knyttet til dette.

Både antallet personer utsatt for menneskehandel som Nadheim identifiserer og følger opp over tid har minket fra 2012. Nadheim mener dette skyldes dels en kraftig reduksjon i gateprostitusjon og færre kvinner fra Nigeria, og dels at andre aktører har en mer sentral rolle i det å identifisere. Nadheim viser til at nedgangen i gateprostitusjon, og da særlig blant kvinner fra Nigeria, henger sammen med en strengere migrasjonspolitisk praksis. Nadheim har videre grunn til å anta at det er stor grad av kontroll og organisering i de rumenske og bulgarske prostitusjonsmiljøene i gata, der bakmannsapparatet er tett på. Nadheim har erfart utfordringer med å komme i posisjon i miljøene, men ser at det å ha en sosialkonsulent som behersker bulgarsk bidrar til at det er enklere for bulgarske kvinner å kontakte Nadheim for bistand. Nadheim tror at reduksjonen i antallet nye identifiserte antatte ofre også kan henge sammen med at mange ikke opplever at den hjelp som stilles til rådighet

⁴⁹ Omfang av oppfølgingstiltak til andre enn beboere på Lauras hus (se punkt 6.4) er derfor ikke inkludert i den samlede oversikten over personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2019 (se punkt 6.3).

er relevant eller tilstrekkelig i den situasjonen som de er i. Flere har fortalt at de har havnet i en mer utfordrende situasjon etter at refleksjonsperioden har løpt ut enn de var i før de tok imot hjelp. Det at folk som har tatt imot hjelp erfarer dette, tror Nadheim har innvirkning på hvor mange som ber om hjelp i en menneskehandelssituasjon. Nadheim tror ikke at nedgangen nødvendigvis skyldes at færre blir utsatt for menneskehandel i Norge.

Når det gjelder personer Nadheim har fulgt opp over tid, noen helt siden 2007, er den sosialfaglige oppfølgingen som regel ikke lenger knyttet til en menneskehandelssituasjon, men andre forhold. De fleste i denne gruppa har fått innvilget oppholdstillatelse, ikke på bakgrunn av å ha vært utsatt for menneskehandel, men på andre grunnlag – ofte familiegjenforening med barn eller ektefelle, eller arbeidstillatelse som EØS-borgere. Nadheim erfarer at mange fortsatt etter flere år sliter med å takle erfaringene sine og har dårlig psykisk helse. Tiltaket har ikke hatt oppfølging av personer i refleksjonsperiode i 2019.

I 2019 har Nadheim styrket arbeidet opp mot russisktalende personer som selger seksuelle tjenester via internett. Disse har ulik livssituasjon: noen er bosatt i Norge og har kommet på familiegjenforening, noen er bosatt i Spania eller i Russland og jobber tilsynelatende for byråer. Nadheim har fått informasjon om at flere ukrainske kvinner sier de opplever seg kontrollert av byråene og at det er vanskelig å bryte.

Nadheim erfarer videre gjennom oppsøkende arbeid på massasjeinstitutter at også en del thailandske kvinner som jobber på institutt er utsatt for press om å tilby seksuelle tjenester, og at en del opplever seg kontrollert av andre. De går oppsøkende på institutt jevnlig og har to thaispråklige sosialkonsulenter som utfører dette arbeidet.

FRI, Kirkens Bymisjon i Bergen

[FRI](#) er et tiltak for ofre for menneskehandel og personer med prostitusjonserfaring som drives av Kirkens Bymisjon i Bergen. Prosjektet ble etablert i 2010 og driver blant annet oppsøkende virksomhet på gaten og via annonser for salg av seksuelle tjenester på internett i Bergen. FRI har ulike oppfølgingstiltak for antatte ofre for menneskehandel, menn

og kvinner som er utnyttet til salg av seksuelle tjenester, arbeid, tvangstjenester eller annet.

I 2019 var det en økning i antall personer fra målgruppen som FRI traff i det oppsøkende arbeidet på gaten. FRI er ute hver fredag kveld og traff i 2019 i snitt over 14 personer hver fredag, mot i underkant av 10 personer i 2018. De fleste de treffer på gaten er fra Romania. De treffer også enkeltvis personer fra andre østeuropeiske land og fra søramerikanske land. Mange kommer fra utsatte posisjoner i sine hjemland. Gjennom oppsøkende arbeid på internett er de fleste FRI kommer i kontakt med fra østeuropeiske og søramerikanske land, samt russisktalende personer. De fleste som kommer til FRI for drop-in tilbud eller oppfølging er også fra Øst-Europa, Russland og fra Sør-Amerika, ofte personer med base i Spania.

FRI hadde i 2019 individuell oppfølging av **11 antatte ofre for menneskehandel**, hvorav 2 var nye ofre i 2019 mens de øvrige har hatt oppfølging over lengre tid. 9 var kvinner og 2 menn. 9 personer var utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 2 til arbeid. 8 personer var fra afrikanske land, 2 fra asiatiske land og 1 fra et østeuropeisk land. I 2018 fikk 10 antatte ofre individuell oppfølging fra FRI, mens antallet tidligere år ligget på rundt 15 personer. Tallene gjelder personer som har tatt imot bistand og beskyttelse i Norge som antatte ofre for menneskehandel, og flere har vært fornærmet i rettsak om menneskehandel. FRI har blant annet bistått i praktisk bistand, støttesamtaler, veiledning, følge til andre instanser, koordinering opp mot politi og bistandsadvokater, oppfølging hos NAV, helse- og botjeneste, aktivitet/arbeid, fremskaffing av hjemlandspass, retur til hjemland, oppfølging i kommuner, flytting mellom bosettingskommuner, statsborgerskap, graviditeter/barn mv. I tillegg til oppfølgingen nevnt over, var FRI delaktig i drøftinger med politi og bistandsadvokat i en sak som gjaldt mulig utnytting av flere sesongarbeidere i Sogn.

