

# Rapport

fra Koordineringsenheten  
for ofre for menneskehandel

2017

September 2018





# Innhold

<b>Sammendrag</b>	<b>3</b>	<b>6 Bolig og oppfølging for voksne som er antatte ofre</b>	<b>29</b>
<b>1 Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel</b>	<b>7</b>	6.1 Finansiering av tiltak .....	29
1.1 KOMs rolle og oppgaver .....	7	6.2 En sammensatt ordning .....	29
1.2 Tilstandsrapporten for 2017 .....	8	6.3 Tilgang til helsehjelp .....	30
1.3 Samarbeidsaktører .....	9	6.4 Personer i bo- og oppfølgingstiltakene i 2017 .....	31
1.4 Aktiviteter i 2017 .....	10	6.5 Anbefalinger fra bo- og oppfølgingstiltakene .....	35
<b>2 På vei mot mer samordnet bistand til ofre?</b>	<b>12</b>	6.6 Politisk uenighet – menneskehandel i migrasjonsdebatten .....	37
2.1 Behov for en styrket samordning .....	12	<b>7 Straffesaker</b>	<b>38</b>
2.2 Regjeringens satsinger .....	13	7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid .....	38
2.3 Prosjekt for å styrke bistanden til ofre .....	13	7.2 Styrket organisering for å bekjempe menneskehandel .....	39
2.4 Kommunale satsinger .....	14	7.3 Anmeldelser .....	40
2.5 Stortinget som pådriver for videre utvikling .....	15	7.4 Straffesaksbehandlingen .....	43
<b>3 Oppholdstillatelse</b>	<b>16</b>	7.5 Tillitsbygging og samarbeid .....	44
3.1 Utlendingsforvaltningens rolle i saker om menneskehandel .....	16	7.6 Evaluering av politiets innsats .....	45
3.2 Refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse for ofre for menneskehandel .....	16	7.7 Domfellelser .....	46
3.3 Asylvedtak der søkere er identifisert som mulige ofre .....	18	7.8 Hva er det internasjonale bildet? .....	47
3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA .....	21	<b>Vedlegg 1 Straffesaker 2017 og 2018 (pr. 1. september) med fellende dom</b>	<b>49</b>
<b>4 Assistert retur</b>	<b>22</b>	<b>Vedlegg 2 Tabelloversikt over straffesaker med fellende dom</b>	<b>54</b>
4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering .....	22	<b>Vedlegg 3 Hva er menneskehandel og antatte ofres rettigheter? Et overblikk</b>	<b>60</b>
4.2 Økning av returer .....	22		
4.3 Et returarbeid i utvikling .....	23		
4.4 Utfordringer i påvente av assistert retur .....	24		
<b>5 Barnevernstiltak</b>	<b>25</b>		
5.1 Barnevernstjenestens ansvar .....	25		
5.2 Plasseringer etter barnevernloven .....	25		
5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29 .....	27		
5.4 Behov for tydelige samarbeidsrutiner for å bistå og beskytte barn som kan være ofre .....	27		



# 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](http://politiet.no/menneskehandel).

Nytt for årets rapportering er at KOM ikke beregner omfang av antatte ofre, slik vi har gjort i tidligere rapporter. Det er behov for å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig statistisk system for innhenting og sammenstilling av data. I tilstandsrapporten for 2017 kartlegger vi et utvalg av **gjennomførte tiltak** for å bistå antatte ofre og **nye initiativer** fra myndighetene for å forbedre bistanden til ofre. I tillegg gir vi en oppdatert oversikt over **straffesaker** om menneskehandel.

Adekvat bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel byr på en rekke tverretatlige **utfordringer** og forutsetter godt **tverrfaglig samarbeid**. Vi har i årets rapport et begrenset fokus på utfordringsbildet. I [KOM tilstandsrapport 2016](#) kan du imidlertid lese mer inngående om utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter i arbeidet med å identifisere og bistå mulige ofre, avdekke saker og straffeforfølge bakpersoner, og KOMs innspill til forbedringstiltak og aktuelle forskningsoppdrag.

Overordnet ser KOM behov for en **styrket samordning** av arbeidet mot menneskehandel og **en mer effektiv organisering** av bistanden til mulige ofre for menneskehandel. Sentrale anbefalinger til myndighetene for å bøte på dagens utfordringer er å sørge for

- at arbeidet mot menneskehandel **forankres** og **prioriteres** sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner
- at **kunnskapen** om menneskehandel i Norge styrkes, og at instansene som kan møte ofre for menneskehandel gis økt **kompetanse** om feltet

- at det utvikles en mer **koordinert og helhetlig tjeneste** til antatte ofre
- at **oppholdsgrunnlagene** og **rettighetene** til antatte ofre for menneskehandel gjennomgås, slik at det blir et mer helhetlig regelverk og enklere prosedyrer

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](#) er å samordne og effektivisere innsatsen på et felt med et stort antall involverte myndigheter og organisasjoner. JD har 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](#). Prosjektets sluttrapport “Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste” fra februar 2018 gir flere anbefalinger for å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel. Departementet har ved publisering av KOM rapporten ikke tatt stilling til anbefalingene fra prosjektet, og prosess for videre utviklingsløp er under avklaring.

## Sentrale funn for 2017:

I rapporten for 2017 beregner som nevnt over ikke KOM 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

Ofre har ofte ikke lovlig oppholdstillatelse i Norge. Oppholdstillatelse står sentralt i rettighetsbildet.

- **Refleksjonsperiode** er en 6 måneders tillatelse som skal tilrettelegges for at personen skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen, se utlendingsforskriften § 8-3 første ledd. Utlendingsdirektoratet (UDI) fattet 19 vedtak om refleksjonsperiode i 2017. 8 av sakene ble innvilget.

- **Begrenset oppholdstillatelse** for ofre for menneskehandel er en tillatelse som kan gis for inntil 12 måneder med mulighet for fornyelse, se utlendingsforskriften § 8-3 annet ledd. Tillatelsen skal tilrettelegge for at straffefølgning av bakpersoner kan finne sted. UDI fattet 30 vedtak om begrenset oppholdstillatelse i 2017. 15 av sakene ble innvilget, 7 av disse var førstegangsvedtak og 8 fornyelser.
- UDI fattet vedtak i 33 **asylsaker** der søkeren var identifisert som mulig offer for menneskehandel. 17 personer fikk innvilget oppholdstillatelse:
  - 7 personer ble innvilget flyktningstatus, se utlendingsloven § 28.
  - 10 personer fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, se utlendingsloven § 38. Av disse fikk 6 personer tillatelse etter vitnebestemmelsen, se utlendingsforskriften § 8-4.
  - 7 saker ble avslått etter Dublin-regelverket, se utlendingsloven § 32, og 9 søknader ble avslått etter realitetsbehandling.
- Vedtak i saker som gjelder medfølgende barn kommer i tillegg.
- Utlendingsnemnda (UNE) behandler **klager** over avslag gitt av UDI. I 2017 fattet UNE vedtak i 32 klagesaker om refleksjonsperiode og begrenset oppholdstillatelse. UNE omgjorde 1 vedtak om refleksjonsperiode og 1 vedtak som gjaldt fornyelse av en begrenset oppholdstillatelse. UNE behandlet 12 asylsaker der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene ble vedtaket til UDI opprettholdt. I tillegg behandlet UNE 7 klagesaker etter Dublin-regelverket der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. Også i disse sakene ble UDIs vedtak opprettholdt.

#### Assistert retur

- UDI tilbyr antatte ofre for menneskehandel assistert retur og reintegrering ved IOMs (International Organization for Migration) returprogram for sårbare migranter. 29 voksne antatte ofre for menneskehandel **returnerte** gjennom programmet. Antallet inkluderer ikke medfølgende barn.

#### Barnevernstiltak

- KOM har fått rapportert om til sammen 14 **tiltak etter barnevernloven** for antatte mindreårige ofre i 2017. Tiltakene gjelder 10 enkeltbarn som har vært plassert i Bufetats botiltak og i Barne- og familieetatens botiltak (Oslo kommune). Enkelte av barna har mottatt flere barnevernstiltak. 6 av plasseringene var i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29 (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).

#### Bo- og oppfølgingstiltak for voksne antatte ofre

- Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre, men KOM har i 2017 valgt å avgrense rapporteringen til aktører som har botiltak. KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som har rapportert til KOM i 2017. Vi har imidlertid fått rapportert om til sammen 144 voksne antatte ofre som har **mottatt bo- og oppfølgingstilbud**, fra Nav Grünerløkka, ROSA-prosjektet, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv, og Safe House Filemon. Av de 144 er det rapportert til KOM at 74 var nye i tiltakene i 2017, mens 70 var under oppfølging fra tidligere år. Flere av de antatte ofrene har mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging, og tallet gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner.

#### Straffesaker

- Ny straffelov trådte i kraft 1. oktober 2015. Menneskehandel rammes nå av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 er imidlertid fortsatt gjeldende for nye saker 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 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på 10 år ble videreført.
- **Anmeldelser:** I 2017 ble det registrert 46 anmeldelser for menneskehandel. 5 av de 46 anmeldelsene var for grov menneskehandel. Majoriteten av anmeldelsene dreide seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre

seksuelle ytelser, ca. 60 prosent. I 7 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet. 10 av 12 politidistrikter har hatt anmeldte saker om menneskehandel i 2017.

- **Straffesaksbehandlingen:** I 2017 var det 44 anmeldelser om menneskehandel som ble påtaleavgjort. Dette kan være anmeldelser fra tidligere år og ikke nødvendigvis resultatet av de 46 anmeldelsene som ble registrert i 2017. 40 av sakene ble registrert som uopklarte. De fleste ble henlagt på grunn av bevisets stilling, mangel på bevis, eller mangel på opplysninger om gjerningsmann. 4 av sakene ble ansett som opklarte. I flere av disse sakene ble det straffbare forholdet vurdert som ikke bevist. Kun 1 av sakene resulterte i siktelse. Den gjennomsnittlige saksbehandlingstiden fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for opklarte saker er for 2017 på 235 dager. Resultatene av straffesaksbehandlingen gir en tydelig indikasjon på at dette er saker som er særlig krevende å etterforske, at etterforskningen strekker seg over lang tid, og ofte resulterer i henleggelse grunnet bevissituasjonen.

- **Dommer:**

- Etter KOMs kjennskap resulterte 6 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel i 2017, alle er rettskraftige. 4 var tingrettsdommer, 1 lagmannsrettsdom og 1 høyesterettsdom. To av tingrettsdommene i 2017 omfattet utnyttelse av mindreårige.
- I 2018 (pr. 1. september) resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel, begge er tingrettsdommer og de er ikke rettskraftige.
- Siden innføringen av straffebestemmelsen om menneskehandel i 2003, er det etter KOMs oversikt pr. 1. september 2018 avsagt totalt 46 fellende dommer. 44 av dommene er rettskraftige. 13 av straffesakene omfatter utnyttelse av mindreårige. 36 av sakene gjelder utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle formål (en av dem i kombinasjon med tvangstjenester), og 10 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid eller tvangstjenester (en av dem i kombinasjon med seksuelle formål).



Du finner rapporter og verktøy fra Koordineringsenheten for ofre for menneskehandel på [politiet.no/menneskehandel](http://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 og har et eget mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Enheten driftes av to seniorrådgivere ved Politifagavdelingen.

I henhold til mandat fra JD skal KOM

- være et virkemiddel for **samordning** mellom myndigheter og organisasjoner
- bistå statlige virksomheter, det kommunale og regionale hjelpeapparatet, og organisasjoner som yter bistand og beskyttelse til ofre for menneskehandel med **metoder** for identifisering og mobilisering av adekvat bistand og beskyttelse til ofrene
- bidra med **tverretattlig informasjonsutveksling** og **kompetanseheving** innen feltet menneskehandel
- KOM skal **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 viktige treffpunkter/ møtesteder for tverrfaglige aktører med tanke på informasjonsutveksling, kartlegging av utfordringer, faglig påfyll, nettverksbygging mv.
- **Generell veiledning**  
Det fremheves i mandatet at 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 målsetning 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.
- **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 tverretatlig og tverrfaglig samarbeid.

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

## 1.2 Tilstandsrapporten for 2017

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

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. 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 jobber og/eller har et ansvar i arbeidet mot menneskehandel. Rapporten retter seg i tillegg mot **personer eller aktører som søker kunnskap** om feltet. Tidligere års tilstandsrapporter ligger på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel).

### Tidligere har den årlige tilstandsrapporten

- kartlagt omfang av mulige ofre for menneskehandel som mottar bistand fra myndigheter og hjelpetiltak
- belyst utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter i arbeidet med å identifisere og bistå mulige ofre, avdekke saker og straffeforfølge bakpersoner
- gitt oversikt over straffesaker om menneskehandel
- gitt innspill til forbedringstiltak og aktuelle forskningsoppdrag

I rapporten for 2017 har vi endret noe på fokus for rapporten. KOM har i tidligere rapporter påpekt flere

utfordringer ved innhenting og sammenstilling av data som skal beregne omfang av antatte ofre ut fra dagens organisering av arbeidet mot menneskehandel. I tråd med anbefalingen fra Europarådets ekspertorgan GRETA<sup>1</sup>, vurderer KOM at det er nødvendig å videreutvikle datagrunnlaget og utarbeide et mer pålitelig system for innhenting og sammenstilling av data. Vi har anbefalt til JD at dette inngår som del av oppfølgingen av et prosjekt som ble avsluttet i februar 2018 "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel". På sikt håper vi å få etablert et bedre nasjonalt system for å innhente og sammenstille data om antatte ofre som mottar bistand fra myndigheter og hjelpetiltak.

I rapporten for 2017 **beregner derfor ikke KOM omfang av antatte ofre**, men vi redegjør for et utvalg av **gjennomførte tiltak for å bistå og beskytte** antatte ofre.

For 2017 har vi kun anmodet enkelte av KOM samarbeidsaktører om å rapportere til oss. I rapporten setter vi fokus på **oppholdstillatelse, assistert retur, barnevernstiltak og bo- og oppfølgingstiltak for voksne antatte ofre**. Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre, men vi har valgt å avgrense rapporteringen til aktører som har botiltak. Rapporten gir videre en oppdatert **oversikt over straffesaker** (anmeldelser, straffesaksbehandling og dommer om menneskehandel). Vi redegjør i tillegg for **nye initiativer** fra myndighetene for å forbedre bistanden til ofre og å styrke politiets innsats mot menneskehandel.

I **vedlegg 1** gis en kort redegjørelse for straffesakene med fellende dom i 2017 og 2018 pr. 1. september. I **vedlegg 2** gis en tabelloversikt over straffesaker med fellende dom siden forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 (oppdatert 1. september 2018). I **vedlegg 3** gis et overblikk over menneskehandelsbegrepet og antatte ofres rettigheter.

---

1 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 [GRETAAs evalueringsrapporter for Norge](#).

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) la vi særlig vekt på utfordringsbildet for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i [regjeringens handlingsplan](#). Vi har i årets rapport et **begrenset fokus på utfordringsbildet**. I rapporten fra 2016 kan du lese mer inngående om utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter i arbeidet med å identifisere og bistå mulige ofre, avdekke saker og straffeforfølge bakpersoner, og KOMs innspill til forbedringstiltak og aktuelle forskningsoppdrag.

Rapporten for 2017 gir ikke et like bredt bilde av situasjonen på menneskehandelsfeltet i Norge som tidligere årsrapporter, men bidrar etter vår vurdering til nyttig kunnskap om deler av bistanden som gis til antatte ofre, straffesaker om menneskehandel, utviklingstrekk på feltet, og innspill til forbedringer av systemet og nye tiltak.

Vi **presiserer** at rapporteringen om *tiltak* for å bistå og beskytte mulige ofre for menneskehandel i Norge kun gjelder for året 2017. Informasjon om *forbedringstiltak* og *rettspraksis* gjelder for 2017 og 2018 pr. 1. september.

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 referer 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.<sup>2</sup>

### 1.3 Samarbeidsaktører

KOM skal bidra til erfaringsutveksling, samarbeid og koordinering mellom ansvarlige myndigheter og frivillige organisasjoner. 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:

#### Offentlige instanser

- Den høyere påtalemyndighet, Politidirektoratet, Kripos, og representanter fra politidistrikter og særorgan i politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel
- Utlendingsdirektoratet og Utlendingsnemnda
- Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, Barne-, ungdoms- og familieetaten, Barne- og familieetaten i Oslo kommune, Sentralenheten for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker og Barneombudet
- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Helsedirektoratet
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- Skattedirektoratet
- Direktoratet for arbeidstilsynet
- Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus (nasjonalt ansvar for representantordningen)
- Tverretatlige operative koordineringsteam i storbyer (Oslo, Bergen, Stavanger og Kristiansand)
- NAV Grünerløkka sosialtjeneste (Oslo-piloten)
- Uteseksjonen Oslo og Utekontakten i Bergen
- Pro Sentret

#### Frivillige organisasjoner og tiltak

- Krisesentersekretariatet v/ROSA-prosjektet
- Kirkens Bymisjon v/Nadheim og prosjektet FRI
- Frelsesarmeen
- Marita-stiftelsen
- International Organization for Migration (IOM) Oslo
- Røde Kors Oslo (prosjektet Rett til å bli sett) og Røde Kors Bergen (prosjektet Eva)
- Adora-prosjektet
- Prostituertes interesseorganisasjon (PION)
- Redd Barna
- Caritas
- Representant fra Advokatforeningen
- Representant for vergefunksjonen

<sup>2</sup> [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.

KOM har knyttet til seg også **et større nettverk** av frivillige organisasjoner og aktører, utover dem vi har nevnt ovenfor.

KOM deltar for øvrig i **politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel**, koordinert av Kripos, og i **nordiske samarbeidsnettverk** på feltet.

De mange aktørene KOM samarbeider med gir en god indikasjon på det store antallet involverte instanser og organisasjoner på feltet.

## 1.4 Aktiviteter i 2017

Vi gir nedenfor en oversikt over noen av KOMs aktiviteter for 2017 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. Med begrensede ressurser (to stillinger), har KOM ydmykhet for utfordringen i å nå målene som er satt i KOMs mandat.

### Rapporteringer og informasjonstiltak

- [KOM tilstandsrapport 2016](#) med en utvidet del om utfordringer og rettspraksis. Rapporten er [oversatt til engelsk](#).
- Bidrag til internasjonale rapporteringer, blant annet til FNs kontor for narkotika og kriminalitet (UNODC), Europarådets ekspertgruppe for tiltak mot menneskehandel (GRETA), Det europeiske grense- og kystvaktbyrå (Frontex), European Migration Network (EMN), og U.S. State Department's årlige Trafficking in Persons Report (TIP Report).
- Formidlet nyhetsbrev til KOM nettverket med orientering om KOMs arbeidsprosesser, aktuelle internasjonale og nasjonale rapporter, politiske dokumenter, rettsavgjørelser mv.
- Gitt innspill til diverse høringer og styringsdokumenter.
- Håndtert diverse presse/-mediehenvelser.

### Nettverksdrifting, kompetanseutvikling og veiledning

- KOM har i samarbeid med JD forberedt og deltatt som del av kjernegruppen i prosjektet "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel". Deltakelse i prosjektet har vært blant KOMs hovedaktiviteter i 2017.
- Arrangert KOM stormøte for et utvidet KOM nettverk: Halvdagsseminar med innlegg om tilstandsrapport, tilskuddsmidler, prosjektet "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel", tvangsarbeidssaker for domstolene, og seksuelle overgrep som del av menneskehandelssaker.
- Deltatt i internasjonale fora
  - Østersjørådet, møte i [Expert Group on Children at Risk](#)
  - OSSE-konferanse om mindreårige ofre for menneskehandel, [17th Alliance Against Trafficking in Persons Conference](#)
  - Nordiske nettverksmøter om barn
  - Nordiske nettverksmøter om tvangsarbeid
  - Polsk delegasjonsbesøk
- Initiert og deltatt i tverretatlige samarbeidsfora lokalt og nasjonalt
  - Bufdirs erfaringsseminar om menneskehandel
  - ROSAs vårseminar
  - Tverretatlige arbeidsmøter/-prosesser rundt ulike problemstillinger:
    - sporskifte mellom refleksjons- og asylspor vedrørende registrering i folkeregisteret og rett til helsetjenester
    - tilrettelegging av Dublin-retur og assistert retur til hjemlandet for antatte ofre for menneskehandel
    - tverretatlig samarbeid om identifisering og oppfølging av enslige mindreårige asylsøkere som kan være utsatt for menneskehandel
    - tverretatlig samarbeid om antatte ofre i barnevernstiltak
  - Samarbeidsmøter i POD og Kripos om menneskehandel og tilgrensende fagfelt/tiltak.

- KOM er medlem av politiets kompetansegruppe mot menneskehandel og har deltatt på fem samlinger i regi av gruppen, bidratt med presentasjoner og i utviklingen av politiets opplæringspakke om menneskehandel.
- Deltatt på møter og gitt innspill til JD vedrørende forvaltning av JDs tilskuddsordning på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet.
- Deltatt på møter i interdepartementale arbeidsgrupper om hhv. menneskehandel og prostitusjon.
- Gitt foredrag og løpende faglig veiledning om menneskehandel til ulike offentlige instanser og private aktører.
- Samarbeidet med JD om muligheter for å utvikle et nasjonalt nettsted om menneskehandel. JD ønsker at KOM drifter et nettsted der formålet er å gjøre tilgjengelig og videreutvikle blant annet oppdatert kunnskap om menneskehandel, generell kunnskap om temaet, tilstandsrapporteringer, statistikk, nyhetsbrev, verktøy for identifisering og oppfølging av ofre, informasjon om rettigheter og hjelpetiltak og informasjonsmateriell til antatte ofre.
- Igangsatt arbeid med å utvikle nasjonal veileder om tvangsarbeid. Målgrupper er arbeids- og oppdragsgivere, tilsyns- og kontrollmyndigheter, tillitsvalgte og verneombud. Arbeidet er del av et nordisk samarbeidsprosjekt og skal ferdigstilles i 2019, sett i sammenheng med utviklingen av et nasjonalt nettsted om menneskehandel.

#### Verktøy

- Utviklet systematisk oversikt over dommer om menneskehandel fra 2003 med kobling til referanse i Lovdata. Oversiktsdokumentet oppdateres halvårlig og er tilgjengelig for KOM nettverket og på politiets interne fagportal KO:DE.
- Undersøkt muligheter for bedre kvalitet i statistikkrapportering, blant annet i samarbeid med Datatilsynet. Problemstillinger rundt juridiske problemstillinger, registeringsverktøy mv. bør etter KOMs anbefaling være del av JDs oppfølging av prosjektet "Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel".
- Utviklet temaside om menneskehandel på [politiet.no/menneskehandel](http://politiet.no/menneskehandel) og gitt bidrag til politiets fagportal KO:DE om menneskehandel.
- Igangsatt arbeid med å utvikle et bildearkiv for bruk til presentasjoner, dokumenter og informasjon på nett.

## 2 På vei mot mer samordnet bistand til ofre?

### 2.1 Behov for en styrket samordning

Menneskehandelsfeltet er preget av et stort antall involverte offentlige etater og frivillige organisasjoner. Adekvat bistand og beskyttelse til antatte ofre for menneskehandel byr på en rekke tverretatlige utfordringer og forutsetter godt tverrfaglig samarbeid. En viktig oppgave for KOM er å holde de ansvarlige departementene orientert om hvilke utfordringer myndigheter og hjelpetiltak møter på i sitt arbeid mot menneskehandel.

Det har over tid vært frustrasjon i hjelpeapparatet og hos ansvarlige myndigheter over manglende helhet i tiltak, prosjekter og “ad hoc-løsninger”. Kritikkk har vært rettet både mot at mulige ofre ikke blir identifisert, at ofre ikke får den bistanden de har krav på, at det er enkelt å misbruke ordningene, og at det er lav risiko for straffeforfølgning for bakmenn. Uklar ansvars plassering, et fragmentert regelverk og varierende kompetanse er påpekt som særlige svakheter. Ofrene “faller ofte mellom stolene” i systemet.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) la vi særlig vekt på utfordringsbildet for å gi et kunnskapsgrunnlag i arbeidet med å følge opp forbedringstiltakene i handlingsplanen mot menneskehandel og prosjektet for å utvikle en helhetlig tjeneste for ofre for menneskehandel. Detaljnivået ble valgt for å synliggjøre behov for forbedringer og forenklinger i gjeldende regelverk og systemer.

Følgende punkter oppsummerer de **hovedutfordringer og forbedringstiltak** som KOM fremhevet i tilstandsrapporten 2016 og som fortsatt preger feltet:

- Arbeidet mot menneskehandel må **forankres og prioriteres** sterkere i alle ledd i etater og organisasjoner.
- Det er behov for å styrke **kunnskapen** om menneskehandel i Norge, herunder å
  - utvikle et mer enhetlig system for innhenting og sammenstilling av informasjon, tall og trender på menneskehandelsfeltet
  - utvikle forskningsprogrammer og/eller systematisk kartlegging på utvalgte områder
  - utvikle effektive forebyggings tiltak, herunder informasjonstiltak til differensierte målgrupper, både for å hindre at personer kommer i en utnyttingssituasjon og for å redusere etterspørsel etter varer og tjenester utført av mulige ofre
- Det er behov for økt og kontinuerlig **kompetanse** hos instansene som kan møte ofre for menneskehandel, for å
  - sikre identifisering og god oppfølging til barn, kvinner og menn som kan være utsatt for utnyttning
  - styrke forebygging, etterforskning og straffeforfølgning av menneskehandel
- Det er behov for å utvikle en mer **koordinert og helhetlig tjeneste** til antatte ofre, både voksne og barn. KOM ser behov for
  - en nasjonal overbygning som tydelig angir ansvarsforhold og sikrer likebehandling, forutsigbarhet og helhet i bistanden og beskyttelsen til antatte ofre
  - et mer formalisert, sentralisert og nasjonalt system for identifisering, henvisning og oppfølging av ofre
  - tydeliggjøring av mulige ofres rettigheter (blant annet helsehjelp) for å sikre likebehandling og forutsigbarhet for ofrene
  - tydelig ansvarsfordeling og klare rutiner for tverretatlig og tverrfaglig samhandling ved mistanke om menneskehandel
  - helhetlige oppfølgings tiltak i saker der antatte ofre ikke har identifikasjonspapirer
  - enhetlig og tilgjengelig informasjon om rettigheter til antatte ofre
  - videreutvikle differensierte bo- og oppfølgings tiltak som følger opp antatte ofre for menneskehandel i ulike utnyttingsformer
- **Oppholdsgrunnlagene** for antatte ofre for menneskehandel bør gjennomgås, slik at det blir et mer helhetlig regelverk og enklere prosedyrer, herunder
  - konkretisere innholdet i refleksjonsperioden, både for at mulige ofre skal få nødvendig bistand og for å forhindre mulig misbruk av tillatelsen
  - sørge for kontinuitet i antatte ofres rettigheter ved eventuelt skifte av oppholdsgrunnlag

I tilstandsrapporten for 2016 detaljerte vi i tillegg særlige utfordringer og ga forslag til forbedringstiltak innen seks

**temaområder** på grunnlag av rapporteringer fra våre samarbeidsaktører, se punkt 3.2 i [KOM tilstandsrapport 2016](#) for nærmere informasjon om punktene:

- 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

Overordnet ser KOM behov for en **styrket samordning** av arbeidet mot menneskehandel og en **mer effektiv organisering** av bistanden til mulige ofre. Etter KOMs vurdering er det behov for en *styrket* instans eller funksjon som ivaretar det tverretatlige og tverrfaglige arbeidet mot menneskehandel på systemnivå og har overordnet ansvar for kompetansehevingstiltak, omfangsberegninger og rapporteringer. Men det er også behov for en instans eller funksjon som kan koordinere det tverrfaglige arbeidet i enkeltsaker, ved å kvalitetssikre identifisering og oppfølgingen av mulige ofre og sikre helhet og styring av bo- og oppfølgingstiltak som tilbys. En slik styrket samordning krever et tydelig overordnet regelverk og strategisk styring som er politisk forankret.

## 2.2 Regjeringens satsinger

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](#) er å samordne og effektivisere innsatsen på et felt med et stort antall involverte myndigheter og organisasjoner. Tiltak retter seg mot samordning av bistand, oppholdstillatelse til ofre og politiets innsats. Regjeringen ønsker videre å utvikle et nytt mandat for KOM som skal gi enheten en effektiv rolle i identifisering og henvisning av ofre (tiltak 1). Mange av tiltakene griper inn i hverandre.

Økt samordning er også blant anbefalingene fra Europarådets ekspertorgan GRETA.<sup>3</sup> 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)<sup>4</sup>.

## 2.3 Prosjekt for å styrke bistanden til ofre

JD har 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 tjenestedesign i staten, [StimuLab](#). Halogen og Rambøll gjennomførte prosjektet, med bred deltakelse fra tjenesteytere både i offentlige etater og frivillige organisasjoner.

### Prosjektet hadde tre hovedmål:

- Sikre en verdig behandling av ofre for menneskehandel
- Legge til rette for en effektiv forvaltning
- Straffeforfølge flere menneskehandlere

Prosjektets sluttrapport “Ofre for menneskehandel – helhetlig og brukersentrert tjeneste” fra februar 2018 gir tre overordnede anbefalinger. Hovedgrep som foreslås er å styrke den overordnede styringen på feltet og å etablere et mer tilrettelagt tjenesteløp for ofre for menneskehandel:

- **Strategi, styring og samhandling på feltet – tydeligere struktur for organisering og ansvarfordeling på systemnivå**

Den overordnede styringen og koordineringen på departementsnivå bør styrkes. Rapporten anbefaler en styrket oppfølging av handlingsplanen, bedre strategisk

<sup>3</sup> Se [GRETA's evalueringsrapporter for Norge](#). For informasjon om GRETA, se fotnote 1

<sup>4</sup> For mer informasjon om NRM, se blant annet [OSCEs håndbok](#) om samarbeidsstrukturer i arbeidet mot menneskehandel.

og økonomisk styring av bistanden som gis til ofre, og å videreutvikle systemer for samarbeid, rapportering, kunnskapsinnhenting og kompetanseheving.

En sentral anbefaling er videre å etablere en formalisert tverrsektoriell samarbeidsstruktur: et tverrfaglig kompetanseteam som skal støtte tjenesteløpet, et definert nettverk av aktører fra frivillige organisasjoner med klare roller, og regionale samarbeidsstrukturer for kommunale tiltak. I dette forslaget er KOM plassert i departementet, med et nasjonalt fagansvar og med koordinerende myndighet for det tverrsektorielle samarbeidet.

#### ■ Identifisering, inntak til tjenesten og et tilrettelagt tjenesteløp – endret tjenesteflyt, og system og organisering rundt førstelinjetjenesten

Tjenesteløpet som tilbys antatte ofre bør tydeliggjøres, herunder rettigheter og plikter. En utfordring er refleksjonsperiodens innhold og lengde. Rapporten anbefaler blant annet å utvikle en differensiert og oppdelt refleksjonsperiode (til sammen 6 måneder). Det bør være en lav terskel for akutt bistand i en første periode på 45 dager. Rapporten anbefaler en sterkere innsats i denne første fasen, blant annet økte ressurser på kartlegging av behov og informasjonsvirksomhet, både for å bringe frem raskere avklaringer for videre veivalg og for å sikre mer effektiv ressursbruk. Ved en forlengelse av refleksjonsperioden på 135 dager bør antatte ofre tilbys mer tilrettelagt bistand opp mot sannsynlig utfall av sak.

Tjenesteløpet for antatte ofre for menneskehandel bør støttes av et tydelig regelverk, der aktørene har klart definerte roller og klare rutiner for identifisering, inntak til tjenesten, oppfølging, evaluering og rapportering. I dag foregår inntak og vurdering på ulike måter, og rapporten anbefaler å strukturere samarbeidet mellom de sentrale aktørene ved å etablere et identifiseringsnettverk. Bo- og oppfølgingstilbudene på menneskehandelsfeltet er i dag fragmenterte, og tildelingen av tilbudene bør samordnes bedre. Det bør også avklares hvilken etat som bør ha et hovedansvar for bo- og oppfølgingstilbudene og for finansieringen av disse.

#### ■ Funksjoner for å utvikle en lærende tjeneste på alle nivåer

Rapporten anbefaler at det etableres tydelige styringsindikatorer og rapporteringsrutiner, som grunnlag for kunnskapsstyrt utvikling av tjenesten opp mot behov og endringer på feltet.

Rapporten anbefaler videre at et fremtidig system for bistand til ofre fremdeles må bygge på en betydelig innsats fra **frivillige organisasjoner**. Organisasjonene driver en rekke gode prosjekter og har betydelig erfaring som gjør at de kan agere på en fleksibel og profesjonell måte overfor ofre som gjerne har en mistro til offentlige myndigheter. Det anbefales ikke at det offentlige hjelpeapparat alene står for all bistanden til ofre, men at det inngås et formelt samarbeid med organisasjonene, der roller, ansvar, rutiner for rapportering og en modell for finansiering og evaluering ligger til grunn.

Prosjektet har vurdert behov for å etablere et **nytt forvaltningsorgan**. Det har vært en utbredt oppfatning at bedre overordnet styring forutsetter en ny enhet med betydelig myndighet og ressurser. Det relativt sett lave antall personer som identifiseres som ofre for menneskehandel tilsier likevel varsomhet med tanke på nyetableringer og ble ikke anbefalt i rapporten.

JD vil i samarbeid med berørte departementer utvikle feltet videre. Departementet har ved publisering av KOM rapporten ikke tatt stilling til anbefalingene fra prosjektet, og prosess for videre utviklingsløp er **under avklaring**.

## 2.4 Kommunale satsinger

Endringsinitiativer skjer også i storbyene. I Bergen kommune er arbeid med en handlingsplan mot menneskehandel under utvikling, og i Oslo kommune har byrådet fremmet forslag til en handlingsplan som på tidspunkt for publisering av KOM rapporten er til politisk behandling.

I forslaget til [Handlingsplan mot menneskehandel i Oslo kommune](#) fremmes flere tiltak for å koordinere innsatsen og styrke oppfølgingen av antatte ofre for menneskehandel



i kommunen. Byrådet legger avgjørende vekt på at en kommunal handlingsplan mot menneskehandel må ta utgangspunkt i kommunale virkemidler som kan benyttes for å bekjempe slik kriminalitet, og at kommunen kan sikre bedre koordinering av tilbud til mulige ofre. Det er særlig to hovedgrep som fremheves i planen.

I samarbeid med Storbyretten forskning og andre storbyer vil byrådet ved et forskningsprosjekt få frem mer kunnskap om mulige forekomster av menneskehandel og tvangsarbeid i arbeidslivet. Byrådet vil vurdere om noe av dette materialet kan brukes i kampanjer rettet mot innbyggere om menneskehandel.

Videre foreslår byrådet å etablere *Anti-trafficking Oslo* i bydel Grünerløkka som skal være første kontaktpunkt inn for bekymringer om eventuell menneskehandel, bidra til å sikre tidlig identifisering av mulige ofre for menneskehandel og koordinere tjenestetilbud og innsats. Byrådet legger vekt på at oppfølgingen av ofre skal være en sammenhengende tiltakskjede. Byrådet er spesielt opptatt av å sørge for rask innsats for antatte mindreårige ofre og god kompetanseheving til ansatte som kan være i posisjon til å finne mulige ofre for menneskehandel. Etableringen vil innebære en vesentlig utvidelse og videreføring av arbeidet som har foregått i Oslo-piloten og skal i første omgang finansieres for en prøveperiode på tre år. Informasjon om politisk behandling av saken er tilgjengelig under [Byrådssak 155/2018](#).

## 2.5 Stortinget som pådriver for videre utvikling

I statsbudsjettet for 2018 har Stortinget bevilget økte ressurser for å styrke arbeidet mot menneskehandel, se justiskomiteens innstilling [Innst. 6 S \(2017–2018\)](#):

- 21 mill. kroner til “EXIT menneskehandelsteam i alle politidistrikt” fra og med 1. juli 2018. Dette er nye midler som gir en ramme på 42 mill. kroner årlig til spesialiserte menneskehandelsgrupper i alle politidistrikter. 5 av 12 politidistrikter har i dag egen menneskehandelsgruppe. De resterende 7 politidistriktene skal etablere en

spesialisert menneskehandelsgruppe i løpet av 2018 etter oppdragsbrev fra Politidirektoratet.

- 5 mill. kroner til Kripas, seksjon for etterretning (menneskehandel). Kripas fikk tildelt 5 mill. kroner til samme formål i 2017. Dette gir en økt ramme på til sammen 10 mill. kroner årlig til Kripas på feltet. Kripas har blant annet koordineringsansvaret for politiets nasjonale kompetansegruppe mot menneskehandel, som skal bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi.
- 10 mill. kroner “til frivillige organisasjoner som bekjemper menneskehandel og driver sosiale tiltak for prostituerte, blant annet Nadheim-Lauras hus.” Dette gir en økt ramme på til sammen 33 mill. kroner for tilskuddsordningen på prostitusjons- og menneskehandelsfeltet.
- 5 mill. kroner til “en sentral enhet med ansvar for mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes. [...] Enheten skal sikre god oppfølging av barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernkontor og andre relevante etater som mistenker menneskehandel, eller som har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune.”, jf. Innst. 6 S (2017–2018) s. 29. Dette er nye midler som gir en ramme på 5 millioner kroner til årlig drift.
- I statsbudsjettet ga Stortinget for øvrig tilslutning til forslaget om å bevilge 2,5 mill. kroner 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.<sup>5</sup> Tiltaket følger av regjeringens handlingsplan mot menneskehandel.

<sup>5</sup> Se [Prop. 1 S \(2017–2018\)](#) fra Helse- og omsorgsdepartementet.

## 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 sosiale tjenester, bolig og helsehjelp.

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

Utlendingsdirektoratet (UDI) er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen. UDI behandler søknader om beskyttelse (asyl), opphold- og arbeidstillatelser, og fatter vedtak om bortvising og utvising. 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 (International Organization for Migration) returprogram. Flere av disse ulike sakene kan gjelde antatte ofre for menneskehandel, se [UDIs nettsider om menneskehandel](#).

I 2017 har UDI registrert 114 vedtak i utlendingssaker som gjelder antatte ofre for menneskehandel:

- Vedtak om refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse: 49 vedtak som gjelder 46 personer
- Vedtak om beskyttelse (asyl): 33 personer
- Vedtak om assistert retur gjennom sårbarhetsprogrammet til IOM: 32 personer

Vedtak i saker som gjelder medfølgende barn til personene ovenfor kommer i tillegg. UDI tar forbehold om at flere søkere kan være registrert med flere vedtak i samme år eller også tidligere år. UDI kan kun hente ut statistikk fra Datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) i saker

som gjelder refleksjonsperiode, begrenset opphold og vitnetillatelse. For øvrige oppholdssaker, asylsaker og saker om assistert retur, registrerer UDI saken manuelt hvis en søker er et mulig offer for menneskehandel. Tallene er dermed noe usikre.

Utlendingsnemnda (UNE) behandler klager på UDIs vedtak og er overordnet UDI som lovtolkende organ. 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 (utlendingsforskriften § 8-3 første og andre 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 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. Vilkårene 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 utlendings tilstedeværelse i Norge som nødvendig for å få saken gjennomført.

For mer informasjon om vilkår for tillatelsene og prosedyrer, se UDIs rundskriv [RS 2013-014 Oppholdstillatelse](#)

for utlendinger som antas å være utsatt for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.).

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

I 2017 fattet UDI 49 vedtak i medhold av utlendingsforskriften (utf.) § 8-3.<sup>6</sup> Vedtakene gjaldt totalt 46 personer. Til sammenlikning fattet UDI 90 vedtak etter denne hjemmelen i 2016.

- 19 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode** etter utf. § 8-3 første ledd:
  - 8 av sakene ble innvilget (hvorav 1 av søkerne var mindreårig)
  - 11 av sakene ble avslått. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at opplysningene i saken tilsa at søkeren ikke var å anse som et mulig offer for menneskehandel, eller at søkeren allerede hadde brutt med miljøet bak menneskehandelen<sup>7</sup>. Ett av avslagene var på formelt grunnlag fordi søkeren allerede hadde fått innvilget refleksjonsperiode (refleksjonsperioden kan ikke fornyes).
- 30 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse** etter utf. § 8-3 annet ledd:
  - Totalt ble 15 av sakene innvilget, 7 var førstegangsvedtak og 8 var fornyelser. Innvilgelsene anslår omfang av saker der politiet har igangsatt etterforskning.
  - 15 av sakene ble avslått, 11 var førstegangsvedtak og 4 gjaldt søknad om fornyelse. Bakgrunnen for avslagene var hovedsakelig at politiet eller påtalemyndigheten

ikke etterforsket saken eller hadde innledet straffeforfølgning mot bakpersoner i saken, eller at de ikke anså søkerens tilstedeværelse i Norge nødvendig for å gjennomføre etterforskningen eller straffesaken.

Det ble søkt om tillatelse for 7 medfølgende barn etter utf. § 8-3 fjerde ledd, der forelderen hadde søkt om enten refleksjonsperiode eller begrenset oppholdstillatelse. Samtlige 7 fikk avslag fordi hovedpersonen fikk avslag.

UDI har også gitt nærmere informasjon om **søkergruppene**:

- Blant de som søkte om refleksjonsperiode var
  - 14 kvinner, 4 menn, og 1 enslig mindreårig jente
  - 9 fra Nigeria<sup>8</sup>, 6 fra andre afrikanske land, 2 fra asiatiske land, 1 fra Øst-Europa og 1 fra Sør-Amerika
- Blant de som søkte om begrenset oppholdstillatelse var
  - 23 kvinner og 7 menn, samtlige var voksne
  - 16 fra Nigeria<sup>9</sup>, 3 fra andre afrikanske land, 5 fra asiatiske land, 5 fra østeuropeiske land og 1 fra Sør-Amerika

UDI har også gitt informasjon om **utnyttingsform**.<sup>10</sup> Manuelle rapporteringer i UDI viser at i ca. 70 prosent av vedtakene etter utf. § 8-3 første og annet ledd anførte søkerne utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning. I ca. 30 prosent anførte søkerne utnyttning til arbeid eller tjenester. For innvilgede tillatelser etter utf. § 8-3 annet ledd, er det imidlertid lik fordeling mellom saker som gjelder anført utnyttning til hhv. prostitusjon eller annen seksuell utnyttning og utnyttning i tvangsarbeid eller -tvangstjenester. Tallene gir oss informasjon om fordelingen i saker der politiet har igangsatt etterforskning.

6 Beregningen av antall vedtak (siste vedtak i saken) er basert på registreringer i DUF (Datasystem for utlendings- og flyktningssaker). Søknader som ble fremmet i 2017, men som ikke var avgjort ved årsskiftet, er ikke regnet med.

7 Formålet med tillatelsen er nettopp å tilrettelegge for at søkeren på sikt skal kunne bryte med miljøet bak menneskehandelen. I 2017 hadde UDI flere saker hvor søkerne selv opplyste å ha brutt med de anførte bakpersonene og miljøet tilbake i tid, og samtidig opplyste søkerne at de heller ikke hadde hatt kontakt med eller blitt kontaktet av dette miljøet i etterkant.

8 Ettersom dette er den største nasjonalitetsgruppen, tilføyes at 5 av de 9 fikk innvilget refleksjonsperiode.

9 Ettersom dette er den største nasjonalitetsgruppen, tilføyes at 2 av de 16 fikk innvilget begrenset oppholdstillatelse.

10 Utnyttingsform registreres i dag ikke i DUF, men er basert på manuelle tellinger. Det hefter derfor en viss usikkerhet ved disse tallene.

UNE behandler klager over avslag gitt av UDI. I 2017 fattet UNE vedtak i 32 klagesaker etter utf. § 8-3. UNE understreker at rapporteringen baserer seg på manuell identifisering av saker, og at det derfor kan knytte seg en viss usikkerhet til hvorvidt alle relevante saker er tatt med i denne rapporteringen.<sup>11</sup>

- 10 av vedtakene gjaldt **refleksjonsperiode** (utf. § 8-3 første ledd).
  - 7 av klagerne var fra afrikanske land, blant dem 5 fra Nigeria, 1 fra Asia, og 1 fra Sør-Amerika. 6 av sakene gjaldt anført utnyttning til prostitusjon, og 4 til tvangsarbeid. 7 av klagerne var kvinner, 3 menn.
  - UDIs vedtak om avslag ble opprettholdt i 9 av sakene, og 1 sak ble omgjort. Klageren hadde i denne saken identifisert bakmennene til politiet, og saken var på vedtakstidspunktet under etterforskning. Klageren ble senere innvilget begrenset oppholdstillatelse. De 9 avslagene ble opprettholdt på ulike grunnlag: manglende dokumentasjon på identitet<sup>12</sup>, at anførslene gjaldt tilbake i tid og klageren tidligere hadde brutt med miljøet, manglende troverdighet til anførsler om menneskehandel, at det allerede forelå endelig avslag i asylsaken, eller at klagerne hadde forlatt Norge på vedtakstidspunktet.
- 22 av vedtakene gjaldt **begrenset oppholdstillatelse** (utf. § 8-3 annet ledd).<sup>13</sup>
  - 20 av klagerne var fra afrikanske land, blant dem 18 fra Nigeria, 1 fra Øst-Europa, og 1 fra Asia. Med unntak av 1 sak med anførsler om utnyttning til tvangsarbeid, gjaldt sakene anført utnyttning til prostitusjon.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Enten ved ikke å ha fremlagt slik dokumentasjon, eller ikke gitt en troverdig forklaring på hvorfor dokumentasjon ikke var fremlagt. Alene det forhold at klageren skal ha vært utsatt for menneskehandel, er ikke tilstrekkelig til å gi unntak fra dokumentasjonskravet, jf. utf. § 8-12 første ledd.

<sup>13</sup> UNE ser en økning i denne sakstypen fra tidligere år (11 vedtak i 2016), men bemerker at dette kan skyldes endringer i registrering av sakstype hos UNE.

1 av klagerne var en mindreårig jente, de øvrige var kvinner.

- 7 av sakene gjaldt fornyelser av tidligere tillatelse etter bestemmelsen, mens 15 av sakene gjaldt førstegangssøknader.
- UDIs vedtak om avslag ble opprettholdt i alle sakene, med unntak av en fornyelsessak. I all hovedsak ble klagerne ikke tatt til følge da straffesaken til klageren var henlagt, og/eller at det ut fra politiets vurderinger ikke var behov for klagerens tilstedeværelse i Norge for videre etterforskning, eventuelt etterfølgende rettsbehandling. Annen avslagsgrunn var at klageren hadde en åpen asylsak til behandling i UDI.

### 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](#). Formålet 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 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 vilkårene for oppholdstillatelse på grunn av **sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket**, se utl. § 38.

I 2017 har UDI fattet vedtak i **33 asylsaker** der søkeren har blitt identifisert som et mulig offer for menneskehandel.<sup>14</sup>

- 17 av de 33 personene fikk innvilget **oppholdstillatelse**:
  - 7 personer ble innvilget flyktningstatus (beskyttelse), jf. utl. § 28.<sup>15</sup>
  - 10 personer fikk oppholdstillatelse på grunn av sterke menneskelige hensyn eller særlig tilknytning til riket, jf. utl. § 38. Av disse fikk 6 personer tillatelse etter vitnebestemmelsen, jf. utf. § 8-4 og instruks GI-31/2010 (5 etter bestemmelsens første ledd, 1 etter annet ledd).<sup>16</sup> 5 av disse personene hadde blitt utnyttet til arbeid eller tjenester, og 1 til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning.
- 16 av de 33 personene fikk **avslag** på sine søknader om beskyttelse:
  - 7 saker ble avslått etter Dublin-regelverket, se utl. § 32. UDI har i 2017 ikke gjort noen unntak fra Dublin-regelverket på grunn av anførsler om menneskehandel.
  - 9 søknader ble avslått etter realitetsbehandling. I 3 saker var begrunnelsen at asylgrunnlaget ikke var tilstrekkelig troverdig. I 3 saker forelå det ikke tilstrekkelig fremtidig risiko for forfølgelse ved retur. I 2 saker ble det vist til myndighetsbeskyttelse i hjemlandet. I 1 sak ble søkeren henvist til internflukt i hjemlandet.

---

<sup>14</sup> 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 2017 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. Tallene omfatter ikke saker der det er indikasjoner på menneskehandel, men hvor søkeren selv ikke har oppgitt 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.

<sup>15</sup> For minst 1 av de 7 som fikk beskyttelse var beskyttelsesbehovet knyttet til fare for overgrep som følge av vitneføring. Det er dermed ikke vurdert om denne personen også kunne fylt vilkårene for en tillatelse etter utf. § 8-4.

<sup>16</sup> Et vedtak om fornyelse av tillatelse etter utf. § 8-4 kommer i tillegg.

For informasjon om rettslige vurderingstemaer og UDIs prosedyrer i saker om menneskehandel, se UDIs internmelding [IM 2014-004 Asylavdelingens håndtering der søkere er mulige ofre for menneskehandel](#).

UDI har også gitt nærmere informasjon om **søkergruppen** der UDI fattet de 33 vedtakene:

- Gruppen omfatter 20 kvinner, 8 menn, og 5 enslige mindreårige gutter.
- 25 personer anførte utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, og 8 anførte utnyttning til arbeid eller tjenester (alle menn eller gutter).
- 10 nasjonaliteter var representert blant de mulige ofrene. 19 var fra afrikanske land, blant dem 14 fra Nigeria<sup>17</sup>, 11 fra asiatiske land og 3 fra østeuropeiske land.
- 17 personer hadde tidligere hatt tillatelse etter utf. § 8-3. Av disse hadde 7 personer hatt refleksjonsperiode og 10 personer begrensede oppholdstillatelser.
- Noen hadde kun blitt utnyttet i hjemlandet, mens mange hadde blitt utnyttet i ulike europeiske land og/eller i Norge. Her kan ikke UDI gi nærmere tall fordi den manuelle rapporteringen er mangelfull.
- 3 personer hadde medfølgende barn/barn som var født i Norge (til sammen 4 barn). Disse telles ikke med i rapporteringen.

For 2017 er det kun små variasjoner i forhold til tallene UDI rapporterte for 2016, da det ble fattet 34 vedtak i asylsaker om menneskehandel.