Albertine, Kirkens Bymisjon i Stavanger

[Albertine](#) er et tiltak for personer som selger eller har solgt seksuelle tjenester og for antatte ofre for menneskehandel utnyttet til prostitusjon. Tiltaket jobber oppsøkende på internett, på gata og på massasjeinstitutter. De tilbyr individuell oppfølging, samtaler, praktisk hjelp, ulike

kurs og tilrettelegger for arbeidspraksis på det ordinære arbeidsmarkedet.

I 2019 ga Albertine oppfølging til **6 kvinner som var blitt identifisert som antatte ofre for menneskehandel** i perioden 2009–2018, ingen var nye i 2019. De kom alle fra Nigeria og hadde fått opphold i Norge tidligere år. De fleste har fått opphold i Norge basert på andre forhold enn menneskehandel, som familieinnvandring, opphold på humanitært grunnlag og lignende, mens en person fremdeles jobber med å fremskaffe id-papirer i prosessen med å få innvilget permanent oppholdstillatelse. Albertines hjelp og støtte til disse personene har bestått i tilbud om norsk språktrening, leksehjelp, bistand i forhold til NAV, skole og diverse andre offentlige instanser. De befinner seg i ulike utfordrende situasjoner med aleneansvar for barn, tilpasning til et norsk samfunn og en opplevelse av rettighetsfattigdom, dårlig økonomi, samt en hverdag med barnehage, skole og jobb som mange opplever det er vanskelig å tilpasse seg til. Mange sliter også med psykisk helse på grunn av erfaringene de har med seg.

Albertine erfarer at det identifiseres færre nye ofre for menneskehandel i prostitusjon. Albertine tror dette henger sammen med at mange opplever den hjelpen som kan tilbys som mangelfull og med for store konsekvenser til at det er verdt risikoen. En slik oppfatning sprer seg blant de Albertine møter, spesielt i det nigerianske miljøet, men også blant andre. Gjennom oppsøkende arbeid på gaten møtte Albertine totalt 22 ulike kvinner fra Nigeria i løpet av 2019. Albertine var også i kontakt med flere personer som var russisktalende eller fra søramerikanske land, med behov for støtte og informasjon om rettigheter i situasjoner med bortvisnings- og utvisningsvedtak fra Norge. Albertine er bekymret for at flere av disse går under radaren som mulige ofre for menneskehandel, og at de også kommer for sent i posisjon til å kunne bistå dem når de er på vei ut av landet.

I oppsøkende arbeid mot personer som selger seksuelle tjenester på nett, hadde Albertine i 2019 et særlig fokus på de russisktalende brukerne. De kom blant annet fra Ukraina, Aserbajdsjan, Moldova, Hvite-Russland og Russland. Flere har tilknytninger til byråer som organiserer reise, transport og opphold. I denne sammenheng gjennomførte

Albertine en studietur til Moskva for å søke mer kunnskap om bakgrunn og situasjon for russisktalende kvinner i prostitusjon. Albertine fikk bekreftet fra organisasjonene det organiserte bildet. Organisasjonene delte også flere historier med tilfeller av grov vold og utnyttning i koplingene mellom byråer og sexarbeidere.

Gjennom oppsøkende virksomhet til thai massasjestudioer og utstrakt støtte til thailandske personer som besøkte Albertine med behov for bistand, kom de også i kontakt med personer som forteller om press fra kunder til å utføre seksuelle tjenester, men også om kontroll fra andre. Inntrykket er at de bare så vidt har begynt å se omriset av et svært utsatt miljø. Albertine har også her bistått personer i møte med politi og advokat, der forholdene er relatert til vold, tyverier og utnyttelse av sårbar situasjon. Antall personer som oppsøkte Albertine som følge av den oppsøkende virksomhet over flere år, økte i 2019. Albertine bistod totalt 21 ulike personer og behovet for støtte er ofte omfattende, noe som resulterte i svært mange møter og telefonsamtaler totalt. Mange i denne gruppen, har behov for sosialfaglig hjelp og støtte i møte med det offentlige og de er etter hvert blitt faste brukere av Albertines tilbud eller av tiltaket Tillitsperson for migranter, et annet tiltak i Bymisjonen Stavanger.

Albertine har faste samarbeidsrelasjoner som Kriesesenteret i Stavanger, politiet, bistandsadvokater, IOM, ROSA, de andre prostitusjonstiltakene i Bymisjonen, Pion og Pro Sentret. De har delt problemstillinger, tiltak og arbeidsmetoder, og samarbeidet om organisering av seminarer og arrangementer. Lokalt har Albertine for øvrig arrangert flere møter i Stavanger kommune sin ressursgruppe mot menneskehandel (kommunale aktører, Arbeidstilsynet, politiet og Albertine).

Nadheim Trondheim, Kirkens Bymisjon i Trondheim

Kirkens Bymisjon [Nadheim Trondheim](#) er et nystartet tilbud til mennesker som selger seksuelle tjenester i Trondheim og omegn. Høsten 2019 var preget av å få på plass ansatte, et lokale, faglig plattform og å gjøre tilbudet kjent for samarbeidspartnere og målgruppen. Tiltaket har hatt samarbeidsmøter med kriesesenteret, overgrepsmottaket, uteseksjonen, fastleger og helseteam i Trondheim, samt de

øvrige prostitusjonstiltakene i Bymisjonen, ROSA og Pro Sentret. Ansatte har også hospitert ved Nadheim i Oslo, Albertine i Stavanger og Gynekologisk avdeling ved St. Olav Trondheim. Utover dette har de deltatt på konferanser og seminarer for økt kunnskap og et faglig nettverk på feltet.

Trondheim har i liten grad gateprostitusjon. På innemarkedet er det gjennomsnittlig mellom 40-50 annonser for personer som befinner seg i Trøndelag. Nadheim Trondheim tilbyr samtaler, preventivt utstyr og hiv/syfilis-test. De arbeider med å få frivillige som kan bistå med aktivitetstilbud, språkundervisning og helsetilbud med legevisitt. På grunn av mangel på lokale, ble det oppsøkende arbeidet utsatt til årsskiftet 2019/2020. Å ha et eget sted er helt essensielt i tillit og relasjonsbygging. Tilbudet har vært etterspurt og samarbeidspartnere lokalt og nasjonalt har henvist til Nadheim Trondheim. Tiltaket har derfor tilbudt samtaler og oppfølging i et midlertidig lokale.