KOM har også fått rapportering om asylvedtak etter klagebehandling i UNE. I 2017 behandlet UNE **12 asylsaker** der klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel. I alle sakene ble vedtaket til UDI opprettholdt. Sakene ble i all

---

<sup>17</sup> Ettersom dette er den største nasjonalitetsgruppen, tilføyes at 6 av de 14 fikk opphold etter søknad om asyl, 4 av dem flyktningstatus.

hovedsak avgjort av nemndleder etter saksforberedelse av sekretariatet:

- 11 av klagerne anførte utnyttelse til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse, 10 kvinner og 1 mann. 1 av sakene gjaldt en enslig mindreårig gutt som anførte utnyttelse til tvangstjenester. 10 av klagerne var fra afrikanske land, hvorav 6 fra Nigeria, 1 var fra Øst-Europa og 1 fra Midtøsten.
- Etter UNEs vurdering var det ikke grunnlag for å gi beskyttelse i noen av sakene i medhold av utl. § 28. I 4 saker var begrunnelsen at asylgrunnlaget ikke var tilstrekkelig troverdig. I 4 saker forelå det ikke tilstrekkelig framtidig risiko for forfølgelse ved retur. I 1 sak ble det vist til myndighetsbeskyttelse i hjemlandet, og i 3 saker ble søkeren henvist til internflukt i hjemlandet.
- Det ble heller ikke vurdert å foreligge grunnlag for opphold på humanitært grunnlag i medhold av utl. § 38 i noen av sakene. I 3 av sakene vurderte UNE vitnebestemmelsen etter utf. § 8-4 annet ledd. Anmeldelse var blitt henlagt av politiet på grunn av mangel på bevis, og det ble vurdert at klagerne (alle kvinner fra Nigeria) ikke var i en like vanskelig situasjon som en person som har avgitt vitneforklaring som fornærmet i en rettssak om menneskehandel. UNE mottok stevning hva gjelder en av disse sakene, og hovedforhandling i Oslo tingrett ble gjennomført i mars 2018. UNE fikk medhold i saken (Oslo tingrett [TOSLO-2017-153411](#)).<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Saken gjaldt gyldigheten av UNEs vedtak om ikke å omgjøre et vedtak om avslag på oppholdstillatelse i medhold av utlendingsloven § 38, jf. utlendingsforskriften § 8-4 annet ledd. Hovedproblemstillingen for retten var om saksøker, på grunn av sine politiforklaringer knyttet til menneskehandel, befant seg i en like vanskelig situasjon som en utlending som har avgitt forklaringer i en rettssak hvor det er tatt ut tiltale. Retten svarte benektende på dette spørsmålet. Staten ble etter dette frifunnet. (Sammendrag ved Lovdata.)

UNE behandlet i tillegg 7 **klagesaker etter Dublin-regelverket** (utl. § 32, jf. utf. § 7-4 annet ledd), hvor klageren anførte å ha vært utsatt for menneskehandel.

- UNE la til grunn i disse sakene 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<sup>19</sup>. Klageren ble oppfordret til å gjøre informasjonen om at hun eller han er et mulig offer for menneskehandel kjent for mottakerlandets myndigheter som er ansvarlig for å realitetsbehandle søknaden om beskyttelse i medhold av Dublin III- forordningen. 4 av sakene gjaldt retur til Italia, 1 til Spania, 1 til Bulgaria, og 1 til Sverige.
- I 3 av sakene hadde klageren anmeldt forholdet til politiet, men saken var henlagt slik at det ikke var behov for klagerens tilstedeværelse i Norge i forbindelse med etterforskning. I 1 av sakene fant ikke UNE det tilstrekkelig sannsynliggjort at klageren var et offer for menneskehandel.
- 5 av klagerne anførte utnyttelse til prostitusjon, 3 kvinner og 2 menn. 2 menn anførte utnyttelse til arbeid eller tjenester. 6 av klagerne var fra afrikanske land, hvorav 2 fra Nigeria, og 1 fra et asiatisk land.

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

---

<sup>19</sup> [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime.](#)

### 3.4 Asylsøkere med botilbud på krisesenter i regi av ROSA

UDI har i 2017 registrert 18 asylsøkere som hadde botilbud på krisesenter i samarbeid med ROSA.<sup>20</sup> Av disse var 16 kvinner og 2 menn. 15 var fra afrikanske land og 3 fra øst-europeiske land. Det var i tillegg 2 medfølgende barn. UDI fører ikke statistikk på utnyttelsesform i slike saker, men deres erfaring er at de fleste var utnyttet til prostitusjon.

UDI har i 2017 ikke kunnet gi informasjon om antatte ofre for menneskehandel blant beboere i asylmottak.

For informasjon om identifisering og oppfølging av antatte ofre for menneskehandel i mottak, se UDIs rundskriv [RS 2015-007](#) *Krav til identifisering og oppfølging av beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner eller barneekteskap.*

---

<sup>20</sup> De som fikk vedtak i 2017 er del av statistikken i punkt 3.3. Det samme gjelder andre som bor på asylmottak som er identifisert som antatte ofre for menneskehandel.

## 4 Assistert retur

### 4.1 Tilbud om assistert retur og reintegrering

**Europarådskonvensjonen** 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 der utlendingsmyndighetene har fattet vedtak i henhold til Dublin-regelverket, mens 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. Europarådskonvensjonens forpliktelser om tilrettelegging av retur gjelder i alle saker om retur.

I tråd med forpliktelsene i Europarådskonvensjonen, 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](#)<sup>21</sup>.

Tilbudet har som formål å hindre at ofre blir utnyttet på nytt og bidra til reintegrering i hjemlandet. Det tilbys stønadsordninger for å bidra til integrering i hjemlandet

gjennom for eksempel utdanningssystemet og arbeidsmarkedet.<sup>22</sup> 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 Europarådskonvensjonens artikkel 16. I [regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) er et 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.

### 4.2 Økning av returer

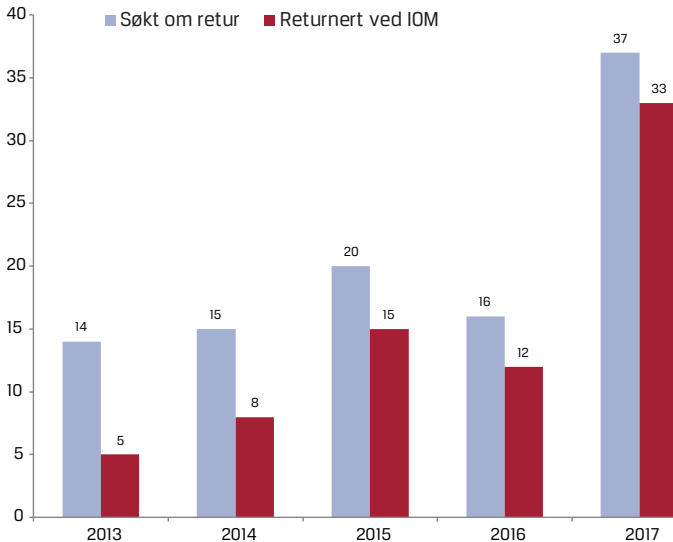
Nedenfor gis en oversikt over antall antatte ofre for menneskehandel og medfølgende barn som har søkt om retur og har returnert ved IOMs returprogram for sårbare migranter de siste fem årene (2013–2017).

<sup>21</sup> Informasjonsbrosjyrer om ordningen på 14 språk er tilgjengelig på IOMs nettside. For generell informasjon om assistert retur, se [UDIs nettsider om assistert retur](#) og Justis- og beredskapsdepartementets rundskriv [G-02/2016](#) Retningslinjer for arbeidet med assistert retur og vedlegg 1 til rundskrivet punkt 6.4. 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.

<sup>22</sup> 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 42 000 kroner, jf. [G-02/2016](#) punkt 6.4. 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.



**Diagram 1:** Oversikt over søknader og returer med IOM siste fem år (antatte ofre og medfølgende barn)



Vi ser en økning av returer i 2017. 15 personer returnerte i 2015 (3 var medfølgende barn), og 12 personer returnerte i 2016 (ingen medfølgende barn). I 2017 var det mer enn en dobling fra 2016, både i antallet som søkte og returnerte ved programmet.

UDI og IOM har samarbeidet om den nærmere rapporteringen til KOM for 2017:

- Gjennom IOM mottok UDI 37 søknader om assistert retur, **32 søknader fra voksne som falt under kategorien antatte ofre for menneskehandel**, og 5 søknader fra medfølgende barn. De 32 voksne søkerne kom fra 12 forskjellige land: 12 fra asiatiske land, 11 fra østeuropeiske land, 6 fra afrikanske land og 3 fra søramerikanske land. 20 var kvinner og 12 menn. 20 anførte utnyttning til arbeid eller tjenester, og 12 anførte utnyttning til prostitusjon eller annen seksuell utnyttning.
- 33 returnerte gjennom IOM, **29 voksne antatte ofre** og 4 medfølgende barn. 3 voksne og 1 medfølgende barn endte av ulike grunner opp med å ikke returnere, 2 på grunn av avslag på søknaden om assistert retur.

### 4.3 Et returarbeid i utvikling

Det kan være flere årsaker til økningen av returer i 2017, men både UDI og IOM fremhever økt **informasjonsarbeid** som en viktig faktor. IOM har de siste årene hatt et betydelig fokus på informasjonsarbeid om returordningen. Sårbare grupper-prosjektet ved IOM gjennomfører årlig ca. 15 møter med aktører på menneskehandelsfeltet, i tillegg til bredere samarbeidsmøter i de største byene med førstelinjetjeneste og organisasjoner som kan komme i kontakt med ofre. UDI informerer også selv om ordningen i ulike kanaler.

IOM har rapportert om **økt kunnskap** om ordningen hos aktører og samarbeidspartnere som kan komme i kontakt med antatte ofre. I løpet av 2017 har flere antatte ofre blitt henvist til IOM fra politiet og frivillige organisasjoner, også utenfor Oslo-regionen. Flere har også kontaktet IOM direkte og blitt identifisert som antatte ofre av IOMs veiledere og sårbare grupper prosjektet.

IOM videreutvikler også stadig informasjonsarbeidet og har blant annet lagt vekt på funn og anbefalinger fra rapporten [OUT-reach: Informasjon om frivillig retur til irregulære migranter utenfor mottak](#) (2014).

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 monitoringsreiser for å vurdere hvorvidt programmene fungerer etter hensikten. Utvikling av programmet gjøres på bakgrunn av behov identifisert av IOM, UDI og de returnerte. De økonomiske rammene for programmet er imidlertid satt i JDs rundskriv [G-02/2016 Retningslinjer for arbeidet med assistert retur](#), se vedlegg 1 til rundskrivet punkt 6.4.

Returarbeidet er under stadig utvikling. KOM fremhever to **forskningsprosjekter** som gir økt kunnskap om returstrategier og -tiltak, der også menneskehandel er tematisert:

- I 2016 ble en rapport fra et UDI-finansiert forskningsprosjekt om assistert retur til Nigeria lansert, se [Assistert retur til Nigeria](#), May-Len Skilbrei

m.fl. ved Institutt for kriminologi og rettsosiologi, Universitetet i Oslo m.fl. (2016). Studien har undersøkt i hvilken grad Financial Support for Return (FSR-programmet) motiverer asylsøkere og personer uten oppholdsgrunnlag fra Nigeria til å velge assistert retur. Studien ser også på sårbare gruppers situasjon etter retur til Nigeria. Rapporten gir forslag til forbedringstiltak i UDIs utviklingsarbeid med returprogrammer og støtteordninger.

- Fra 2015–2019 har Norges forskningsråd finansiert et bredere og mer omfattende forskningsprosjekt med målsetting å forstå dynamikken mellom staters migrasjonskontroll og migranternes valg vis-a-vis for eksempel retur, se [Transnationalism from above and below: Migration management and how migrants manage \(MIGMA\)](#).

#### 4.4 utfordringer i påvente av assistert retur

I tillegg til informasjon om ordningen og innhold i programmet, er det av betydning for returarbeidet hvordan de antatte ofrene følges opp i Norge, i påvente av en eventuell retur. IOM rapporterer om flere utfordringer til KOM.

**Identifiseringsarbeidet** kan være særlig krevende. Flere ønsker ikke å bli referert til hjelpeinstanser verken i Norge eller hjemland, og IOM mistenker at flere er truet av bakmenn. IOM fremhever behovet for tilgjengelige akutte og trygge botilbud som kan legge til rette for tidlig identifisering og oppfølging av mulige ofre som ønsker å returnere.

Kartlegging av fysiske og psykiske **helseutfordringer** er også viktig, både for oppfølging i Norge og for tilrettelegging av en retur. Mange av de antatte ofrene IOM kommer i kontakt med har dårlig helse. Flere har imidlertid ikke lovlig opphold eller har begrensede tillatelser, uten avklarte rettigheter til helsehjelp. De har ofte ikke selv evne til å betale for helseundersøkelser som IOM trenger for å planlegge en retur. UDI er kjent med denne problemstillingen også i andre sakstyper og gir IOM i enkeltsaker godkjennelse til å bruke private helsetjenester i forbindelse med en

“fit-for-flight”-vurdering. UDI har imidlertid ikke hjemler til å påkoste øvrige helseutgifter som går utover rammene for returordningen. Noen ønsker heller ikke å komme i kontakt med helsetjenesten.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) pekte vi på utfordringen ved at refleksjonsordningen i dag ikke gir grunnlag for å innvilge **opphold i påvente av assistert** retur, se punkt 3.2.6. Der antatte ofre ikke lenger har lovlig oppholdstillatelse og ønsker å returnere assistert med IOM, er det uklart hvilke rettigheter personene har til bolig og oppfølging. Dette kan gjelde der antatte ofre ikke ønsker å søke om oppholdstillatelse i Norge og kun vil returnere, tidligere har hatt refleksjonsperiode mv., eller har fått avslag på søknad om slik tillatelse.<sup>23</sup>

KOM mener det er gode grunner for å vurdere hvordan regelverk og oppfølgingsiltak i større grad kan støtte opp om og tilrettelegge for gjennomføring av assistert retur for antatte ofre for menneskehandel.

---

<sup>23</sup> Sosialtjenesteloven gjelder kun for personer med lovlig opphold. Antatte ofre som tidligere har hatt refleksjonsperiode, har i enkelte tilfeller fått videre bistand fra NAV etter skjønsmessig vurdering, men slik bistand er ikke basert på en lovfestet rett. Antatte ofre kan eventuelt søke om asyl for å ha lovlig oppholdsgrunnlag og botilbud i asylmottak i påvente av søknadsbehandling og gjennomføring av assistert retur. Et sporskifte og brudd i oppfølgingsaktører kan imidlertid være uheldig for ivaretagelsen av antatte ofre i forkant av en assistert retur. Norske myndigheter ønsker å øke antallet som benytter seg av tilbudet om retur og reintegrering, og UDI ønsker derfor å tilrettelegge for dette. Personer med avslag på refleksjonsperiode mv. kan etter en konkret vurdering få innvilget utsatt iverksetting av vedtaket dersom vedkommende søker om assistert retur før fastsatt utreisefrist (som hovedregel fire uker fra vedtaksdato), jf. “kan-regelen” i utlendingsloven § 61 syvende ledd første setning. Da kan personen få bli i landet inntil vedtaket er endelig avgjort av klageinstansen UNE og dermed ha rettigheter etter sosialtjenesteloven.

# 5 Barnevernstiltak

## 5.1 Barnevernstjenestens ansvar

Barn som er utsatt for menneskehandel motsetter seg ofte hjelp fra barnevernstjenesten eller andre myndigheter. Barnevernloven § 4-29 åpner for at barn utsatt for menneskehandel, kan plasseres på en barnevernsinstitusjon uten samtykke fra barnet. Formålet er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg.

Begrunnet mistanke om menneskehandel utløser **meldeplicht** til barnevernet. Etter barnevernloven § 6-4 har offentlige myndigheter en lovfestet plikt til å melde fra til barnvernstjenesten *når det er grunn til å tro at et barn blir eller vil bli utnyttet til menneskehandel*.<sup>24</sup>

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.

Europarådskonvensjonen 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, se artikkel 10 nr. 3.

Barnevernstjenestens **ansvar** for mindreårige som kan være utsatt for menneskehandel er regulert 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 omhandles hvilke tiltak barnevernstjenesten kan iverksette med hjemmel i barnevernloven, og hvordan barnevernstjenesten skal samhandle med andre offentlige myndigheter, særlig politiet, utlendingsmyndighetene og helsetjenesten. I tillegg har Bufdir utgitt en [digital veileder](#) om mindreårige ofre for menneskehandel.

I rundskriv 01/2016 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 (nye) 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 barnevernet eller andre myndigheter. Det kan dessuten hende 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.

Barnevernstjenesten kan iverksette **ulike tiltak med hjemmel i barnevernloven** for å beskytte mindreårige ofre for menneskehandel. For å skjerme mindreårige ofre best mulig, kan de om nødvendig plasseres uten samtykke fra barnet, på nærmere identifiserte institusjoner. Vi har to institusjoner for plasseringer etter barnevernloven § 4-29, som driftes av henholdsvis Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og Oslo kommune.

## 5.2 Plasseringer etter barnevernloven

Bufdir (i samarbeid med Bufetat) og Barne- og familieetaten i Oslo kommune har rapportert til KOM om antatte mindreårige ofre for menneskehandel i § 4-29-institusjoner, omsorgssentre og andre botiltak i barnevernet i 2017.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Endringer i reglene om opplysningsplikt til barnevernet, både i barnevernloven og i en rekke særlover, trådte i kraft 1. juli 2018, se [Prop. 169 L \(2016–2017\)](#) Endringer i barnevernloven mv. (bedre rettsikkerhet for barn og foreldre) og Stortingets innstilling [Innst. 151 L \(2017-2018\) av 1.3.2018](#).

<sup>25</sup> I Oslo kommune ivaretas statlige oppgaver og myndighet for barnevern av kommunen, og Barne- og familieetaten rapporterer derfor til KOM i tillegg til Bufdir.

Det har vært **mistanke om menneskehandel i saker som omhandler 10 barn i 2017** (7 i Bufetats botiltak og 3 i Barne- og familieetatens botiltak). 5 var jenter og 5 gutter.

Enkelte av barna har mottatt flere barnevernstiltak, og KOM har fått rapportert om til sammen **14 tiltak etter barnevernloven** for de 10 antatte mindreårige ofrene:

- Det har blitt gjennomført **6 plasseringer i institusjon med hjemmel i barnevernloven § 4-29** (midlertidig plassering i institusjon uten samtykke ved fare for utnyttelse til menneskehandel).<sup>26</sup> 2 av plasseringene var i Oslo kommune ved St. Hanshaugen barnevern.
  - 3 plasseringer gjaldt jenter som hadde søkt asyl og som var antatt utnyttet til prostitusjon eller seksuelle tjenester, 2 av dem i en ekteskapsrelasjon. 2 var fra afrikanske land og 1 fra Midtøsten. Plasseringene varte fra 10 dager til 4 måneder. 1 av jentene mottok etter plasseringen barnevernstiltak etter andre bestemmelser i barnevernloven. 2 av jentene ble overført til asylmottak, 1 fordi hun etter kort tid ble vurdert til å være voksen, og 1 fordi politiet avsluttet etterforskning av saken.
  - 2 plasseringer gjaldt jenter som hadde søkt refleksjonsperiode og som var antatt utnyttet til prostitusjon. Begge søkte asyl i løpet av perioden de var plassert på barnevernsinstitusjon. Den ene jenta var først registrert som voksen, men alderen ble nedjustert etter aldersundersøkelse. For den andre jenta ble alderen nedjustert fra 17 til 16 år. Plasseringene varte i hhv. 4 og 5 måneder. Begge mottok deretter barnevernstiltak etter andre bestemmelser. En av jentene ble vurdert å

---

<sup>26</sup> Formålet med plasseringen er å ivareta barnets umiddelbare behov for beskyttelse og omsorg. 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.

ha kognitive nedsatte funksjonsevner og fikk opprettet vergemål da hun ble 18 år.

- 1 plassering gjaldt en gutt fra Øst-Europa som var antatt utnyttet til tigging, av voksne som anførte at de var guttens foreldre. Det ble konkludert med at gutten ikke var utsatt for menneskehandel og familien ble tilbakeført til hjemlandet.
- Det har blitt gjennomført **6 plasseringer med hjemmel i barnevernloven §§ 4-6 og 4-4** (hhv. midlertidige vedtak i akutsituasjoner og hjelpetiltak, herunder frivillig plassering). 3 av plasseringene var i Oslo kommune ved St. Hanshaugen barnevern.
  - 3 plasseringer gjaldt barn som tidligere hadde blitt plassert etter barnevernloven § 4-29 (se over).
  - 1 plassering gjaldt en gutt fra Balkan som var antatt utnyttet til tvangstjenester (narkotikasalg). Det ble vurdert at vilkårene for plassering etter § 4-29 ikke var til stede. Gutten forsvant fra institusjonen etter kort tid.
  - 2 plasseringer gjaldt gutter fra Asia som hadde søkt asyl. Den ene bodde på mottak for enslige mindreårige. Det var mistanke om at gutten var utnyttet av et familiemedlem til tigging, og han ble plassert i beredskapshjem i regi av barnevernet i en uke. Han ble deretter bosatt i en kommune. Den andre gutten, som kun var 8 år, kom til Norge sammen med voksne som ikke var hans foreldre. Det var bekymring for menneskehandel (ikke avklart utnyttingsform), og han ble plassert i beredskapshjem i regi av barnevernet i tre uker. Da politiets etterforskning ble avsluttet, ble gutten overført til omsorgssenter.
- Det har blitt gjennomført **2 plasseringer i omsorgssenter med hjemmel i barnevernloven § 5A-1**.
  - Det var mistanke om menneskehandel for 2 gutter fra Asia som hadde søkt asyl og var plassert i omsorgssenter. Den ene gutten ble først plassert i beredskapshjem før han ble overført til omsorgssenter (se over). Den andre gutten rømte gjentatte ganger, ofte etter at han mottok en telefon, og han dro ofte til Oslo uten at det var klart hvem han var sammen med. Han kom flere ganger tilbake med dyre gjenstander han ikke kunne redegjøre for. Saken ble drøftet med lokal

barnevernstjeneste flere ganger under oppholdet. Etter vedtak om opphold ble han bosatt, og det ble ikke igangsatt særskilte tiltak i Bufetat i forbindelse med mistanken.

### 5.3 Saker behandlet av fylkesnemndene etter barnevernloven § 4-29

Barnevernstjenesten må fremme saker etter barnevernloven § 4-29 for en av de 12 fylkesnemndene<sup>27</sup> for avgjørelse. Fylkesnemnda kan fatte vedtak om plassering i institusjon uten samtykke for opptil 6 uker ved fare for utnyttelse til menneskehandel. Gjennom nye vedtak kan plasseringstiden forlenges med 6 uker om gangen, og samlet plasseringstid kan ikke overstige 6 måneder. Akuttvedtak fra barnevernstjenestens leder eller påtalemyndigheten om midlertidig plassering må godkjennes av fylkesnemnda.

Tall fra Sentralenheten for fylkesnemndene<sup>28</sup> gir følgende oversikt over antall saker etter barnevernloven § 4-29 om menneskehandel i perioden etter at loven trådte i kraft i august 2012.<sup>29</sup>

**Tabell 1:** Antall saker etter § 4-29

2012	2013	2014	2015	2016	2017
4	30	16	18	15	14

I 2017 mottok fylkesnemndene totalt 14 saker etter barnevernloven § 4-29. Antall saker omfatter alle saker som er mottatt av nemndene fra kommunene med krav etter barnevernloven § 4-29 (alle ledd). Av disse var 5 akuttsaker (§ 4-29 fjerde ledd) og 9 hovedsaker (§ 4-29 andre ledd).

<sup>27</sup> Fylkesnemndene er domstolliknende og uavhengige statlige organ som avgjør bestemte saker etter barnevernloven.

<sup>28</sup> Sentralenheten er fylkesnemndenes administrative ledelse.

<sup>29</sup> Grunnet endring av fylkesnemndenes saksbehandlingssystem våren 2016, er tallet fra 2016 kun et estimat.

12 saker er registrert med avgjørelse, 5 akuttsaker og 7 hovedsaker. Alle akuttsakene som nemndene ble forelagt av kommunene for godkjenning ble godkjent, og kommunene fikk medhold i alle hovedsakene. I 2 saker ble det ikke fattet vedtak (sak trukket, hevet eller avvist). Vedtakene gjelder 6 enkeltbarn (se omtale i punkt 5.2). Plassering av et barn i institusjon etter barnevernloven § 4-29 vil som hovedregel innebære flere enkeltvedtak ettersom vedtak om plassering er avgrenset for opptil 6 uker om gangen, og maksimalt 6 måneder til sammen.

### 5.4 Behov for tydelige samarbeidsrutiner for å bistå og beskytte barn som kan være ofre

I flere av sakene som gjelder antatte mindreårige ofre for menneskehandel er både identifisering, oppfølging og etterforskning **krevede** prosesser. 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.

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 avgjørende å ha etablerte **samarbeidsrutiner**. Barnevernstjenesten i bydel St. Hanshaugen, som har hatt erfaring med flere slike saker, har påpekt til KOM at det kan være hensiktsmessig å utvikle rutinebeskrivelser eller verktøy for samarbeid mellom de involverte aktørene ved mistanke om at barn kan være utsatt for menneskehandel. Barnevernstjenesten anbefaler eksempelvis at det bør utvikles en rutine ved mistanke om at et barn kan

være utsatt for menneskehandel for at det raskt etableres et samarbeidsforum med involverte aktører, med en koordinator som innkaller til møter med de involverte tjenestene fra tidlig fase i prosessen.