Til sammen er det 18 mennesker som har tatt kontakt, 15 kvinner og 3 menn. 2 var norske og 16 var fra vest- og østeuropeiske, søramerikanske og asiatiske land. 3 har vært innom flere ganger under ulike opphold i byen. 2 har hatt jevnlig planlagte samtaler. Totalt har Nadheim Trondheim hatt 21 samtaler på drop in og 27 oppfølgingssamtaler. Henting av preventivt utstyr var hovedgrunn til at de fleste opprinnelig tok kontakt. Nadheim Trondheim viser til at dette både er et forebyggende, skadereduserende og relasjonsbyggende tiltak. Samtaler med de som har benyttet oppfølgingstilbudet har i stor grad handlet om skadebegrensning ved salg av seksuelle tjenester, bistand knyttet til øvrige hjelpeapparat og psykososiale samtaler. Ingen av de 18 personene ble identifisert og fikk oppfølging som antatte ofre for menneskehandel.

Bymisjonssenteret, avdeling fattige tilreisende, Oslo

I løpet av det siste tiåret har Kirkens Bymisjon utviklet ulike tilbud for å tilpasse seg nye internasjonale problemstillinger som oppstod som følge av EU-utvidelser mot øst og et gatebilde preget av nye migrantgrupper. I 2018 ble de ulike tilbudene som har et særlig fokus på denne målgruppa samlet i en ny avdeling, avdeling fattige tilreisende, se også [Bymisjonssenteret Tøyenkirken](#). Avdelingen driver lavterskeltiltak som akuttovernatting, ulike mattilbud,

vaskeri, dusj og tilbud om oppbevaring. Sosialarbeidere, jurist og sykepleier ved avdelingen tilbyr råd og veiledning samt individuell oppfølging. Sosialarbeidere driver også oppsøkende arbeid i Oslo sentrum.

Et flertall av gjestene er fra Romania, og mange har rom-bakgrunn. Gjestegruppa har imidlertid stor internasjonal bredde, de fleste fra øst- og vesteuropeiske land. På akuttovernattingen er det en overvekt av kvinner som benytter seg av tilbudet, i Tøyenkirken er det en overvekt av menn. Gjestene er mennesker som kommer til Norge for kortere eller lengre perioder, primært for å søke inntekt. De har ofte sammensatte problemer knyttet til manglende inntekt, helsesituasjon, hjemløshet eller diskriminering. Mange lever et liv preget av ustabilitet, få rettigheter og manglende muligheter. Flertallet har opplevd ulike former for press og utnytting en eller flere ganger i livet. Ingen av personene senteret var i kontakt med ble identifisert og fikk oppfølging som antatte ofre for menneskehandel i 2019.

Utnytting som Bymisjonssenteret får innblikk i, er knyttet til ulike former for tvangsarbeid. Et skille kan trekkes mellom utnytting i arbeidslivet og utnytting hvor ofrene presses til å utføre ulike gateaktiviteter, som salg av medikamenter, lommetyveri, prostitusjon eller i noen få tilfeller tigging. De fleste sakene gjelder utnytting i arbeidslivet og til dels grov arbeidslivskriminalitet. I mange tilfeller er det snakk om utnyttende mekanismer og strukturer som innebærer et sterkt press på arbeidstakeren til å godta dårlige vilkår og utnytting, men mange av sakene mangler klare elementer av psykisk eller fysisk tvang. Senteret påpeker at terskelen for å omfattes av menneskehandelsbestemmelsen i lovverket er svært høy, og mange av dem de møter faller utenfor. Mange befinner seg i gråsonene opp mot menneskehandel, noe som vanskeliggjør oppfølgingen.

Sosialarbeidere ved avdelingen kan særlig komme i kontakt med mulige ofre for menneskehandel og utnytting gjennom relasjonsbygging ved lavterskeltilbudene og gjennom oppsøkende arbeid. Bymisjonssenteret ser at en del av de mest utsatte personene ikke benytter seg av lavterskeltilbudene i byen, på grunn av press utenfra og/eller svekket fysisk eller kognitiv funksjon. Oppsøkende virksomhet er derfor en viktig arena for identifisering av mulige ofre

for menneskehandel. Ansatte ved avdelingen går oppsøkende tre timer i uka på dagtid. Annenhver uke går de også kveldsvakt sammen med uteseksjonen. De oppsøkende øktene retter seg særlig mot utenlandske personer i gateaktivitet. Når det gjelder identifisering og oppfølging av mulige ofre i målgruppen, er det et stort behov for økt kapasitet og fokus fra flere aktører med relevant fag- og språkkompetanse. Senteret ser også behov for sosialfaglig oppsøkende arbeid på flere arenaer, slik som i bygg- og anleggsbransjen og på bilvaskerier.

■ Tiltak i regi av Frelsesarmeen

Migrasjonssenteret

[Migrasjonssenteret](#) er et lavterskel-kontaktsenter for utenlandske tilreisende med begrensede sosiale rettigheter. Besøkende til migrasjonssenteret er innvandrere fra Romania, Polen og russisktalende fra baltiske land. Ca. 75 prosent er menn og 25 prosent kvinner, og gjennomsnittlig alder er 47 år.

I 2019 har senteret hatt over 60 besøkende per åpningsdag, totalt 11 900 besøk. Det ble gitt totalt 1640 veiledninger, i snitt over 8 avtaler per dag. Hoveddelen av veiledningstjenesten fokuserer på bistand til sårbare brukere som er blitt utsatt for farlige arbeidsforhold i useriøse utenlandske firmaer. Det er mange som jobber ulovlig uten å vite om det selv, ofte har brukere sammensatte problemer, og de har behov bistand innen flere områder samtidig.

Migrasjonssenteret viser til at sårbare innvandrere ofte velger å oppsøke senteret fremfor myndigheter og offentlige institusjoner på grunn av språkkompetanse og et åpent miljø. Senteret opplever at brukerne er skeptiske til myndighetene, blant annet på grunn av kultur og tidligere negative erfaringer.