Videre påpeker barnevernstjenesten i bydel St. Hanshaugen herunder at det bør avklares nærmere hvordan samarbeid i slike saker bør utøves mellom verge/representant, prosessfullmektig i barnevernssaken, bistandsadvokat i utlendings-saken og bistandsadvokat i straffesaken, og hvordan disse aktørene bør involveres i et samarbeidsforum med involverte myndigheter.

Denne barnevernstjenesten har også reist spørsmål ved om det er hensiktsmessig at rollen som prosessfullmektig i barnevernssaken, rollen som advokat i utlendings-saken og rollen som bistandsadvokat i straffesaken utføres av samme advokat, eller om det bør være ulike advokater som håndterer disse sakene. Barnevernstjenesten i bydel St. Hanshaugen anbefaler at dette omtales i ovennevnte verktøy.

I statsbudsjettet for 2018 ble det tilført ressurser for å etablere en **sentral enhet med ansvar for mindreårige ofre for menneskehandel**. I justiskomiteens innstilling står det at 5 mill. kroner skal bevilges til en sentral enhet med ansvar for mindreårige ofre for menneskehandel og veiledning til lokale barnevernkontor i saker hvor menneskehandel mistenkes. Enheten skal sikre god oppfølging av barna, forbedre samarbeidet mellom ulike instanser, og ha en veiledende funksjon overfor lokale barnevernkontor og andre relevante etater som mistenker menneskehandel, eller som har barn som er ofre for menneskehandel i sin kommune, se [Innst. 6 S \(2017–2018\)](#) s. 29. Ansvarlige departementer jobber med avklaringer av oppdraget.

Politiet er gjennom [Regjeringens handlingsplan mot menneskehandel](#) tiltak 10 pålagt å gjennomføre **effektive etterforskninger** når barn kan være ofre for menneskehandel. Politidirektoratet har høsten 2018 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, omsorgs-senter og asylmottak.

De to tiltakene gir utsikter til mer **strukturerte samarbeidsrutiner** for å bistå og beskytte barn som kan være ofre for menneskehandel.

# 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. Dette 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, fra Arbeids- og velferdsforvaltningen (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 er finansiert ved årlige tilskudd fra JD.

JD forvalter en **tilskuddsordning** for prosjekter innen prostitusjons- og menneskehandelsfeltet, i 2017 på 23 millioner kroner og fra 2018 på 33 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), Marita-stiftelsen (botilbud i Marita Women) og Krisesentersekretariatet (ROSA-prosjektet og Adora-prosjektet). ROSA driver blant annet den nasjonale hjelpetelefonen mot menneskehandel. ROSA får i tillegg tilskudd over statsbudsjettet for å koordinere bistand og trygge botilbud til antatte ofre

gjennom krisesentrene. Det gis nærmere informasjon om disse tilskuddsmottakerne i punkt 6.4.

Det er flere andre aktører som ved tilskudd fra JD supplerer botilbudene med tilbud om kurs, arbeidspraksis og sosiale aktiviteter, blant annet Oslo Røde Kors prosjektet [Rett til å bli sett](#)<sup>30</sup>, Adora-prosjektet ved Tone Lise akademiet<sup>31</sup>, [Nadheim](#) ved Kirkens Bymisjon, og [Pro Sentret](#). 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, støtte-samtaler, praktisk bistand, chattetjeneste, og oppsøkende arbeid i gateprostitusjon, på innemarkedet og på internett.

## 6.2 En sammensatt ordning

På grunnlag av dagens finansieringsordninger, kan antatte ofre kan få **ulike bo- og oppfølgingstilbud**, avhengig av blant oppholdsstatus, kjønn og utnyttelsesform. De kan blant annet bo i asylmottak, i midlertidig bolig i kommunal regi, på krisesenter gjennom tiltaket 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.

30 Prosjektet "Rett til å bli sett" tilbyr sosiale aktiviteter, kurs og én-til-én koblinger, samt et 3-måneders arbeidspraksisprogram i samarbeid med Nordic Choice Hotels. Tilbudet er åpent for alle antatte ofre for menneskehandel uavhengig av kjønn og utnyttelsesform. Prosjektet tilbyr videre koordinerende individoppfølging til ofre for menneskehandel som ikke har et annet oppfølgingstilbud, hovedsakelig personer utnyttet til arbeid eller tjenester. I 2017 var Rett til å bli sett i kontakt med 48 antatte ofre for menneskehandel og 3 medfølgende barn, hvor 7 var i arbeidspraksis og 16 mottok koordinerende individoppfølging.

31 ADORA-prosjektet tilbyr yrkesopplæring og arbeidstrening innen kosmetikk og negledesign/fotpleie for kvinner utsatt for menneskehandel, og er et samarbeidsprosjekt mellom ROSA-prosjektet og TL-design. 15 kvinner deltok i prosjektet i 2017. For mer informasjon om prosjektet, se [ROSA-prosjektets årsrapport for 2017](#) og [Krisesentersekretariatets årsmelding for 2017](#).

ROSA-prosjektet har en driftsavtale med UDI om at **asylsøkere** som får bistand fra prosjektet kan bo på krisesenter eller Lauras hus.<sup>32</sup> 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 tiltaket dersom de blir registrert som asylsøkere.

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

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 ikke har søkt om eller som har fått 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 så smidig gjennomføring av retur eller uttransportering som mulig. 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.

### 6.3 Tilgang til helsehjelp

Vi påpekte i KOM tilstandsrapport 2016 at det var behov for en tydeliggjøring av antatte ofres rettigheter, blant annet til helsehjelp, for å sikre **likebehandling og forutsigbarhet** for ofrene.

Ofre for menneskehandel kan ha sammensatte og alvorlige helseproblemer. Hjelpetiltak har i lengre tid rapportert til KOM at det er betydelige utfordringer for antatte ofre å få tilgang til fysisk og psykisk helsehjelp. Norge har ikke etablert egne lavterskel- eller spesialisthelsetjenester rettet mot ofre for menneskehandel. Helsehjelp utover akutt helsehjelp, som fastlege, spesialisthelsetjenester mv., er vanskelig tilgjengelig. En av utfordringene ligger i at regelverket om refleksjonsperiode mv. (utlendingsforskriften § 8-3) ikke er spesifisert i annet sentralt regelverk som gir rettighetstilgang. KOM har anbefalt å gjennomgå regelverket om refleksjonsperiode mv. i sammenheng med annet regelverk som gir rettighetstilgang. Det er i dag uoversiktlig hvilke rettigheter antatte ofre med oppholdstillatelse etter utlendingsforskriften § 8-3 har, noe som ikke sikrer lik tilgang til tjenester, se [KOM tilstandsrapport 2016](#) punkt 3.2.5.

KOM ser imidlertid positivt på at det i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel er tiltak for å igangsette **informasjons- og opplæringstiltak** til helse- og omsorgspersonell. Helsedirektoratet skal utarbeide informasjons- og opplæringstiltak for helse- og omsorgspersonell og andre tjenesteutøvere om helserettigheter til ofre for menneskehandel. Helsedirektoratet skal også etablere et nasjonalt nettverk for erfaringsutveksling og for å identifisere gode måter å integrere arbeidet mot menneskehandel i helse- og omsorgstjenestene (tiltak 16 i handlingsplanen). I tillegg skal de fem Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTSene) gi veiledning og bidra til kompetanseheving av tjenesteytere knyttet til traumer, vold og overgrep, flyktninghelse og tvungen migrasjon. RVTSene skal blant annet gjennomgå

<sup>32</sup> UDI har registrert 18 asylsøkere som hadde fått botilbud på krisesenter i samarbeid med ROSA, se punkt 3.4.



aktuelle kurs og tiltak som de tilbyr tjenestene i dag, og vurdere hvordan informasjon og kunnskap om menneskehandel kan tas inn i eksisterende opplegg (tiltak 17 i handlingsplanen).

## 6.4 Personer i bo- og oppfølgings-tiltakene i 2017

KOM har ikke grunnlag for å kunne beregne antall enkeltpersoner som har vært under oppfølging av de tiltakene som har rapportert til KOM i 2017.<sup>33</sup> Vi har imidlertid fått rapportert om til sammen **144 voksne antatte ofre som har mottatt bo- og oppfølgingstilbud**, fra NAV Grünerløkka, ROSA, Lauras hus, Marita Womens bokollektiv, og Safe House Filemon. Av de 144 er det rapportert til KOM at **74 var nye i tiltakene i 2017**, mens 70 var under oppfølging fra tidligere år. Av de 144, var 121 kvinner, 21 menn og 2 transpersoner.

**Flere av de antatte ofrene har mottatt flere tilbud om bo- og oppfølging**, og tallet gjenspeiler således ikke antall enkeltpersoner.

Nedenfor ser vi nærmere på tiltakene i regi av NAV Grünerløkka, ROSA og de tre tiltakene som får tilskudd til å drifte egne botiltak. Punktet gir ikke et dekkende bilde av alle bo- og oppfølgingstilbud for voksne ofre i hele landet, men gir et viktig innblikk i erfaringer fra sentrale aktører som har fulgt opp flest av de antatte ofrene i 2017.

### ■ NAV Grünerløkka sosialtjeneste

Personer som har begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet har rett til ytelser etter sosialtjenesteloven som dekkes av oppholdskommunen. NAV Grünerløkka (Oslo-piloten) har fra 2004 vært en byomfattende sosialtjeneste for voksne antatte ofre for menneskehandel i Oslo kommune. Tjenesten følger opp personer som har søkt om eller fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i

refleksjonssporet, og deres medfølgende barn. NAV Grünerløkka 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. NAV Grünerløkka melder at reflektantene har behov for mye støtte underveis i refleksjonsperioden.

NAV Grünerløkka er også landsomfattende råd- og veiledningskontor om menneskehandel for øvrige NAV-kontorer i landet. Oslo kommune har i tillegg en stilling som koordinator for Tverrfaglig Operativt Team (TOT), som er plassert ved tjenesten.

I 2017 har NAV Grünerløkka bistått til sammen **46 voksne antatte ofre** og 7 medfølgende barn, hvorav 4 var født i Norge. **10 av de 46 voksne antatte ofrene var nye brukere** i 2017, de andre har fått oppfølging fra tidligere år. I gjennomsnitt har de hatt kontakt med 22 brukere i måneden. Oppfølgingstid varierer generelt fra noen måneder opp til 5 år. Gjennomsnittlig periode med oppfølging er rundt 1,5 år.

**38 av de 46 personene var kvinner, 7 menn og 1 transperson.** 31 personer var fra Nigeria, de øvrige var fra 9 ulike land. 34 personer var antatt utnyttet til prostitusjon og 12 til arbeid eller tjenester.

Personene hadde ulike botiltak i perioden. 12 har kun bodd i midlertidig bolig i kommunal regi. 22 har i hovedsak bodd i slik midlertidig bolig, men med deler av botiden på krisesenter (i regi av ROSA), Lauras hus, Safe House Filemon, eller Maritas Womens bokollektiv. 12 personer har kun bodd på krisesenter eller andre botiltak, men har fått oppfølging ved sosiale ytelser fra NAV Grünerløkka.

De fleste har deltatt i aktivitetstilbud, der NAV Grünerløkka samarbeider med Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett, Nadheim, ROSA, Frelsesarmeen og Marita Women. Bydelen har for øvrig et eget tilbud om norskundervisning. Noen klienter har også skaffet seg praksisplass på egenhånd, mottatt tiltakspenger, eller kommet i lønnet arbeid.

<sup>33</sup> Det er mange aktører som tilbyr oppfølging til voksne antatte ofre, men vi har i 2017 valgt å avgrense rapporteringen til aktører som har botiltak.

I 2017 avsluttet NAV Grünerløkka oppfølgingen av 37 personer. 9 av personene søkte asyl (hvorav 3 var i Dublin-sporet), 9 returnerte med IOM, 3 bosatte seg i Norge etter innvilgelse av oppholdstillatelse eller oppholdsrett etter EØS-regelverket, 1 person ble overført til barnevernet etter vurdering av alder, 1 person ble overført til en annen kommune via ROSA, og 14 personer forlot oppfølgingen fra tjenesten uten at det er klart hvor de 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 underlagt Krisesentersekretariatet, opprettet i 2005. Prosjektet har på mandat fra JD ansvar for å koordinere sikre oppholdssteder med tilgang til nødvendig bistand og informasjon til antatte ofre for menneskehandel over 18 år gjennom krisesentrene. Prosjektet skal også veilede og informere de ansatte på bostedene som daglig bistår de utsatte.

På mandat fra JD drifter også ROSA i samarbeid med Oslo krisesenter en nasjonal, døgnåpen hjelpetelefon mot menneskehandel, 22 33 11 60 ([www.rosa-help.no](http://www.rosa-help.no)). Målgrupper er mulige ofre (i alle utnyttelsesformer, både kvinner og menn), hjelpeinstanser, organisasjoner og privatpersoner.

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 til samarbeidspartnere og andre hjelpetiltak.

**45 voksne personer** har mottatt bistand fra ROSA i 2017, **37 kvinner og 8 menn**. 5 av kvinnene hadde medfølgende barn. **Dette er personer som ble registrert første gang i ROSA i 2017. I tillegg har de bistått 29 antatte ofre fra tidligere år, 1 transperson og 28 kvinner.** 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.

De fleste av de 45 personene var antatt utnyttet til prostitusjon. 12 var antatt utnyttet til arbeid eller tjenester, 6 menn og 6 kvinner. 12 av de antatte ofrene kom fra Nigeria, 7 fra Romania, og de øvrige fra 19 ulike land. ROSA har en betydelig nedgang i antall personer fra Nigeria som har mottatt bistand (nær halvering).

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, og at flere av ofrene har søkt assistert retur med IOM. Særlig bistanden som mottas av rumenske menn og kvinner har ofte vært kortvarig. ROSA er gjerne blitt kontaktet etter episoder av 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-prosjektet og personer som har mottatt bistand fra prosjektet, se [ROSA-prosjektets årsrapport for 2017](#).

### ■ Nadheim og Lauras hus

Nadheim som drives av Kirkens Bymisjon er blant de oppsøkende tiltakene i Oslo og har ulike oppfølgingstiltak for antatte ofre utnyttet til prostitusjon. Majoriteten av de antatte ofrene for menneskehandel Nadheim har vært i kontakt med i 2017 kommer fra Nigeria, Bulgaria og Romania. For øvrig er det en stor spredning mellom nasjonaliteter. Nadheim rapporterer om at det i gateprostitusjonen fortsatt er en nedgang i antallet nigerianske kvinner i 2017. De bulgarske og rumenske kvinnene har vært de mest fremtredende gruppene, i tillegg til en liten gruppe kvinner fra Albania og noen personer fra søramerikanske land. Mange kommer fra utsatte posisjoner i sine hjemland. Gjennom oppsøkende arbeid på internett er en av de største gruppene Nadheim kommer i kontakt med russiske, antatt russiske eller russisktalende personer, de fleste kvinner.

Antallet personer utsatt for menneskehandel i 2017 som Nadheim identifiserte og fulgte opp over tid i 2017 var

tilnærmet likt som i 2016, 41 personer, men de har erfart en reduksjon i antallet nye identifiserte ofre. Nadheim trekker frem som en mulig årsak at flere har fortalt at de har havnet i en mer utfordrende situasjon etter at refleksjonsperioden utløp, enn før de tok imot hjelp. Hjelpen som er tilgjengelig oppleves ikke som tilstrekkelig eller som langsiktig nok. Nadheim tror altså ikke at nedgangen nødvendigvis skyldes at færre blir utsatt for menneskehandel i Norge, men at mange ikke opplever at den hjelpen som stilles til rådighet er relevant eller tilstrekkelig i den situasjonen de er i.

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.

Lauras hus ligger på hemmelig adresse, men holder ikke samme nivå av sikkerhet som krisesentrene med størst sikringstiltak. Det foretas sikkerhetsklarering av alle beboere før innflytting, der politiet uttaler seg om hvorvidt de har et trusselbilde som tilsier at de burde bo et annet sted i landet, eller om hvorvidt det er uheldig at enkelte beboere bor under samme tak.

Lauras hus samarbeider med ROSA og NAV Grünerløkka om inntak. Botiden varierer, blant annet avhengig av kvinnenes oppholdsstatus. Noen bor en kortere periode i løpet av et år, mens andre har flere års botid. Beboerne er som regel enten i refleksjonsperiode eller asylsøkere.

I 2017 har **13 voksne kvinner** og 5 medfølgende barn bodd på Lauras hus. Kvinnene var antatt utnyttet til prostitusjon, og de fleste var fra Nigeria. **8 av kvinnene** og 2 av barna **flyttet inn i løpet av 2017**. Over halvparten av kvinnene hadde botid på Lauras hus i 6 måneder eller mer.

I tillegg har Lauras hus gitt oppfølging til 6 kvinner etter utflytting i 2017 eller tidligere (råd, veiledning, samtaler, kurs og praktisk bistand opp mot offentlige myndigheter). 4 av de 6 kvinnene hadde fått oppholdstillatelse eller hadde oppholdsrett etter EØS-regelverket, 1 hadde søkt asyl og flyttet privat, og 1 var blitt returnert etter Dublin-regelverket. 3 nigerianske beboere med til sammen 3 barn flyttet ut i løpet av året, uten at det er klart hvor de reiste.

Beboerne har hatt ulike typer midlertidige oppholdstillatelser gjennom året, både i refleksjonssporet og i asylsporet (tre av dem i Dublin-sporet). De fleste med opphold i refleksjonssporet søkte asyl etter at den begrensede tillatelsen utløp, en av dem på grunnlag av vitneinstruksen. En beboer søkte om familieinnvandring. Lauras hus rapporterer til KOM at samtlige hadde uklare framtidsutsikter, og at flere fryktet uttransport etter eventuelt endelig avslag (blant annet de 3 kvinnene som forlot botilbudet).

Beboerne på Lauras hus har som regel vært i hjelpeapparatet en stund før de flytter til Lauras hus. Det vil si at de allerede har kontakt med politi, advokat, UDI, NAV eller ROSA. De fleste kvinnene som flytter inn har allerede fått innvilget refleksjonsperiode og befinner seg i en situasjon der de skal ta stilling til om de ønsker å anmelde bakmannsapparat, eller de har anmeldt. Lauras hus har et sterkt fokus på at kvinnene skal oppleve trygghet i hverdagen, ha fokus på sin egen helse, og bygge nye nettverk gjennom skole og aktivitet.

Flere av beboerne har helseplager, både psykiske, somatiske og psykosomatiske som diffuse smerter i hode, bryst og mage. Flere har alvorlige og/eller smittsomme sykdommer, sliter med traumer, depresjoner, selvskading og selvmordstanker, frustrasjon over en uforutsigbar livssituasjon og frykt for fremtiden. Mange har store søvnproblemer. Arbeid med stabilisering av traumesymptomer står sentralt. Beboere har gått i regelmessig terapi gjennom Distriktpsikiatrisk senter (DPS). Lauras hus har også et samarbeid med Modum bad om kurs for ansatte slik at de kan tilby traumestabiliserende øvelser til beboere. For mange av beboerne står religion og tro sentralt i livet, og Nadheim har et samarbeid med en av bymisjonsprestene som tilbyr samtaler til de som ønsker det. Flere oppsøker

også menigheter på egen hånd. Lauras hus bistår videre med beboernes økonomiske forhold. Det handler blant annet om å bidra til planer for nedbetaling av gjeld og husholdningsbudsjett.

Meningsfylt innhold i hverdagen er en viktig forutsetning for god helse og fungering i en vanskelig livssituasjon. I 2017 har 8 av beboerne på Lauras hus gått på ulike former for norskundervisning. 2 kvinner har hatt perioder med lønnet arbeid og 3 har hatt arbeidspraksisperioder gjennom Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett. Rett til å bli sett har også regelmessige aktiviteter hos Lauras hus og tilbyr aktiviteter til kvinnene utenfor botiltaket. 5 av beboerne har, gjennom et samarbeid med ROSA, deltatt på kurs i negle-design og makeup ved Adora-prosjektet. Bistand knyttet til utforming av CV og jobbsøkerprosess har også vært en sentral del av den individuelle oppfølgingen.

#### ■ Marita-stiftelsen og Marita Womens bofellesskap

Marita-stiftelsen har fra august 2016 drevet et bofellesskap for kvinner som er mulige ofre for menneskehandel og som har fått innvilget begrenset oppholdstillatelse i refleksjonssporet. Tiltaket er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD og ligger i Oslo. Det er etablert en avtale med NAV Grünerløkka for bidrag til husleie og individuell oppfølging av beboerne.

Bofellesskapet drives av Marita Women, et diakonalt tiltak under Marita-stiftelsen rettet mot kvinner med prostitusjonserfaring. Hver kvinne har en kontaktperson fra Marita Women for oppfølging, støttesamtaler og praktisk bistand. En ansvarsperson bor sammen med kvinnene i boligen, og frivillige tilknyttet tiltaket gjennomfører aktiviteter. Marita Women tilrettelegger også for aktiviteter og for arbeidspraksis for kvinnene i Marita Brukthandel i Oslo og Mjøndalen.

NAV Grünerløkka er en sentral samarbeidspartner for oppfølging av kvinnene. Noen av beboerne har fått støtte fra ROSA til norsk kurs og deltakelse på kurs i negle-design og makeup ved Adora-prosjektet, og tiltaket har samarbeidet med Pro Sentret om helsehjelp der beboerne ikke er

folkeregistret eller har d-nummer<sup>34</sup>, og følgelig ikke har hatt tilgang til fastlege.

I 2017 har **5 kvinner** bodd i bofellesskapet, 1 fra Asia og 4 fra afrikanske land, hvorav 2 fra Nigeria. 1 av kvinnene var antatt utnyttet til arbeid, og de øvrige til prostitusjon eller annen seksuell utnyttelse. Botid har for de fleste beboerne vart i 8 måneder eller lengre. 2 kvinner returnerte assistert med IOM, mens andre utflyttinger har grunnlag i endret oppholdsstatus. Ingen har forlatt botilbudet uten forvarsel.

#### ■ Frelsesarmeen og Safe House Filemon

Frelsesarmeen har fra 2016 fått tilskuddsmidler til et forsøksprosjekt som tilbyr overnattingsplasser og oppfølging for menn som er mulige ofre for menneskehandel, Safe House Filemon. Prosjektet har 4 plasser tilgjengelige for hjelpetiltak som identifiserer menn i målgruppen. Tiltaket er finansiert ved tilskuddsmidler fra JD og ligger i Oslo. Frelsesarmeens prosjekt skal evalueres for å videreutvikle målrettede bistandstiltak for menn (tiltak 4 i handlingsplanen mot menneskehandel).

Primært skal plassene i Filemon være for menn med innvilget refleksjonsperiode. Det tilbys motivasjons- og kartleggingssamtaler, tiltak for å styrke boevne og egenomsorg, aktivisering, og følge til offentlige kontorer og helsetjenester. Filemon tilrettelegger også for praksisplass gjennom Fretex. Safe House Filemon har fra juli 2018 åpnet for å kunne ta imot menn over 18 år på kort varsel til avklaringsopphold når det foreligger indikasjoner på mulig menneskehandel.

I regjeringens handlingsplan ses boprosjektet i sammenheng med Oslo Røde Kors prosjektet Rett til å bli sett, som tilbyr oppfølging og assistanse til mulige ofre for menneskehandel. Prosjektet gir informasjon og organiserer aktiviteter som leksehjelp og et praksisprogram. Prosjektet får tilskuddsmidler fra JD for å sikre god oppfølging av menn som får et botilbud gjennom Frelsesarmeen.

---

34 Et d-nummer er et midlertidig identitetsnummer som kan tildeles utenlandske personer som i utgangspunktet skal oppholde seg i Norge mindre enn seks måneder.

I 2017 bodde **6 menn** som hadde fått innvilget refleksjonsperiode på Filemon. Alle var fra Romania og antatt utnyttet til arbeid. 5 av mennene hadde botid på mellom 2–6 måneder, og 4 av disse returnerte assistert med IOM. 1 mann hadde botid på 16 måneder på grunnlag av innvilget begrenset oppholdstillatelse etter utløp av refleksjonsperioden.

I tillegg bodde 5 menn og 1 kvinne (datter av en av mennene) i kortere tid på tiltaket uten først å ha søkt om refleksjonsperiode. De var fra 4 ulike land. Personene var blitt henvist fra andre aktører, for identifisering og avklaring av oppfølging i samarbeid med bistandsadvokat. 1 mann returnerte assistert med IOM sammen med sin voksne datter og 2 returnerte til hjemlandet uten bistand fra IOM. For 2 av mennene ble det vurdert at de ikke var i en menneskehandelssituasjon.

Filemon har for øvrig hatt 15 utvidede kartleggingssamtaler med personer som er meldt til dem via Frelsesarmeens lavterskeltilbud eller andre hjelpetiltak. Det ble vurdert at det ikke var grunnlag for å gå videre med sakene i et menneskehandelsspor.

## 6.5 Anbefalinger fra bo- og oppfølgingstiltakene

Tiltakene som bistår antatte ofre for menneskehandel fremhever i sin rapportering til KOM at uforutsigbarhet og usikkerhet er blant de største utfordringene i arbeidet med å følge opp antatte ofre. Det er uklart hva som er mulige utfall av oppholds- og/eller straffesak – og følgelig hvordan tiltakene kan realitetsorientere personene de bistår om fremtidige muligheter og styrke mulighetene for tilrettelagt oppfølging.

### I rapporteringen til KOM foreslår tiltakene flere forbedringstiltak:

#### ■ Informasjon

Det bør utvikles rutiner for tidlig og oppdatert informasjon fra offentlige myndigheter til bo- og oppfølgingstiltakene, både om ofrenes oppholdsstatus i Norge og/eller andre

europiske land og realistiske løp for fremtidige alternativer. Tiltakene er avhengige av å få nødvendig informasjon til rett tid for å kunne tilrettelegge for en god bosituasjon og tett oppfølging. I dag er det uforutsigbart og personavhengig hvordan og til hvem informasjon formidles fra myndighetene, og bistandsadvokatene har også ulik praksis for hva som formidles til tiltakene.

Det bør også utvikles klar og enkel informasjon fra offentlige myndigheter til antatte ofre, på et språk de forstår.

#### ■ Et mer tilpasset oppfølgingstilbud

Økt forutsigbarhet og realitetsorientering i oppfølgingsløpet bør støttes opp av et mer differensiert tilbud om kurs, kvalifisering og aktiviteter som kan være til reell nytte for livsmestring i fremtiden.

Frelsesarmeen har eksempelvis erfart at refleksjonsordningen kan oppleves som lang for beboerne i målgruppen til Safe House Filemon. Det kan føre til negative og utiliserte forventninger og reaksjonsmønstre; forventninger om å få opphold, jobb, helsetilbud, tjene penger, lære seg språk, få erstatning fra en rettsak eller tapte arbeidspenger. Frelsesarmeen anbefaler en tidsbegrenset refleksjonsperiode først, som eventuelt kan utvides om det viser seg å være hensiktsmessig. Når det gjelder antatte ofre som ikke ønsker bistand, er Frelsesarmeens inntrykk at de som ikke ønsker å benytte seg av ordningen har et presset behov for å få en jobb og tjene penger til seg selv og familien, noe som i utgangspunktet ikke oppnås gjennom refleksjonssporet.

#### ■ Helhetlig tilrettelegging for fremskaffelse av identitetsdokumenter

Det er i dag ikke en systematisk oppfølging fra myndigheter og andre aktører for å motivere til og tilrettelegge for fremskaffelse av identitetsdokumenter, der de må innhentes fra hjemlandet eller fra ambassade. Identitetsdokumenter er som hovedregel avgjørende for å få permanent oppholdstillatelse, få arbeid, opprette bankkonto, motta lønn, og for deltakelse i et digitalisert samfunn (personer uten gyldige identitetsdokumenter kan for eksempel ikke logge seg inn på nav.no og registrere seg arbeidsledig, sende meldekort, søke om praksisplass mv.). Det er behov for helhetlige

oppfølgingstiltak fra myndigheter og hjelpetiltak for å tilrettelegge for mer effektiv identitetsavklaring.

Nadheim påpeker at i de tilfeller der antatte ofre har begrenset oppholdstillatelse på grunn av manglende identitetsdokumenter, men personen kan dokumentere at man har forsøkt alle de muligheter man har uten å lykkes, bør det oftere resultere i innvilget permanent opphold før det går for mange år. Har personen uansett rett til å få utvidet sitt opphold med begrensninger år etter år, vil det være mer samfunnsnyttig å gi personen en mulighet til å raskere komme ut i ordinært arbeid, og ikke belaste hjelpeapparatet lengre enn nødvendig.

#### ■ Tilgang til praksisplass eller arbeid

I dag er det manglende kontinuitet i rettighetene antatte ofre har til arbeid under bo- og oppfølgingsløpet. Rettigheter til praksisplass og arbeid er avhengig av oppholdsstatus. Ved avslag på refleksjonsperiode og i påvente av klagebehandling mister eksempelvis personen arbeidstillatelse. I asylsporet forutsettes det som hovedregel at personen har gyldige identitetsdokumenter for å få midlertidig arbeidstillatelse, og personer som allerede har vært i praksis eller arbeid i refleksjonssporet kan miste muligheten til dette dersom de søker asyl. Det bør utvikles et mer helhetlig regelverk for antatte ofres tilgang til praksisplass eller arbeid.

#### ■ Langsiktig beskyttelse av ofre som bryter med bakmannsapparatet

ROSA, Nadheim og Marita Women viser til at det er vanskelig å motivere ofrene til å søke bistand og å anmelde når det mangler forutsigbarhet knyttet til rettigheter til opphold. I dag er rettigheter knyttet til politiets straffesaksbehandling og mange av sakene resulterer i henleggelse. Dagens situasjon innebærer en betydelig usikkerhet for ofre, og tiltakene erfarer at flere av personene de kommer i kontakt med ikke søker bistand, ikke anmelder, eller forlater tiltakene før utløp av oppholdstillatelsen på grunn av utrygghet.

Nadheim erfarer at situasjonen for de kvinnene som frykter retur, ofte preges av økt angst og depresjon. Atferden kan bli mer labil og mistenksom, de stoler mindre på systemet rundt

seg, og søker mer råd og veiledning andre steder. En generell oppfatning blant kvinnene er at det er svært vanskelig å få opphold i Norge, og sammen med fryktatferden beskrevet ovenfor, bidrar det til at flere velger å gå under jorden å leve som papirløse, enten i Norge eller i andre land.

Det at prosessene rundt opphold og straffesak tar lang tid, påpekes også som en helsereduserende faktor. Det skaper depresjon, sinne, apati og følelse av maktesløshet. Marita Women viser til at dette har stor påvirkningskraft i hverdagen i botilbudet hvor flere allerede lever med mange psykiske og fysiske utfordringer. I målsetningen om å bidra til en god hverdag med tanke på et stabiliserende traume-perspektiv, er dette en konstant utfordring.

Få saker ender med en bedret livssituasjon for kvinnene. Noen opplever å få det vanskeligere, særlig hvis det blir kjent i miljøet at de har gitt informasjon til norske myndigheter. De kan generelt bli mer utrygge og engstelige, spesielt i situasjoner der familien i hjemlandet får trusler på grunn av informasjon de har gitt. Det at eventuelle barn i hjemlandet ikke får bistand og beskyttelse i forhold til trusler fra bakmenn er særlig krevende for kvinnene. Tiltakene ser det som en stor utfordring for det faglige arbeidet at det å være utsatt for menneskehandel ikke gir rett til beskyttelse i seg selv, verken i Norge eller de land som kvinnene returneres til.

I tillegg til behov for at flere bør få tilgang til oppholdstillatelse, fremhever tiltakene behov for at myndighetene tilrettelegger bedre ved retur av personer som omfattes av Dublin-regelverket, for å hindre retrafikkering og å sikre kontinuitet i oppfølgingen. Nadheim anbefaler å bruke ressurser på å avklare hvilke konkrete tiltak personene kan forvente etter å ha ankommet mottakslandet. Ved å informere om hva landets myndigheter faktisk tilbyr, og å kontakte tiltak eller organisasjoner som kan bistå, kan det antas at flere gjennomfører returen fremfor å forsvinne, og samtidig redusere stress og unødig psykisk påkjenning for ofre for menneskehandel. Et av tiltakene, Marita Women, viser til at det også er utfordrende å motivere og prøve å trygge situasjonen for de som skal returnere til hjemlandet, etter at personer de har fulgt opp har fått lite støtte i sitt nærmiljø etter retur og lever under krevende forhold.

## 6.6 Politisk uenighet – menneskehandel i migrasjonsdebatten

Flere av anbefalingene fra bo- og oppfølgingstiltakene gjelder forhold som har vært drøftet i prosjektet “Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel” og inngår blant forslagene som ligger til vurdering i JD.

Utfordringer knyttet til at regelverk ikke støtter opp om langsiktig beskyttelse av ofre som bryter med bakmannsapparatet, er det imidlertid politisk uenighet rundt.

Stortingets justiskomiteé uttalte allerede høsten 2015 at personer som det er sannsynliggjort er ofre for menneskehandel bør få permanent oppholdstillatelse, for å sikre at de ikke blir uttransportert til bakmenn og blir utnyttet videre til menneskehandel i andre land, jf. [Innst. 62 S \(2015–2016\)](#). Stortinget vedtok en anmodning til regjeringen om å utrede muligheten for å gi mennesker, hvor det er sannsynliggjort at de er ofre for menneskehandel, oppholdstillatelse i Norge.

Etter [skriftlig spørsmål fra Stortinget](#) av 4.1.2018 om oppfølging av vedtaket, viser innvandrings- og integreringsministeren til at regjeringen i forbindelse med utarbeidelsen av regjeringens handlingsplan mot menneskehandel “konkluderte med at gjeldende regelverk ivaretar ofre for menneskehandel på en god måte, og at det ikke er behov for å gjøre endringer i regelverket om oppholdstillatelse på grunn av behov for beskyttelse eller ordinær oppholdstillatelse av sterke menneskelige hensyn til ofre for menneskehandel.”

Statsråden viser videre til at Stortinget ble orientert om regjeringens vurdering i [Prop. 1 S \(2017–2018\)](#) for Justis- og beredskapsdepartementet. Her framkommer det at regjeringen vil tydeliggjøre refleksjonsperioden og hindre misbruk av ordningen, sikre effektiv saksbehandling og kontinuitet i oppfølging av ofre, samt tydeliggjøre reglene for oppholdstillatelse til ofre for menneskehandel.

Statsråden skriver videre at hun har merket seg at flertallet i kommunal- og forvaltningskomiteen i [Innst. 16 S \(2017–2018\)](#) av 11.12.2017 uttaler at en utredning ikke er gjort i samsvar med Stortingets anmodningsvedtak. Komiteen ber her om at vedtaket følges opp i tråd med ordlyden og intensjonen og viser til at vedtaket innebærer at “det skal

*gjennomføres en utredning av muligheten for å gi ofre for menneskehandel opphold, også der de ikke har krav på asyl og opphold i Norge. Dette gjelder for eksempel fordi de skal returneres til et annet land i tråd med Dublin-avtalen slik det har vært flere grove eksempler på at har skjedd. Flertallet kan ikke se at dette er gjort av departementet, på tross av at det er utarbeidet en ny handlingsplan, og ber om at vedtaket følges opp i tråd med ordlyden og intensjonen.”* Statsråden presiserer at komiteens merknader vil bli lagt til grunn i den videre oppfølgingen av anmodningsvedtaket og tiltak i handlingsplanen.

Etter nytt [skriftlig spørsmål fra Stortinget](#) av 18.5.2018 om oppfølging av vedtaket, viser justis-, beredskaps- og innvandringsministeren til at departementet har innhentet innspill fra UDI og POD, som danner grunnlag for den videre oppfølgingen av vedtaket. Det ble også vist til anbefalingene fra prosjektet “Helhetlig og brukersentrert tjeneste for ofre for menneskehandel” som skal gjennomgås av departementet. Statsråden skriver videre: “Oppholdstillatelse i Norge på grunnlag av menneskehandel reiser en rekke vanskelige problemstillinger, blant annet knyttet til ivaretagelse av ofre, kriminalitetsbekjempelse og fare for misbruk av regelverket. Jeg kan på nåværende tidspunkt ikke anslå nærmere når Regjeringen kan komme tilbake til Stortinget med informasjon om hvordan anmodningsvedtaket følges opp videre.”

# 7 Straffesaker

## 7.1 Mål og prioriteringer for politiets arbeid

Politiet er gitt sterke overordnede føringer for arbeidet mot menneskehandel.

Regjeringens fire **handlingsplaner** mot menneskehandel, fra 2003 til dagens handlingsplan fra 2016, har hatt to overordnede og likestilte mål: beskytte og bistå ofrene, og etterforske og straffe menneskehandlerne. Målene er tildels gjensidig avhengige; for å kunne gi ofrene best mulig beskyttelse bør menneskehandlerne straffeforfølges, og for å kunne straffeforfølge menneskehandlerne forutsettes det at ofrene beskyttes og ivaretas som vitner. I tillegg er viktige mål at menneskehandel forebygges og avdekkes, både nasjonalt og internasjonalt.

I gjeldende [handlingsplan](#) er det krav til forbedringer i politiets organisering og innsats for å sikre at straffbare handlinger knyttet til alle former for utnyttelse til menneskehandel blir etterforsket og straffeforfulgt raskt og effektivt. Særlig gjelder dette ved etterforskning når barn kan være ofre for menneskehandel, se tiltak 10. Tiltaket stiller også krav til at innsatsen hvor barn forsvinner fra mottak eller omsorgs-senter prioriteres på linje med andre forsvinningsaker, og at politidistriktene etablerer gode samarbeidsrutiner med utlendingsmyndighetene og barnevernstjenesten i slike saker.

Med [nærpolitireformen](#) er det en klar forventning til at alle politidistrikter videreutvikler fagmiljøer som kan møte utfordringene knyttet til menneskehandel, og som har kapasitet til å forebygge, etterforske og påtale lovbruddene, se tiltak 9 i handlingsplanen. Det skal etableres standardiserte funksjoner med ansvar for å ivareta en helhetlig tilnærming til forebygging og etterforskning av menneskehandelsaker innenfor samtlige utnyttelsesformer. En forutsetning for å kunne iverksette riktige tiltak er økt kunnskap om menneskehandel. Politidistriktene skal gjennom etterretning opparbeide kunnskap om fenomenet, og deretter vurdere forventet utvikling og iverksette riktige

forebyggende tiltak og straffeforfølging av menneskehandlere.<sup>35</sup> Etterforskningskapasiteten skal også styrkes med implementering av [etterforskningsløftet](#).

**Riksadvokaten** har både i 2017 og 2018 fremhevet at flere menneskehandelsaker utvilsomt bør avdekkes. Riksadvokaten viser til at menneskehandel gjerne begås som ledd i organisert kriminalitet. I [mål og prioriteringer for straffesaksbehandlingen](#) viser riksadvokaten til føringer for politiet som er gitt i regjeringens handlingsplan. Riksadvokaten skriver at politiet aktivt må søke å avdekke de lukkede miljøer som står bak menneskehandel, hvor det som regel er betydelig fortjeneste, og gjennomføre mer målrettet finansiell etterforskning. Man kan ikke avvente anmeldelser fra ofrene, som skal gis tilbud om bistand og beskyttelse. Riksadvokaten minner dessuten om at mistenkte i disse sakene etter omstendighetene selv kan være ofre for menneskehandel eller tvunget til annen kriminalitet, jf. Europarådets menneskehandelskonvensjon artikkel 26 som pålegger statene å sikre at ofre for menneskehandel ikke i urimelig utstrekning selv blir utsatt for straffeforfølging. Riksadvokaten understreker også betydningen av en aktiv og målrettet innsats mot kriminalitet som rammer arbeidslivet. Det skal rettes stor oppmerksomhet mot ulovlig bruk av utenlandsk arbeidskraft, menneskehandel, grov sosial dumping, tvangsarbeid og fiktiv fakturering.

I **Justis- og beredskapsdepartementets** oppdrag til Politidirektoratet (POD) for 2017 ble menneskehandel trukket frem blant de prioriterte kriminalitetsområdene. Innsats mot alle former for menneskehandel skulle styrkes og målrettes. I tildelingsbrevet for 2018 bes politiet særlig prioritere innsatsen mot arbeidslivskriminalitet høyt. Den generelle innsatsen mot arbeidslivskriminalitet kan også bidra til å avdekke og forebygge menneskehandel i arbeidslivet.

<sup>35</sup> Se også [Prop. 61 LS \(2014-2015\)](#), Politidirektoratets [rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter](#) punkt 3.2.25, og [Etterretningsdoktrine for politiet \(2014\)](#).



Også **Stortinget** gir klare føringer for politiets arbeid. I statsbudsjettet for 2018 har Stortinget bevilget øremerkede midler til etablering av **spesialiserte menneskehandelsgrupper** i alle politidistrikter, etter modell fra Exit-gruppen i Bergen, se punkt 2.5.

## 7.2 Styrket organisering for å bekjempe menneskehandel

Hvert enkelt politidistrikt har et ansvar for å forebygge, avdekke og straffeforfølge menneskehandel. Samtlige politidistrikter vil i løpet av 2018 etablere en **spesialisert menneskehandelsgruppe**. Fem politidistrikter har allerede etablert spesialiserte menneskehandelsgrupper: Oslo, Agder, Sør-Vest, Vest og Trøndelag. Gruppene ble etablert ved øremerkede midler fra Stortinget (15 millioner i statsbudsjettet for 2015). De fem distriktene har også tidligere hatt særskilte enheter, prosjekter eller "miljøer" med ansvar for å etterforske menneskehandel. POD har ved fordelingen av de nye midlene over statsbudsjettet for 2018 prioritert de syv distriktene som ikke tidligere har hatt egne menneskehandelsgrupper, men også de fem distriktene med eksisterende grupper er tilført ekstra midler for å styrke arbeidet. Midlene ble tildelt med virkning fra 1.7.2018.<sup>36</sup>

Organiseringen av de spesialiserte gruppene følger ulike modeller, og gruppene har ulike samarbeidsformer med påtalejurister og andre enheter i distriktet. Det er også ulik bemanning. POD har disponert de øremerkede midlene slik at det totalt skal være 12 stillinger i Oslo politidistrikt, 11 i Vest, 6 i Sør-Vest og Trøndelag, 5 i Øst, Sør-Øst og Agder, og 4 i Innlandet, Nordmøre og Romsdal, Nordland, Troms og Finnmark. Alle politidistriktene rapporterer på innsatsen mot menneskehandel i politiets styringsverktøy (PSV).

**Krip**os har et nasjonalt ansvar for analyse, bistand til politidistriktene og deltakelse i det internasjonale arbeidet mot menneskehandel. Kripos drifter også **politiets nasjonale kompetansegruppe** mot menneskehandel og **tipsmottaket** for menneskehandel.

Kompetansegruppens formål er å bidra til økt fenomenforståelse og kunnskap om menneskehandel i norsk politi, og gruppen skal bistå de nye politidistriktene som ikke tidligere har hatt spesialiserte menneskehandelsgrupper med opplæring. Gruppen har oppgaver knyttet til blant annet etterretning og kunnskapsbaserte tiltak, erfaringsoverføring mellom politi og påtalemyndighet, å videreutvikle politiets arbeidsmetoder og innsats mot menneskehandel, og å stimulere til samarbeid med relevante aktører. Andre oppgaver omfatter samarbeid og felles aksjoner, kvalitets-sikring og innspill til nasjonal og internasjonal rapportering, samt oppdatert informasjon om menneskehandel på politiets fagportal KO:DE.

For å avdekke flere ofre for grenseoverskridende kriminalitet som menneskehandel, er **internasjonalt politisamarbeid** viktig. Kripos er kontaktpunkt for flere internasjonale politiorganisasjoner, som Europol og Interpol. Norge deltar blant annet i **Europols EMPACT (European multidisciplinary platform against criminal threats) prosjekt om menneskehandel**, som er et av Europols overordnede prioriteringsområder. Dette prosjektet er rettet mot flere trusler innenfor menneskehandel. Norge deltar i to underprosjekter: finansiell etterretning i menneskehandelsaker og operasjon ETUTU mot kriminelle nettverk fra Nigeria som utnytter kvinner til prostitusjon i Europa. EMPACT-samarbeidet gir unik mulighet til å bygge politinettverk mellom medlemsland til bruk innen både etterretning og etterforskning i menneskehandelsaker.

Norge er også representert ved en sambandsmann i **Eurojust** (The European Union's Judicial Cooperation Unit), som har et eget **THB-prosjekt**. EUs byrå for samarbeid mellom **påtalemyndigheter** har til oppdrag å styrke samarbeidet og øke effektiviteten i saker om alvorlig organisert og grenseoverskridende kriminalitet. Det er et utbredt samarbeid mellom Eurojust og Europol.

<sup>36</sup> De tildelte midlene er øremerket bekjempelse av menneskehandel med henvisning til [Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikt](#) kapittel 3.2.25 som beskriver funksjonen *Etterforskning av menneskehandel*

### 7.3 Anmeldelser

Selv om menneskehandel er et prioritert område for politiet, har antall anmeldelser, etterforskede saker og domfellelser vært begrenset. Sakene på feltet er sammensatte og reiser en rekke utfordringer. For informasjon om straffebestemmelsen om menneskehandel, se vedlegg 3 punkt 3.

Tabell 2–5 gir oversikt over anmeldelser etter straffelovens bestemmelser om menneskehandel (1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258).<sup>37</sup>

**Tabell 2:** Anmeldelser i 2017 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform

Politidistrikt	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs) arbeid/ tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	Total
Oslo	9 (hvorav 2 grove)	4			1	14
Øst	2	1			-	3
Innlandet	1 (hvorav 1 grov)					1
Sør-Øst	2 (hvorav 1 grov)	-			1	3
Agder	2	2			-	4
Sør-Vest	1	2			-	3
Vest	3 (hvorav 1 grov)	2			-	5
Møre og Romsdal	-	1			-	1
Trøndelag	-	2			1	3
Nordland	-	-			-	-
Troms	2	-			-	2
Finnmark	-	-			-	-
Gjerningssted i utlandet	5	2				7
Totalsum	27 (hvorav 5 grove)	16	-	-	3	46 (hvorav 5 grove)

<sup>37</sup> 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 1 og 3, men er ikke fordelt på politidistrikter). Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2018, og antallet kan følgelig forandres underveis gjennom skifte av status i etterforskningen. Det er differensiert mellom "menneskehandel" og "grov menneskehandel". I tabellene fremkommer også "tilrettelegging" for menneskehandel, som er en egen statistikkgruppe i Strasak.

Tabell 2 viser anmeldelser i 2017 fordelt etter politidistrikt og utnyttingsform:

- I 2017 var det **46 anmeldelser, 5 av anmeldelsene var for grov menneskehandel.**
- Majoriteten av anmeldelsene dreide seg om utnyttelse til prostitusjon eller andre seksuelle ytelser (ca. 60 prosent).
- I 7 av anmeldelsene var fornærmede under 18 år på gjerningstidspunktet.
- 6 av anmeldelsene der gjerningssted var i utlandet var registrert i Oslo politidistrikt og 1 i Øst politidistrikt.
- Med unntak av Nordland og Finnmark, har alle politidistriktene hatt anmeldte saker om menneskehandel.
- Oslo politidistrikt har mottatt eller initiert flest anmeldelser, 20 av 46, hvorav 2 for grov menneskehandel (tallet inkluderer anmeldelser der gjerningssted var i utlandet).

**Tabell 3:** Anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2013–2017)

Årstall	Prostitusjon/ andre seksuelle ytelser	(Tvangs)arbeid/-tjenester	Organhandel	Krigstjeneste	Tilrettelegging	Total
2013	30 (hvorav 2 grove)	39 (hvorav 5 grove)	-	1	-	70
2014	36 (hvorav 3 grove)	68 (hvorav 50 grove)	1	-	-	105
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

Tabell 3 viser anmeldelser fordelt etter utnyttingsform siste fem år (2013-2017):

- Fra 2013 til 2017 har det vært en nedgang i antall anmeldelser av menneskehandel.
- Det høye antallet i 2014 skyldes primært avdekking av noen større sakskomplekser. I én sak hvor det var mistanke om grov utnyttelse til tvangsarbeid ble det registrert 36 fornærmede. Det generelt lave antallet anmeldelser gjør at en enkelt sak kan gjøre store utslag.
- En økende andel av sakene anmeldes etter ny straffelov som trådte i kraft i 2015, hhv. 8 i 2015, 24 i 2016 og 34 i 2017.
- Politidirektoratets [Strasak-rapport](#) fra andre tertial 2018 viser en økning av anmeldelser sammenlignet med andre tertial året før (36 mot 28 anmeldelser).

**Tabell 4:** Anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2013–2017)

Politidistrikt	2013	2014	2015	2016	2017
Oslo	35 (hvorav 4 grove)	31 (hvorav 9 grove)	27 (hvorav 3 grove)	17	14 (hvorav 2 grove)
Øst	7	2 (hvorav 2 grove)	4	2	3
Innlandet	1	1	1	3 (hvorav 3 grove)	1 (hvorav 1 grov)
Sør-Øst	8 (hvorav 2 grove)	40 (hvorav 38 grove)	5	3	3 (hvorav 1 grov)
Agder		1	2		4
Sør-Vest	6	5	4	2	3
Vest	6	11 (hvorav 3 grove)	10 (hvorav 4 grove)	1 (hvorav 1 grov)	5 (hvorav 1 grov)
Møre og Romsdal					1
Trøndelag	1	-	1		3
Nordland	1	1		1	
Troms	1	-	1	1	2
Finnmark		-		1	
Gjerningssted i utlandet	4 (hvorav 1 grov)	13 (hvorav 1 grov)	7	15	7
Totalsum	70 (hvorav 7 grove)	105 (hvorav 53 grove)	62 (hvorav 7 grove)	46 (hvorav 4 grove)	46 (hvorav 5 grove)

Tabell 4 viser anmeldelser fordelt etter politidistrikt siste fem år (2013–2017):

- Oversikten viser ulik fordeling av anmeldelser over tid. Oslo politidistrikt har gjennomgående hatt flest anmeldelser i perioden.
- Det er vanskelig å peke på konkrete årsaker til variasjoner i anmeldelser fra år til år og mellom politidistriktene. Variasjoner kan skyldes forhold både innen politi, påtalemyndigheter, offentlige myndigheter med ansvar for å ivareta rettigheter til antatte ofre, innretningen av hjelpetiltak, aktuelle arenaer for menneskehandel, og forhold hos ofrene og deres bistandsadvokater. Svært mange av ofrene for menneskehandel tør ikke, kan ikke eller ønsker ikke å anmelde utnyttelsen.
- En grunn til det lave antallet anmeldelser generelt kan være at saker registreres under andre straffebestemmelser (formidling av prostitusjon, brudd på utlendingsloven mv.) på grunn av utfordringen med å avdekke utnyttelsesaspektet. Som beskrevet i punkt 7.2, var det i tillegg kun 5 av 12 politidistrikter som hadde egne spesialiserte menneskehandelsgrupper i 2017. Anmeldelsestallene for menneskehandel spiller i stor grad politiets innsats på området.
- En av forklaringene til nedgangen i anmeldelser kan også være at enkelte politidistrikter de tre siste årene har vært bundet opp i å etterforske og ferdigstille svært krevende saker, eksempelvis den såkalte Gartnerisaken (dom i Høyesterett i 2017) og Lime-saken (dom i tingretten 2018).