Frelsesarmeen erkjenner at utnytting i arbeidslivet er blitt en vedvarende problematikk i det norske samfunnet og svært skadelig for den enkelte, som er uten gode nok sikkerhetsnett. Frelsesarmeen påpeker imidlertid at det er få langsiktige tiltak som tilpasset behovene til målgruppen. Migrasjonssenteret møter gruppen med nødhjelp, men

observerer et økt behov for mer koordinert og systematisk tilnærming for både kartlegge behov og følge opp personene.

Miljøterapeutene på senteret har høyere utdanning i kombinasjon med bred språkkompetanse. Det arrangeres selvhjelpsgrupper 10-12 ganger i måneden for polske og russisktalende besøkende. Her bygges relasjoner og senteret får kjennskap til deres situasjon. Senteret anser det som viktig å videreutvikle selvhjelpsgrupper og langvarig saksoppfølging hos brukere som opplever lukkede miljøer, avhengighetsrelasjoner, språklige barrierer og lite kontrollvirksomhet. Flere har utviklet fysiske og psykiske helseskader, og de er ofte alkoholisererte.

Migrasjonssenteret har også en digitalt oppsøkende patrulje (DOP) opp mot målgruppene slik at de kan henvise og informere arbeidsinnvandrere, et resultat av bevilgninger fra 2018. Målet med DOP er også å dokumentere arbeidslivskriminalitet og å jobbe for å synliggjøre omfanget av problemet.

Migrasjonssenterets erfaring at gruppen de kommer i kontakt med er mest opptatt av å få juridisk bistand til å få lønn de var blitt lovet, og mindre interessert i å bidra til straffeforfølgelse av dem som står bak utnyttingen. Senteret oppmuntre utnyttede brukere til å anmelde saker. De har sendt 55 tips til a-krim sentrene i 2019, de fleste gjelder utenlandske arbeidsgivere. Senteret har også utviklet et godt samarbeid med enkelte advokater og LOs lønnsinnandrivelsesteam som har hjulpet 43 brukere med en rekke forhold, herunder lønnskrav, konkursbegjæring, rettsmekling i Forliksrådet, godkjenning av yrkesskader som var ikke rapportert av arbeidsgivere mv. Ingen av personene senteret var i kontakt med ble identifisert og fikk oppfølging som antatte ofre for menneskehandel i 2019.

Fengselsarbeidet

Frelsesarmeens [fengselsarbeid](#) fokuserer på identifisering, råd og veiledning til innsatte som er mulige ofre for menneskehandel. Kapellan i fengselsarbeidet besøker også Politiets utlendingsinternat på Trandum flere ganger i måneden. I 2019 ga tiltaket oppfølging til **7 antatte ofre for menneskehandel**, alle nye fra 2019. 6 var kvinner og

1 mann. 6 var antatt utnyttet til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse og 1 i en kombinasjon opp mot arbeid. 4 var fra afrikanske land, 2 fra østeuropeiske land og 1 fra et asiatisk land. 5 av de antatte ofrene var registrert på Trandum og 2 på Kongsvinger fengsel.

Frelsesarmeen erfarer at flere av personene de møter i fengselsarbeidet har vært utsatt for menneskehandel i andre land, og at de kom til Norge for å søke om beskyttelse. De har erfart at forholdene ofte ikke er blitt undersøkt i Norge, men i de fleste sakene har samarbeidspartnere i utlandet bekrefter at de har vært utsatt for menneskehandel før de kom til Norge. Frelsesarmeen er bekymret for at mennesker med menneskehandelshistorikk sendes ut av Norge uten oppfølging ved tilbakeføring, noe som øker risikoen for re-trafikker. I flere tilfeller ble Frelsesarmeens program for tilbakeføring og reintegrering av utenlandske innsatte i norske fengsler, [Safe Way Home](#), anvendt for å hjelpe personer i hjemlandet etter utvisning fra Norge.

■ Tiltak i regi av Caritas Norge

Ressurssenteret for innvandrere

Caritas [Ressurssenter for innvandrere](#) i Oslo ble etablert i 2011 for å gi informasjon og veiledning til innvandrere om å bo og arbeide i Norge. Senteret tilbyr blant annet individuell veiledning, arbeidslivsfadder, jobbsøkerkurs, datakurs, selvhjelpsgrupper og norskkurs. I 2019 var det i overkant av 25 000 besøk til senterets ulike tilbud. 80 prosent av de besøkende er arbeidsinnvandrere, mange uten rettigheter til offentlig hjelp.

Gjennom ressurscenteret kommer Caritas i kontakt med innvandrere som har blitt utnyttet eller som er sårbare for utnyttelse. I 2019 etablerte Caritas et pilotprosjekt for å avdekke tilfeller av utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet. Mulige saker avdekkes oftest ved at besøkende kommer til veiledningstjenesten og blir henvist videre til Caritas' juridiske team, hvor det foretas en kartlegging. Ved mistanke om menneskehandel henvises personen til relevante tiltak eller organisasjoner som gir bistand til mulige ofre for menneskehandel. I tilfeller som omhandler utnyttelse i arbeidslivet, tilbyr Caritas juridisk bistand, individuell oppfølging og tilpasset tilgang til senterets ulike

kurstilbud. Som del av arbeidet mot utnyttelse og menneskehandel i arbeidslivet, driver Caritas også informasjonsarbeid om plikter og rettigheter i norsk arbeidsliv for å forebygge utnyttelse i arbeidslivet.

I 2019 avdekket Caritas ressurscenter 40 tilfeller av mer alvorlig utnyttelse i arbeidslivet, hvorav **3 personer var antatte ofre for menneskehandel**. 2 var fra Øst-Europa og 1 fra Vest-Europa. De arbeidet innen bilpleie, restaurant og renhold. 2 av mennene ble henvist til relevante tiltak, men sakene ble her vurdert til ikke å være menneskehandel. 1 ønsket ikke bistand som mulig offer for menneskehandel. Utover arbeidslivssakene avdekket også ressurscenteret et mulig offer for menneskehandel til annet formål, hvor personen ble utnyttet av et nært familiemedlem. Vedkommende ønsket ikke å ta mot bistand. Caritas au pair-senter ble videre kontaktet av ressurscenteret vedrørende en mulig menneskehandelssak, men hvor personene ikke har vært i kontakt direkte og ikke ønsket bistand.