## 7.4 Straffesaksbehandlingen

KOM har tidligere innhentet rapporter fra politidistriktene og statsadvokatembetene for å kartlegge omfanget av menneskehandelssaker under etterforskning og påtalebehandling. I årets rapport har vi foretatt en forenklet rapportering basert på Politidirektoratets styringsverktøy og straffesaksregister.

POD gir fra 2018 en mer detaljert oversikt enn tidligere over anmeldte lovbrudd og politiets behandling av straffesakene. Informasjonen er tilgjengelig i direktoratets [Strasak-rapporter](#) som utgis hvert tertial og som årsrapport.

POD har utarbeidet slik statistikk også til KOM i årets rapport. 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).<sup>38</sup>

I 2017 var det 44 anmeldelser om menneskehandel som ble **påtaleavgjort**. Dette kan være anmeldelser fra tidligere år og ikke nødvendigvis resultatet av de 46 anmeldelsene som ble registrert i 2017. Ca. halvparten av sakene ble påtaleavgjort ved Oslo politidistrikt.

- 40 av sakene ble registrert som uopklarte. De fleste ble henlagt på grunn av bevisets stilling, mangel på bevis, eller mangel på opplysninger om gjerningsmann.
- 4 av sakene ble ansett som opklarte. I flere av disse sakene ble det straffbare forholdet vurdert som ikke bevist. Kun 1 av sakene resulterte i siktelse. Tabellen viser generelt en prosentvis reduksjon i antall opklarte saker de siste to årene. Politidirektoratets [Strasak-rapport](#) fra andre tertial 2018 viser imidlertid en økning i oppklaringsprosent sammenlignet med andre tertial året før (47 mot 4 prosent).

**Tabell 5:** Anmeldelser og hovedresultater for politiets straffesaksbehandling siste fem år (2013–2017)

	2013	2014	2015	2016	2017	Endring 2016-17*	Endring 2013-17*
Antall anmeldelser	70	105	62	46	46	0,0 %	-34,3 %
Antall påtaleavgjorte saker	65	101	53	68	44	-35,3 %	-32,3 %
Antall påtaleavgjorte saker, opklart	16	51	20	13	4	-69,2 %	-75,0 %
Oppklaringsprosent	27 %	54 %	42 %	22 %	11 %	-10,9	-15,6
Gj.snittlig saksbehandlingstid, opklarte saker	329	155	338	363	235	-35,2 %	-28,5 %

\* 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.

<sup>38</sup> Opplysningene er hentet fra politiets straffesaksregister, Strasak, tabell JUS065 og JUS309. Statistikken er "frosset" pr. 1.januar 2018, 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.

Den gjennomsnittlige **saksbehandlingstiden** fra anmeldelse frem til påtaleavgjørelse for oppklarte saker er for 2017 på 235 dager. Det er registrert en noe lavere gjennomsnittlig saksbehandlingstid for uoppklarte saker. Samlet er gjennomsnittlig saksbehandlingstid for alle påtaleavgjorte saker likevel høyere enn gjennomsnittet for hovedkategoriene vold og sedelighet generelt.

Resultatene av straffesaksbehandlingen gir en **tydelig indikasjon** på at dette er saker som er særlig krevende å etterforske, at etterforskningen strekker seg over lang tid, og ofte resulterer i henleggelse grunnet bevissituasjonen.

I saker der det straffbare forholdet er begått i utlandet, har norsk politi i flere tilfeller oversendt saken, eventuelt opplysninger fra anmeldelsen, til politi i det landet hvor det straffbare forholdet er begått.<sup>39</sup> Distriktene har for øvrig etterforsket en rekke saker som har vært i grensefeltet inn mot menneskehandel – saker om hallikbestemmelsen, kjøp av seksuelle tjenester, arbeidsmarkeds kriminalitet, pillesalg, eller narkotikasaker, der det også er mistenkt tilknytning til menneskehandel. Men få saker har lyktes å føre for retten som overtredelse av menneskehandelsbestemmelsen.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) punkt 6.7 redegjorde vi nærmere for særlige utfordringer i straffesaker om menneskehandel, blant annet knyttet til prioriteringer, ressurser, kompetanse, etterretning, forebygging og etterforskning. Utfordringene gjenspeiles også i politidistriktenes rapportering til POD for 2017.

Vi har tidligere i rapporten sett at bistanden til antatte ofre i betydelig grad er knyttet nettopp til anmeldelse og straffesaksbehandling. Det gjelder særlig rettigheter til oppholdstillatelse, som igjen har betydning for hvilke

bistandstiltak som utløses, som sosiale tjenester, bolig, helsehjelp mv. Resultatene av straffesaksbehandlingen er en sentral faktor for å forstå kompleksiteten ved tiltak som skal bistå og beskytte antatte ofre, hvorfor tiltakene strekker ut i tid, og hvorfor utfall av bistanden oppleves som uforutsigbart.

## 7.5 Tillitsbygging og samarbeid

Politidistriktene fremhever at både tillitsbygging blant sårbare grupper der personer kan være utsatt for menneskehandel, og samarbeid med offentlige og ikke-offentlige aktører, styrker politiets muligheter til å forebygge menneskehandel, avdekke mulige ofre og straffeforfølge bakmenn.

Flere av de spesialiserte menneskehandelsgruppene har rapportert til POD om høy **tilstedeværelse** på aktuelle arenaer der menneskehandel kan forekomme, ved oppsøkende virksomhet på ute- og innemarkedet for prostitusjon, massasjeinstitutter som annonserer på prostitusjonsnett-sider, i bransjer der utnyttning til arbeid kan forekomme, eksempelvis bilvask, og i rom-miljøer i forbindelse med mulig utnyttning til prostitusjon og tjenester, herunder tiggging. Politiets arbeid med forebygging og innrapportering av ran og kontakt med boligutleiebransjen er andre tiltak som nevnes.

Flere av gruppene viser også til et godt samarbeid med politidistriktets spesialiserte grupper på arbeidsmarkeds-kriminalitet, politiets næringslivskontakter, a-krim-sentre og kontrolltater som Skatteetaten, Arbeidstilsynet og NAV for å avdekke mulig menneskehandel, og har i samarbeid gjennomført **aksjoner** der det kan være mulige ofre for menneskehandel, eksempelvis bilvaskerier og massasjestudioer.

Gruppene har også rapportert om faste samarbeidsinstanser og kontaktpunkter som legger til rette for god **samhandling** idet det avdekkes ofre for menneskehandel. Aktuelle samarbeidspartnere er frivillige organisasjoner og hjelpetiltak (ROSA-prosjektet, krisesentre, oppsøkende tiltak), utlendingsforvaltningen, barnevernsmyndighetene, NAV mv.

<sup>39</sup> I en sak resulterte internasjonalt politisamarbeid til dom for menneskehandel i Litauen. Etter etterforskning i Sør-Vest politidistrikt av en sak som gjaldt utnyttelse av en mindreårig gutt til tyverier i Norge, ble saken overført til litauiske myndigheter i juni 2017. I juni 2018 ble to menn dømt til fengsel i Litauen i hhv. åtte år og tre måneder og syv år og ni måneder for utnyttelse av gutten til tyverier. Den litauiske dommen er ikke rettskraftig.

Gruppene viser til at de også har bidratt med **kompetanseheving** i eget distrikt, andre distrikter, særorgan, a-krim-sentrene og andre etater og frivillige organisasjoner.

Tiltakene fremheves som viktige for å hindre at utsatte personer kommer i en utnyttingssituasjon, avdekke potensielle ofre og øke kompetansen om menneskehandel i flere instanser.

## 7.6 Evaluering av politiets innsats

Politiets innsats mot menneskehandel i Norge evalueres (tiltak 14 i regjeringens handlingsplan). Arbeidet utføres gjennom et **doktorgradsarbeid** ved forskningsavdelingen på Politihøgskolen. Prosjektet, som ferdigstilles i løpet av 2018, undersøker 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 menneskehandelsaker. I tillegg ser studien på tverretatlige og tverrfaglige samarbeid på menneskehandelsfeltet og på potensielle koordineringsutfordringer som oppstår i slike arbeid.

Første artikkel i arbeidet ser på sammenhengen mellom **identifiseringsinstans** ved anmeldelse (fornærmede, tredjepart, politiet) og utfall av straffesak: Bjelland, Heidi Fischer (2016). [Identifying human trafficking in Norway: A register-based study of cases, outcomes and police practices](#). *European Journal of Criminology*. Funnene viser at i perioden 2003–2013 var det bare én av tre menneskehandelsaker som startet med at politiet selv tok initiativet til å opprette en sak. I halvparten av sakene var det offeret selv eller offerets bistandsadvokat som anmeldte, mens ca. 15 prosent av sakene kom til politiets kjennskap via tips fra tredjeparter (frivillige organisasjoner, barnevern, utlendingsforvaltning/asylmottak eller privatpersoner). Studien antyder dessuten at politiet er en stadig svakere aktør i opprettelsen av nye menneskehandelsaker. Til tross for at antallet anmeldte saker økte innenfor den studerte tidsperioden, tok politiet initiativ til å opprette stadig færre saker selv. Studien viser til slutt at når politiet først oppretter en

menneskehandelssak på eget initiativ, har saken langt større sjanse for å resultere i tiltale enn i sakene som anmeldes av offeret eller en tredjepart.

Andre artikkel handler om etterforskningen i Lime-saken og koordineringen mellom politiet, NAV og Skatteetaten: Bjelland, Heidi Fischer og Vestby, Annette (2017). ['It's about using the full sanction catalogue': on boundary negotiations in a multi-agency organised crime investigation](#). *Policing and Society*. Artikkelen diskuterer utfordringene som oppstår når ulike organisasjoner, som i utgangspunktet har ulike mål og interesser, samles om en felles etterforskning med et felles mål. Funnene viser at de ulike aktørene i Lime-prosjektet opplevde stor nytte av å samarbeide, både med tanke på deling av informasjon på tvers av organisasjoner og med tanke på hvordan tilgangen til en "utvidet verktøykasse" gjorde det mulig å velge de mest hensiktsmessige sanksjonene for å nå det overordnede målet i etterforskningen. Artikkelen viser for eksempel hvordan politi-etterforskerne var i stand til strategisk å balansere mellom straffe- og forvaltningssporet for å nå målene sine. Samtidig pekes det på at muligheten for å velge mellom sanksjoner på denne måten bringer frem noen viktige spørsmål med tanke på forholdet mellom effektivitet, ansvar, personvern og rettigheter som det er viktig å ha med seg inn i fremtidige tverretatlige samarbeid. **Tverretatlige samarbeid** kan være svært effektive, ettersom tilgang til flere etaters virkemidler gir økt mulighet for å "nå lenger" enn når man går inn i saken alene. Samtidig er det som regel gode grunner til at regelverket er utformet som det er, både hva gjelder muligheter for å innhente og utveksle opplysninger. Det å bruke forvaltningssporet overfor kriminalitetsformål kan også få alvorlige konsekvenser for de mulige fornærmede i sakene, som kan miste tilgang på bistands- og beskyttelsestiltak som antatte ofre for menneskehandel.

Tredje artikkel studerer politi og påtalejuristers **forståelse av mål og suksess** i arbeidet mot menneskehandel: Bjelland, Heidi Fischer (2018). [Conceptions of Success: Understandings of Successful Policing of Human Trafficking](#). *Policing: A Journal of Policy and Practice*. Artikkelen viser at det finnes ulike måter å oppnå suksess på; i tillegg til domfellelser og forebyggende arbeid, tillegges også offerorienterte perspektiver svært stor vekt. Ofres velferd

og sikkerhet ser ut til å være et viktig mål som av noen blir verdsatt selv over de mer tradisjonelle målene for kriminalitetshåndtering.

## 7.7 Domfellelser

I likhet med tidligere år har domstolene behandlet få straffesaker om menneskehandel i 2017 og 2018 (pr. 1. september). Etter KOMs kjennskap **resulterte 6 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel i 2017**, alle er rettskraftige. 4 var tingrettsdommer, 1 lagmannsrettsdom og 1 høyesterettsdom. Etter KOMs kjennskap, var det i tillegg 1 tingrettsdom og 1 lagmannsrettsdom med frifinnelse for menneskehandel i 2017. **I 2018 (pr. 1. september) resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel**, begge er tingrettsdommer og de er ikke rettskraftige. Flere av sakene har bidratt til viktige avklaringer om tolkning av lovbestemmelsen og de nærmere grensene for denne. I **vedlegg 1** gis en kort **redegjørelse for straffesakene** med fellende dom i 2017 og 2018 pr. 1. september.

KOM har de siste årene også utarbeidet en **oversikt over straffesaker** med fellende dom for menneskehandel fra straffebestemmelse ble innført i 2003. Oversikten gis i **vedlegg 2**.

Vi har med bistand fra statsadvokatembetene i årets rapport fått innhentet referanse på samtlige dommer i oversikten i vedlegg 2. Referanse til **saksnummer** i siste rettsinstans er satt inn i oversikten. Etter innhenting av referanse på alle dommene, ble **det totale antallet dommer noe endret fra tilstandsrapporten 2016**, da det viste seg at enkelte av dommene var feilføringer, hadde blitt opphevet, eller resultert i frifinnelse. De fleste dommene er blitt

anonymisert av **Lovdata** og gjort tilgjengelige på Lovdata Pro.<sup>40</sup> Lenker i vedlegg 1 gis til dette nettstedet. Der det ikke er lagt inn lenke, er ikke dommen registrert i Lovdata. Flere av dommene er også tilgjengelige på Lovdatas åpne sider. Skjæringspunktet for rettsavgjørelser på åpne sider er ett år. I tillegg vil saker som omhandler barn bli unntatt fra åpne sider. Domstolene har også behandlet saker hvor tiltalte har blitt **frifunnet** for menneskehandel. Disse fremgår ikke av oversikten i vedlegg 2.

KOM gjør oppmerksom på at i saker som blir behandlet i domstolen kan det være flere ofre (vitne/fornærmet) og flere gjerningspersoner (tiltalte), og en og samme sak kan bli behandlet i flere rettsinstanser.

Etter KOMs kjennskap er det totalt **46 ulike menneskehandelssaker** som har vært behandlet for norske domstoler og hvor dommene har vært fellende fra straffebestemmelsen ble innført i 2003 til 1. september 2018. 44 av dommene er rettskraftige.

- 13 av de 46 sakskompleksene omfatter utnyttelse av **mindreårige**.
- De fleste sakskompleksene, 36 av de 46 sakene, gjelder utnyttelse til **prostitusjon eller andre seksuelle formål** (en av dem i kombinasjon med tvangstjenester).
  - 7 av sakene omfatter utnyttelse av *mindreårige* (lik fordeling mellom prostitusjon/seksuelle formål, i en av sakene i kombinasjon med tvangstjenester).
  - Majoriteten av sakene gjelder utnyttelse av kvinner over 18 år i *prostitusjon*. Noen av sakene gjelder også utnyttelse innen au pair-liknende forhold. I disse sakene har det vært en kombinasjon av seksuell utnyttelse og arbeid i hjemmet, men i retten er det den seksuelle utnyttelsen som er blitt vektlagt.

---

<sup>40</sup> **Lovdata** er en privat stiftelse opprettet i 1981 av Justis- og beredskapsdepartementet og Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo. Formålet er å etablere og drive systemer for rettslig informasjon. På Lovdatas nettsted ligger viktige og sentrale rettskilder gratis tilgjengelig. Informasjonen omfatter gjeldende lover og forskrifter, samt nye avgjørelser fra Høyesterett og lagmannsrettene. Lovdata Pro er Lovdata sin betalingstjeneste for tilgang til rettsavgjørelser og andre rettskilder.



- Av de 46 sakskompleksene gjelder 10 utnyttelse til **tvangsarbeid eller tvangstjenester** (en av dem i kombinasjon med seksuelle formål).
  - 7 av de 10 sakene gjelder utnyttelse til *tvangstjenester*. 6 av disse sakene omfatter utnyttelse av *mindreårige* (i en av sakene i kombinasjon med seksuell utnyttelse). Første domfellelse for tvangstjenester var i 2011. Sakene om tvangstjenester omfatter vinningskriminalitet, herunder narkotikakriminalitet, utnyttelse til tiggging, eller en kombinasjon av disse. I flere av disse dommene refereres det både til begrepene tvangsarbeid og tvangstjenester.
  - 3 av de 10 sakene gjelder utnyttelse til *tvangsarbeid*. Alle de fornærmede var voksne. Første dom om tvangsarbeid fra 2008 gjelder utnyttelse innen steinlegging, den andre gjelder utnyttelse innen sesongarbeid, behandlet i Høyesterett i 2017, og den tredje gjelder utnyttelse innen dagligvarehandel, behandlet i Oslo tingrett i 2018. I 2016 ble det fellende tingrettsdom også i en annen sak om tvangsarbeid innen sesongarbeid, men domfelte ble frifunnet i lagmannsretten i 2017.

[Den europeiske menneskerettighetsdomstolen](#) (EMD) har funnet **krenkelse** av Den europeiske menneskerettighetskonvensjon artikkel 4 om forbud mot slaveri og tvangsarbeid i totalt 4 saker:

- Case of S.M. v. Croatia (application no. 60561/14), 19.7.2018
- Case of Chowdury and others v. Greece (EMDN-2015-21884) 30.3.2017
- Case of L.E. v. Greece (EMDN-2012-71545) 21.1.2016
- Case of Rantsev v. Cyprus and Russia (EMDN-2004-25965) 7.1.2010

Sakene fra 2018, 2016 og 2010 gjelder utnyttelse til prostitusjon, mens saken fra 2017 gjelder utnyttelse til tvangsarbeid. EMD behandler særlig i disse dommene statenes **prosessuelle forpliktelser** etter artikkel 4 til å etterforske potensielle tilfeller av menneskehandel.

## 7.8 Hva er det internasjonale bildet?

Norge er ikke alene om å ha utfordringer knyttet til straffeforfølgning av menneskehandel. Rapporter fra internasjonale organisasjoner, blant annet FN, anslår at omfanget av menneskehandel er stort. Det store omfanget sammen med sentrale myndigheters fokus og høye prioritering, skulle tilsi at mange saker ble etterforsket og irettført. [Eurojust](#), EUs byrå for samarbeid mellom medlemslandenes påtalemyndigheter, erfarer imidlertid at mange europeiske land sliter med straffeforfølgningen av menneskehandelssaker. I en kartlegging av januar 2017, [Final Evaluation Report on the Implementation of the Eurojust Action Plan against THB 2012-2016](#), rapporterer Eurojust om utfordringer i blant annet å avdekke saker, identifisere ofre, og fremskaffe bevis. Vanskelighetene skyldes blant annet at ofrene eller andre vitner ikke tør, kan eller vil forklare seg eller vitne. I tillegg kan internasjonale forgreininger og manglende ressurser vanskeliggjøre straffeforfølgningen. Rapporten fremhever god praksis fra saker og gir anbefalinger som kan gi nyttige verktøy for straffeforfølgning av menneskehandelssaker.

Vedlegg

# Vedlegg 1

## Straffesaker 2017 og 2018 (pr. 1. september) med fellende dom

Etter KOMs kjennskap resulterte **6 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel i 2017**, alle er rettskraftige. 4 var tingrettsdommer, 1 lagmannsrettsdom og 1 høyesterettsdom. Etter KOMs kjennskap, var det i tillegg 1 tingrettsdom og 1 lagmannsrettsdom med frifinnelse for menneskehandel i 2017.

**I 2018 (pr. 1. september) resulterte 2 ulike straffesaker i fellende dom for menneskehandel**, begge er tingrettsdommer og de er ikke rettskraftige.

Flere av sakene har bidratt til viktige avklaringer om tolkning av lovbestemmelsen og de nærmere grensene for denne. KOM redegjør kort for de aktuelle sakene nedenfor. De fleste dommene vi refererer til er tilgjengelige i Lovdata eller Lovdata Pro. Vi har gruppert dommene etter **utnyttelsesform, rettsinstans og tidspunkt** for rettsavgjørelse. Kun siste rettsinstans er oppført i oversikten, med de nyeste dommene først. Overskrift på dommene er valgt ut fra KOMs primære fokus på fornærmede i slike saker. Vi har kun skrevet kort om de enkelte dommene og valgt å ikke sitere eller trekke ut prinsipielle forhold ettersom dokumentet er ment å gi oversikt til ulike målgrupper for ulike formål. Vi har for hver dom oppgitt **referanse til KOMs tabelloversikt over dommer i vedlegg 2**. Dommene er rettskraftige såfremt ikke det motsatte er påpekt. Vi har nedenfor også kort omtalt frifinnelsesdommene.

### 1. **Utnyttelse av mindreårige til seksuelle formål, prostitusjon og arbeid/tjenester**

To av straffesakene gjelder utnyttelse av mindreårige, i ulike utnyttingsformer.

#### **Tingrettsdommer**

##### ■ **Kroatiske mindreårige jenter utnyttet til tvangstjenester (tyveri)**

Oslo tingrett [TOSLO-2016-195538](#), 2017-04-20 (se tabelloversikt nr. 43)

Oslo tingrett dømte en kvinne og mann fra Kroatia (mor og sønn) for utnyttelse av to mindreårige jenter fra Kroatia (datter/søster og svigerdatter/kjæreste) til tyverier. Ved utnyttelse av jentenes sårbare situasjon, forledet de to tiltalte de mindreårige jentene til å reise fra Belgia til Sverige og Norge for å begå tyverier fra personer på offentlig sted. Utnyttelsen skjedde i Stockholm og Oslo i oktober 2015. De tiltalte betalte og besørget fly- og togbilletter og hotellovernattinger. Jentene ble utstyrt med mobil og en av dem med falsk identitet, og de ble sendt ut i gatene og på offentlige transportmidler for å stjele. De fikk ikke beholde utbyttet fra tyveriene selv. Begge sto i et avhengighetsforhold til de tiltalte, kunne ikke språket og hadde ikke penger til hjemreise eller til å betale for oppholdet. Begge var tidligere utsatt for alvorlige krenkelser fra familiemedlemmer. Ut fra jentenes sårbare situasjon og unge alder, fant retten at overtredelsen var å anse som grov, jf. straffeloven 2005 § 258. Dommen drøfter særlig tvangselementet i vilkåret "arbeid eller tjenester" der de fornærmede er mindreårige. Straffen ble satt til fengsel i to år og fire måneder for kvinnen, og ett år og ti måneder for mannen.

##### ■ **Rumensk mindreårig jente utnyttet til prostitusjon**

Bergen tingrett [TBERG-2017-17544](#), 2017-03-31 (se tabelloversikt nr. 42).

I Bergen tingrett ble en mann fra Romania dømt til fengsel i to år og åtte måneder for utnyttelse av en mindreårig jente fra Romania til prostitusjon. Tiltalte bidro til å transportere henne til Norge og organisere hennes opphold her, slik at han på egne eller andres vegne helt eller delvis tok pengene hun tjente på

prostitusjon i Bergen i oktober 2015. Fornærmede var i en sårbar situasjon fordi hun kom fra fattige kår i Romania og tidligere hadde vært offer for menneskehandel i hjemlandet. Hun var en av fem fornærmede i en straffesak i Romania, der en rumensk mann i 2015 ble dømt til fengsel i over 16 år for menneskehandel med mindreårige. Fornærmede kunne ikke språket her og var uten omsorgspersoner, egne midler eller bolig. Handlingen ble av retten ansett som grov idet fornærmede var i en sårbar situasjon og var under 18 år. Fornærmede hadde ikke fremsatt erstatningskrav.

## 2. Utnyttelse av voksne til prostitusjon

Fire av straffesakene gjelder utnyttelse av voksne til prostitusjon. Utnyttingen i disse sakene har omfattet betydelig bruk av vold og kontroll, i hovedsak som ledd i organisert virksomhet.

### Lagmannsrettsdom

- **Fire bulgarske kvinner utnyttet til prostitusjon**  
Eidsivating lagmannsrett [LE-2016-209073](#), 2017-05-31 (se tabelloversikt nr. 39).

Glåmdal tingrett dømte fire bulgarske statsborgere til fengsel mellom to og syv år for grov menneskehandel og heleri ([16-059871MED-GLOM](#), 24.11.2016). Handlingene var utøvd som ledd i virksomheten til en organisert kriminell gruppe. De tiltalte, to menn og to kvinner, var forbundet gjennom slektskap og samboerskap. De utnyttet fire bulgarske kvinner til prostitusjon i Oslo i tidsrommet 2011–2015, ved misbruk av deres sårbare situasjon, vold, trusler og annen utilbørlig adferd. Kvinnene kom fra vanskelige forhold i hjemlandet og var forespeilet en forbedret økonomisk tilværelse for seg og sine familier da de ble transportert til Norge. De tiltalte satte dem i prostitusjon og forlangte at de ga fra seg mesteparten av det de tjente til dem. De innlosjerte dem i leilighet, kjørte dem til og fra prostitusjonsområdet, bestemte hvor og når de skulle prostituere seg og fastsatte prisene for de seksuelle tjenestene. Ved flere anledninger slo de kvinnene og truet med at de ville skape vanskeligheter for dem og deres familier dersom de rømte eller lignende. Kvinnene hadde

ingen tilknytning til Norge eller kunnskap om det norske hjelpeapparatet, snakket ikke norsk og svært begrenset engelsk og hadde ikke egne penger. Etterforskning av saken startet etter at politiets nødnummer ble oppringt av en av kvinnene i januar 2015. Samtlige fornærmede ble tilkjent oppreisningserstatning (100 000–150 000 kroner) og erstatning for tapte prostitusjonspenger, hvorav det høyeste beløpet var tre millioner kroner. Dommen ble opprettholdt av Eidsivating lagmannsrett med noe reduserte straffer for tre av de domfelte, hhv. seks år, fem år og seks måneder og fem år for grov menneskehandel. En av de domfelte frafalt anken før ankeforhandlingen startet (dømt til fengsel i to år i tingretten). Anke til Høyesterett ble ikke tillatt fremmet, HR-2017-1576-U.

### Tingrettsdommer

- **Bulgarsk kvinne utnyttet til prostitusjon og andre seksuelle formål**  
Stavanger tingrett [TSTAV-2018-34153](#), 2018-07-17 (se tabelloversikt nr. 46). Dommen er ikke rettskraftig.

En bulgarsk mann ble dømt til fire års fengsel for menneskehandel. Fra oktober 2016 til juni 2017 utnyttet han en bulgarsk kvinne til prostitusjon og seksuelle formål for seg selv, ved misbruk av hennes sårbare situasjon og annen utilbørlig adferd. Tiltalte har hatt varig opphold i Norge siden 2010. Han innledet et forhold til kvinnen på Facebook i begynnelsen av 2016 og forespeilet henne kjærlighetsforhold, ekteskap, og en forbedret økonomisk tilværelse for henne og hennes barn. Han møtte den fornærmede i Varna i Bulgaria i oktober 2016, og de reiste sammen til Polen og deretter til Stavanger i Norge, der tiltalte familie bodde (kone, barn, foreldre og annen familie). Den tiltalte satte henne i prostitusjon både i Polen og Stavanger. Han innlosjerte henne i leilighet, kjørte henne til og fra prostitusjonsområdet, bestemte hvor og når hun skulle prostituere seg, og fastsatte prisene for de seksuelle tjenestene. Ved hjelp av mobiltelefonen, kontrollerte han jevnlig at hun var på jobb, og at hun sto der han sa hun skulle stå. Retten fant det bevist at tiltalte hele tiden hadde kontroll over hennes prostitusjonsvirksomhet og over alle midlene

hun tjente. Retten fant det også bevist at tiltalte ved gjentatte anledninger slo og mishandlet fornærmede i perioden hun jobbet med prostitusjonsvirksomhet for ham i Norge. I hele denne perioden hadde tiltalte også et seksuelt forhold til kvinnen, samtidig som han manipulerte henne til å tro at de var kjærester og skulle inngå ekteskap. Retten finner det bevist at tiltaltes handlinger i forhold til fornærmede ikke har vært tilfeldige og viser til forklaringer i retten om at det i området der tiltalte er født og oppvokst i Bulgaria (Varna) er vanlig for menn å “eie” jenter som jobber for dem somprostituerte i Bulgaria eller andre land i Europa. Tiltalte skal i lang tid ha ønsket å skaffe seg ei egen jente som kunne jobbe for ham som prostituert, og retten mener det er utvilsomt at både tiltaltes foreldre, søsken og ektefelle har vært klar over tiltaltes opptreden i forhold til fornærmede.

Kvinnen kom fra fattige kår i Bulgaria, var uten inntekt, hadde forsørgelsesbyrde for tre mindreårige barn og var tilnærmet uten skolegang. Kvinnen hadde ingen tilknytning til Polen eller Norge, eller kunnskap om hjelpeapparatet, hun snakket ikke polsk, norsk eller engelsk, var uten penger til livsopphold og hadde således ingen reell og akseptabel mulighet til å motsette seg utnyttelsen. Retten finner det bevist at tiltalte har opptrådt med klart forsett i forhold til å utnytte kvinnen til prostitusjon ved misbruk av hennes sårbare situasjon. Retten anser at forholdet ligger i det øvre sjikt av bestemmelsen. Aktor la ned påstand om to års fengsel, men tingretten skjerpet straffen til fire år i lys av straffeskjerpelsen i den nye straffeloven § 257 første ledd samt uttalelser fra lovgiver og Høyesterett om sterke allmennpreventive grunner for å reagere strengt i slike saker. Tiltalte ble dømt til å tåle inndragning av 40 000 kroner og til å betale oppreisningserstatning på 150 000 kroner.

#### ■ Norsk kvinne utnyttet til prostitusjon og andre seksuelle formål

Øst-Finnmark tingrett [TOSFI-2017-125886](#), 2017-12-14 (se tabelloversikt nr. 44).

En norsk mann ble dømt til fengsel i tre år og ti måneder for menneskehandel, mishandling i nære relasjoner og

en rekke andre lovbrudd. Fra høsten 2010 til januar 2012 utnyttet han sin samboers sårbare situasjon til prostitusjon og andre seksuelle formål ved å forlange at hun skulle ha seksuell omgang eller samleie med seg og andre. Kvinnen var avhengig av amfetamin. Narkotikaen ble i hovedsak finansiert ved at tiltalte ordnet med sexpartnere som ga amfetamin i motytelse for sex med kvinnen. Salg av sex finansierte i hovedsak også tiltaltes amfetaminforbruk. Tiltalte kontrollerte livet hennes, overvåket henne og utøvet vold og trusler. Hun fryktet å bli slått dersom hun ikke var med på tiltaltes opplegg. Kvinnen befant seg i en tilstand hvor hun var ruset på amfetamin og hadde grunnet sin livssituasjon ingen reell mulighet til å motstå eller avverge de seksuelle handlingene. Kvinnen ble tilkjent 250.000 kroner i oppreisningserstatning. Dommen er rettskraftig, se beslutning fra Hålogaland lagmannsrett - [LH-2018-19513](#) 2018-02-16.

#### ■ Ektefelle utnyttelse til prostitusjon – unntatt off. gjengivelse

Bergen tingrett 16-142972MED-BERG/03, 2017-03-10. *Dom ligger ikke på Lovdata (se tabelloversikt nr. 41).*

En norsk mann ble dømt i Bergen tingrett for utnyttelse av sin kone. Hun ble truet til prostitusjon ved vold og trusler, og ved misbruk av hennes sårbare situasjon. Dommen er i sin helhet unntatt offentlighet gjengivelse, jf. domstolloven g 130 første ledd.

### 3. Utnyttelse av voksne til arbeid eller tjenester

To av straffesakene gjelder utnyttelse av voksne til arbeid. I sakene har domstolene særlig drøftet begrepet “misbruk av sårbar situasjon” og tvangsaspektet ved utnyttelse til arbeid eller tjenester, herunder hva som ligger i “kontrollregime”.

#### Høyesterettsdom

#### ■ Tre indiske menn (sesongarbeidere) utnyttet til tvangsarbeid

[HR-2017-1124-A](#) 2017-06-07 (se tabelloversikt nr. 36).

To indiske menn ble av Høyesterett dømt til fengsel i hhv. fire år og seks måneder og tre år og to måneder for grov

menneskehandel til tvangsarbeid (den såkalte Gartneri-saken). De tiltalte fikk indere til Norge for å arbeide som sesongarbeidere i deres gartnerier. De fornærmede arbeidet lange dager til minimal lønn, og retten kom til at de tiltalte utnyttet de fornærmedes sårbare situasjon til tvangsarbeid. I Borgarting lagmannsrett ([LB-2015-137689](#), 25.11.2016) ble den ene tiltalte dømt til fengsel i fem år og tre måneder for menneskehandel, trygdebedrageri, overtredelser av arbeidsmiljøloven, overtredelse av bokføringsloven og merverdiavgiftsloven. Den andre tiltalte (svigersønnen) ble dømt til fengsel i tre år og ti måneder, for menneskehandel, trygdebedrageri og overtredelser av arbeidsmiljøloven. Den tidligere ektefellen til den ene av de tiltalte ble frifunnet for menneskehandel, men ble funnet skyldig i grov utroskap overfor banken hun var ansatt i og ble dømt til fengsel i ett år (se dommen fra Drammen tingrett [TDRAM-2014-182097](#), 2.7.2015). Dommen ble opprettholdt av **Høyesterett**, med noe reduserte straffer.

Det er første gang Høyesterett har behandlet en sak om tvangsarbeid. Under henvisning til internasjonale og nasjonale rettskilder gir dommen en inngående redegjørelse for begrepene menneskehandel og tvangsarbeid (se punktene 23-36 og 39-50). Høyesterett mener under noe tvil at mennene ble utnyttet til tvangsarbeid på gartneriene, slik at saksforholdet er vurdert ved den nedre grensen (se punkt 46-47). Ved den konkrete vurderingen ble det blant annet vist til at arbeiderne var grovt underbetalt, måtte tåle meget tyngende arbeids- og livsforhold, var uten reell handle- og bevegelsesfrihet, ikke forsto norsk og var uten egne penger. De visste at de deltok i et ulovlig opplegg vis-a-vis norske myndigheter, og at det kunne være risikabelt å påkalle myndighetenes bistand. De var i realiteten helt bundet til og avhengige av arbeidsgiverne. At avtalene om sesongarbeid i utgangspunktet var inngått frivillig, var da ikke avgjørende. De fornærmede ble tilkjent 30 000 kroner hver i oppreisingserstatning. De ble også tilkjent erstatning for tapt lønn.

### Tingrettsdommer

- **Ti pakistanske menn utnyttet til tvangsarbeid**  
Oslo tingrett [TOSLO-2015-105037-3](#), 2018-06-22  
(se tabelloversikt nr. 45). Dommen er ikke rettskraftig.

Tolv personer ble dømt for grov menneskehandel og en rekke andre straffbare forhold, blant annet grove vinningsforbrytelser (den såkalte Lime-saken). Tiltalen om menneskehandel gjaldt utnyttelse av ti pakistanske menn til tvangsarbeid ved misbruk av deres sårbare situasjon og annen utilbørlig atferd. Forholdene var utøvd som ledd i en omfattende organisert kriminell virksomhet. Hovedmannen ble dømt til fengsel i ni år. De andre medtiltalte i saken (blant annet to brødre og flere andre familiemedlemmer) ble dømt til ulike fengselsstraffer, og en ble frifunnet. Hovedmannen ble fradømt retten til å drive selskap eller inneha en ledende stilling eller styreverv i noe selskap. Han ble også dømt til å betale tilbake 42,6 millioner kroner til staten.

Lime-saken er en særdeles omfattende sak om arbeidsmarkeds kriminalitet som ble etterforsket av Øst politidistrikt. Høsten 2014 aksjonerte politiet og flere andre etater mot 20 butikker i Lime-kjeden i Rælingen, Oslo, Bærum, Asker, Sandefjord, Larvik og Ski. Gjennom etterforskningen konkluderte Øst politidistrikt med at tvangselementet overfor flere pakistanske borgere som arbeidet i butikkene falt inn under definisjonen av menneskehandel. Politiet fant glidende overganger til annen nærliggende kriminalitet.

De tiltalte rekrutterte mennene ved tilbud om å arbeide i deres butikker og å få oppholdstillatelse i Norge. De kom til Norge som lønns spesialister og mange hadde betalt penger til tiltalte for visum. Butikkene (dagligvarekjeden Lime Minipris AS) var eid og drevet av hovedmannen. Mennene arbeidet lange dager til minimal lønn, og flere bygget seg opp gjeld gjennom arbeidsforholdet. De arbeidet 12-14 timer hver dag, uten fridager og mot ingen eller svært lav lønn. Det var et over-/underordningsforhold mellom tiltalte og de fornærmede, både i arbeidet, sosial og kulturelt. Flere av de fornærmede utførte også private tjenester for de tiltalte som innebar en fordel for de tiltalte.

Sakskomplekset var svært omfattende, og tiltalen omfattet totalt 34 brudd på straffeloven, arbeidsmiljøloven, utlendingsloven og ligningsloven. Saken gikk for Oslo tingrett fra januar til november 2016. Saken er omtalt som den største menneskehandelssaken i Norge. Den omfattende dommen er på 1.100 sider, mens merknadene er på 980 sider.

Tingretten viser til drøftelser i den såkalte Gartnerisaken (HR-2017-1124-A) og viser til at Lime-saken inneholder mange av de samme elementene. Det ble inngått arbeidsavtaler med tiltalte før de kom til Norge, og retten legger til grunn at de fornærmede reiste frivillig. Det forespeilede formålet med opplegget var at de fornærmede skulle få permanent oppholdstillatelse i Norge etter tre år. Det ble ikke brukt fysisk makt, innestenging mv. for å hindre dem til å reise tilbake til Pakistan. Selv om de fornærmede ikke ble direkte lurt inn i situasjonen, ble arbeidshverdagen annerledes og langt mer krevende enn de var forespeilet. De fleste av de fornærmede hadde lite nettverk i Norge utover hverandre og de tiltalte eller de tiltaltes familie. De snakket lite norsk og hadde begrensede engelskkunnskaper. Noen bodde i leiligheter eid eller disponert av hovedtiltalte og hvor husleien og andre utgifter til livsopphold ble til gjeld. Oppholdstillatelsen var knyttet til arbeidsgiver, og de fornærmede visste at det var oppgitt uriktige opplysninger til norske myndigheter. De kunne miste tillatelsen dersom myndighetene ble kjent med deres reelle arbeids- og lønnsvilkår. Hovedtiltalte var uforutsigbar og utsatte de ansatte for ydmykkelser, trusler om avskjedigelse mv. Det var forespeilet at de kunne søke om permanent oppholdstillatelse etter tre år, og det ble stadig vanskeligere for dem å bryte ut av forholdet.

Tingretten viser til flere innlåsnings effekter, ved investeringen i oppholdstillatelsen gjennom arbeidsinnsats, at mange fortløpende satte seg i gjeld til flere av de tiltalte, og at det ble tatt opp lån/kredittkort i de fornærmedes navn i diverse banker og kjøpt biler i deres navn. I tillegg manglet de penger til returbillett og noen hadde ikke tilgang på eget pass. Retten viser til at det var et press i systemet som gjorde at de ikke frivillig kunne komme ut av arbeidsforholdet.

### **Frifinnelsesdommer**

Etter KOMs kjennskap, var det 1 tingrettsdom og 1 lagmannsrettsdom i 2017 med frifinnelse for menneskehandel.

- **Tiltale om utnyttelse av vietnamesiske menn og kvinner (sesongarbeidere) til tvangsarbeid**  
Borgarting lagmannsrett [LB-2016-154917](#), 2017-06-30

En norsk mann ble i Eiker, Modum og Sigdal tingrett ([TEMSI-2015-105939](#), 15.3.2016) dømt til fengsel i fem år for å ha utnyttet en rekke ansatte til tvangsarbeid. Han fungerte som mellommann mellom vietnamesiske sesongarbeidere og norske gårdseiere. Retten fant at forholdet kvalifiserte til grov menneskehandel. I ankebehandlingen i Borgarting lagmannsrett ble han frifunnet for tvangsarbeid, men dømt for medvirkning til skatteunndragelse og grov selvvask. Dommen ble ikke anket.

- **Tiltale om utnyttelse av nigeriansk kvinne til prostitusjon**  
Oslo tingrett [16-163191MED-OTIR/04](#) 2017-03-10

En kvinne og en mann fra Nigeria ble frifunnet for tiltale om menneskehandel til prostitusjon av en ung kvinne. Retten mente det var ikke ført bevis for at de ved noen av de nevnte virkemidlene i straffebestemmelsen hadde hatt befatning med hennes prostitusjon, eller at de hadde mottatt noe utbytte fra denne. Det ble også frifinnelse for subsidiær tiltale om hallikvirksomhet. Dommen ble ikke anket.

## Vedlegg 2 – Tabelloversikt over straffesaker med fellende dom

Tabellen gir en tabelloversikt over straffesaker med fellende dom siden forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 (straffeloven 1902 § 224 og 2005 §§ 257 og 258). Informasjon om fornærmede og tiltalte gjelder for siste rettsinstans. Oversikten er oppdatert 1. september 2018.

	År Instans (ev. saksnr. siste rettsinstans) <sup>1</sup>	Politidistrikt / særorgan	Fornærmet (antall, kjønn <sup>2</sup> , nasjonalitet)	Tiltalt (antall, kjønn, nasjonalitet)	Utnyttingsform	Retts- kraftig
1	2005 Oslo tingrett 2005 Borgarting lagmannsrett LB-2005-58617-1	Oslo	2 kvinner Russland	4 menn Georgia/ Norge/Tyrkia/Litauen	Prostitusjon	Ja
2	2005 Trondheim tingrett 2005 Frostating lagmannsrett LF-2005-71379-2 2006 Høyesterett HR-2006-222-A	Sør-Trøndelag	5 kvinner Estland 1 jente Estland	1 mann Estland 1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
3	2006 Trondheim tingrett TTRON-2006-135487	Sør-Trøndelag	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	Ja
4	2006 Bergen tingrett TBERG-2006-122732	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
5	2007 Bergen tingrett TBERG-2007-105604	Hordaland	2 kvinner Thailand	1 kvinne Thailand 1 kvinne Sverige	Prostitusjon	Ja
6	2008 Bergen tingrett TBERG-2007-110891	Hordaland	5 kvinner Romania	3 menn Romania 1 kvinne Romania	Prostitusjon	Ja
7	2008 Jæren tingrett <sup>3</sup> TJARE-2008-69332	Rogaland	2 menn Storbritannia	1 mann Storbritannia	Tvangsarbeid	Ja

1 Der Høyesterett har avvist anken, men ankeutvalget likevel har drøftet relevante forhold i sin beslutning, er referansen tatt med og satt i kursiv. Dette gjelder i to saker, se tabellnr. 17 og 32.

2 Ved spesifisering av kjønn bruker vi jente og gutt om antatte mindre-årige (under 18 år), og kvinne og mann om voksne (over 18 år).

3 Første dom for tvangsarbeid.



8	2007 Oslo tingrett <sup>4</sup> 2008 Borgarting lagmannsrett 2008 Høyesterett HR-2008-1856-A	Kripos	1 gutt Thailand	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
9	2008 Oslo tingrett 07-090824MED-OTIR/05	Oslo	6 kvinner Litauen	2 menn Litauen	Prostitusjon (forsøk)	Ja
10	2008 Oslo tingrett 2009 Borgarting lagmannsrett 2009 Høyesterett HR-2009-1368-A	Oslo	1 kvinne Brasil	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
11	2009 Bergen tingrett 09-130521MED-BBYR/02	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
12	2008 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett LG-2009-9070-2	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
13	2009 Bergen tingrett 2009 Gulating lagmannsrett 2010 Høyesterett HR-2010-982-A	Hordaland	1 jente Albania	3 menn Albania	Prostitusjon	Ja
14	2010 Stavanger tingrett 2011 Gulating lagmannsrett LG-2010-111760	Rogaland	2 kvinner Slovakia	1 mann Slovakia	Prostitusjon	Ja

4 Første dom for utnyttelse i utlandet.

15	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett LB-2010-136899	Oslo	2 kvinner Kenya	1 mann Norge <sup>5</sup>	Seksuelle formål	Ja
16	2010 Bergen tingrett 10-018150MED-BBYR/03	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
17	2010 Bergen tingrett 2010 Gulating lagmannsrett LG-2010-24938 2010 Høyesterett HR-2010-2083-U	Hordaland	12 gutter Brasil, Norge, Romania, Sri Lanka, Tsjekkia	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
18	2010 Bergen tingrett 10-126549MED-BBYR/4	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge 1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
19	2010 Bergen tingrett TBERG-2010-65318	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
20	2010 Oslo tingrett 2011 Borgarting lagmannsrett LB-2011-8761	Oslo	1 kvinne Litauen	1 mann Litauen	Prostitusjon	Ja
21	2011 Oslo tingrett 11-129361MED-OTIR/07	Oslo	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria	Prostitusjon	Ja
22	2011 <sup>6</sup> Bergen tingrett 2012 Gulating lagmannsrett 2013 Høyesterett HR-2013-104-A	Hordaland	3 jenter Litauen 1 gutt Litauen	2 menn Litauen	Tvangstjenester (vinnings- kriminalitet)	Ja

5 Mannen ble dømt for å ha "lånt ut" kvinnene til venner, men ikke dømt for utnyttelsen han selv begikk.

6 Første dom for tvangstjenester, utnyttelse til vinningskriminalitet.

23	2012 Oslo tingrett 2013 Borgarting lagmannsrett 2013 Høyesterett HR-2013-2115-A	Oslo	2 kvinner Filippinene	1 mann USA	Seksuelle formål	Ja
24	2012 Bergen tingrett TBERG-2011-194827	Hordaland	4 jenter Romania	3 menn Romania 3 kvinner Romania	Tvangstjenester og tigging	Ja
25	2012 Bergen tingrett <sup>7</sup> 2013 Gulating lagmannsrett LG-2012-173499	Hordaland	1 mann Brasil	1 mann Norge	Prostitusjon og seksuelle formål	Ja
26	2013 Larvik tingrett TLARV-2013-149986	Vestfold	1 jente Romania 1 gutt Romania	1 mann Romania	Tigging	Ja
27	2013 Øvre Romerike tingrett 2014 Eidsivating lagmannsrett LE-2013-190528	Romerike	2 jenter Nederland	1 mann Nederland	Tvangstjenester (smugling)	Ja
28	2013 Stavanger tingrett 2014 Gulating lagmannsrett LG-2014-25124	Rogaland	1 kvinne Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
29	2013 Jæren tingrett 2014 Gulating lagmannsrett LG-2013-186438	Rogaland	1 gutt Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
30	2013 Bergen tingrett <sup>8</sup> 13-205885ENE-BBYR/04	Hordaland	1 kvinne Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	Ja

7 Første dom hvor fornærmede er voksen mann.

8 Første tilståelsesdom for menneskehandel.

31	2014 Sør-Trøndelag tingrett 2014 Frostating lagmannsrett 2015 Høyesterett HR-2015-1355-A	Sør-Trøndelag	1 kvinne Norge	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
32	2014 <sup>9</sup> Bergen tingrett 2016 Gulating Lagmannsrett LG-2016-87784 2017 Høyesterett HR-2017-228-U	Hordaland	1 kvinne Nigeria	1 mann Nigeria 1 kvinne Nigeria	Prostitusjon	Ja
33	2014 Bergen tingrett 2015 Gulating lagmannsrett LG-2015-65106	Hordaland	1 jente Romania	1 mann Romania	Tvangstjenester og tiggning	Ja
34	2014 Drammen tingrett 2015 Borgarting lagmannsrett LB-2014-204146	Søndre Buskerud	1 kvinne Nigeria	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
35	2015 Oslo tingrett <sup>10</sup> 2016 Borgarting lagmannsrett LB-2015-64887	Oslo	6 menn Romania 2 kvinner Romania	2 menn Romania	Tvangsarbeid/ tjenester (stjeling, tiggning, panting)	Ja
36	2015 Drammen tingrett 2016 Borgarting lagmannsrett 2017 Høyesterett <sup>11</sup> HR-2017-1124-A	Søndre Buskerud	3 menn India	2 menn India	Tvangsarbeid	Ja

9 Første dom etter straffelovens §§ 224 og 60 a. § 60 a er ekstra skjerpene og blir omtalt som "mafiaparagrafen". Paragrafen er videreført i revidert form i straffeloven 2005 § 79 bokstav c.