Au pair-senteret

Siden 2017 har Caritas på oppdrag fra UDI drevet et nasjonalt rådgivningstilbud til au pairer og vertsfamilier. [Caritas au pair-senter](#) gir informasjon og råd, arrangerer informasjonsmøter til au pairer og vertsfamilier og arrangerer sosiale sammenkomster for au pairer. Au pair-senteret bistår også med å sende lønnskrav, sende saker for forliksrådet og annen individuell oppfølging for au pairer ved behov. I 2019 mottok senteret i overkant av 1200 henvendelser og fulgte opp nærmere 60 au pairer som hadde en vanskelig situasjon hos sin vertsfamilie. Ingen av personene senteret var i kontakt med ble identifisert som antatte ofre for menneskehandel i 2019.

■ **Shalam Kristiansand, prosjektet Shalam Women**
[Shalam Women](#) er et lavterskel tilbud for kvinner som selger seksuelle tjenester. Prosjektet ble opprettet sommeren 2017. Prosjektet driver oppsøkende arbeid på gata i Kristiansand og mot innemarkedet over annonser på nett. I 2018 startet Shalam Women en kafe som er oppe to dager i uken. Målet med kafeen er å gi trygge rammer for gode samtaler og bygge kontakt med personene tiltaket møter på gata eller gjennom nettannonser. På kafeen tilbys også brukerartikler, klær, mat mv. Shalam Women ønsker å være et bindeledd

for å få kvinner i prostitusjon og antatte ofre for menneskehandel i kontakt med de rette instansene for videre hjelp, og tiltaket samarbeider blant annet med Pro Kristiansand, feltsykepleier i kommunen.

I 2019 hadde tiltaket 90 besøk på kafeen, av disse var 45 fra innendørsmarkedet og 45 fra utemarkedet. De besøkende var 36 kvinner og transpersoner i kvinneutrykk, fra 13 ulike nasjonaliteter. De fleste var fra østeuropeiske land eller russisktalende, etterfulgt av søramerikanske og afrikanske land. 5 av de 36 var fra utendørsmarkedet, resten fra innendørsmarkedet. Shalam opplever at de fleste av personene de møter er i prostitusjon på grunn av tvang, men ingen av personene tiltaket var i kontakt med ble identifisert og fikk oppfølging som antatte ofre for menneskehandel i 2019.

Shalam Women informerer om tilbudet sitt og om menneskehandel på ulike arenaer i Kristiansand for å bevisstgjøre om tematikken. Tiltaket trekker frem holdningsarbeid som viktig, og at de gjennom eksempelvis å informere om bytte og salg av sex på ulike arenaer har opplevd at unge jenter har stått frem med bekymringer om venner.

Tiltaket har etablert kontakt med andre organisasjoner i Europa for å samarbeide om bistand til enkeltpersoner. De har i perioder opplevd å påbegynne en god prosess med bistand til brukere, som så har blitt sendt ut av landet eller måtte reise. Ettersom det er vanskelig å få varig opphold som antatt offer for menneskehandel i Norge i dag, har tiltaket påbegynt et slikt samarbeid for å kunne referere personene til hjelpetiltak i andre land.

En utfordring ved det oppsøkende arbeidet på innemarkedet, basert på besøkendes egne fortellinger, er at bakmenn kontrollerer telefoner slik at kvinnene ikke selv får lese meldinger eller at de blir nektet å oppsøke tiltaket. De som aller mest trenger hjelp, er det antakelig vanskelig å nå frem til gjennom kontakt på annonser. En del av de besøkende nevner også en skepsis til politiet og ønsker ikke å kontakte dem i forbindelse med vold eller andre hendelser. Noen nevner at de i situasjoner har kontaktet politiet, men føler seg mistenkeliggjort og at fokuset havner på dem i stedet for kunden. Dette er en utfordring særlig

ettersom de selv forteller om mye vold i miljøet. Bedre informasjon om og samarbeid med politiet, spesielt med menneskehandelsgruppa, kan være med på å skape tillit, herunder det å ha gode kontakter innad i politiet som også jentene kan bygge opp en tillit til. Tiltaket opplever også behov for opplæring og informasjon blant ulike grupper som kan komme i kontakt med antatte ofre for menneskehandel, både hjelpetiltakene, frivillige organisasjoner og ulike yrkesgrupper.

■ Hope for Justice Stavanger og Oslo

[Hope for Justice](#) ble etablert i Norge i 2015 med formål å forebygge og avdekke menneskehandel. Prosjektet i Oslo startet i april 2019 og jobber primært med oppsøkende aktiviteter for å avdekke tilfeller av menneskehandel innen arbeidslivet og gi mulige ofre tilgang på bistand og beskyttelse. Prosjektet har to ansatte og mottok i 2019 delvis støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet. Hope for Justice har også en avdeling i Stavanger med tre ansatte. Både i Oslo og Stavanger er det flere frivillige som støtter opp om driften. Prosjektet i Oslo samarbeider med HTSO ved NAV Grønerløkka, Maritastiftelsen, Frelsesarmeen, ROSA, Fair Play Bygg Oslo, Byggenæringens Uropatrulje i Trondheim og IOM. Tips om saker har i hovedsak vært knyttet til Oslo-området, men prosjektet har også mottatt tips og fulgt opp saker fra andre deler av Norge, blant annet Trondheim, Stavanger, Ålesund, Drammen og Bergen.

I 2019 har prosjektet mottatt tips om 48 mulige menneskehandelssaker som omhandlet vel over 150 mulige ofre. Det har imidlertid ikke lyktes Hope for Justice å etablere kontakt med alle personene involvert. 11 av sakene har ledet til mulige ofre som ønsket å bryte med miljøet hvor de ble utnyttet og anmeldte forhold til politiet. Total gjelder dette **21 personer**. 19 var menn og 2 kvinner. 19 var antatt utnyttet til arbeid og 2 til prostitusjon. 20 var fra østeuropeiske land og 1 fra et afrikansk land.

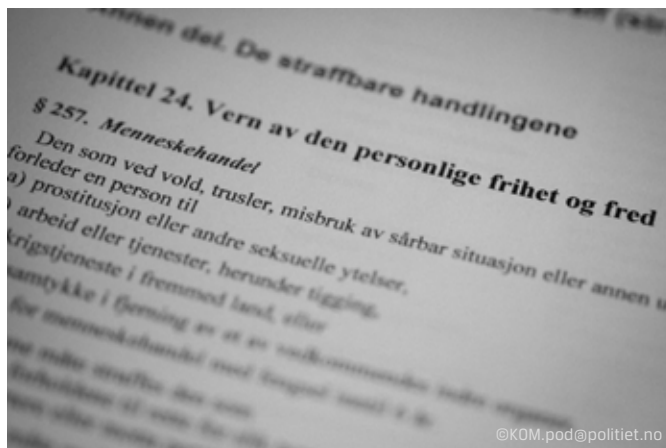
7 Straffesaker

7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Straffeloven 2005 trådte i kraft 1. oktober 2015. Menneskehandel og grov menneskehandel rammes av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 skal anvendes der gjerningstidspunktet er forut for 1. oktober 2015. I ny straffelov ble den tidligere straffebestemmelsen videreført med enkelte språklige endringer. Strafferammen for menneskehandel ble skjerpet fra fengsel i 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på fengsel i 10 år ble videreført.

Det er **komplekse utfordringer** i politiets arbeid med straffesaker om menneskehandel, både innen forebygging, etterretning, etterforskning og påtale. Antall anmeldelser er av ulike årsaker fortsatt lavt. Svært mange av ofrene for menneskehandel tør ikke, kan ikke eller ønsker ikke å anmelde utnyttelsen. Anmeldelsestallene for menneskehandel avhenger også i stor grad av politiets og andre kontrollatørs prioriteringer, ressurser og kompetanse. En annen grunn til det lave antallet anmeldelser kan for øvrig være at saker bevismessig kan henføres under andre straffebestemmelser (formidling av prostitusjon, brudd på utlendingsloven mv.) fordi det er krevende å avdekke og bevise utnyttelsesaspektet. Flere av politidistriktene har eksempelvis gjennomført straffesaker om hallikbestemmelsen.

Flere tiltak i **regjeringens handlingsplan** skal styrke politiets innsats mot menneskehandel. **Riksadvokaten** har over flere år gitt tydelige prioriteringer av



menneskehandelsfeltet.⁵⁰ Fra 2018 ga **Stortinget** over statsbudsjettet øremerkede midler til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter og til Kripis.

Samtlige politidistrikter har nå etablert **spesialiserte grupper eller fagmiljøer** som skal arbeide mot menneskehandel. Dedikerte ressurser har ført til målrettede kompetansehevingstiltak, lokale etterretningsprodukter, økt tverretattlig og tverrfaglig samarbeid, og i 2019 fikk både Troms og Agder sine første straffesaker om menneskehandel.

⁵⁰ Se [Riksadvokatens mål og prioriteringer for 2020](#) s. 12: "Som de foregående år skal det også i 2020 rettes stor oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering. En målrettet innsats mot slik kriminalitet fordrer et tett samarbeid på tvers av politidistrikter, særorganer og med offentlige kontrollorganer og næringslivet. Det minnes om at norske myndigheter er forpliktet til å ivareta ofrene for menneskehandel, og at mistenkte etter omstendighetene selv kan være offer for menneskehandel eller tvunget til annen kriminalitet. Det vises til Europarådets menneskehandelskonvensjon artikkel 26 som pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffefølgning." Riksadvokaten viser herunder til en [artikkel](#) av statsadvokat Rudolf Christoffersens om ofre for menneskehandel sin rett til å slippe straffefølgning for straffbare forhold de har begått som ledd i utnyttelsen, Straff & frihet - Festskrift til Tor-Aksel Busch, Gyldendal Norsk Forlag, 2019. Riksadvokaten trekker også frem at arbeidslivskriminalitet skal prioriteres høyt, se s. 8: "Arbeidslivskriminalitet utgjør en alvorlig trussel mot både arbeidstakere, virksomheter og samfunnet som sådan. Som for annen grov profittmotivert kriminalitet skal påtalemyndigheten påse at den blir møtt med strenge reaksjoner. Fenomenet omfatter en lang rekke ulike lovbruddskategorier, som trusler, vold og utnyttning av mennesker på ulikt vis, herunder tvangsarbeid."

Kripos har et nasjonalt ansvar for analyse⁵¹, gir bistand til politidistriktene og er kontaktpunkt for norsk politi opp mot det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Kripos drifter også politiets **nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel** og **tipsmottaket** for menneskehandel.

Kompetansegruppen skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi. Fagressurser fra de 12 politidistriktene, påtalemyndigheten, Kripos, Politiets utlendingsenhet, KOM og POD har bidratt inn i gruppens arbeid gjennom året. Hovedfokus til kompetansegruppen i 2019 var **opplæring** av medarbeidere i de nye menneskehandelsgruppene, blant annet fagsamling i regi av Troms politidistrikt for de nyetablerte menneskehandelsgruppene i Troms, Nordland og Finnmark, fagsamling i Sør-Vest politidistrikt, og en nasjonal samling i regi av Kripos i Stavern. I samarbeid med kompetansegruppen, utarbeidet for øvrig Kripos i 2019 en **veileder i etterforskning av menneskehandelsaker** (unntatt offentlighet). I tillegg bidro kompetansegruppen til å utvikle en **nettbasert obligatorisk opplæring** for politiet i regi av Politihøgskolen. Opplæringen retter seg mot 4700 etterforskere og inngår som del av årlig obligatorisk opplæring våren 2020. Med Politihøgskolens valg av menneskehandel som tema, vil kompetansen om menneskehandel styrkes også utover de spesialiserte menneskehandelsgruppene i politiet.