10 Domfellelse for syv tilfeller av fullbyrdet menneskehandel og ett forsøk på menneskehandel.

11 Første gang Høyesterett har behandlet en sak om tvangsarbeid.

37	2015 Oslo tingrett 2016 Borgarting Lagmannsrett LB-2015-169347 2016 Høyesterett HR-2016-2491-A	Oslo	3 kvinner Bulgaria	3 menn Bulgaria 1 kvinne Bulgaria	Prostitusjon	Ja
38	2016 Oslo tingrett TOSLO-2016-3024	Oslo	1 kvinne Albania	1 mann Albania	Prostitusjon	Ja
39	2016 Glåmdal tingrett 2017 Eidsivating lagmannsrett LE-2016-209073	Innlandet	4 kvinner Bulgaria	2 menn Bulgaria 2 kvinner Bulgaria	Prostitusjon	Ja
40	2016 Bergen tingrett <sup>12</sup> TBERG-2016-61974	Vest	4 jenter Filippinene 3 gutter Filippinene	1 mann Norge	Seksuelle formål	Ja
41	2017 Bergen tingrett Unntatt off.	Vest	1 kvinne	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
42	2017 Bergen tingrett TBERG-2017-17544	Vest	1 jente Romania	1 mann Romania	Prostitusjon	Ja
43	2017 Oslo tingrett TOSLO-2016-195538	Oslo	2 jenter Kroatia	1 mann Kroatia 1 kvinne Kroatia	Tvangsarbeid/ tjenester (tyverier)	Ja
44	2017 Øst-Finnmark tingrett TOSFI-2017-125886	Finnmark	1 kvinne Norge	1 mann Norge	Prostitusjon	Ja
45	2018 Oslo tingrett TOSLO-2015-105037-3	Øst	10 menn Pakistan	10 menn Norge 1 kvinne Norge 1 kvinne Sverige	Tvangsarbeid	Nei
46	2018 Stavanger tingrett TSTAV-2018-34153	Sør-Vest	1 kvinne Bulgaria	1 mann Bulgaria	Prostitusjon og seksuelle formål	Nei

12 Dømt for medvirkning til menneskehandel ved bestilling av barn til seksuell utnyttelse

# Vedlegg 3

## Hva er menneskehandel og antatte ofres rettigheter? Et overblikk

### 1. Hva er menneskehandel?

Det foreligger menneskehandel når en person ved hjelp av enten vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder noen til:

- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser
- arbeid eller tjenester, herunder tigging
- krigstjeneste i fremmed land
- fjerning av organer

Alle fasene ved utnyttingen er straffbare, både rekruttering, transport, losjering og mottak av personen. Den som kjennes skyldig i menneskehandel risikerer fengselsstraff i inntil 10 år.

All utnytting av mindreårige er å anse som menneskehandel, uavhengig av om vold, trusler eller annen utilbørlig atferd er brukt.

Utnyttelsesaspektet er sentralt og innebærer at en person bruker vedkommende for å oppnå en fordel for deg selv.

Menneskehandel rammer både barn, kvinner og menn. Ofrene i Norge er ofte utenlandske statsborgere i en sårbar situasjon, som viker tilbake for å ta kontakt eller samarbeide med politiet eller hjelpeapparatet.

Menneskehandel kan være organisert, men ofte forekommer menneskehandel uten å være organisert, ved at det er en eller flere enkeltpersoner som står bak utnyttelsen. Ofte har også den som utnytter en relasjon til offeret, for eksempel som forelder, ektefelle, kjæreste eller reisefølge.

Menneskehandel bryter grunnleggende menneskerettigheter og er grov kriminalitet som rammer ofrene svært hardt. Personer som er identifisert av myndighetene som mulige ofre for menneskehandel, har rett til bistand og beskyttelse.

Det er ikke entydige tall på feltet, men FN anser menneskehandel å være en av verdens største kriminelle industrier, sammen med narkotika og våpen.

FN-organisasjonen UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) utarbeider globale analyser på menneskehandelsfeltet. Siste rapport er fra desember 2016, basert på data fra 136 land. [Global Report on Trafficking in Persons 2016](#) gir overblikk over situasjonen globalt og regionalt, kunnskap om koblingen mellom menneskehandel, migrasjon og menneskesmugling, og ulike drivere for menneskehandel. UNODC fremhever at menneskehandel rammer alle land, som opphavland, transittland og/eller destinasjonsland. Profilen til identifiserte ofre har endret seg. De fleste ofre er fremdeles kvinner, men barn og menn utgjør en større andel nå enn for et tiår siden, og andelen ofre for tvangsarbeid har økt. Kriminaliteten er mer sammensatt enn tidligere, både med hensyn til gjerningspersoner, ofre, utnyttelsesformer og migrasjonsmønstre. Offer og gjerningsperson har ofte samme bakgrunn eller nasjonalitet, noe som bidrar til å skape tillit og avhengighet, og en økt sårbarhet.

I en 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.

## 2. Internasjonale forpliktelser

Norge har forpliktet seg til å forebygge og bekjempe menneskehandel gjennom ratifisering av

- [Palermo-protokollen](#), tilleggsprotokoll til FNs konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet<sup>1</sup>
- [Europarådets konvensjon om tiltak mot menneskehandel](#) (Europarådskonvensjonen)<sup>2</sup>

Begge konvensjonene har som formål å forebygge og legge til rette for straffeforfølgning av menneskehandel, og å sikre ofre for menneskehandel bistand og beskyttelse. De har bestemmelser om identifikasjonsprosedyrer, juridisk bistand, rehabilitering, sikkerhet, oppholdstillatelse og returtiltak. Menneskehandel er grenseoverskridende organisert kriminalitet, og konvensjonene har også bestemmelser om internasjonalt og tverretatlig samarbeid. Ekspertgruppen GRETA (The Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) skal overvåke partenes gjennomføring av Europarådskonvensjonen.

Menneskehandel vil også kunne innebære krenkelse av en rekke andre konvensjoner:

- Den europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK)
- Europarådets konvensjon om beskyttelse av barn mot seksuell utnyttning og seksuelt misbruk (Lanzarote-konvensjonen)<sup>3</sup>

- Europarådets konvensjon om forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen)<sup>4</sup>
- FNs konvensjon om barns rettigheter og tilleggsprotokollen om salg av barn, barneprositusjon og barnepornografi
- FNs konvensjon om kvinners rettigheter
- FNs konvensjon om sosiale og politiske rettigheter
- ILO (International Labour Organization) konvensjon nr. 29 om tvangsarbeid, nr. 105 om avskaffelse av tvangsarbeid og nr. 182 om forbud mot og umiddelbare tiltak for å avskaffe de verste former for barnearbeid

## 3. Straffebestemmelsen

Som lovbrudd er menneskehandel i strafferettslig sammenheng relativt nytt. Forbudet mot menneskehandel ble innført i 2003 på bakgrunn av Norges ratifisering av Palermo-protokollen.<sup>5</sup> Ny straffelov trådte i kraft 1. oktober 2015. Menneskehandel rammes nå av straffeloven 2005 §§ 257 og 258. Bestemmelsen i gammel straffelov 1902 § 224 er imidlertid fortsatt gjeldende for nye saker der gjerningsstidspunktet er forut for 1. oktober 2015.

I ny straffelov ble den tidligere straffebestemmelsen videreført med enkelte språklige endringer. Strafferammen for menneskehandel ble skjerpet fra 5 til 6 år, mens strafferammen for grov menneskehandel på 10 år ble videreført.

1 [Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children](#), jf. [St.prp. nr. 58 \(2002-2003\)](#) om samtykke til ratifikasjon av protokollen.

2 [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.

3 Konvensjonen trådte i kraft i Norge 1.10.2018 etter vedtak i Stortinget 7. mai 2018, se [Prop.38 S \(2017-2018\)](#)

4 Konvensjonen trådte i kraft i Norge 1.11.2017 etter vedtak i Stortinget 29. mai 2017, se [Prop. 66 S \(2016-2017\)](#)

5 Se [Ot.prp. nr. 62 \(2002-2003\)](#) og [LOV-2003-07-04-78](#).

---

## Straffelovsbestemmelsen i straffeloven 2005:

### § 257. Menneskehandel

Den som ved vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd tvinger, utnytter eller forleder en person til

- prostitusjon eller andre seksuelle ytelser,
- arbeid eller tjenester, herunder tigging,
- krigstjeneste i fremmed land, eller
- å samtykke i fjerning av et av vedkommendes indre organer, straffes for menneskehandel med fengsel inntil 6 år.

På samme måte straffes den som

- legger forholdene til rette for slik tvang, utnyttelse eller forledelse som nevnt i første ledd ved å anskaffe, transportere eller motta personen,
- på annen måte medvirker til tvangen, utnyttelsen eller forledelsen, eller
- gir betaling eller annen fordel for å få samtykke til en slik handlemåte fra en person som har myndighet over den fornærmede, eller som mottar slik betaling eller fordel.

Den som begår en handling som nevnt i første eller annet ledd mot en person som er under 18 år, straffes uavhengig av om vold, trusler, misbruk av sårbar situasjon eller annen utilbørlig atferd er anvendt. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

### § 258. Grov menneskehandel

Grov menneskehandel straffes med fengsel inntil 10 år. Ved avgjørelsen av om overtredelsen er grov skal det særlig legges vekt på om den som ble utsatt for handlingen var under 18 år, om det ble brukt grov vold eller tvang og om handlingen har medført betydelig utbytte. Den som var uvitende om at fornærmede var under 18 år, straffes hvis han på noe punkt kan klandres for sin uvitenhet.

I ny straffelov er alternativet “tvinger” tatt med i innledningen i § 257, og ordet “tvang” knyttet til ordet arbeid (“tvangsarbeid”) er fjernet fra første ledd bokstav b. De språklige justeringene er ikke ment å innebære noen realitetsendring, men det skal uttrykke bedre at utnyttelse til prostitusjon og andre seksuelle ytelser også kan ha elementer av tvang i seg.<sup>6</sup> Endringen kan også innebære at bevistemaet for utnyttelse til arbeid eller tjenester (tidligere tvangsarbeid eller tvangstjenester) blir enklere enn tidligere.

---

<sup>6</sup> Se [Ot.prp. nr.22 \(2008-2009\)](#), s. 421.

## 4. Hvem kan identifisere ofre?

I henhold til Europarådskonvensjonen om tiltak mot menneskehandel, har norske myndigheter en plikt til å legge til rette for at ofre kan bli identifisert og få bistand og beskyttelse.<sup>7</sup> **Ansvar**et for å identifisere mulige ofre tilligger alle yrkesgrupper som gjennom sitt arbeid kan komme i kontakt med mulige ofre. Formålet er todelt: Identifisering er en forutsetning for at ofre kan få tilgang til fundamentale rettigheter; for at myndighetene skal kunne yte nødvendig bistand og beskyttelse, må de vite hvem ofrene er. Identifisering er også en forutsetning for at politi og påtalemyndighet skal kunne etterforske og straffeforfølge de som står bak menneskehandelen.

Hva ligger i dette ansvaret? Etter Europarådskonvensjonen skal alle myndigheter som kan komme i kontakt med ofre ha medarbeidere med **kompetanse** i å identifisere mulige ofre og en **prosedyre** som legger til rette for slik identifisering. Plikten til å identifisere gjelder både dersom mistanken knytter seg til utnyttelse i Norge og/eller i andre land, også personens hjemland. Mistanken kan gjelde både om at personen har vært utnyttet eller er under utnyttelse. Personer uten oppholdstillatelse skal **ikke måtte forlate landet** før identifikasjonsprosedyren er gjennomført.

I Norge er det ikke én enkelt instans som har som definert oppgave å identifisere mulige ofre, eller å verifisere om personen er offer for menneskehandel. **Ulike instanser**, som politi og påtale, barnevernstjeneste og utlendingsmyndigheter, tar imidlertid **stilling til opplysninger** om menneskehandel i utføringen av sine oppgaver innenfor sine regelverk, som har ulike formål og krav til bevis. I en straffesak vil endelig verifisering skje ved rettskraftig dom mot bakmenn.

Norge har lagt opp til et lavterskelsystem for å identifisere og følge opp mulige ofre for menneskehandel. Formålet med den norske modellen er å bidra til at flere ofre for menneskehandel fanges opp og tilbys bistand og beskyttelse. En konsekvens av det norske systemet, hvor alle myndigheter

---

<sup>7</sup> Se artikkel 10, 12 og 13.



som kan komme i kontakt med mulige ofre har en plikt til å identifisere og henvide vedkommende til rette instanser, er imidlertid at det utvikles ulike oppfatninger om hvem som skal anses som et offer for menneskehandel, og at de antatte ofrene kan få et differensiert oppfølgingsløp. Flere instanser har påpekt viktigheten av å være kritiske i identifiseringsprosessen, for å sikre at de som faktisk blir utnyttet i menneskehandel blir identifisert og hjulpet, og at menneskehandelsbegrepet ikke blir utvannet.

## 5. Rettigheter til bistand og beskyttelse

Personer som er identifisert av myndighetene som **mulige ofre** for menneskehandel, har **rett til bistand og beskyttelse** etter Europarådskonvensjonen: rett til bistand til fysisk, psykisk og sosial restitusjon.<sup>8</sup> Rettighetene skal gi antatte ofre mulighet til å komme seg ut av en utnyttingssituasjon.

I Norge kan mulige ofre har rett til:

- informasjon om rettigheter og hjelpetilbud
- juridisk bistand (minimum tre timer fritt rettsråd for å vurdere forhold av betydning for anmeldelse, kan søke Fylkesmannen om utvidelse av bevilling til fritt rettsråd)<sup>9</sup>
- refleksjonsperiode (seks måneders begrenset oppholdstillatelse) og ev. videre opphold etter nærmere kriterier
- nødvendige sikkerhetstiltak (etter risikovurdering)
- nødvendig helsehjelp
- trygg og tilpasset bolig

<sup>8</sup> Det er ikke nødvendig å bli verifisert som et offer for at vedkommende har krav på disse rettighetene, se Europarådskonvensjonens Explanatory Report punkt 147. Det er tilstrekkelig at det foreligger rimelig grunn til å tro at vedkommende er et offer.

<sup>9</sup> Se rettshjelploven § 11 første ledd nr. 6, jf. stykkprisforskriften § 5 annet ledd nr. 5 og [Rundskriv G-13/05](#): "Saker som gjelder vurdering av anmeldelse av menneskehandel er ofte så komplekse at den faktiske timebruken blir mer enn dobbelt så høy som stykkprisen. Unntaksregelen i femte ledd vil derfor regelmessig komme til anvendelse i disse sakene."

- penger til livsopphold (og ev. aktivitetstilbud og/eller arbeidsrettede tiltak)
- bistand til trygg retur og reetablering i hjemlandet

Enslige mindreårige har rett til representant eller verge som skal ivareta barnets interesser.<sup>10</sup> Mindreårige har også rett til grunnskoleopplæring og kan ha rett til videregående opplæring.

I likhet med at vi ikke har én identifiserings- eller verifiseringsinstans, er det heller ikke én instans som har ansvaret for **bistand og beskyttelse** til antatte ofre. Det er **ulike sektormyndigheter** som konkret tar stilling til om vilkårene for rettighetene er oppfylt, og som har ansvar for oppfølging.

I Norge har altså ulike sektormyndigheter og aktører ansvar for oppfølgingen av konvensjonsforpliktelsene i Europarådskonvensjonen, som politiet, barnevern, utlendingsforvaltningen, helsemyndighetene, arbeids- og velferdsforvaltningen (NAV), utdanningsmyndighetene, bistandsadvokater, representanter/verger og frivillige organisasjoner.

## 6. Omfang av mulige ofre som mottar bistand i Norge

I likhet med de fleste andre land er det også for Norge vanskelig å kartlegge det eksakte omfanget av mulige ofre for menneskehandel. Siden 2007 har KOM utarbeidet årlige rapporter hvor vi forsøker å kartlegge omfanget av personer som identifiseres og får oppfølging som mulige ofre for menneskehandel i Norge. Etter KOMs beregninger fra 2007–2016 har årlig ca. 300 antatte ofre for menneskehandel mottatt bistand fra myndigheter og hjelpetilbud. Med

<sup>10</sup> Enslige mindreårige som søker om beskyttelse (asyl) eller begrenset oppholdstillatelse for antatte ofre for menneskehandel (refleksjonsperiode mv.) har rett til representant, se utlendingsloven § 98 a. Rett til verge fremgår av vergemålsloven, se også [vergemal.no](#). Verge kan også oppnevnes for voksne som trenger hjelp til å ivareta sine interesser.

bistand menes at personen har fått oppfølging fra en eller flere instanser, i tråd med de rettighetene antatte ofre har.

Beregningene er usikre og gir kun et bilde av antatte ofre som har mottatt bistand i Norge. Det er grunn til å tro at det er mørketall hva gjelder det reelle omfanget av mulig menneskehandel i Norge. Menneskehandel er en skjult form for kriminalitet og flere hjelpeinstanser erfarer at ofre viker tilbake for å ta kontakt eller samarbeide med politiet eller hjelpeapparatet.

I [KOM tilstandsrapport 2016](#) gis nærmere informasjon om omfangsberegninger av mulige ofre som har mottatt bistand siste ti år i Norge.

## 7. Hvorfor velger mange å avslå tilbud om bistand?

Flere av instansene som over årene har rapportert til KOM, erfarer at mange som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel velger å takke nei til bistand og beskyttelse.

Det er mange og sammensatte **årsaker** til at personer som identifiseres som mulige ofre for menneskehandel ikke ønsker å ta imot tilbud om bistand og beskyttelse. I rapporten *“Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance”* viser Anette Brunovskis og Rebecca Surtees til tre hovedårsaker til at ofre utnyttet i prostitusjon ikke tar imot hjelp:<sup>11</sup>

- Personlige omstendigheter som fører til at ofre for menneskehandel ikke ønsker å ta imot bistand.
- Utforming og innhold i bistanden og beskyttelsen.
- Personlige erfaringer og den sosiale konteksten hindrer bistand.

Disse tre hovedkategoriene går noe over i hverandre, men Brunovskis og Surtees funn samsvarer i stor grad med hva norske myndigheter og organisasjoner har erfart i arbeidet med å bistå ofre for menneskehandel. Forskere påpeker at det er viktig å få mer **kunnskap** om årsakene til at ofre ikke ønsker hjelp. Det vises til at de hjelpetilbud som finnes per i dag er utformet med erfaring fra ofre som har takket ja til bistand og beskyttelse. Dersom man antar at personer som takker nei har andre behov enn de som takker ja, blir det avgjørende å få mer kunnskap om hvilke behov de som takker nei opplever at tilbudet ikke dekker.

Barnevernet kan igangsette **tvangstiltak overfor barn**, selv om barnet ikke ønsker det. Det er imidlertid en stor utfordring at barn forsvinner før tvangstiltak er igangsatt. Barnevernet, politiet, uteseksjonen og andre aktører som jobber opp mot ivaretagelse av barn som kan være ofre for menneskehandel, rapporterer at **flere unndrar seg bistand og beskyttelse**. Dette kan skyldes flere forhold, blant annet redsel for eller lojalitet til bakmenn, eller at de mindreårige ikke opplever seg selv som ofre for menneskehandel. Noen av barna kan heller oppfatte seg som selvstendige, tøffe og “street smarte”. Ofte kan det være nær familie som står bak utnyttelsen, og dette kan gjøre det vanskelig for et barn å forstå at han eller hun blir utnyttet. Barna kan oppfatte utnyttelsen som hjelp og kan ha liten forståelse for at de må ha beskyttelse gjennom å bli plassert på barnevernsinstitusjon. De kan ha generelt liten tillit til at barnevernsmyndighetene eller andre instanser vil dem vel, og kan føle sterk lojalitet overfor menneskehandlerne. Hjelpetiltak har imidlertid også erfart at noen barn etter en tid kan få mer forståelse for at de trenger bistand og beskyttelse fra barnevernet.

## 8. Ofrenes vilje og mulighet til å samarbeide med politiet

Det er en utfordring for politiet å identifisere det straffbare forholdet og å få fornærmede til å stå frem og fortelle om sin situasjon, og å samarbeide i en eventuell straffesak. Mangel på fornærmedes forklaring og tilstrekkelige bevis, herunder opplysninger om gjerningsperson, fremheves som en viktig grunn til at det ikke opprettes saker eller at saker henlegges.

11 Brunovskis, Anette og Surtees, Rebecca (2012) [Leaving the past behind? When victims of trafficking decline assistance. Summary report](#). Oslo: Fafo/Nexus institute (Fafo-rapport 2012:31).

Det kan være mange **ulike grunner til at ofre ikke anmelder eller vil samarbeide med politiet**. Ofre for menneskehandel er ofte sårbare personer som kan vurdere at de ikke har noe å hente på å stå frem og forklare seg om sine bakmenn, av frykt for represalier, utvisning fra Norge, eller å måtte stå til ansvar for eventuelle egne straffbare forhold. Ofrene kan ha lav tillit til politiet. Gjeld eller nære knytninger eller relasjoner til menneskehandlerne underbygger ofte kontrollsituasjonen. Bakmenn kommer ofte fra samme land som ofrene og kan også gjennom samarbeid med andre i hjemlandet kontrollere ofrene. Ofre som utnyttes til prostitusjon kan fraktes inn og ut av Norge før de byttes ut med nye ofre, og kan altså være i Norge kun i kortere perioder, noe som gjør det vanskeligere for politiet å avdekke og identifisere ofrene. Personer som utnyttes i arbeidslivet kan ha bedre inntekt enn de ville hatt i hjemlandet, selv om de er kraftig underbetalt etter norsk standard. De kan således oppleve å ikke ha noe annet reelt alternativ enn å ta den inntekten de kan få. Personene kan også ha tidligere erfaringer med økonomisk utbytting og rettsløshet for arbeidstakere, og kan kvie seg for å henvende seg til politiet.

I rapporten *Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies* diskuterer Anette Brunovskis forhold som kan fremme at personer utsatt for menneskehandel vil samarbeide med politi og påtale, og forhold som virker hemmende for samarbeid.<sup>12</sup> Brunovskis tar utgangspunkt i refleksjonsperioden og andre oppholdstillatelser for ofre i de nordiske landene, Belgia og Italia, og drøfter dualismen i disse. Refleksjonsperioden og relaterte oppholdstillatelser skal på den ene siden ivareta ofrenes behov for bistand, og på den andre forsøke å bidra til at myndighetene kan straffeforfølge menneskehandlerne. I realiteten synes Brunovskis å se at målet om å straffeforfølge menneskehandlerne har en viss forrang foran ofrenes behov. Samtidig påpeker Brunovskis:

*”There is remarkably little systematic knowledge about the circumstances under which victims decide to cooperate, in spite of the high international profile of the issue. The findings of this report indicate that for the reflection period to be a useful tool for prosecuting traffickers there needs to be some form of contact between victims and police at a stage where their information is still ”fresh” and thus provides leads that can be followed up and investigated.”<sup>13</sup>*

Det er **behov for mer kunnskap** om faktorer som virker hemmende og fremmende for at ofre velger å samarbeide med politi- og påtalemyndighet om straffeforfølgelse av menneskehandlerne.

Nedenfor har vi på bakgrunn av samlede innspill til KOM over de siste årene, fra politiet, offentlig forvaltning, kommunale tjenester, hjelpetiltak, organisasjoner og forskere, **oppsummert** forhold som kan virke hemmende og fremmende på ofrenes vilje og mulighet til å anmelde og vitne i straffesak.

#### **Faktorer som hemmer ofrenes samarbeid med politiet:**

- frykt for represalier fra bakmannsapparat i form av trusler om vold og/eller økonomiske sanksjoner mot personen selv og/eller hans/hennes familie
- gjeld til de som står bak utnyttningen
- tilknytning og/eller lojalitet til menneskehandlerne
- mistillit til myndighetene og en frykt for å bli lurt på nytt
- frykt for å bli straffet eller uttransportert som resultat av at det blir kjent for offeret at han/hun har brutt lover som en del av menneskehandelssituasjonen
- manglende kunnskap om rettigheter som offer for menneskehandel

<sup>12</sup> Brunovskis, Anette (2012) [Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies. A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy](#). København: Nordic Council of Ministers.

<sup>13</sup> Ibid side 71.

- uoversiktlig og komplisert informasjon om hva norske myndigheter kan tilby dersom vedkommende samarbeider med politiet
- ingen garantier om permanent beskyttelse, oppholdstillatelse, arbeid eller bolig
- kunnskap eller rykter om at andre som har vitnet, ikke har fått tilstrekkelig bistand og beskyttelse
- kunnskap eller rykter om at politiet ofte henlegger anmeldelser
- kunnskap eller rykter om at menneskehandlerne blir frikjent eller får lave straffer
- skam og skyldfølelse over å ha havnet i situasjonen
- en oppfatning om at man har det bedre i menneskehandelssituasjonen enn forut for utnyttelsessituasjonen
- økonomiske forpliktelser overfor familie i hjemland
- manglende fremtidstro
- kontakt med polititjenestepersoner med kompetanse på menneskehandel, og som har forståelse for situasjonen offeret befinner seg i
- bilateralt samarbeid mellom politi og hjelpetjenester i Norge og hjemlandet for å forebygge eventuelle represalier mot familie, legge til rette for retur og reintegrering, og straffeforfølge menneskehandlerne i hjemlandet
- tilrettelagt bolig og oppfølging, og arbeidsrettet aktivitet som gir innhold og mening i hverdagen
- forutsigbarhet knyttet til oppholdstillatelse eller retur
- nødvendig helsehjelp, herunder psykisk helsehjelp
- ønske om oppreisning
- ønske om å bidra til å forebygge at andre havner i samme situasjon

**Faktorer som fremmer ofrenes samarbeid med politiet:**

- informasjon fra norske myndigheter om rettigheter og muligheter ved samarbeid med politiet
- lik og entydig informasjon fra alle etater og organisasjoner som bistår antatte ofre
- kunnskap om at andre ofre har fått oppreisning og hjelp
- kunnskap om at menneskehandlere blir straffeforfulgt og dømt
- hyppige samtaler med bistandsadvokat og hjelpeapparat om rettigheter og muligheter ved samarbeid med politiet





Koordineringsenheten for Ofre for Menneskehandel