I samarbeid med Økokrim, koordinerte Kripos norsk politis innsats under en samordnet **europaisk aksjonsuke** i april ([Joint Action days](#)), i regi av EUs organisasjon for politisamarbeid Europol ved samarbeidsplattformen EMPACT (European Multidisciplinary Cooperation Platform Against Criminal Threats). Aksjonen pågikk i flere europeiske land samtidig. Målet var økt fokus i politi og samarbeidende etater på kriminell utnyttelse av arbeidere, samt å styrke tverretattlig samhandling i deltakende land. Videre ble det

åpnet for informasjonsdeling landene imellom via Europol-desken i Haag. I Norge ble oppdrag om gjennomføring av aksjonen gitt til a-krimsentrene i Vest, Agder, Oslo, Øst og Sør-Øst politidistrikt. I forkant ble det holdt opplæring på indikatorer for menneskehandel for å gi a-krimsentrene og samarbeidende etater økt kunnskap om hvordan man kan identifisere utnyttelse av sårbare arbeidere.

Politiet er gjennom regjeringens handlingsplan mot menneskehandel tiltak 10 pålagt å gjennomføre **effektive etterforskninger når barn kan være ofre for menneskehandel**. POD har igangsatt et arbeid for å utarbeide rutiner for politiets samarbeid med barnevernstjenesten og utlendingsmyndighetene i saker der det er mistanke om at barn er utsatt for menneskehandel. Rutinene skal sørge for effektiv oppfølging og eventuell etterforskning og skal gjelde uansett oppholdssted for barnet i Norge, inkludert barnevernsinstitusjon, omsorgssenter og asylmottak. Som ledd i arbeidet ble det nedsatt en tverrdirigert arbeidsgruppe i regi av Kripos. Arbeidsgruppen har i 2019 utarbeidet forslag til tiltak og rutiner som ble overlevert i begynnelsen av 2020 til POD for vurdering.

Politiets innsats mot menneskehandel i Norge er evaluert gjennom et doktorgradsarbeid ved forskningsavdelingen på Politihøgskolen (tiltak 14 i regjeringens handlingsplan): [Facing complexity: Police officers' reasoning and response to human trafficking](#), Bjelland, Heidi Fischer. Universitetet i Oslo, 2019 (se også punkt 2.6). Studien undersøkte hvordan norsk politi møter fenomenet menneskehandel og hvilke utfordringer den lokale politiorganisasjonen stilles overfor i dette arbeidet. Gjennom analyser av intervjudata og av politiets egne etterforsknings- og straffesaksdata, ser studien på praksiser knyttet til identifisering, etterforskning og saksutfall i anmeldte menneskehandelssaker. I tillegg setter studien fokus på tverretattlige og tverrfaglige samarbeid på menneskehandelsfeltet og på potensielle koordineringsutfordringer som oppstår i slike arbeid. POD skal sikre at funnene fra evalueringen gjennomgås og følges opp på adekvat måte.

Nedenfor redegjør vi for anmeldelser og straffesaksbehandlingen i 2019. POD kartlegger omfanget av anmeldelser og menneskehandelssaker under påtalebehandling basert på PODs styringsverktøy og straffesaksregister.

51 I rapporten [Menneskehandel i Norge - kriminelle aktører](#) av desember 2017 gir Kripos nærmere informasjon om situasjonen på området internasjonalt, drivkrefter som påvirker menneskehandels-situasjonen i Norge, og kriminelle aktører bak menneskehandel i Norge.

7.2 Anmeldelser

Tabell 2–4 gir oversikt over anmeldelser etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258).⁵²

Tabell 2: Anmeldelser i 2019 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform

Politidistrikt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/ tjenester	Organ- handel	Krigs- tjeneste	Tilrettelegging	Total
Oslo	3	2			2	7
Øst	2	5			1	8
Innlandet	-	1			-	1
Sør-Øst	-	-			1 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)
Agder	4	-			-	4
Sør-Vest	-	1			-	1
Vest	1 (hvorav 1 grov)	2			-	3 (hvorav 1 grov)
Møre og Romsdal	-	4			-	4
Trøndelag	-	-			-	-
Nordland	-	-			-	-
Troms	4	-			-	4
Finnmark	-	-			-	-
Gjerningssted i utlandet	3 (hvorav 1 grov)	-			-	3 (hvorav 1 grov)
Totalsum	17 (hvorav 2 grove)	15	0	0	4 (hvorav 1 grov)	36 (hvorav 3 grove)

Tabell 2 viser **anmeldelser i 2019 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform**

- I 2019 var det **36 anmeldelser, 3 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.**

- Av de 36 anmeldte lovbruddene i 2019, gjaldt 17 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 15 utnyttelse til arbeid eller tjenester og 4 gjaldt tilrettelegging.
- Av de 3 anmeldelsene for grov menneskehandel i 2019, gjaldt 2 utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål og 1 tilrettelegging for menneskehandel
- I 3 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet.
- Av de 3 anmeldelsene der gjerningssted var i utlandet, var 2 registrert i Sør-Øst politidistrikt (hvorav 1 for grov menneskehandel) og 1 i Sør-Vest politidistrikt.
- 9 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel. Øst og Oslo politidistrikt har mottatt eller initiert flest anmeldelser.

⁵² Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS063 og JUS065. Oversiktene gjelder anmeldelser som er opprettet i Norge, men der gjerningssted også kan være i utlandet (disse anmeldelsene er fremstilt som egen kategori i tabellene 2 og 4, men er ikke fordelt på politidistrikter). Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2020, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Det er differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabell 2 og 3 fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel, som er en egen statistikkgruppe i Strasak.

Tabell 3: Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2015–2019)

Årstall	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	Total
2015	43 (hvorav 4 grove)	18 (hvorav 3 grove)	-	-	1	62
2016	35 (hvorav 4 grove)	8	-	-	3	46
2017	27 (hvorav 5 grove)	16	-	-	3	46
2018	24 (hvorav 7 grove)	18 (hvorav 2 grove)	-	-	3 (hvorav 2 grove)	45
2019	17 (hvorav 2 grove)	15	-	-	4 (hvorav 1 grov)	36

Tabell 4: Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2015–2019)

Politidistrikt	2015	2016	2017	2018	2019
Oslo	27 (hvorav 3 grove)	17	14 (hvorav 2 grove)	11 (hvorav 3 grove)	7
Øst	4	2	3	5	8
Innlandet	1	3 (hvorav 3 grove)	1 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)	1
Sør-Øst	5	3	3 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)	1 (hvorav 1 grov)
Agder	2		4	2	4
Sør-Vest	4	2	3	2	1
Vest	10 (hvorav 4 grove)	1 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)	3 (hvorav 1 grov)
Møre og Romsdal			1	-	4
Trøndelag	1		3	3 (hvorav 1 grov)	-
Nordland		1		1	-
Troms	1	1	2	3 (hvorav 2 grove)	4
Finnmark		1		1	-
Gjerningssted i utlandet	7	15	7	8 (hvorav 2 grove)	3 (hvorav 1 grov)
Totalsum	62 (hvorav 7 grove)	46 (hvorav 4 grove)	46 (hvorav 5 grove)	45 (hvorav 11 grove)	36 (hvorav 3 grove)

Tabell 3 og 4 viser hhv. anmeldelser fordelt etter utnyttingsform og anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2015-2019):

- Antall anmeldelser i 2019 var noe lavere enn de foregående år. I 2018 var det anmeldt 45 menneskehandelsaker, majoriteten av sakene i 2018 gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. 11 av anmeldelsene var for grov menneskehandel, hvorav 7 gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål, 2 utnyttelse til arbeid eller tjenester og 2 tilrettelegging for menneskehandel.
- Oversikten i tabell 4 viser ulik fordeling av anmeldelser over tid og mellom politidistrikter. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden, dog med en nedgang i femårsperioden.

7.3 Straffesaksbehandlingen

Tabell 5 viser anmeldte lovbrudd for menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258) og hovedresultatene for politiets straffesaksbehandling siste fem år (antall påtaleavgjørelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid).⁵³

Tabell 5: Anmeldelser og hovedresultater for politiets straffesaksbehandling siste fem år (2015–2019)

	2015	2016	2017	2018	2019	Endring 2018-19*	Endring 2015-19*
Antall anmeldelser	62	46	46	45	36	-20,0 %	-41,9 %
Antall påtaleavgjorte saker	53	68	44	36	50	38,9 %	-5,7 %
Antall påtaleavgjorte saker, oppklart	20	13	4	10	19	90,0 %	-5,0 %
Oppklaringsprosent	42 %	22 %	11 %	32 %	45 %	13,0	3,6
Gj.snittlig saksbehandlingstid, oppklarte saker	338	363	235	362	293	-68,6	-45,4

* For antall anmeldelser og påtaleavgjorte saker er det prosentvis endring, for oppklaringsprosent er det endring i prosentpoeng og for saksbehandlingstid er det endring i antall dager.

⁵³ Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasad, tabell JUS065 og JUS309. Statistikken er "frosset" pr. 1. januar 2020, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. POD understreker at tallene i hovedsak er basert på manuelle registreringer, og at det følgelig hefter en viss usikkerhet ved uttrekket.

I 2019 var det 50 anmeldelser om menneskehandel som ble påtaleavgjort. Dette kan være anmeldelser fra tidligere år og ikke nødvendigvis resultatet av de 36 anmeldelsene som ble registrert i 2019. I 13 av sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning. De øvrige sakene ble henlagt eller henført under andre straffebestemmelser. Nedenfor gis en nærmere forklaring av tabellen:

- 19 av sakene er påtaleavgjort med en kode som regnes som oppklart. Tabellen viser en prosentvis økning i antall oppklarte saker fra 2018. I 13 av de 19 sakene ble det tatt ut tiltalebeslutning, en økning fra 7 saker i 2018. 6 av sakene ble henlagt, og i 1 av sakene ble det tatt ut tiltale etter andre bestemmelser.
- 23 av sakene er påtaleavgjort med en kode som regnes som ikke oppklart. De ble henlagt på grunn av bevisets stilling, mangel på bevis, eller mangel på opplysninger om gjerningsmann. I tillegg ble 8 saker stilt i bero eller besluttet avsluttet uten nærmere etterforskning.

Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker er for 2019 på 293 dager, en nedgang på 69 dager fra 2018.

7.4 Domfellelser

KOM har over flere år utarbeidet oversikt over straffesaker om menneskehandel. **I 2019 resulterte 4 ulike straffesaker i felle dom for menneskehandel**, 1 var lagmannsrettsdom og 3 tingrettsdommer. Alle dommene er rettskraftige og gjaldt utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål. I tillegg til de 4 dommene, resulterte 1 tingrettsdom fra 2019 i frifinnelse i lagmannsretten samme år (rettskraftig). Saken gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid.

I 2020 pr. 1. tertial (30. april) resulterte 2 ulike straffesaker i felle dom for menneskehandel, 1 var lagmannsrettsdom og 1 tingrettsdom. Lagmannsrettsdommen gjaldt utnyttelse av mindreårige til seksuelle formål (direktestrømming). Tingrettsdommen gjaldt utnyttelse til tvangsarbeid. Dommene er ikke rettskraftige.

Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 1. tertial (30. april) 2020 avsagt totalt **51 felle dommer**. 48 av dommene er rettskraftige.

- 14 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige.
- 40 av straffesakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål.
- 11 av straffesakene gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester.

Nærmere informasjon om rettsavgjørelser om menneskehandel og en tabelloversikt over straffesaker med felle dom gis i [Rettsavgjørelser om menneskehandel – oversikt fra KOM](#) som er publisert på politiet.no/menneskehandel. Oversikten oppdateres tertialvis.

Formålet med oversikten er å bidra til at KOMs ulike samarbeidsaktører får oversikt over relevante rettsavgjørelser på feltet. Rettsavgjørelsene gjelder straffesaker, utlendingsaker og dommer fra Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD). Dokumentet gir informasjon om straffebestemmelsen, en samlet oversikt over antall felle dommer, sammendrag av dommer, og en tabelloversikt over straffesaker med felle dom.



Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel